

Samenvatting onderzoek

Naar aanleiding van de toezeggingen aan de Kamer (in kamerbrieven) heeft het onderzoek van het kwartiermaker team zich ten minste gericht op de hieronder opgesomde elementen. Dit document bevat de samengevatte reflecties op die elementen.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Leeswijzer | 2 |
| 2. Proces | 3 |
| 3. Taken en bevoegdheden van de Belangenbehartiger | 4 |
| De taken van de Belangenbehartiger..... | 4 |
| De bevoegdheden van de Belangenbehartiger | 5 |
| 4. Positioneringsopties | 6 |
| 4.1 Aparte kamer binnen de IBTD..... | 6 |
| 4.2 Onderdeel van BD en/of DTsl..... | 8 |
| 4.3 Aparte SG-kolom | 9 |
| 5. Reflectie op onderzoeken/rapporten | 11 |
| 6. Relevante c.q. bruikbare elementen van het systeem uit Verenigde Staten | 15 |
| Systeem van toezicht, controle en casusbehandeling | 15 |
| Taxpayer Advocate Service | 15 |
| 7. Belangenbehartiger als aanvulling op bestaande dienstverlening | 18 |
| Belastingdienst..... | 18 |
| Dienst Toeslagen | 20 |
| Samenloop | 21 |
| Terzijde: De Nationale ombudsman | 22 |

1. Leeswijzer

In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar' staat dat er een laagdrempelige fiscale rechtshulp wordt gerealiseerd.¹ In de brief van 20 oktober 2022 zijn vier mogelijke taken voor de rechtshulp omschreven:²

- (1) brede intake (hulp en advies)
- (2) rechtsbijstand
- (3) belangenbehartiging
- (4) systeemkritiek

De taken Belangenbehartiging en systeemkritiek worden thans ingevuld door het oprichten van een Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden (hierna: Belangenbehartiger). Om deze Belangenbehartiger te ontwerpen en op te richten is een kwartiermaker aangesteld die ressorteert onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën: de Kwartiermaker Belangenbehartiger belastingplichtigen en toeslaggerechtigden.

De opdracht aan de kwartiermaker Belangenbehartiger bestaat uit twee fases: de ontwerpfase en de inrichtingsfase.³ Het eindproduct van de ontwerpfase is een schriftelijk advies van de kwartiermaker Belangenbehartiger (aan de bewindspersonen) op basis waarvan een besluit genomen kan worden over de definitieve vormgeving en positionering van de Belangenbehartiger.

Kijkend naar het profiel-, de opdracht van de kwartiermaker en de toezeggingen gedaan aan de Kamer, bevat het advies van de kwartiermaker - in de kern - twee elementen:

- 1) een advies over de taken en bevoegdheden van de Belangenbehartiger
- 2) een advies over de positionering van de Belangenbehartiger met inachtneming van de drie geschetste opties in de brief van de staatssecretarissen aan de Kamer d.d. 1 juni 2023

Het advies over de positionering van de Belangenbehartiger vloeit (deels) logisch voort uit de taken en bevoegdheden die hij moet krijgen volgens de kwartiermaker.

De kwartiermaker baseert zijn advies onder meer op onderzoek dat gedaan is door het kwartiermakersteam. In dit onderzoek zijn die elementen betrokken die aan de Kamer zijn toegezegd. Dit document bevat een samenvatting van dat onderzoek. In aanvulling op dit onderzoek heeft onderzoeksbureau Purpose een onderzoek uitgevoerd. Ook het product daarvan wordt met het advies meegestuurd.

N.B. Hetgeen in dit document in hoofdstukken 3 en 4 is opgeschreven zijn conclusies en opvattingen, mede opgehaald uit het onderzoek zoals beschreven in de hoofdstukken daarna.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/20/kamerbrief-laagdrempelige-onafhankelijke-fiscale-rechtshulp>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/06/01/opdracht-kwartiermaker-voor-Belangenbehartiger-voor-belastingplichtigen-en-toeslaggerechtigden>;
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2023/06/27/profiel-kwartiermaker-Belangenbehartiger-voor-belastingplichtigen-en-toeslaggerechtigden>

2. Proces

Het onderzoek is de verzameling van informatie opgehaald in meer dan tweehonderd gesprekken, informatie uit rapporten en andere onderzoeken, focusgroepen, werkbezoeken en de input vanuit een aantal gremia.

In eerste instantie zijn enkele honderden medewerkers van de Belastingdienst (hierna: BD) en Dienst Toeslagen (hierna: DTsl) gesproken. Medewerkers vanuit strategisch- en middenkadermanagement, adviseurs en behandelaars vanuit de primaire processen. Zij zijn onder meer bevraagd op wat goed gaat in de huidige werkwijze, wat zij tegenkwamen aan bijvoorbeeld weeffouten, wat vatbaar is voor verbetering, of en hoe een Belangenbehartiger voor hen van toegevoegde waarde kan zijn en ook: wie ernaast henzelf, absoluut gesproken moest zijn in deze ontwerpfase. Vanuit die gesprekken zijn een zeer breed scala aan vertegenwoordigers van de BD en DTsl gesproken maar daarnaast ook relevante stakeholders binnen andere ministeries zoals Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bij de BD en DTsl zijn ook een groot aantal werkbezoeken afgelegd waarbij door meerdere leden van het kwartiermakerteam is meegekeken op processen van de uitvoering. Dit waren o.a. processen bij Belastingtelefoon, Klachtenteams, 'de balie' van Dienstverlening, Toezicht, Bezwaar, Beroep, STELLA, Relatiebeheer en binnen DTsl meer dan vijftien processen.

Daarnaast is er breed gesproken met medewerkers binnen het ministerie van Financiën, denk daarbij aan Directoraat-Generaal Fiscale Zaken (DGFZ) maar ook de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) en het SG-cluster.

Gelijktijdig zijn gesprekken gevoerd met- en werkbezoeken afgelegd bij stakeholders vanuit het sociaal-maatschappelijke domein. Vergelijkbare vragen als hierboven geschetst zijn aan hen voorgelegd. Te denken is aan Sociaal Werk Nederland en Sociaal Raadslieden, SNS bank, Ondernemer Centraal, Bond voor Belastingbetalers, Juridisch Loket, 'Het Ondersteuningsteam' vanuit VNG, Divosa, en vele anderen.

Om de (fiscaal) juridische aspecten te onderzoeken zijn ook meerdere gesprekken gevoerd met (fiscaal) juristen en academici van binnen en buiten de overheid.

Verder zijn drie groepen betrokkenen georganiseerd. Op strategisch niveau de begeleidingscommissie, bestaande uit de strategische stakeholders van binnen en buiten de rijksoverheid. Daarnaast is er een 'kerngroep' met vertegenwoordigers vanuit het ministerie van Financiën, vanuit oogpunt mens en organisatie, juridisch oogpunt en fiscaal juridisch oogpunt. En voor de derde groep is er vanuit ervaringsdeskundigheid een groep medewerkers van de Diensten gevraagd om samen met ervaringsdeskundigen vanuit o.a. armoede, laaggeletterdheid, ondernemerschap, en meer, na te denken over bepaalde onderwerpen. Deze groep noemen we het 'Uitvoeringsberaad'. Deze drie groepen zullen ook tijdens de inrichtingsfase betrokken blijven.

Gedurende die hele periode zijn ook Kamerleden van verschillende Tweede Kamerfracties gesproken door de kwartiermaker. Dit om ook hun oogpunt mee te nemen. Het was belangrijk om dat te doen, omdat ook een van onze observaties is dat zij een randvoorwaardelijke rol hebben om de Belangenbehartiger een succes te maken in de praktijk. Zie daaromtrent het advies.

Aanvullend op alle gesprekken en focusgroepen heeft het team ook verschillende relevante rapporten en onderzoeken geraadpleegd.

Het team van de Kwartiermaker dat dit onderzoek heeft uitgevoerd en heeft meegeschreven aan het ontwerp bestaat uit verschillende leeftijden, beroepsmatige achtergronden en expertises, deels ook gedetacheerd vanuit de BD en de Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane (hierna: IBTD) maar ook vanuit DIVOSA (netwerk van directeuren sociaal domein). Hierdoor heeft de Kwartiermaker getracht te realiseren dat ook in zijn team de blik van binnen naar buiten en van buiten naar binnen voldoende geborgd is.

Afsluitend is het belangrijk te noemen dat de Kwartiermaker onderzoeksbureau Purpose heeft gevraagd om op basis van focusgroepen en interviews ook een beeld te vormen van de vragen die op tafel liggen in de ontwerpfase. We betrekken het reisverslag dat zij maken bij het advies.

3. Taken en bevoegdheden van de Belangenbehartiger

De taken van de Belangenbehartiger

In de brief van juni 2023 stonden de volgende elementen:⁴

- (1) Het aandragen van eventuele alternatieve oplossingen aan de BD en DTsl binnen wet- en regelgeving op casusniveau.
- (2) Een directe ingang zijn voor maatschappelijk- en commercieel dienstverleners die burgers en bedrijven bijstaan in vastgelopen zaken.
- (3) Agenderen en monitoren van continue aandacht voor praktische rechtsbescherming binnen de BD en DTsl. Bijvoorbeeld door aandacht hiervoor te vragen in trainingen, instructies en de inrichting van een leercirkel.
- (4) Signaleren van structurele problemen die volgen uit casuïstiek waarin wet- en regelgeving knelt.

Vertaald naar de huidige inzichten:

Taken

(1) Individuele casusbehandeling:

De primaire taak van de Belangenbehartiger wordt het behandelen van casuïstiek. Dit ten behoeve van ten eerste de oplossing zelf van (buikpijn)dossiers en ten tweede het ophalen van signalen ten behoeve van de twee andere taken van de Belangenbehartiger. Deze behandeling is aanvullend op de dienstverlening van de Diensten en de maatschappelijke partijen. De casusbehandeling zal bestaan uit:

- (1.1) Triage, om te bekijken of de bestaande kanalen en instrumenten al zijn ingezet of nog hun belopen kunnen krijgen (zie 1.2 Regiefunctie). Hierbij zal een deel van de triage in de eerste lijn moeten gebeuren om te zorgen dat de triage in de tweede lijn bij de Belangenbehartiger op enige schaal kan plaatsvinden met beperkte capaciteit. Hier zit een afhankelijkheid en randvoorwaarde in richting de eerstelijns samenwerkingspartners.
- (1.2) Regiefunctie: Mocht het zijn dat de casus niet (voldoende/uitputtend) door de Diensten zelf is behandeld, dan heeft de Belangenbehartiger een regiefunctie om de casus naar de juiste plek binnen de Diensten, een andere uitvoerder of een maatschappelijke partij te geleiden. De Belangenbehartiger is daartoe in de unieke positie dat hij het speelveld, de partijen en de instrumenten goed kent en warm kan doorverwijzen. Dit doet recht aan alle verschillende instrumenten en werkwijze(n) die zijn geïnitieerd binnen de Diensten op het vlak van bijvoorbeeld maatwerk (zoals samenwerking via Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek, behandeling bij STELLA, Escala of bij DTsl de Maatwerk teams) en maakt dat de Belangenbehartiger als 'aanvullend' functioneert. Randvoorwaardelijk is dat de Belangenbehartiger termijnen meegeeft en geïnformeerd wordt over de voortgang, waarbij op elk moment kan worden teruggerepen op zijn adviesbevoegdheid.

Zowel 1.1. als 1.2. hebben te maken met het bieden van een 'extra' kans om casus onder de aandacht te brengen bij een instantie maar wel pas nadat Diensten de kans hebben gekregen hun expertise en dienstverlening in te zetten.

- (1.3) Onderzoek of alle ruimte binnen de wet wordt gepakt en/of de wet te hard is geïnterpreteerd. Het resultaat is een verzoek tot heroverweging of een aanbeveling. Deze toetsing zal nader worden toegelicht. Er wordt geen formeel juridische hulp verleent. Bij het behandelen gaan we op zoek naar de meest 'rechtvaardige' oplossing

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/01/kamerbrief-laagdrempelige-onafhankelijke-fiscale-rechtshulp>

– dat wil zeggen dat als er meerdere rechtmatige oplossingen zijn we gaan voor de meest menswaardige oplossing.

- (1.4) Verzoek tot heroverweging met of zonder aanbeveling. De Belangenbehartiger kan binnen de BD en DTsl een formeel verzoek doen aan inspecteur, ontvanger, Bd/Toeslagen. Dat wil zeggen een formeel verzoek doen een of meerdere casus nog eens te bekijken en zijn/haar standpunt te heroverwegen of diezelfde partijen ook een aanbeveling doen. Een aanbeveling kan alleen gemotiveerd worden geweigerd waarna de Belangenbehartiger de bevoegdheid heeft te escaleren binnen de management- en politiek-bestuurlijke lijn van de Diensten tot aan de Staatssecretaris.
- (2) Systeemkritiek c.q. signaleringsfunctie: Mocht de casusbehandeling niet tot een oplossing leiden dan is de wet mogelijk te hard of de automatisering of administratieve systematiek te rigide ("Computer says no"). Uitgangspunt is dat Belastingplichtige en/of Toeslaggerechtigde zijn/haar rechten moet kunnen uitoefenen en aan zijn/haar verplichtingen moet kunnen voldoen. Daarnaast kan de Belangenbehartiger ook vanuit het oogpunt van wenselijkheid de belangen van Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden behartigen. In elk geval kan de Belangenbehartiger (al dan niet samen met- of in overdracht naar de bijvoorbeeld de IBTD) systeemkritiek uiten. Waar het de behoorlijkheid van gedragingen aangaat idem met de Nationale Ombudsman. Het mandaat van systeemkritiek van de Belangenbehartiger betreft alle zaken, beleid, regels, enzovoorts, behalve toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van de Diensten, dat is de verantwoordelijkheid van de IBTD.
- (3) Gevraagd en ongevraagd advies: agenderen en monitoren van continue aandacht voor praktische rechtsbescherming binnen de BD en DTsl. Bijvoorbeeld door aandacht hiervoor te vragen in trainingen, instructies, etc.

De bevoegdheden van de Belangenbehartiger

In de brief van juni 2023 stond het volgende:

1) doorzettingsmacht: dit betekent de mogelijkheid om regie te voeren en bepaalde keuzes af te dwingen. Dit kan in dit verband te maken hebben met a) het bevriezen van zaken / op een pauzeknop drukken; b) een alternatieve oplossing aanbieden als de BD en de belastingplichtige er niet uit komen c) signaleren als de systemen of wetgeving structureel problematisch zijn.

2) rechtstreekse rapportagelijijn naar de Kamer (hier mag ook weer geen overlap bestaan met de IBTD).

Vertaald naar de huidige inzichten:

Bevoegdheden

(1) Doorzettingsmacht; dit manifesteert zich op twee manieren:

- (1.1) Op basis van de casusbehandeling kan de Belangenbehartiger een alternatief voorstel aandragen. Dit gebeurt eerst op medewerkersniveau. De doorzettingsmacht houdt in dat dit steeds een niveau omhoog kan worden geëscaleerd tot aan de Tweede Kamer.
- (1.2) Daarnaast zal de Belangenbehartiger twee keer per jaar haar bevindingen delen met de Kamer. Die bevindingen zullen in ieder geval weergeven in welke mate gebruik is gemaakt van de verschillende taken en bevoegdheden en welke thema's daaruit volgend de aandacht en hulp van de Kamer behoeven

(2) Ongeclausuleerde en directe toegang tot gegevens van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden: om effectief uitvoering te geven aan zijn/haar taken is toegang tot de gegevens van de BD en DTsl randvoorwaardelijk. Dit dient wettelijk verankerd te worden. Dit blijkt als essentieel uit de internationale rechtsvergelijking en gesprekken met experts. Dit gaat verder dan het opvragen van informatie, de organisatie van de Belangenbehartiger moet ook toegang krijgen tot alle systemen zodat ten alle tijden een actueel en integraal beeld kan worden gevormd van elke casus. Randvoorwaardelijk hiervoor is een structurele ontheffing van de geheimhoudingsplicht.

- (3) De Belangenbehartiger zal vooral t.a.v. een goede invulling van alle drie de taakgebieden op enige wijze georganiseerd in verbinding moet staan met relevante gremia binnen de Diensten. Te denken is aan een plek in resp. directieteams van BD en DTsl en bepaalde strategische overleggen met externe stakeholders. In de inrichtingsfase moet worden bepaald welke gremia 'relevant' zijn en hoe zo'n deelname aan die gremia eruit zou moeten zien.

4. Positioneringsopties

4.1 Aparte kamer binnen de IBTD

De taken van de IBTD staan opgesomd in artikel 41b Organisatiebesluit Ministerie van Financiën en zijn:⁵

(1) het ter beoordeling van de inspecteur-generaal signaleren, onderzoeken en agenderen van structurele en incidentele problemen in de kwaliteit van de uitvoering door de directoraten-generaal BD, DTsl en Douane. De inspectie houdt toezicht vanuit het perspectief van de rechtsstatelijkheid en kijkt daarbij naar het volledige proces van wet- en regelgeving, uitvoering inclusief rechtsbescherming en rechtspraak;

(2) het toezicht houden op de directoraten-generaal BD, DTsl en Douane, zowel op de taakuitvoering door die directoraten-generaal, als op de aansturing en de samenwerkingsrelaties in het kader van de uitvoering, en

(2) het delen van bevindingen en adviezen met de bewindspersonen over onderwerpen die hen aangaan, voor zover het het werkterrein van de IBTD betreft.

De IBTD is toegevoegd aan de bestaande controlemechanismen om systematisch, op een reflectieve manier, te kijken naar de kwaliteit van de uitvoering van regelgeving en dienstverlening door BD, DTsl en Douane. Dit vanuit het perspectief van de burger en bedrijven.⁶ Tot het moment van toevoeging ontbrak het aan een vorm van reflectief stelseltoezicht. De IBTD oefent dus, anders dan de tot dan toe bestaande controlemechanismen, niet specifiek controle uit op een rechtmatige en doelmatige uitoefening door de Diensten.⁷ Dit komt tot uitdrukking in de taakomschrijving van de IBTD (Organisatiebesluit Fin): De IBTD signaleert, onderzoekt en agendeert structurele en incidentele problemen in de uitvoering door DG BD, DG DTsl en Douane en kijkt daarbij naar het hele proces van wet- en regelgeving, uitvoering inclusief rechtsbescherming en rechtspraak. Daarnaast houdt de IBTD toezicht op de DG'en BD, DTsl en Douane zowel op de taakuitoefening als op de aansturing en de samenwerkingsrelaties. De IBTD is onafhankelijk in zijn oordeelsvorming en heeft de bevoegdheid om - via de minister - rechtstreeks te rapporteren aan het parlement en - op uitnodiging van het parlement - met hen in gesprek te gaan.

Ter waardering van bovenstaande: het blijkt uit veel gesprekken die wij hebben gevoerd dat afstand wordt gepercipieerd tussen de uitvoering en de Inspectie. Dat kan komen door de naam, door de positionering, door fysieke afstand, de taakstelling, et cetera. Evenwel is dit een bemoeilijkende factor bij het handelen vanuit kritisch bondgenootschap. Dit wordt versterkt door de woorden die zijn gebruikt in 'Toezicht als tegenkracht' waarbij de woorden toezicht en controlemechanisme(n) vallen t.a.v. de kwaliteit van de uitvoering. De inspectie heeft in gesprek(ken) aangegeven veel meer de rol als reflectieve toezichthouder in te vullen (hetgeen overigens ook opgenomen staat in het eerdergenoemde advies 'Toezicht als tegenkracht') en de Inspectie ziet veel aanknopingspunten op de beoogde taak signaleringsfunctie van de Belangenbehartiger.

Het verschil dat aldus het meest naar voren komt t.a.v. de taakstelling is de focus op individuele casusbehandeling als primair uitgangspunt voor alles wat de Belangenbehartiger doet (waar de IBTD toezicht houdt op een reflectieve manier, wil de Belangenbehartiger knelpunten in diezelfde

⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043027/2023-07-12>

⁶ Advies Toezicht als tegenkracht, Prof. dr. Judith van Erp, Mr. Jan van den Bos en Prof. dr. Sigrid Hemels. (<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c9d155f5-4b12-4194-be25-0212cd1dd017/pdf>)

⁷ Advies Toezicht als tegenkracht, Prof. dr. Judith van Erp, Mr. Jan van den Bos en Prof. dr. Sigrid Hemels. (<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c9d155f5-4b12-4194-be25-0212cd1dd017/pdf>)

uitvoeringspraktijk oplossen). De inspectie kijkt wel naar individuele casussen, maar heeft daarbij als doel te kijken of er mogelijk een groter, structureel probleem achter zit. Ons onderzoek en met name de gesprekken met de uitvoering heeft geleid tot de opvatting bij het team van de Kwartiermaker dat de individuele casusbehandeling zoveel mogelijk minnelijk, vanuit netwerkkracht en samenwerking moet worden ingestoken en dat de afstand die tot de inspectie wordt gevoeld, dat niet vergemakkelijkt.

Bovenstaande observaties geven het team van de kwartiermaker het beeld dat er veel raakvlakken zijn op taakgebied als het aankomt op de focus op signaleren van problematiek/thema's en het initiëren van veranderingen. Samenwerking met de inspectie op taak 'signaleringsfunctie' is randvoorwaardelijk voor succes van de Belangenbehartiger. Voor een effectieve uitoefening van de taak individuele casusbehandeling is het onderbrengen van de Belangenbehartiger als aparte kamer binnen de IBTD niet de voor de hand liggende optie. Evenwel moet in de inrichtingsfase worden gekeken hoe een effectieve en complementaire werking het best kan worden gerealiseerd.

Toegang tot gegevens

Om de beoogde taken uit te kunnen voeren, is een goede informatievoorziening aan de Belangenbehartiger essentieel. Dat blijkt onder meer uit de geleerde lessen zoals door de TAS en Nina Olsen geschetst maar ook uit ervaringen van de IBTD in hun oprichting en andere bronnen. Om dit te borgen voor de IBTD is destijds in artikel 8 Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD de plicht voor alle medewerkers van het ministerie van Financiën in het leven geroepen om alle informatie te verstrekken die naar het oordeel van de inspectie noodzakelijk is voor de uitvoering van de aan haar opgedragen taken. Snelle, juiste en volledige informatievoorziening vanuit alle dienstonderdelen van het ministerie (waaronder de directoraten-generaal BD, DTsl en de Douane) is van cruciaal belang voor betrouwbare inspectieresultaten. Omdat de IBTD een eigenstandig organisatieonderdeel is en dus geen onderdeel is van enig ander organisatieonderdeel, was het nodig om een dergelijke verplichting in het leven te roepen. De informatie waar de IBTD zijn onderzoek op stoelt, bevindt zich dus bij de Diensten zelf. Sinds kort is ook een structurele ontheffing van de fiscale geheimhoudingsplicht gerealiseerd⁸. De toegang tot gegevens is na hun fase van oprichting inmiddels geregeld. De Kwartiermaker en zijn team hebben geconstateerd dat de Belangenbehartiger wellicht een nog ruimere bevoegdheid zou willen realiseren, al dan niet wettelijk, om ook daadwerkelijk van dezelfde systemen gebruik te kunnen maken.

Positionering

Indien de Belangenbehartiger onderdeel wordt van de DTsl en/of de BD, ligt het voor de hand dat in de informatiebehoefte voor de Belangenbehartiger voorzien kan worden door de betreffende dienst zelf. Dit daargelaten, de vraag of er dan nog specifieke vraagstukken binnen die dienst rijzen omtrent de ontheffing geheimhoudingsplicht (artikel 43 C Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994). Indien de Belangenbehartiger onderdeel zou worden van de IBTD is denkbaar dat 'meegelift' wordt op de regels en bevoegdheden die reeds voor de IBTD in het leven zijn geroepen om over de benodigde informatie te kunnen beschikken. Denk dan aan de ministeriele regeling taakuitoefening en bevoegdheden maar ook de permanente ontheffing van de geheimhouding. Hierbij geldt wel dat deze regels en bevoegdheden beschouwd (en mogelijk herschreven/uitgebreid) moeten worden tegen het licht van een ontwikkeling dat de Belangenbehartiger onderdeel zou worden van de IBTD. Een belangrijke vraag is natuurlijk of de taken van de IBTD en straks de Belangenbehartiger dusdanig verenigbaar/vergelijkbaar zijn, dat een dergelijk 'meeliften' legitiem is: dat zou het geval kunnen zijn als de taken van de Belangenbehartiger als een soort 'afgeleide' van de taken van de IBTD zou kunnen worden gezien.

Het is de vraag of dit opgaat: de IBTD houdt als rijksinspectie (op een reflectieve manier) toezicht o.a. op de kwaliteit van de dienstverlening door de uitvoerende Diensten van Financiën, terwijl de Belangenbehartiger knelpunten op casusniveau in de uitvoering wil oplossen. Dat zijn andersoortige taken. Dat beide instanties elkaar kunnen versterken moge duidelijk zijn en dat zij deels overlappende bevoegdheden zullen krijgen ook (waarbij de bevoegdheden van de Belangenbehartiger behoorlijk vergaand zullen moeten zijn vanwege de casusbehandeling). Op

⁸ Artikel 43c lid 1 sub a onder 3 Uitvoeringsregeling algemene wet inzake rijksbelastingen 1994

zichzelf zijn dit volgens ons onvoldoende argumenten om de Belangenbehartiger onder te brengen als kamer bij de IBTD.

Systemiekritiek

In het kader van de uitoefening van de aan haar opgedragen taken, zoals bovenstaand onder punt twee beschreven, verricht de IBTD verschillende soorten onderzoek. Het kan gaan om thematisch, systeemgericht en actualiteitsonderzoek.

Uit het werkprogramma IBTD 2024: In het advies voor onze oprichting staat dat de reflectieve functie voorop moet staan in ons toezicht. Reflectief toezicht betekent dat de IBTD (onzes inziens) als inspectie als het ware boven de domeinen hangen om problemen en risico's in het systeem te zien, deze vervolgens te agenderen, te spiegelen en daarover het gesprek te voeren.

Meldingen van problematiek, soms zijnde signalen, zullen via verschillende kanalen binnenkomen bij de Belangenbehartiger: welke positie je ook kiest. Via casussen die spelen bij de Diensten zelf maar ook via contactpartijen zoals sociaal raadslieden. Dat betekent dat je altijd na moet denken over een wijze waarop je met signalen omgaat en je dus zal moeten verhouden tot de signalen die bij andere partijen/dienstonderdelen binnen komen en de wijze waarop dat gebeurt. Belangrijk is dat de Belangenbehartiger duidelijke afspraken heeft met de andere dienstonderdelen van Financien wie welk signaal oppakt. Dat kan alleen als ieders rol en taken duidelijk zijn en er duidelijke doorverwijzingslijnen bestaan. Daarbij constateerde we ook, ook in gesprek met de IBTD, dat onderlinge samenwerking op systeemkritiek essentieel is. Hoe die inkadering en samenwerking eruit komen te zien wordt in de inrichtingsfase nader onderzocht.

4.2 Onderdeel van BD en/of DTs

We hebben de positie van kritische bondgenoot ingenomen in de eerste rapportage. Die positie (hoewel toen nog vooral op gevoelsniveau) impliceert nabijheid, samenwerking en een gedeeld doel. Aan de andere kant moet de Belangenbehartiger op enige wijze onafhankelijk blijven. Uit alle voorgaande elementen (onderzoeken, rapporten, burgerpanel, rechtsvergelijkend) maar vooral ook uit de honderden gesprekken blijkt dat onafhankelijkheid heel belangrijk is en wordt gevonden om in het bestaande systeem waarde toe te voegen.

Taken

De kerntaken van de Belastingdienst zijn het:⁹

- Heffen, controleren en innen van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen;
- Controleren of de wetgeving op het gebied van economische ordening wordt nageleefd;
- Opsporen en bestrijden van financiële fraude en belastingfraude.

Dienst Toeslagen is verantwoordelijk voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen). Dat is hun kerntaak.

De Belangenbehartiger wil knelpunten oplossen die zich bij beide Diensten voordoen bij de uitvoering van de hierboven genoemde taken. Het gaat dan om knelpunten op casusniveau waar burgers en bedrijven tegenaan lopen. De Belangenbehartiger wil uitdrukkelijk geen tweede Belastingdienst of Dienst Toeslagen zijn: aan de bestaande dienstverlening wordt niet getornd. Het stimuleren en adviseren van- en over het bevorderen van praktische rechtsbescherming door de Diensten zelf, zien we als een andere belangrijke taak van de Belangenbehartiger (kritische vriend). Daarmee zijn de taken van de Belangenbehartiger en die van de Diensten verschillend maar wel complementair. De Belangenbehartiger staat bij voorkeur naast de Diensten om samen met hen casussen, over zo min mogelijk schijven, minnelijk op te lossen. Het helpt hierbij als de lijnen kort zijn om zo voor elke casus, snel en eenvoudig tot een oplossing te komen.

⁹ <https://over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/organisatie-en-taken/#:~:text=De%20Belastingdienst%20is%20verantwoordelijk%20voor,van%20economische%20ordening%20wordt%20nageleefd.>

Het kwartiermakersteam is van mening dat, gezien de gewenste taakuitoefening van de Belangenbehartiger, deze het beste naast en niet binnen de Diensten georganiseerd wordt.

Signalen en systeemkritiek

De ontwikkeling van die leercirkel zijn de Diensten nog niet 'klaar', maar ze zijn wel hard aan de weg aan het timmeren om het lerend vermogen van de organisaties te verbeteren. De Belangenbehartiger zou gezien de betrokkenheid door maatschappelijke organisaties binnen het netwerk van de Belangenbehartiger, daar goed bij kunnen helpen. Het onderscheid tussen signalen van intern en de signalen van buiten naar binnen is wel belangrijk. De Diensten investeren allebei in het werkend krijgen van een goede interne leercirkel vanuit hun (primaire) processen. De werking hiervan is afhankelijk van een werkend proces en mechanisme rondom leren van signalen (ophalen t/m oplossen). De Belangenbehartiger heeft in principe geen bemoeienis met die ambitie binnen de Diensten. Tegelijkertijd zijn de Diensten voor het oplossen van problematiek ten dele ook afhankelijk van hun opdrachtgevers en de politiek. Dan kan de Belangenbehartiger mogelijk wel een relevante rol innemen, vooral als de signalen van de Diensten zelf, en de signalen van de Belangenbehartiger op dezelfde thematiek/problematiek ziet.

Voor het kwartiermakerteam voelt het daarom voor de hand liggen dat de Belangenbehartiger wel op enige wijze een structurele aansluiting op het signalenproces van de Diensten verkrijgt. Aansluiting op bijvoorbeeld 'De Stand van de Uitvoering' (niet alleen het eindproduct), inzicht in wat er gebeurt op het werkend krijgen van leercirkels binnen de Diensten, aanzitten aan strategische tafels zoals het strategisch overleg dat de Diensten voeren met maatschappelijke partijen zoals ouderenbond, vakbonden e.d.

Bevoegdheden

De BD en DTsl hebben logischerwijs verregaande bevoegdheden om hun eigen taken uit te voeren. Bijvoorbeeld bevoegdheden op het gebied van beslissen en besluiten, toegang tot informatie, discretionaire bevoegdheid op sommige vlakken, vaktechnische en management escalatie, enzovoort. In die zin zitten er veel praktische voordelen aan ook formele 'nabijheid' van een Belangenbehartiger bij de Diensten. In zulks geval zijn de bevoegdheden voor de Belangenbehartiger relatief eenvoudig geregeld.

Evenwel, de Belangenbehartiger wil en moet ook buiten de domeinen van de Diensten opereren (met mandaat). Daarbij is te denken aan individuele rapportage naar de kamer, het vrijuit mogen praten met volksvertegenwoordigers, ongeraagd advies richting bijvoorbeeld DG FZ. Kortom de bevoegdheden gericht op de Diensten zelf zijn adequaat, maar niet ruim genoeg en zelfs dikwijls onverenigbaar (met bijvoorbeeld de opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar driehoek) om in het hele stelsel op te treden. We denken daarbij ook aan de relatie met DG FZ. Mocht de Belangenbehartiger ook richting DG FZ als opdrachtgever van de BD op enige wijze willen optreden (bijvoorbeeld adviserend of informerend) of ten aanzien van de verschillende opdrachtgevers van DTsl, dan zou dat vanuit de diensten een verwarring of verstrengeling van belangen betekenen.

4.3 Aparte SG-kolom

Een positioneringsoptie die ook onderzocht is, is die van een onafhankelijk bureau binnen het ministerie. Het team is ervanuit gegaan dat hiermee is bedoeld: een apart dienstonderdeel binnen Financiën.

Wanneer je de belangen van een burger behartigt, kan het zeer behulpzaam zijn om geen onderdeel te zijn van de diensten die (ingrijpende) besluiten neemt ten aanzien van deze burger. En staande buiten deze organisaties, geeft als belangrijk voordeel dat als gelijkwaardige partij 'naast' de medewerkers van die diensten staat.

In de situatie dat de Belangenbehartiger een eigen dienstonderdeel naast alle andere dienstonderdelen van Financiën wordt, moet de informatiestroom aan de Belangenbehartiger afgestemd worden op de informatie waar de diensten over beschikken. Denkbaar is dat het noodzakelijk is een verplichting voor alle medewerkers van Financiën in het leven te roepen, om informatie te delen met de Belangenbehartiger (net als die geldt voor de IBTD). In het kader van de onafhankelijkheid zal centraal moeten staan dat de Belangenbehartiger zelf bepaalt welke

informatie zij nodig acht in het kader van haar taakuitoefening. Daarnaast geldt dat voor zover de Belangenbehartiger voor zijn taakuitoefening, toegang nodig heeft tot gegevens van belastingplichtigen of toeslaggerechtigden, hiervoor de benodigde basis wordt gelegd. Denk aan een (permanente) ontheffing van de fiscale geheimhouding dan wel het in het leven roepen van gelijke bevoegdheden die medewerkers van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen hebben in casuïstiek.

Mede in het licht van de wens om onafhankelijk te zijn, en in aanvulling van alle opmerkingen t.a.v. de IBTD en BD en DTsl, lijken de belangrijkste argumenten om de Belangenbehartiger een eigen dienstonderdeel te laten zijn:

- de Belangenbehartiger ressorteert dan rechtstreeks onder de SG en heeft daarmee de kortste lijn naar de minister en daarmee de politiek.
- de Belangenbehartiger valt dan niet onder de verantwoordelijkheid (en daarmee ook zeggenschap) van een ander dienstonderdeel / ander DG.
- vanwege de gewenste doorzettingsmacht van de Belangenbehartiger is het goed als hij nevensgeschikt is aan de andere dienstonderdelen van Financiën. Als onderdeel van een ander dienstonderdeel, zou het ene dienstonderdeel daarmee een vorm van macht ten opzichte van de andere hebben. Dat lijkt onwenselijk en tevens onnodig bemoeilijkend bij het in principe in de minne willen schikken van casuïstiek.
- vanwege de wens om een kritische vriend (bondgenoot) van de uitvoerders te zijn, is het goed om uit te stralen dat de Belangenbehartiger op gelijke hoogte acteert als diezelfde diensten ("vrienden zijn gelijkwaardig").
- de Belangenbehartiger zou, om effectief te kunnen zijn in en onafhankelijk, geen onderdeel moeten zijn van een van de partijen binnen de sturingsdriehoek (SG-cluster/eigenaar-DGFZ/opdrachtgever-DGBD+DGTsl/opdrachtnemers).

5. Reflectie op onderzoeken/rapporten

In het onderzoek zijn tenminste maar niet uitputtend, meegenomen: de uitkomsten van het burgeronderzoek ('Burgerpanel'), de bevindingen van het rapport 'Burgers beter beschermd' van de commissie praktische rechtsbescherming en de aanbevelingen van het onderzoek van de studenten van de UvA.

(1) Burgeronderzoek

Het burgeronderzoek heeft geleid tot inzichten over thema's zoals onafhankelijkheid ten opzichte van oplossend vermogen en anderszins over de perceptie van Belangenbehartiger door de potentiële doelgroep.¹⁰

In het panel zijn onder meer de volgende vragen gesteld:

- Wat vinden burgers belangrijk als het gaat om het zoeken/krijgen van (juridische) fiscale hulp?
 - Aan welke zaken hebben burgers behoefte en wat levert hun dit op?
 - In hoeverre is het voor de respondenten belangrijk dat de rechtshulp onafhankelijk, laagdrempelig, snel, deskundig, persoonlijk, doeltreffend en rechtszeker is en er beslissingsbevoegdheid is?
- a. Onafhankelijkheid wordt belangrijk gevonden als er sprake is van een conflict. Voor het oplossen van problemen vindt men het vooral belangrijk dat er voldoende bevoegdheden zijn (en het probleem daadwerkelijk wordt opgelost). De taken, bevoegdheden en positionering in het advies van de Kwartiermaker tracht recht te doen aan deze verhouding tussen onafhankelijkheid en daadkracht.
- b. Voldoende budget, voldoende kennis/vakmanschap en het zijn van 'aanvullend op bestaande loketten' worden als randvoorwaarden meegegeven voor de haalbaarheid.

(2) 'Burgers beter beschermd'

Het rapport 'Burgers beter beschermd' door de CPRB geeft interessante inzichten over hoe de overheid c.q. de diensten zouden moeten handelen in bepaalde gevallen.¹¹ Het rapport dateert van april 2021 en er is in de tussentijd ook bij de BD en DTsl heel veel dingen gebeurd, waaronder ook zeer positieve ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld menselijke maat. Tegelijkertijd zijn de inzichten van dit rapport onverminderd relevant. We verwijzen bijvoorbeeld over de passage(s) ten aanzien van magistratelijk handelen maar ook de ideeën over dubbele vaktechniek. We onderhouden tevens contact met de voorzitter van de commissie om onze ideeën en denkbeelden te toetsen. Voorts:

- a. Het huidige aanbod van fiscale (rechts)hulp kan het best worden getypeerd als een lappendeken. Het is een onsaamhangend geheel van goed bedoelende instanties, maar slecht op elkaar afgestemd. Ook zijn er nauwelijks feedback en leerprocessen mogelijk tussen hen en daarbinnen. Voor de gebrekkige geografische dekking van alle instanties wordt verwezen naar de landkaart in het rapport. De Belangenbehartiger zal afhankelijk zijn van 'deze' eerstelijns hulp en de werking en dekking daarvan is aldus randvoorwaardelijk voor goed functioneren van de Belangenbehartiger. Daarom zal bij de Belangenbehartiger een inspanningsverplichting liggen om bij te dragen aan verbetering ervan. Gelijkertijd is dit een probleem binnen de hele Rijksoverheid, dat ook bij andere departementen onder de aandacht is en waaraan wordt gewerkt.
- b. Het feit dat veel instanties werken met restrictieve toelatingseisen om in aanmerking te komen voor fiscale (rechts)hulp draagt niet bij aan de rechtsbescherming van belastingplichtigen. Restricties betreffen onder meer: woonplaats, inkomen, vermogen en ondernemerschap. De

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/documenten/kamerstukken/2023/07/05/rapportage-burgerpanelonderzoek-laagdrempelige-onafhankelijke-fiscale-rechtshulp>

¹¹ Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (2021). 'Burgers beter beschermd'. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/22/1rapport-burgers-beter-beschermd>

Belangenbehartiger zal in de restricties in de 'trage' van casus voldoende laagdrempelig moeten zijn.

- c. De bestaande instanties in Nederland verlenen vooral fiscale hulp, zoals het verstrekken van informatie en het bieden van hulp bij aangiften. Alleen de Escala- en Stella teams van de BD bieden individuele belastingplichtigen directe ondersteuning. Dit zijn echter noodremtrajecten voor ernstige situaties. De Belangenbehartiger ziet dat dit soort individuele maatwerkbehandeling zeer belangrijk en waardevol is voor de mensen die in zich in ingewikkelde, schrijnende of acute situaties bevinden. Een aansluiting van de Belangenbehartiger (in het kader van een regiefunctie) op deze instrumenten is belangrijk. Dit onderstreept het belang van nabijheid (snelle en warme doorverwijzing) en regiefunctie (ook feedback op resultaat en eventueel betrekken van andere partijen zoals gemeenten).
- d. Tot slot ontbreekt het de bestaande instanties in Nederland aan een 'escalatie-mechanisme'. Zij beschikken niet over bevoegdheden om de rechten van belastingplichtigen te beschermen door bepaalde keuzes af te dwingen die bijvoorbeeld helpen bij het "bevriezen" van zaken of het minnelijk schikken van fiscale geschillen en/of conflicten. Dit is de belangrijkste focus van de Belangenbehartiger. Vooral het minnelijk oplossen van vastgelopen problemen met als stok achter de deur een escalatiemechanisme is aanvullend op het huidige systeem. De 'pauze-knop' of 'bevriezen' zal nader worden onderzocht in de inrichtingsfase.

Zoals toegezegd aan de Kamer zijn de uitkomsten van het burgeronderzoek en het rapport Burgers beter beschermd meegenomen in het onderzoek welke taken, bevoegdheden en positie de Belangenbehartiger zou moeten krijgen. Het kwartiermakersteam heeft de uitkomsten van het burgeronderzoek en het rapport in relatie tot de opdracht als volgt gewaardeerd.

Er wordt momenteel vanuit verschillende invalshoeken geïnvesteerd in de één-loket gedachte. Na een lange periode van digitalisering, zien we dat een grote groep burgers behoefte heeft aan ergens binnenlopen. We geloven in de noodzaak om deze lappendeken overzichtelijker en toegankelijker te maken, maar zien hierin geen rol voor de Belangenbehartiger de Belangenbehartiger. Waar de Belangenbehartiging wel een rol heeft, is in de mogelijkheid om vanuit de eerstelijns sociaaljuridische hulpverlening te kunnen escaleren naar een niveau met doorzettingsmacht. Niet om op de noodrem te stappen, maar juist om te bemiddelen, tot een rechtvaardig besluit te komen en samen met de eerstelijnsvoorziening en uitvoerende Diensten tot verbeteringen te komen. De geleerde lessen van wat burgers nodig hebben en verwachten van een Belangenbehartiger nemen wij mee in de inrichting van een tweedelijnsvoorziening. De Belangenbehartiger is er voor de helpers.

(3) Rechtsvergelijkend onderzoek

Het rechtsvergelijkend onderzoek naar Laagdrempelige fiscale onafhankelijke rechtshulp (hierna: LOFR) geeft ook een aantal praktische aanbevelingen voor Nederland om in acht te nemen bij het realiseren van een LOFR en/of Belangenbehartiger:¹²

a. Laagdrempelig

In dit onderzoek betekent 'laagdrempelig' dat (fiscale) rechtshulp gemakkelijk te bereiken is en voor iedereen te begrijpen valt. Bij het uitwerken van de karakteristiek laagdrempelig blijkt uit de internationale rechtsvergelijking dat de volgende aspecten relevant zijn:

- i. Leg heldere grondslag
- ii. Handvest rechten van belastingplichtigen
- iii. Maak maximaal gebruik van de bestaande instanties
- iv. Geen toegangseisen
- v. Intake en zaakbehandelaar

¹² Onderzoek in het kader van het samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap: Studenten van de UvA in samenwerking met de Bond voor Belastingbetalers (2023). Gehoord, Vertrouwd, Beschermd: Eindrapport van het onderzoek naar een laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp in Nederland.

vi. Herschik fiscale (rechts)hulp dienstverlening van BD

b. Onafhankelijk

In dit onderzoek betekent 'onafhankelijk' dat de fiscale rechtshulp wordt geboden door een instantie die vrij en zelfstandig is, oftewel van niemand afhankelijk is. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- i. Autonomie van de organisatie
- ii. Ongeclausuleerde en directe toegang tot gegevens
- iii. Escalatiemechanisme
- iv. Benoeming bestuurder

c. Fiscale (rechts)hulp

In dit onderzoek betekent 'fiscale (rechts)hulp' het bieden van ondersteuning aan individuele belastingplichtigen. Fiscale hulp betreft in deze interpretatie het bieden van advies en assistentie. Fiscale rechtshulp ziet hierbij op het bieden ondersteuning bij juridische en wetgevingskwesties. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- i. Het gaat om Belastingdienst én om Toeslagen
- ii. Zorg voor adequate intake
- iii. Voorkom onnodig beroep op rechtsbijstand

d. Volksvertegenwoordiging

Het motto 'no taxation without representation' is inmiddels 250 jaar oud, maar is tot op de dag van vandaag actueel. Alleen daarom al is de rol van de volksvertegenwoordiging belangrijk bij het bieden van adequate fiscale rechtshulp. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- i. Directe rapportageplicht
- ii. Signaleringsfunctie en systeemkritiek
- iii. Benut de kracht en netwerk van politieke partijen
- iv. Extra budget voor eerstelijnsinstanties

e. Belang van belastingplichtigen

- i. Dubbele vaktechniek
- ii. Start aanvullend onderzoek

De aanbevelingen en informatie uit het rechtsvergelijkend onderzoek van de UvA hebben mede geleid tot de inzichten over o.m. doorzettingsmacht (te weten: noodzaak voor het organiseren van een vorm van escalatiemechanisme). Over toegang tot informatie (te weten: noodzaak voor ongeclausuleerde directe toegang tot gegevens van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden). En governance (te weten: noodzaak om -mede met het oog op directe toegang tot gegevens- de Belangenbehartiger een apart dienstonderdeel in de hoofdstructuur van het ministerie van Financien te laten zijn met een zo kort mogelijke lijn naar het parlement).

(4) Seminar LOFR

In de beginfase van het project LOFR (voorfase van Belangenbehartiger) is een seminar gehouden met een groot aantal relevante stakeholders, waarbij inzichten zijn gebundeld in een argumentenkaart. Ook deze inzichten liggen deels ten grondslag aan het onderliggend advies.

(5) WRR 'Weten is nog geen doen'

In de opdracht van de Kwartiermaker is toegezegd dat zover beschikbaar psychologische- en gedragsinzichten worden meegenomen bij de vormgeving van de fiscale rechtshulp :1) begrensd doenvermogen (...); 2) beperkte kennis en begrip (...); 3) mispercepties en cognitieve vooroordelen. Immers, het stelsel van belastingen en DTsl maar ook de actoren daaromheen

moeten toegankelijk, begrijpelijk en voorspelbaar zijn voor juist de burgers die voor hun bestaanszekerheid het meest van de overheid afhankelijk zijn. Tegelijkertijd zien we dat in het algemeen de complexiteit juist het grootst is voor de burgers met een beperkt doenvermogen. Alle gedragsinzichten die er liggen voor burgers, gelden ook voor de helpers, hun leidinggevend en onze volksvertegenwoordigers. Dat betekent dat de Belangenbehartiger de mens centraal moet blijven zetten en zich daarvan bewust moet blijven

Het rapport "Weten is nog geen doen" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de 'Doenvermogen tools' en 'Doenvermogen toets' geven ons in deze ontwerpfase en vooral de inrichtingsfase handvatten om inzichten over het onderwerp 'doenvermogen' en 'redzaamheid' te hanteren. Enkele korte opmerkingen:

a. Weten is nog geen doen

Het rapport "Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid" van de WRR benadrukt de complexiteit van redzaamheid, waarbij het vermogen van individuen om zelfstandig en doelgericht te handelen niet alleen afhankelijk is van individuele capaciteiten, maar ook van omgevingsfactoren.¹³ Het benadrukt dat het verstrekken van kennis en informatie niet automatisch leidt tot gedragsverandering en pleit voor een verschuiving in het beleid naar meer aandacht voor de contextuele omgeving waarin mensen beslissingen nemen. De samenwerking tussen verschillende actoren, inclusief overheid, bedrijfsleven en individuen zelf, wordt benadrukt als essentieel voor het bevorderen van redzaamheid door het creëren van ondersteunende omgevingen voor weloverwogen keuzes.

b. Doenvermogen tools

Doenvermogen tools van de WRR: De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in het kader van haar onderzoek naar beleidsvraagstukken een reeks instrumenten ontwikkeld die gericht zijn op het begrijpen en verbeteren van het doenvermogen van individuen. Doenvermogen verwijst naar het vermogen van mensen om op een weloverwogen manier keuzes te maken en acties te ondernemen die in overeenstemming zijn met hun eigen belangen. De doenvermogen tools van de WRR omvatten onder andere conceptuele modellen, methoden voor gedragsanalyse en praktische richtlijnen die kunnen worden gebruikt door beleidsmakers en andere belanghebbenden om beleid en Diensten te ontwikkelen die rekening houden met de beperkingen en mogelijkheden van individuen op het gebied van doenvermogen.

c. Doenvermogen toets

De doenvermogen toets is een instrument dat is ontwikkeld door de WRR om beleidsvoorstellen en regelgeving (vooraf) te evalueren op hun impact op het doenvermogen van burgers. Het doel van de doenvermogen toets is om te realiseren dat 'de wet' niet alleen 'kenbaar' maar ook 'kunbaar' is.

De toets omvat enkele procesmatige vragen en enkele inhoudelijke vragen zoals: zijn alle relevante doelgroepen betrokken? Maar ook wat zijn de gevolgen van fouten of inertie t.a.v. een bepaald formulier of een beslissing. Hoeveel doenvermogen vereist een beroep op een hardheidclausule als die er is?

Kortom, de WRR's doenvermogen tools bieden een set van inzichten en methoden voor het begrijpen en verbeteren van het doenvermogen van individuen, terwijl de doenvermogen toets specifiek gericht is op het evalueren van beleidsvoorstellen op hun impact op het doenvermogen. Bepaalde elementen vanuit o.a. dit rapport en deze tools zullen voornamelijk ook in de inrichtingsfase helpen om de interactie met en rondom de Belangenbehartiger ook 'doenbaar' te maken.

(6) Wet versterking waarborgfunctie Awb

Dit wetsvoorstel dat op dit moment in consultatie is (tot 31 juli 2024), past de Algemene wet bestuursrecht aan. Deze aanpassing heeft tot doel de overheid te stimuleren besluiten voor burgers begrijpelijker te maken, zich bij de uitvoering van taken meer te verplaatsen in de burger en zich

¹³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid. Amsterdam University Press.

minder formeel op te stellen. Dit wetgevingstraject wordt tijdens de inrichtingsfase gevolgd en kan in die fase zeer relevant zijn voor te maken keuzes.

6. Relevante c.q. bruikbare elementen van het systeem uit Verenigde Staten

Systeem van toezicht, controle en casusbehandeling

In de Verenigde Staten is een aantal partijen binnen het Ministerie van Financiën (Department of the Treasury) betrokken bij toezicht, controle of anderszins het handelen van de Belastingdienst (Internal Revenue Service, hierna: IRS). Dit zijn de IRS Oversight Board, de Treasury Inspector General for Tax Administration (TIGTA) en de Taxpayer Advocate Service (TAS). Zij zijn betrokken bij verschillende aspecten van de werking van de Internal Revenue Service (IRS), maar ze hebben elk hun eigen specifieke rol en verantwoordelijkheden.

IRS Oversight Board: Dit orgaan houdt toezicht op het beleid, de strategieën en de prestaties van de IRS. Het biedt advies aan de IRS-commissaris en het Congres en zorgt voor transparantie en verantwoording binnen de IRS.

Treasury Inspector General for Tax Administration (TIGTA): TIGTA voert onderzoeken uit naar wangedrag, fraude, verspilling en misbruik binnen de IRS. Het houdt toezicht op de efficiëntie en effectiviteit van IRS-operaties en -programma's en handhaaft de naleving van wetten en voorschriften binnen de IRS.

Taxpayer Advocate Service (TAS): TAS is een onafhankelijke organisatie binnen de IRS die belastingbetalers helpt bij het oplossen van problemen en geschillen met de IRS. Het biedt gratis hulp aan belastingbetalers die problemen ondervinden die ze niet kunnen oplossen via normale IRS-kanalen. TAS vertegenwoordigt de belangen van belastingbetalers en pleit voor eerlijke behandeling door de IRS.

Taxpayer Advocate Service

(1) Inleidend

De Belangenbehartiger is vergeleken met bovenstaande Amerikaanse instituten meest vergelijkbaar met de Taxpayer Advocate Service (hierna: TAS). De commissie Praktische rechtsbescherming vindt een (te) vergelijkbare toepassing in het Nederlandse stelsel onwenselijk.¹⁴ Staatssecretaris Van Rij heeft echter wel toegezegd te kijken welke elementen in het Amerikaanse systeem zitten die in positieve zin aanvullend kunnen zijn op het Nederlandse stelsel.¹⁵

De primaire missie van de TAS is belastingplichtigen te helpen bij het oplossen van complexe belastingkwesties en kwetsbare belastingplichtigen te beschermen. Daarnaast is TAS belast met het doen van aanbevelingen om het belastingstelsel te verbeteren en het bewustzijn van de rechten van belastingplichtigen te bevorderen.¹⁶

Los van het feit dat de TAS uit de Verenigde Staten expliciet wordt aangehaald in het coalitieakkoord, zijn er meerdere redenen om deze instantie mee te nemen in het onderzoek. De taken, bevoegdheden en organisatie van de TAS zijn belangrijk om te leren op welke manier de Belangenbehartiger effectief kan zijn. De werkwijze van de TAS is tevens interessant, omdat de burger vanaf het begin van de procedure wordt begeleid en de TAS ervoor zorgt dat de burger gedurende het conflict met de IRS correct wordt behandeld. Daarnaast is de signaleringsfunctie van de TAS een belangrijke component. Het signaleren van veel voorkomende conflicten in combinatie

¹⁴ 'Burgers beter beschermd', pagina 101-102.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/01/kamerbrief-laagdrempelige-onafhankelijke-fiscale-rechtshulp>

¹⁶ Vertrouwd, Beschermd: Eindrapport van het onderzoek naar een laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp in Nederland, pagina 45 .

met de rapportageplicht zorgt ervoor dat veelvoorkomende problemen op korte termijn op de politieke agenda komen te staan. Deze elementen maken dat de TAS als instantie meegenomen moet worden in het rechtsvergelijkende onderdeel van onderhavig onderzoek.

(2) Taken en bevoegdheden

De Taxpayer Advocate Service (TAS) heeft als belangrijkste doelstelling het helpen bij het oplossen van conflicten tussen belastingbetalers en de Internal Revenue Service (IRS), het identificeren van problematische gebieden in de omgang met de IRS, het voorstellen van administratieve praktijken om deze problemen te verminderen, en het identificeren van mogelijke wetswijzigingen om problemen te verlichten.

De geschiedenis van de TAS, die teruggaat tot de oprichting ervan in 1988 als het bureau van de Taxpayer Ombudsman, toont in de jaren erna een evolutie naar een sterkere positionering en rapportagemogelijkheden binnen de IRS. Aan het hoofd van de TAS staat de National Taxpayer Advocate (hierna NTA).

De TAS heeft zowel wettelijke als gedelegeerde bevoegdheden, waaronder de mogelijkheid om Taxpayer Assistance Orders (TAO's) uit te vaardigen voor urgente problemen van belastingbetalers. De criteria voor het opleggen van een TAO omvatten criteria zoals 'significant hardship' veroorzaakt door de toepassing van de wet door de IRS, het ontbreken van alternatieve oplossingen en het falen van de IRS om aanbevolen oplossingen te implementeren. Deze bevoegdheden bieden een mechanisme voor escalatie van problemen naar hogere niveaus binnen de IRS en kunnen leiden tot directe interventie om problemen op te lossen.

Naast individuele belastingbetalers helpt de TAS ook bij het identificeren en aanpakken van structurele problemen in de uitvoering van belastingwetten. De TAS heeft heldere escalatiemechanismen voor zowel individuele gevallen als systeemproblemen, met duidelijke termijnen voor actie. Daarnaast biedt de TAS bescherming aan kwetsbare belastingbetalers, doet aanbevelingen ter verbetering van het belastingstelsel, en bevordert bewustwording van de rechten van belastingplichtigen. De intakevereisten voor de TAS zijn inspirerend voor de Belangenbehartiger, waarbij de nadruk ligt op het minimaliseren van economische en systemische lasten voor belastingbetalers, het behartigen van hun belangen en het bevorderen van algemeen belang.

In Nederland kan het model van de TAS ook als inspiratie dienen voor de Belangenbehartiger, met nadruk op inspanningsverplichtingen, escalatiemechanismen en bescherming van kwetsbare belastingbetalers en toeslaggerechtigden. Daarbij moet gemarkeerd worden dat een deel van de taakgebieden van de TAS maar ook de TIGTA en de Oversight Board in Nederland zijn belegd bij de IBTD, Rekenkamer, Ombudsman, e.a.. Waarbij in de VS wel een duidelijke scheiding bestaat tussen de partijen die controleren en/of toezicht houden en de TAS.

(3) Governance en volksvertegenwoordiging

De Taxpayer Advocate Service (TAS) heeft deels een wettelijke basis en maakt deel uit van de Amerikaanse belastingdienst: de IRS. De TAS heeft directe toegang tot IRS-gegevens van belastingbetalers, maar voor systeemdata moet de TAS een verzoek indienen bij de IRS.

Aan het hoofd van de TAS staat de National Taxpayers Advocate (NTA), benoemd door de minister van Financiën maar rapporterend aan de Directeur-Generaal van de IRS.

De TAS is verantwoordelijk voor minstens één kantoor in elke staat van de VS, met in totaal 1.800 medewerkers, wat naar rato zou betekenen dat de Belangenbehartiger in Nederland bijna 100 medewerkers zou moeten hebben.

De TAS heeft de bevoegdheid om twee keer per jaar aan het Congress (Huis van Afgevaardigden en Senaat) te rapporteren.

(4) Onafhankelijkheid

De Taxpayer Advocate Service (TAS) heeft een onafhankelijke positie binnen de IRS, wat blijkt uit aparte telefoon- en faxnummers en de verplichting voor TAS-medewerkers om belastingplichtigen

te informeren over hun onafhankelijkheid van de IRS en hun directe rapportage aan het Congres via de National Taxpayer Advocate (NTA).

De NTA moet een achtergrond hebben in klantenservice, fiscaal recht en ervaring hebben met het vertegenwoordigen van belastingplichtigen. Bovendien mag de NTA twee jaar voor en vijf jaar na aanstelling bij de TAS niet werken bij de IRS, wat de onafhankelijkheid versterkt.

Echter, de keuze van de NTA gebeurt in samenwerking met de IRS-commissaris, wat twijfels kan oproepen over de onafhankelijkheid, vooral omdat beide organisaties binnen de IRS vallen.

Daarnaast veroorzaakt de structuur van de TAS binnen de IRS frictie en conflict, aangezien het belastingplichtigen helpt bij conflicten met de IRS, terwijl het binnen de IRS is ingebed.

Een van de conflicten die momenteel spelen is dat zowel de IRS als de TAS gebruik moeten maken van dezelfde advocaten. Volgens Nina Olsen en Kim Stewart (EDSA van de TAS) kan dit "vragen oproepen over onze onafhankelijkheid".

(5) Nadrukkelijke aanbevelingen/opmerkingen Nina Olsen in podcast

Nina Olsen was in 2022 te gast in de podcast 'Betrouwbare Bronnen' waar ze vertelde over de oprichting van de TAS, de functie van NAT en een reflectie gaf op waar een Nederlands vergelijkbaar initiatief rekening mee zou moeten houden.¹⁷ Dit waren enkele van die reflecties:

- a. De DTsl en BD hebben een wezenlijk andere missie en identiteit waarbij ook andere mensen en andere vaardigheden moeten worden gekend. BD is heffen en innen van Belastingen met de handhaving erbij. DTsl is in de kern het verstrekken van middelen voor levensonderhoud. Daar moet een Belangenbehartiger organisatie rekening mee houden in de inrichtingsfase.
- b. Een persoonlijk zaakbehandelaar in plaats van een wisselend behandelaar is belangrijk. Dat betekent wel iets voor arbeidsintensiviteit van de behandeling. Daarnaast is het belangrijk om zaken integraal c.q. in volle omvang te behandelen, dat ten opzichte van het bijvoorbeeld adresseren van enkelvoudige elementen.
- c. Rapportage aan tweede en eerste kamer (zonder tegenlezen bewindspersonen of DG) wordt als cruciaal omschreven.
- d. De mogelijkheid tot geven van een "bevel" met getrapte escalatie ervoor is zeer effectief gebleken. Wel is het goed de uiteindelijke beslissing bij DG of Staatssecretaris te laten, maar wel omkleed met transparantie aldus met verplichte rapportage erover.
- e. Bovenstaande is een uiting van het zijn van 'advocate' (Belangenbehartiger) en dat is meer dan een ombudsman in de optiek van Olsen.
- f. Een ongebreidelde en onbeperkte toegang tot interne gegevens van de BD en DTsl is randvoorwaardelijk voor succes. Daarnaast ook het wettelijk vastleggen van rol en mandaat.
- g. Nina Olsen noemt de Taxpayer Bill of Rights als een belangrijk element in het slagen van de TAS in het systeem zoals in de Verenigde Staten. Hieronder meer.

(6) Reflectie op Taxpayer Bill of Rights

- a. De Taxpayer Bill of Rights (hierna: TBOR) speelt een belangrijke rol bij het ondersteunen van de taakstelling van de Taxpayer Advocate Service (TAS) door de rechten van belastingbetalers te waarborgen en te versterken. De TBOR dient als een referentiekader voor de relatie tussen belastingplichtigen en de Internal Revenue Service (IRS), en het verzekert dat belastingbetalers eerlijk worden behandeld tijdens het belastingproces. Enkele manieren waarop de TBOR de TAS helpt in hun taakstelling:
 - i. Bewustwording van rechten: De TBOR biedt belastingbetalers een overzicht van hun rechten tijdens interacties met de IRS. Door belastingbetalers bewust te maken van deze rechten, kan de TAS hen beter informeren over hoe ze hun rechten kunnen uitoefenen en beschermen.

¹⁷ Jansen J. en Kroeger PG (2020, 10 juni). 275: Nina Olsen: Waarom Nederland net als de VS een Taxpayer Advocate moet krijgen [podcastaflevering]. Betrouwbare bronnen. <https://dagennacht.nl/podcast/betrouwbare-bronnen/>

- ii. Kader voor klachten en geschillen: De TBOR geeft belastingbetalers een formeel kader om klachten en geschillen met de IRS aan te pakken. Als belastingbetalers van mening zijn dat hun rechten zijn geschonden, kunnen ze de hulp van de TAS inschakelen om hun zaak te onderzoeken en te vertegenwoordigen.
- iii. Advocacy en beleidsaanbevelingen: De TBOR fungeert als basis voor de TAS om beleidsaanbevelingen te doen ter verbetering van de belastingadministratie en wetshandhaving. Door zich te baseren op de rechten die worden vermeld in de TBOR, kan de TAS pleiten voor wijzigingen in de IRS-praktijken en -procedures die mogelijk in strijd zijn met deze rechten.
- iv. Transparantie en verantwoording: De TBOR bevordert transparantie en verantwoording binnen de IRS door specifieke rechten voor belastingbetalers vast te leggen en te definiëren. Dit helpt de TAS bij het monitoren van de prestaties van de IRS en het identificeren van gebieden waar de rechten van belastingbetalers mogelijk niet worden gerespecteerd.

Kortom, de Taxpayer Bill of Rights biedt een belangrijk kader voor de werking van de Taxpayer Advocate Service door de rechten van belastingbetalers te beschermen, bewustwording te bevorderen, klachten en geschillen te faciliteren, advocacy mogelijk te maken en transparantie binnen de IRS te waarborgen.

7. Belangenbehartiger als aanvulling op bestaande dienstverlening van (de BD en DTsl)

Bij het komen tot een advies over de taken, bevoegdheden en positie is rekening gehouden met de wijze waarop een Belangenbehartiger aanvullend kan zijn op bestaande dienstverlening van de BD en DTsl. Hieronder een **niet uitputtende** samenvatting van de instrumenten die wij daarin gekend hebben (op basis van gesprekken met de Diensten).

Belastingdienst

(1) Ondersteuning Burgers en Klachten

De afdeling Ondersteuning Burgers en Klachtbehandeling (OBK) binnen de Belastingdienst Particulieren heeft verschillende werkstromen. De grootste werkstromen binnen OBK zijn klachtbehandeling, Stella, Relatiebeheer en Escala. Ook heeft afdeling OBK een belangrijke rol ten aanzien van het thema Vroegsignalering, het vroegtijdig herkennen van dreigende schuldproblematieken bij burgers.

- a. Het team Relatiebeheer behandelt geen casussen maar verwijst eventueel wel door naar andere afdelingen zoals STELLA. Het proces van relatiebeheer is gericht op het onderhouden van relaties met belangrijke maatschappelijke partijen, het faciliteren van een informatie- en leerportaal 'kennisnetwerk'. Hier kunnen bijv. vrijwilligers zich online laten bijscholen op het gebied van inkomstenbelastingen. Daarnaast is Relatiebeheer ook actief in het ophalen van signalen over knelpunten in samenwerking met die externe partners zoals vakbonden, Humanitas en Sociaal Werk Nederland.
- b. STELLA behandelt schrijnende en acute gevallen en zoekt op casusniveau naar oplossingen in het kader van de inkomstenbelasting en/of Toeslagen of faciliteert bijvoorbeeld in een aangepaste betalingsregeling. Vaak is er in deze casus' ook sprake van multiproblematiek waarbij zowel belastingen als toeslagen en de invordering betrokken zijn. STELLA is niet alleen binnen Belastingdienst Particulieren vertegenwoordigd maar ook binnen andere directies van de BD en DTsl. Tussen die partijen wordt intensief samengewerkt.
- c. Het klachtenproces bij de Belastingdienst richt zich op het beoordelen van 'behoorlijkheid', waarbij belastingplichtigen klachten kunnen indienen over het gedrag van de Belastingdienst en haar medewerkers. Deze klachten worden in beginsel niet behandeld als de gedraging ook vatbaar is voor bezwaar of beroep. In de praktijk streven klachtbehandelaars altijd naar een oplossing voor het probleem van de klager, ongeacht de omvang van het probleem. Klachten

worden ook regelmatig opgelost via praktische oplossingen, waarbij de klachtbehandelaar fungeert als een regievoerder en de schakel vormt tussen de klager, inspecteur en ontvanger. Als de klager niet tevreden is over het oordeel van de klachtbehandelaar dan kan deze daarmee naar de Nationale Ombudsman.

- d. Het Escala-team wordt ingezet wanneer er sprake is van een sterk geëscaleerd en fiscaal complex conflict dat niet oplosbaar lijkt in dossiers met burgers of ondernemers. Ze hanteren een methodologie vergelijkbaar met een medisch traject, waarbij ze een uitgebreide analyse uitvoeren, een diagnose stellen, een behandelplan opstellen, uitvoeren en na afloop monitoren. Het team behandelt momenteel een dertigtal casussen van verschillende gradaties. Het Escala-team biedt ook scholing in het voorkomen van conflicten en de-escalatie. Ze zijn bezig met het doorontwikkelen naar een expertisecentrum voor conflictmanagement en willen hun scope uitbreiden naar minder zwaar geëscaleerde conflicten.

N.b. Fiscale mediation wordt zowel intern als extern gefaciliteerd (we spraken daaromtrent ook met de vereniging voor fiscaal mediators). Mediation en richt zich voornamelijk op het herstellen van relaties.

N.b.b. Vroegsignalering is volop in ontwikkeling. Enerzijds wordt hierbij getracht om in de reguliere (klant)behandeling signalen van verminderde zelfredzaamheid of doe-vermogen op te pikken en in een vroeg, minder-geëscaleerde fase de casus al bij STELLA aan te brengen. Daarnaast wordt er vanuit een data-model getracht doelgroepen met een potentiële hulpvraag te identificeren, o.m.

(2) Dienstverlening Particulieren

- a. Bij de kantoorbalies van Belastingdienst Particulieren: Dienstverlening, wordt beperkte ondersteuning geboden bij casusbehandeling. Dit omvat hulp bij diverse belastinggerelateerde zaken zoals aangifte voor de IH, hulp bij het regelen van betalingsregelingen en het invullen van kwijtscheldingsformulieren. Ook bieden ze bijstand bij bezwaarprocedures, helpen ze bij problemen met betrekking tot buitenlandse belastingen, en beantwoorden ze vragen van ondernemers over onderwerpen zoals verzuimboetes en belastingformulieren. Daarnaast bieden ze nazorg door follow-up afspraken te maken om te controleren of alles naar wens is verlopen na wijzigingen of correspondentie.
- b. Op 13 plekken in het land zijn er steunpunten waar je binnen 5 dagen terecht kan met de vragen zoals hierboven (zelfde bevoegdheden/medewerkers als bij balies kantoren). In principe kunnen ondernemers niet terecht bij de steunpunten.
- c. Ook via het kanaal Videobellen kun je de vragen neerleggen zoals bij de balies en steunpunten.

(3) Forum fiscaal dienstverleners (MKB)

- a. Fora MKB is een landelijke special van MKB en werkt vanuit de locatie Eindhoven. Het Forateam verzorgt meerdere online platforms:
 - i. Forum Fiscaal Dienstverleners (FFD)
 - ii. Forum Salaris (FSA)
 - iii. Forum Horizontaal Toezicht (FHT)
 - iv. Goede Start BD (incl. online chat)
 - v. Forum Notarispraktijk (FNP)
 - vi. ANBI Loket
 - vii. Stichtingen en Verenigingen Loket
- b. Kenniscentrum FD
Het Kenniscentrum FD is een landelijk opererend (virtueel samengesteld) team. Zij ondersteunen en adviseren de FD-teams bij de uitvoering van hun werkzaamheden. De voorzitter van het Kenniscentrum FD adviseert de verantwoordelijke directie (MKB en/of GO) voor de uitvoering van de FD-benadering.

(4) Overig

- a. Hulp bij aangiftecampagne en semi-private initiatieven zoals de landelijke aangiftedag.

- b. Binnen de Belastingdienst is het Loket Rechtsstatelijkheid en Hardheden opgericht, zodat medewerkers op één plaats in de organisatie kunnen aangeven waar wetgeving knelt of onrechtvaardig is.
- c. De resp. programma's, projecten, opleidingen rondom menselijke maat, ruimte in het recht, versterking vakmanschap, Garage de Bedoeling, casusdialoog, etc.

Dienst Toeslagen¹⁸

Toeslagen zet in op dienstverlening die het aanvragen van een toeslag en doorgeven van wijzigingen eenvoudiger maakt en de kans op fouten of te late reacties verkleint. Dit gebeurt massaal en digitaal, maar Toeslagen staat ook klaar voor burgers die digitaal minder vaardig zijn en biedt waar nodig ook persoonlijke begeleiding in specifieke en voor de burger complexe situaties.¹⁹

(1) Direct Service Teams, Direct Doorverbinden-teams en Vraagteams

De Direct Service Teams, Direct Doorverbindenteams en de Vraagsteams zijn de tweede lijn voor burgers als de BelastingTelefoon niet toereikend is voor de vraag van de burger. Bovendien kunnen veel intermediairs (toeslagenservicepunten, vaak maatschappelijk dienstverleners waaronder sociaal raadslieden) en kinderopvangorganisaties direct met Direct Service Teams bellen (die waar nodig werkopdrachten bij de Vraagteams uitzetten)

(2) Persoonlijke begeleiding

Dit wordt door medewerkers geboden aan burgers voor wie toeslagenzaken (tijdelijk) moeilijk doenlijk is zonder dat er al sprake is van een schrijnend en multicomplexe casus (zie daarvoor onder Stella). Burgers krijgen dan tijdelijk een vast aanspreekpunt. Deze dienst wordt geboden aan burgers waarvan wij zien in onze data dat ze met hoge terugvordering(en) te maken hebben en in betaalproblemen zouden komen. Daarnaast kunnen medewerkers burgers aanmelden als ze merken dat toeslagenzaken doen voor een burger in een bepaalde situatie moeilijk doenlijk zijn en is Dienst Toeslagen een pilot gestart om ook intermediairs burgers te laten aanmelden als dat nodig zou zijn. Ook kinderopvangorganisaties kunnen burgers aanmelden voor persoonlijke begeleiding.

(3) STELLA teams.

Net als de Belastingdienst, werkt ook DTsL met STELLA teams. Veel intermediairs hebben een rechtstreekse toegang bij STELLA. Er is een nauwe samenwerking tussen de teams bij de Belastingdienst en die bij DTsL, maar het werkt iets anders. Waar de Belastingdienst STELLA al kan inzetten bij vroegsignalering, is STELLA bij DTsL eerder een laatste vangnet. De reden daarvan is dat men bij DTsL problemen al opgelost wil hebben voordat ze bij STELLA komen via bijvoorbeeld de Serviceteams, Persoonlijke begeleiding, Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek. Toeslagen wil in feite voorkomen dat zaken via STELLA moeten worden opgelost.

(4) Het klachtenteam Toeslagen

Dit richt zich net als het gelijknamige team bij de Belastingdienst op het beoordelen van 'behoorlijkheid', waarbij toeslaggerechtigden klachten kunnen indienen over het gedrag c.q. gedragingen van DTsL en haar medewerkers. Deze klachten worden in beginsel niet behandeld wanneer de gedraging ook vatbaar is voor bezwaar of beroep. In de praktijk streven klachtbehandelaars altijd naar een oplossing voor het probleem van de klager. Klachten worden ook regelmatig opgelost via praktische oplossingen, waarbij de klachtbehandelaar fungeert als verbinding met de overige teams binnen DTsL. Als de klager niet tevreden is over het oordeel van de klachtbehandelaar dan kan deze daarmee naar de Nationale Ombudsman.

(5) Team Menselijke Maat en Burgersignalen

¹⁸ Burgers kunnen niet alleen bij Toeslagen zelf terecht maar ook bij maatschappelijk dienstverleners (en bijvoorbeeld ook sociaal raadslieden) die burgers kosteloos helpen met Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen ondersteunt deze dienstverleners met voorzieningen zodat zij de burger goed kunnen helpen.

¹⁹ Jaarplan Dienst Toeslagen 2024

Bij Team Menselijke Maat en Burgersignalen kunnen alle medewerkers van DTsL aankloppen met dossiers die ze in behandeling hebben en waar ze spreekwoordelijke buikpijn van hebben. Het team staat in nauw contact met de medewerkers die werken voor signaalmanagement.

(6) Relatiebeheer

Het team Relatiebeheer onderhoudt contacten met het hulpverlenende netwerk rondom burgers heen en bouwt dit netwerk steeds meer uit, o.a. in de vorm van toeslagenservicepunten (nu zo'n 400 door het hele land). Relatiebeheer houdt hen op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen (bv webinars en een online kennisnetwerk) en informeert hen hoe ze burgers gemakkelijk en veilig kunnen helpen (via bijvoorbeeld machtigen). Ook informeren ze over de rechtstreekse inbellijnen die toeslagenservicepunten kunnen gebruiken en de manier waarop ze Stella-casussen kunnen aanmelden. Op dit moment loopt een pilot om ook het aanmelden voor persoonlijke begeleiding breder te implementeren. Daarnaast houdt het team Relatiebeheer contacten met landelijke koepels en vertegenwoordigende partijen burgers en intermediairs.

(7) De Toeslagen app

Een applicatie waarin gemakkelijk een aantal gegevens kunnen worden inziengemaakt en wijzigingen doorgegeven door burgers. Ook kunnen zij notificaties ontvangen. Deze app werkt voor alle toeslagen (voorheen alleen voor de kinderopvangtoeslag) en is onlangs live gegaan en wordt verder doorontwikkeld.

(8) Overig

Ook worden burgers, op basis van gegevens van derden (zoals de actuele inkomensgegevens, de kinderopvanglasten en gegevens over de 'doelgroepstatus' voor de kinderopvangtoeslag) gedurende het jaar geattendeerd wanneer deze gegevens niet overeenkomen met gegevens uit de aanvraag zoals doorgegeven door burgers zelf.

(9) Aansluiting/samenwerking Belastingdienst

Op een aantal vlakken maakt DTsL gebruik van processen van de Belastingdienst. Drie voorbeelden die voor het ontwerp en inrichting van de Belangenbehartiger relevant zijn:

- a. Vroegsignalering: Toeslagen is aangesloten op programma Vroegsignalering van de Belastingdienst. Bij Dienst Toeslagen is vroegsignalering in ontwikkeling en streeft na om vanuit data, signalen van medewerkers en intermediairs zo vroeg mogelijk problematische (wordende) situaties te herkennen en daarbij passende dienstverlening aan te bieden of burger op het spoor van hulp door anderen te zetten.
- b. Balies en steunpunten: DTsL kent geen eigen fysieke balies omdat er wordt samengewerkt met de Belastingdienst op dit punt. De balies en steunpunten zijn onderdeel van de organisatie van de Belastingdienst (directie Particulieren). De medewerkers zijn in dienst bij Belastingdienst/Particulieren maar voeren mede werkzaamheden namens DTsL uit. Zij hebben directe lijnen met DTsL, bijvoorbeeld met de Serviceteams. Er worden regelmatig nieuwe steunpunten geopend of initiatieven ontplooid om het werk van de balies/steunpunten te versterken.
- c. Escala-team: DTsL heeft samenwerkingsafspraken met het Escala-team bij de Belastingdienst (zie hierboven). Bij een sterk geëscaleerd en complex conflict in de toeslagen-sfeer, wordt de samenwerking opgezocht met dit team.
- d. Videobellen: burgers kunnen via de website een videobelafpraak maken. Dat is dan met 1 van de baliemedewerkers van de Belastingdienst die ook met toeslagen helpen (<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/contact/content/afpraak-maken-videobellen>).

Samenloop

In de correspondentie met de Kamer zijn twee soorten samenloop benoemd: casussen met een samenloop tussen belasting- en toeslagzaken en casussen met een samenloop op terreinen van andere uitvoeringsorganisaties. Uitgangspunt is dat de Belangenbehartiger zich richt op problemen met belastingen en/of toeslagen: dit zal tot uitdrukking komen in de taakomschrijving van de Belangenbehartiger en diens bevoegdheden om deze taken uit te kunnen voeren.

Komt er een casus binnen die samenloop kent met een terrein van een of meer andere uitvoeringsorganisaties (er zijn dus meer instanties betrokken), dan ligt het voor de hand dat de samenwerking gezocht wordt met deze uitvoerders. In de inrichtingsfase van de kwartiermaker, wordt uitgewerkt hoe deze samenwerking eruitziet. Wat daarbij wel voor de hand ligt is dat samenwerking met andere overheden mogelijk wordt gemaakt op het gebied van gegevensdeling en warme overdracht.

Voor een inkomende casus met een samenloop tussen belastingzaken en toeslagen (interne samenloop), geldt dat de Belangenbehartiger bij de (verdere) triage na kan gaan of het probleem / vraagstuk opgelost kan worden bij de uitvoerende Diensten zelf. Hierbij zijn vragen behulpzaam als: is de vraag al bekend bij de dienst(en) en wat heeft men daar al gedaan, maar ook: leent het vraagstuk zich voor oplossing/behandeling via een reeds bestaand instrument of directie/afdeling/team ondergebracht bij de dienst(en) zelf? De afgelopen maanden heeft het kwartiermakerteam immers veel geleerd en daarmee inzicht gekregen in de vele maatregelen die bij de Diensten zelf zijn genomen om vraagstukken op te lossen.

Het is belangrijk dat de Belangenbehartiger geen zaken gaat oplossen die de Dienst(en) zelf kunnen oppakken: de Belangenbehartiger moet tenslotte een 'gat' dichten. Dat de Belangenbehartiger wel de spreekwoordelijke vinger aan de pols houdt voor voortgang van de behandeling van een casus met interne samenloop, lijkt voor de hand te liggen. Dit is in het advies genoemd 'regiefunctie'.

Terzijde: De Nationale ombudsman

Enkele eigenschappen van de Nationale ombudsman zijn ook op een rijtje gezet om te leren en om te zorgen dat de taken en bevoegdheden van de Belangenbehartiger aanvullend zijn op bestaande rechtshulp instrumenten.

Context bevoegdheden en oprichting:

De Wet Nationale Ombudsman is de grondslag van het bestaan en de bevoegdheden voor de Ombudsman. Artikel 2 zegt: Er is een Nationale Ombudsman; die wordt benoemd door de Tweede Kamer; voor 6 jaar, met mogelijkheid tot verlenging.

Artikel 11 zegt: De Ombudsman heeft een bureau; de personen die daartoe behoren worden door de Ombudsman benoemd, bevorderd, etc. Artikel 78a van de Grondwet verankerd sinds 1999 zijn taak en benoeming. Artikel 1:1 van de Awb bepaalt dat de Ombudsman geen bestuursorgaan is.

Taken:

Titel 9.2 van de Awb gaat over onderzoek door de Ombudsman aangaande klachten.

- (1) Eenieder heeft het recht de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. Belangrijk om te markeren dat het aldus moet gaan over gedragingen waarbij 'behoorlijkheid' de graadmeter is. Een (fiscaal) besluit of beschikking is geen gedraging.
- (2) Daarnaast regelt de Awb een doorzendplicht (vooral bij vatbaarheid voor bezwaar), volgorde van handelen (eerst bestuursorgaan zelf), en nogmaals de beperking van de scope tot behoorlijkheid van gedragingen (resp. 9:18, 9:19, 9:20, 9:27 Awb).
- (3) Lid 3 van laatstgenoemd artikel bepaalt wel dat de Ombudsman wel aanbevelingen kan doen aan het bestuursorgaan. Dit is in het bijzonder een interessante bepaling. Evenwel staat er in de Awb zover wij weten niets over wat het bestuursorgaan te doen heeft met de aanbevelingen.
- (4) De Awb (resp. 9:22 t/m 9:24) regelt enkele uitsluitingen. Zaken die niet in behandeling worden genomen.

Bevoegdheden c.q. spelregels

Vanaf 9:29 Awb

- Er is een wettelijke plicht (op basis van de Awb) om de Nationale Ombudsman desgevraagd van inlichten te voorzien.

Wanneer een onderzoek is afgesloten, stelt de ombudsman een rapport op, waarin hij zijn bevindingen en zijn oordeel weergeeft. Hij neemt daarbij artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in acht. Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid geschonden is. De ombudsman zendt zijn rapport aan het betrokken bestuursorgaan, alsmede aan de verzoeker en aan degene op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft.

Indien de ombudsman aan het bestuursorgaan een aanbeveling doet als bedoeld in artikel 9:27, derde lid, deelt het bestuursorgaan binnen een redelijke termijn aan de ombudsman mee op welke wijze aan de aanbeveling gevolg zal worden gegeven. Indien het bestuursorgaan overweegt de aanbeveling niet op te volgen, deelt het dat met redenen omkleed aan de ombudsman mee.

Relevante factoren overig

Er is best wat overlap tussen wat de Ombudsman doet en wat de Belangenbehartiger mogelijk gaat doen. De verschillen zullen in de positionering zitten (bondgenootschap en toegang tot informatie), de scope van onderzoek (breder dan behoorlijkheid gedragingen) en de gewenste verdergaande bevoegdheid op het vlak van de aanbevelingen. Meer specifiek:

- Bondgenootschap betekent nabijheid tot de uitvoering (structureel deelnemen in bepaalde overleggen/gremia) is daarbij een kritische factor en dit gecombineerd met het beoogde escalatiemechanisme dat achter de aanbevelingsbevoegdheid van de Belangenbehartiger zou schuilen maakt de invulling van de taken verschillend.
- Belangrijk verschil is tevens dat de inhoudelijke scope van de Belangenbehartiger breder zal zijn. De Ombudsman onderzoekt 'gedragingen' op 'behoorlijkheid'. De Belangenbehartiger behandelt casus en signalen in 'brede zin' en in 'volle omvang' en in elke fase van het casusverloop. Dus in eerste instantie niet per definitie nadat bijvoorbeeld het klacht- of bezwaarproces zijn beloop heeft gehad.
- Belangrijkste codificatie van Ombudsman taken en bevoegdheden is hoofdstuk 9 Awb (klachten). Dat impliceert een sterke binding met klachten in brede zin maar a contrario ook minder binding met fiscaal inhoudelijke vraagstukken.
- Er is voor de Ombudsman ogenschijnlijk niets geregeld op het gebied van ontheffing geheimhouding of toegang tot systemen. De Ombudsman is altijd afhankelijk van medewerking vanuit de Diensten en volledige informatie. Evenwel hebben ze het recht op die informatie wettelijk gezien wel.
- Systeemkritiek: De Nationale Ombudsman publiceert rapporten over thema's waarover ze meerdere klachten krijgen. Een recent voorbeeld is klachten over etnisch profileren bij de Koninklijke marechaussee.
- De 'Behoorlijkheidswijzer' is voor de Nationale Ombudsman een soort handvest op het gebied van behoorlijk handelen. Dit kader is te beperkt voor de taken die de Belangenbehartiger wil uitvoeren ook op het snijvlak van bestuurs- en fiscaalrechtelijk handelen en bijvoorbeeld de Algemene Beginselen.
- Samenloop met de Ombudsman moet voorkomen worden, samenwerking is wenselijk. Hoe weet de Belangenbehartiger dat 'verzoeker' niet al bij Nationale ombudsman loopt. Dit moet in triage- en regiefase worden meegenomen maar ook bij het taakgebied systeemkritiek is dit relevant.