

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 820

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2021

Met mijn brief van 19 februari 2020 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de aanstelling van de adviescommissie praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken (hierna: de Commissie)¹ naar aanleiding van een motie van het lid Omtzigt.² Met deze brief wil ik u het eindrapport «Burgers beter beschermd» aanbieden³.

Ik ben de Commissie dankbaar voor haar onderzoek. In het rapport staat het burgerperspectief centraal. Uit het rapport blijkt dat sommige burgers en kleine ondernemers in de praktijk op hindernissen stuiten, waardoor zij onvoldoende rechtsbescherming ervaren in de praktijk. De overheid is er volgens de Commissie onvoldoende in geslaagd om bestaande praktische rechtsbescherming voldoende kenbaar en toegankelijk te maken voor alle burgers en kleine ondernemers. Dit is niet alleen bij de Belastingdienst of specifieke onderdelen daarvan het geval, maar ook met betrekking tot rechtshulp in zijn algemeenheid. Deze bevindingen sluiten aan bij de lessen die het kabinet de afgelopen tijd hebben geleerd.

De Commissie doet in haar rapport vier aanbevelingen om de praktische rechtsbescherming te verbeteren. Naar aanleiding van eerdere rapporten en analyses met vergelijkbare aanbevelingen worden op het terrein van een aantal van die aanbevelingen al verbeteringen doorgevoerd. Met deze initiatieven is de goede weg ingeslagen, maar we zijn er nog niet. Het werk van de Commissie helpt om de aanpak aan te scherpen en uit te breiden. Hieronder licht ik toe hoe ik de aanbevelingen van de Commissie wil gaan oppakken.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 600.

² Kamerstuk 31 066, nr. 468.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

1. Zet praktische rechtsbescherming van burgers centraal in alle onderdelen van de Belastingdienst

De Commissie beveelt aan om de Belastingdienst proactief in te richten door de burger in alle onderdelen (zoals communicatie, dienstverlening, voorlichting en in de primaire processen) centraal te stellen zodat het voeren van juridische procedures nauwelijks nodig is.

Fundamentele transformatie van de dienstverlening

Ik herken en erken het beeld van de Commissie dat we toe moeten naar een Belastingdienst die burgers en ondernemers nog meer centraal stelt. De urgentie voor actie is duidelijk en alle recent uitgebrachte rapporten onderstrepen de noodzaak hiervan.⁴ In reactie op het rapport van EY: «Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst», zal ik uw Kamer op zeer korte termijn nader informeren over de fundamentele transformatie van de dienstverlening. Hiermee geef ik ook meer richting aan het invullen van deze aanbeveling van de Commissie.

Ambtshalve aanslagen

In het bijzonder constateert de Commissie een urgent gebrek aan praktische rechtsbescherming bij de ambtshalve aanslagen die vaak door een geautomatiseerd systeem jaar in, jaar uit worden opgelegd. De Commissie beveelt aan dat bij het uitblijven van een reactie op de eerste ambtshalve aanslag, pas een tweede ambtshalve aanslag wordt opgelegd nadat er persoonlijk contact heeft plaatsgevonden met de burger. De Commissie beveelt dit mede aan omdat het opgelegde inkomen doorwerkt naar toeslagen en andere uitkeringen. Zowel in dit verband als ten aanzien van betalingsproblemen beveelt de Commissie aan om een overheidsbreed sociaal incasso-beleid te voeren gericht op handelingsperspectief. Daarbij beveelt de Commissie aan om over te gaan tot een systeem van vroegsignalering.

Deze suggesties dragen bij aan een zorgvuldige en proactieve Belastingdienst. Ik ga daarom onderzoeken of deze suggesties kunnen worden ingevoerd en hoe het contact bij het aangifteverzuim daarmee kan worden verbeterd. Daarnaast ga ik tezamen met de desbetreffende verantwoordelijke ministeries de doorwerking van ambtshalve aanslagen naar andere uitkeringen en toeslagen nader bekijken. Ik streef ernaar uw Kamer in het najaar van 2021 in een voortgangsrapportage hierover nader te informeren.

2. Houd rekening met het «doenvermogen» van burgers

De Commissie constateert dat «de burger» niet bestaat en dat er verschillen zijn in het doenvermogen van mensen. Naar de opvatting van de Commissie kan hieraan tegemoet gekomen worden door organisatie-interne maatregelen, juridische maatregelen en door maatregelen in het netwerk van de Belastingdienst.

⁴ Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (Kamerstuk 35 510, nr. 2), Werk aan Uitvoering (Kamerstuk 29 362, nr. 290) de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (Kamerstuk 35 387, nr. 1), Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst (Kamerstuk, 31 935, nr. 66), Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 745).

Ik ben me ervan bewust dat het belastingstelsel en alle bijkomende verplichtingen veel van burgers vraagt, en voor sommige burgers zelfs te veel. Naast voor de uitvoering ligt hier ook een verantwoordelijkheid voor de wetgever. Een structurele aanpak hiervoor is namelijk het aanpassen en vereenvoudigen van regelgeving. Op korte termijn kan dit worden aangepakt door betere voorlichting over hun rechten en plichten en goede hulp bij de uitvoering hiervan.

De Belastingdienst biedt hulp bij het doen van aangifte aan particulieren die daar behoefte aan hebben. Daarnaast ondersteunt de Belastingdienst maatschappelijk dienstverleners, zoals vak- of ouderenbonden, wijkcentra, belastingwinkels, of vrijwilligers. Zij houden door heel Nederland spreekuren in de plaatselijke bibliotheken (250 locaties) of op hun kantoren of helpen burgers thuis met hun belastingaangifte. Tevens intensiveert de Belastingdienst de contacten met gemeenten om ook zo burgers direct vlakbij huis te kunnen helpen met hun fiscale zaken.⁵

Zoals ook vermeld in het Jaarplan 2021 Belastingdienst gaan we dit jaar verder met het vereenvoudigen en beter leesbaar maken van onze brieven, berichten en formulieren. We gaan hierin met burgers samenwerken door burgerpanels alle brieven te laten testen. In dit traject wordt als eerst gekeken naar brieven over betalingen, aangiften en bezwaren. Daar is de urgentie – afgaande op de onderwerpen waar de Belastingtelefoon over wordt gebeld – het grootst. De Belastingdienst zet verder in op het stap voor stap verbeteren van de digitale bereikbaarheid voor burgers, bijvoorbeeld door meer formulieren digitaal beschikbaar te stellen.

Doenvermogen bij ontwerp van beleid

Goede voorlichting en hulp bij aangifte is niet voldoende. De complexe fiscale wet- en regelgeving sluit niet altijd aan bij het doenvermogen van mensen en zorgt ervoor dat sommige burgers moeite hebben om hun weg te vinden naar rechtsbescherming. Het is belangrijk dat de overheid al aan het begin van de totstandkoming van beleid of nieuwe wetgeving, de burger en zijn perspectief centraal stelt. Daarom speelt doenvermogen structureel een rol bij alle fiscale wet- en regelgeving. Zo moet bij de totstandkoming van wetgeving met een doenvermogenscan geïnventariseerd en meegewogen worden in hoeverre de beleidsvoornemens een beroep doen op het doenvermogen van mensen. De methoden uit de toolbox doenvermogen van de WRR⁶ helpen ons het doenvermogen te kunnen meenemen en meewegen bij de vormgeving van een maatregel.

3. Breng rechtshandhaving en rechtsbescherming met elkaar in evenwicht;

De Commissie is van mening dat eenvoudigere wetgeving essentieel is in het verbeteren van de praktische rechtsbescherming. Als burgers wet- en regelgeving niet begrijpen, begrijpen zij ook hun rechten niet.

Aanpassing van wetgeving

Ik ben het volledig eens met de observatie dat het zowel voor de burger als voor de Belastingdienst gemakkelijk zou zijn als een foutje in de aangifte eenvoudig kan worden hersteld, zonder dat dat herstel via een juridische procedure dient plaats te vinden (deformalisering). Ik verken op welke wijze dit verantwoord kan worden gerealiseerd. Ik streef ernaar uw Kamer dit jaar nog nader te kunnen informeren.

⁵ Kamerbrief Verbeteringen Belastingdienst, Kamerstukken 31 066 en 32 140, nr. 700.

⁶ WRR 2017, via: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.

Met de fiscale vereenvoudigingswet 2017 heb ik de rechtsbescherming bij uitstel van betaling en kwijtschelding willen wijzigen. Dit is ook een probleem wat de Commissie aankaart. Het betreft een onderdeel van het programma Stroomlijnen Rood Blauw dat op dit moment wordt heroverwogen.⁷ Daarnaast ga ik de Invorderingswet 1990 herijken om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om rekening te houden met individuele omstandigheden van burgers. Ik zal in ieder geval kijken naar de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling en wil een hardheidsclausule toevoegen. Uw Kamer wordt in de volgende brief over de kabinetsreactie POK nader geïnformeerd.

Om ZZP'ers met betalingsproblemen beter te kunnen helpen heb ik een aantal maanden geleden het saneringsbeleid bij de Belastingdienst gewijzigd.⁸ Vanaf nu staat het minnelijk schuldsaneringstraject ook open voor natuurlijke personen die ondernemer zijn, waaronder ook ZZP'ers. Daarnaast ga ik onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om het uitstelbeleid voor ondernemers te herijken. Hierbij zal ik ook de optie overwegen om medewerkers meer discretionaire ruimte te bieden bij het vragen van zekerheid aan ondernemers wanneer zij vragen om uitstel van betaling.

Tot slot refereert de Commissie aan de evaluatie van artikel 17, tweede lid, Invorderingswet 1990. Ik bevestig dat we met deze evaluatie bezig zijn en ik hoop deze zo snel mogelijk aan uw Kamer te kunnen toesturen.

Complexe fiscale wetgeving

De mate waarin het belastingstelsel in de toekomst beter uitvoerbaar zal zijn, hangt af van politieke keuzes. Het rapport «Bouwstenen voor een beter belastingstelsel»⁹ biedt handelingsperspectieven om te komen tot een eenvoudiger belastingstelsel. Het rapport geeft inzicht in knelpunten van beleid en helpt daarmee de politiek om betere keuzes te maken.

4. Herijk de organisatiestructuur en -cultuur van de Belastingdienst met meer oog voor de menselijke maat.

De Commissie is van mening dat de inrichting en werking van de Belastingdienst op dit moment op verschillende punten een belemmering vormt voor de praktische rechtsbescherming van burgers.

Het is mijn ambitie om de Belastingdienst tot een Dienst te maken voor iedereen: nauwkeurig, gemakkelijk en geautomatiseerd voor wie kan en wil, maar tegelijkertijd ook persoonlijk, geduldig en begripvol voor wie het nodig heeft. Een dergelijke verandering kost tijd. Ik wil mij de komende tijd hiervoor blijven inspannen.

Zoals de Commissie ook aanbeveelt, wordt geïnvesteerd in de bestaande Stella teams. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om vroegsignalering van problemen, waardoor schrijnende situaties eerder kunnen worden opgespoord en sneller kunnen worden aangepakt en opgelost. Daarnaast wil ik inzetten op vernieuwingen zoals videobellen om de dienstverlening toegankelijker te maken.

⁷ Kamerbrief met reactie kabinet op rapport «Ongekend onrecht» Kamerstuk 35 510, nr. 4.

⁸ Stcrt. 2020, nr. 62963. In het bijzonder artikel 1, onderdelen Q en R.

⁹ Kamerstuk 32 140, nr. 50.

Leer- en verbetercyclus

Om de uitvoering te kunnen verbeteren is het van groot belang dat signalen uit de praktijk worden opgepakt. Deze signalen moeten niet achterblijven bij medewerkers, maar ook de wetgever en beleidsmakers bereiken en onderling worden uitgewisseld tussen verschillende afdelingen. Hiervoor is een open en inclusieve cultuur nodig, waarin medewerkers worden gewaardeerd, vakmanschap centraal staat en samenwerking de standaard is. In 2021 ligt de focus op burgers en bedrijven en op een open en veilig werkklimaat. Dit wordt in het jaarplan 2021 nader toegelicht.¹⁰

Rechtsbescherming Rijksbreed

De Commissie constateert dat veelal kwetsbare burgers die afhankelijk zijn van hulp van de overheid, worden geraakt door de knelpunten in het huidige systeem. Deze groep is bijvoorbeeld met meerdere overheidsorganen in contact die allen weer aparte wet- en regelgeving uitvoeren en onvoldoende rekening houden met de regelingen van anderen. Dit beeld is niet nieuw. Eerder constateerden ook de POK, Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties en Werk aan Uitvoering deze problematiek. Dit heeft geleid tot een agenda om de kwaliteit en samenwerking in alle uitvoeringsorganisaties te verbeteren. Daarnaast is de Minister voor Rechtsbescherming bezig met een stelselvernieuwing van de gesubsidiëerde rechtsbijstand.¹¹ Ook is er op dit terrein een aantal moties door uw Kamer aangenomen, waarover de Minister voor Rechtsbijstand uw Kamer recentelijk heeft geïnformeerd¹² of op korte termijn nog gaat informeren.¹³

Verbetering signaleringsfunctie

Zo is de Raad voor Rechtsbijstand (Raad) samen met het Juridisch Loket (het JL), Sociaal Werk Nederland en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) bezig om de signaleringsfunctie te verbeteren. Daarbij is ook aandacht voor de invulling van zelfredzaamheid en hoe de uitleg daarvan bij de tijd gebracht kan worden.

Deelprogramma Burgergerichte Overheid

Een belangrijke pijler van de stelselvernieuwing rechtsbijstand is onnodige procedures voorkomen tussen de burger en de overheid in het bestuursrecht. Dit is in lijn met de aanbeveling die de Commissie doet om gedurende het hele proces zo proactief mogelijk te zijn en daarmee een juridische procedure achteraf, te voorkomen. Op dit moment wordt bij de Belastingdienst, maar ook bij het UWV, de IND en de SVB, ingezoomd op de oorzaken waarom procedures ontstaan, voordat een oplossingsrichting wordt gekozen. Ook worden de al lopende initiatieven op het gebied van het voorkomen van procedures in kaart gebracht. Vanuit deze probleemanalyse wordt een aanpak opgesteld gericht op betere dienstverlening en

¹⁰ Jaarplan 2021, Belastingdienst, Toeslagen en Douane, 11 november 2020, pagina 51 tot en met 53.

¹¹ Vierde voortgangsrapportage programma stelselvernieuwing rechtsbijstand, Kamerstuk 31 753, nr. 225).

¹² Kamerbrief n.a.v. de motie van de leden Van der Graaf en Van Nispen over het beroep op gefinancierde rechtsbijstand in bezwaarprocedures tegen de Belastingdienst, Kamerstuk 31 753, nr. 234.

¹³ In de vijfde voortgangsrapportage van het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand, die uw Kamer in juli zal ontvangen, wordt uw Kamer door de Minister van Rechtsbescherming nader geïnformeerd over een motie van het lid Van Wijngaarden (VVD) in retrospectief vermijdbare rechterlijke procedures tegen de Belastingdienst (Kamerstuk 31 753, nr. 235).

meer burgergerichte wet- en regelgeving. Deze aanpak leidt bij deze uitvoeringsorganisaties en gemeenten naar verwachting tot minder procedures.

Verhoging proceskostenvergoeding in het bestuursrecht

Daarnaast is onlangs het Besluit proceskosten bestuursrecht gewijzigd. De wijziging treedt 1 juli 2021 in werking en verhoogt de proceskostenvergoeding – meer in het bijzonder de vergoeding van de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand – die de burger krijgt als hij met succes een bepaald overheidsbesluit aanvecht bij de bestuursrechter.

Vergezichten en conclusie

Aanvullend schetst de commissie een aantal «vergezichten»; ontwikkelingen voor de lange termijn. Ik ben de Commissie dankbaar voor deze visies voor de lange termijn. Deze visies onderstrepen het belang van een aantal initiatieven die al zijn gestart, bijvoorbeeld het traject Leiderschap en Cultuur¹⁴, de Fundamentele transformatie van de Dienstverlening en trajecten die lopen naar aanleiding van Werk aan Uitvoering en het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. Ook op het gebied van privacy en gegevensverwerking, waarvoor de Commissie concrete aanbevelingen doet, staan we niet stil. Een voorbeeld hiervan is het plan Herstellen Verbeteren Borgen¹⁵ met het belangrijke onderdeel: «bedrijfsprocessen op orde». Daarnaast ben ik bezig met de voorbereiding van een wetsvoorstel waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst, Douane en Toeslagen.

De Commissie heeft onbeperkte beschikking gehad over stukken van de Belastingdienst. De Commissie verwijst in het eindrapport naar een intern rapport van de Belastingdienst dat ik in de bijlage¹⁶ bij deze brief meestuur.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

¹⁴ Jaarplan 2021, Belastingdienst, Toeslagen en Douane, 11 november 2020, pagina 51 tot en met 53.

¹⁵ Op 27 januari bent U geïnformeerd over de stand van zaken van het plan, zie hiervoor <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/27/kamerbrief-herstellen-verbeteren-borgen-hvb>. Zie ook «Kamerbrief en beantwoording feitelijke vragen FSV bij de Belastingdienst» (Kamerstuk 31 066, nr. 709).

¹⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.