

31066 Belastingdienst

Nr. 1396 Brief van de staatssecretarissen van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2024

Op 16 april 2024 heeft de kwartiermaker Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden (hierna: kwartiermaker) zijn advies uitgebracht en aan ons aangeboden. Met deze brief willen wij uw Kamer dit advies aanbieden en geven wij een appreciatie van dit advies. Op 18 april 2024 heeft de Inspecteur-Generaal van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: IBTD) ook een advies uitgebracht over de inrichting van fiscale rechtshulp. Ook dit advies bieden wij uw Kamer aan en hebben wij meegenomen in onze appreciatie.

Wij danken de kwartiermaker en zijn team voor het werk dat zij hebben verricht bij het vormgeven en uitwerken van dit advies over de beoogde invulling van de rol en positionering van de onafhankelijke Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden (hierna: Belangenbehartiger). Het advies vloeit voort uit gesprekken met een breed scala aan maatschappelijke partijen, medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en mensen die tot de doelgroep behoren – en onderzoek wat is uitgevoerd onder relevante stakeholders. Wij omarmen het advies van de kwartiermaker. We zien de toegevoegde waarde en de noodzaak van een belangenbehartiger die burgers en (kleine) ondernemers helpt die zijn vastgelopen bij hun belasting- en toeslagzaken. Dat gezegd zijnde, hebben we ook nog een aantal aandachtspunten die nader kunnen worden uitgewerkt- in de inrichtingsfase.

In deze brief gaan wij eerst in op de geadviseerde taken en de daarvoor noodzakelijk geachte bevoegdheden van de Belangenbehartiger. Daarna zullen wij ingaan op de positie van de Belangenbehartiger, in het bijzonder binnen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen (hierna: de uitvoeringsdiensten) en het Ministerie van Financiën. Daarbij nemen wij steeds ook het advies van de Inspecteur-Generaal van de IBTD in overweging.

Taken en bevoegdheden

De kwartiermaker ziet drie taken voor de Belangenbehartiger, te weten (i) het rechtvaardig helpen van mensen op basis van individuele casusbehandeling, (ii) het troubadourschap en (iii) het zijn van een kritische vriend.

(i) Het rechtvaardig helpen van mensen op basis van individuele casusbehandeling

Advies kwartiermaker

In zijn advies stelt de kwartiermaker voor dat de Belangenbehartiger mensen op basis van individuele casusbehandeling helpt met het bereiken van een “rechtvaardige” uitkomst. Hierbij moet worden gekeken of binnen de mogelijke rechtmatige oplossingen, tot de meest rechtvaardige en menswaardige oplossing is gekomen. De Belangenbehartiger moet een tweedelijns organisatie worden, bij wie casuïstiek wordt aangedragen door maatschappelijke partners en de uitvoering. Zo wordt ook voorkomen dat de Belangenbehartiger de goede werken van de bestaande rechtshulp zou ondergraven.

De voorgestelde casusbehandeling zou bestaan uit een triage, waarbij wordt gekeken of alle bestaande kanalen en instrumenten al zijn ingezet en of de casus in aanmerking komt voor behandeling door de Belangenbehartiger. Dit kan bijvoorbeeld om casussen gaan met een juridisch karakter of over casussen waarin de wijze van dienstverlening de kern is. Vervolgens wordt onderzocht of alle ruimte binnen wet- en regelgeving is benut. Dit onderzoek kan ertoe leiden dat de uitvoeringsdiensten de beslissing heroverwegen, of de aanbeveling van de Belangenbehartiger overnemen.

Onze visie op het advies van de kwartiermaker

Met de kwartiermaker zijn wij het eens dat de primaire taak van de Belangenbehartiger het bieden van onafhankelijke hulp aan mensen in hun belasting- en/of toeslagzaken zal zijn. Andere taken die in het advies worden beschreven kunnen dienstbaar zijn aan deze individuele casusbehandeling. Het ligt daarbij in de rede dat de casusbehandeling de reguliere dienstverlening en behandelingsmogelijkheden van de uitvoeringsdiensten niet dupliceert. Kortom, het doel van het bereiken van een “rechtvaardige” oplossing en de daartoe voorgestelde werkwijze onderschrijven wij.

In het advies worden drie bevoegdheden genoemd die noodzakelijk zijn voor het vervullen van deze taak. Deze zijn het hebben van (a) een regiefunctie, (b) doorzettingmacht en (c) ongeclausuleerde en directe toegang tot gegevens van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden.

- a. Regiefunctie

Advies kwartiermaker

De kwartiermaker adviseert een regiefunctie toe te kennen aan de

Belangenbehartiger. Met deze regiefunctie wordt bedoeld dat de Belangenbehartiger wordt vormgegeven als een tweedelijns organisatie. Een casus zal dus in de meeste gevallen worden aangedragen vanuit de uitvoeringsdiensten of vanuit maatschappelijke partners. De Belangenbehartiger beoordeelt bij een casus of deze al voldoende is behandeld door de uitvoeringsdienst en zo niet, wat de juiste plek is om deze te beleggen. Dit kan een behandeling door de Belangenbehartiger zelf zijn, maar de Belangenbehartiger kijkt daarbij ook of een belanghebbende beter geholpen kan worden binnen (één van) de uitvoeringsdiensten of een maatschappelijke partij.

Onze visie bij het advies van de kwartiermaker

Wij onderschrijven de meerwaarde van een regiefunctie voor de Belangenbehartiger. Met een goede inrichting van de regiefunctie kan effectief worden voorkomen dat er overlap ontstaat tussen de verschillende betrokken partijen. Daarnaast kan een goede inrichting ervoor zorgen dat een burger of ondernemer op de juiste plek verder wordt geholpen met diens casus. In de inrichtingsfase moet de vormgeving van deze regiefunctie verder worden uitgewerkt. Zoals de kwartiermaker schrijft in zijn advies, moet daarbij aandacht zijn voor de verhouding tussen de door de Belangenbehartiger te bieden rechtshulp en de hulp die wordt geboden door de uitvoeringsdiensten en bijvoorbeeld de IBTD. Uitgangspunt daarbij is dat dubbeling tussen de bevoegdheden van de Belangenbehartiger, de uitvoeringsdiensten, de IBTD en de Nationale Ombudsman wordt voorkomen. Daarbij staat voorop dat het voor mensen duidelijk moet blijven wanneer en waar zij kunnen aankloppen voor hulp, en dat burgers en ondernemers worden begeleid als zij toch beter bij een andere partij kunnen worden geholpen.

Vervolgens is het belangrijk om de juridische grondslag en reikwijdte voor individuele casusbehandeling te onderzoeken. Daarbij is het goed om stil te staan bij de verhouding tussen individuele casusbehandeling door de Belangenbehartiger en de bestaande rechtsmiddelen, zoals verzoeken om ambtshalve vermindering, bezwaar en beroep.

b. Doorzettingsmacht

Advies kwartiermaker

De kwartiermaker adviseert om de Belangenbehartiger doorzettingsmacht te geven in individuele casusposities. De kwartiermaker omschrijft deze bevoegdheid als de mogelijkheid tot het verzoeken om heroverweging bij het behandelende bestuursorgaan (bijvoorbeeld de inspecteur of de ontvanger). De inspecteur of de ontvanger kan het voorstel tot heroverweging overnemen of onderbouwd afwijzen. Indien de Belangenbehartiger het niet eens is met de (onderbouwing van de) afwijzing, dan moet

de Belangenbehartiger de bevoegdheid krijgen om zich (uiteindelijk) te richten tot de DG Belastingdienst of de DG Toeslagen. Als op dat niveau geen overeenstemming wordt bereikt, adviseert de kwartiermaker om de Belangenbehartiger de mogelijkheid te geven om de casus voor te leggen aan de betreffende bewindspersoon. Indien geen oplossing wordt gevonden binnen de geschetste doorzettingslijn, stelt de kwartiermaker voor om de Belangenbehartiger de bevoegdheid te geven om uw Kamer te informeren over het gemotiveerd niet overnemen van het verzoek tot heroverweging.

Onze visie bij het advies van de kwartiermaker

Wij onderschrijven dat de Belangenbehartiger doorzettingmacht moet hebben om belanghebbenden goed te kunnen helpen. Het is daarbij goed om een doorzettingslijn vorm te geven, waarmee verschillen van inzicht tussen de behandelaar en de Belangenbehartiger of hardheden van wetgeving verder kunnen worden gebracht binnen de uitvoeringdiensten. Daarbij is het nuttig dat deze algemene signalen over verschillen in inzicht en hardheden van wetgeving uiteindelijk worden gerapporteerd aan de verantwoordelijke bewindspersoon en uw Kamer.

Naar verwachting zal de Belangenbehartiger door de individuele casusbehandeling ook beschikken over nuttige inzichten over situaties waarin wetgeving niet goed uitpakt voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Het is uiteraard zeer relevant dat deze inzichten worden gedeeld met de wetgever, zodat kan worden bekeken of de wetgeving moet worden aangepast.

Het is bij de vormgeving van de doorzettingslijn belangrijk om goed te kijken naar de wijze waarop de Belangenbehartiger kan zorgen dat een heroverweging van een beslissing in een individuele casus daadwerkelijk plaatsvindt. Daarbij hoort ook in ogenschouw genomen te worden hoe besluitvorming tot stand is gekomen en de dienstverlening richting burger en bedrijf is vormgegeven in de specifieke casus. Tegelijkertijd plaatsen we een kanttekening bij het advies om een individuele casus door te zetten naar bewindspersonen en uiteindelijk Tweede Kamer. Ons inziens ligt het niet voor de hand om een individuele casus door te zetten aan de bewindspersonen of de Tweede Kamer. De taak hierin van de bewindspersonen en de Tweede Kamer ligt immers niet bij het beoordelen van een individuele casus. Algemene signalen die vanuit individuele casusbehandeling naar voren komen, kunnen wel dienstbaar zijn aan de taken van de bewindspersonen en de Tweede Kamer. Daarom is het ook belangrijk dat de Belangenbehartiger dergelijke signalen zelfstandig kan rapporteren. Die rapportage is belangrijk voor de Tweede Kamer maar ook voor de IBTD. De Belangenbehartiger zal hierbij gebruik maken van de reguliere rapportages van de uitvoeringsdiensten, zoals bijvoorbeeld de standen van de uitvoering. Geanonimiseerde casussen kunnen hierbij worden meegestuurd, als een illustratie van een breder probleem wat opgelost dient te worden.

Op het moment dat de Belangenbehartiger besluit door te zetten moet er voldoende ruimte zijn voor evaluatie en toetsing waarbij de betreffende uitvoeringsdienst gemotiveerd kan aangeven waarom het verzoek tot heroverweging niet wordt gevolgd. Bij heroverweging is het voor het lerende vermogen van de uitvoeringsdiensten ook belangrijk dat de Belangenbehartiger de

uitkomst gemotiveerd terugkoppelt aan de uitvoeringsdiensten.

Tijdens de inrichtingsfase wordt een nadere uitwerking gemaakt van de wijze waarop een casus zo effectief mogelijk kan worden doorgezet. We vertrouwen erop dat er een goede wisselwerking zal ontstaan tussen de Belangenbehartiger en de uitvoeringsdiensten, waarbij de noodzaak tot het gebruik van de doorzettingsmacht beperkt zal blijven. Tot slot is het ook van belang dat aandacht wordt besteed aan het borgen van het recht op privacy van de betreffende belanghebbende(n) op het moment dat de doorzettingsreeks wordt doorlopen.

- c. De ongeclausuleerde en directe toegang tot gegevens van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden.

Advies kwartiermaker

Om effectief uitvoering te kunnen geven aan de taak van Belangenbehartiger is ongeclausuleerde en directe toegang tot de gegevens van de uitvoeringsdiensten volgens de kwartiermaker randvoorwaardelijk.

Onze visie bij het advies van de kwartiermaker

Om de beoogde taken van de Belangenbehartiger effectief uit te kunnen voeren is het van belang dat alle relevante feiten en omstandigheden van het geval voldoende bekend zijn voor de Belangenbehartiger. Voor een belanghebbende is het soms lastig te onderkennen welke informatie van belang is, daarom is samenwerking met de uitvoeringsdiensten noodzakelijk. Wij onderschrijven dan ook de noodzaak voor de Belangenbehartiger om toegang te hebben tot de benodigde gegevens die de uitvoeringsdiensten beschikbaar hebben voor een specifieke casus.

Ongeclausuleerde en directe toegang tot gegevens is een zeer verregaande bevoegdheid. Daarom zijn wij van mening dat bij toegang tot gegevens moet worden nagedacht welke gegevens voor de Belangenbehartiger relevant zijn. In de praktijk zal het vaak gaan om (bijzondere) persoonsgegevens, waar terughoudend mee moet worden omgaan. De toegang die de Belangenbehartiger heeft tot gegevens die verband houden met een bepaalde casus moet niet verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken van de Belangenbehartiger.

In de inrichtingsfase zal de vormgeving van deze bevoegdheid moeten worden uitgewerkt, met inachtneming van bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de (fiscale) gegevensbescherming. Ook zal tijdens de inrichtingsfase gekeken moeten worden hoe aangesloten kan worden bij bestaande initiatieven die er binnen de uitvoeringsdiensten zijn, zoals de

maatwerktafels van Toeslagen.

(ii) Troubadourschap

Advies kwartiermaker

De kwartiermaker adviseert een signaleringsfunctie voor de Belangenbehartiger waarbij twee keer per jaar signalen die zijn opgekomen in de casusbehandeling worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer. De Belangenbehartiger rapporteert de signalen ingeval de individuele casusbehandelingen niet tot een oplossing leiden, omdat er dan mogelijk sprake is van wetgeving die te hard uitwerkt of te rigide automatisering of administratieve systematiek. Ook is in het advies opgenomen dat de Belangenbehartiger de mogelijkheid heeft om in gesprek te gaan met leden van de Tweede Kamer, al dan niet met andere overheidsorganisaties.

Advies IBTD

In het advies van de IBTD wordt als kanttekening geplaatst dat de IBTD de betreffende signaalfunctie reeds uitvoert. De IBTD heeft zelf al (nauw) contact met de partijen die laagdrempelige hulp bieden aan burgers die met vragen zitten over belasting- en toeslagzaken. Aan de hand van die contacten worden signalen verzameld en gerapporteerd, zoals het afgelopen jaar is gebeurd.¹ De IBTD ziet geen onderscheid tussen de signaleringsfunctie die de kwartiermaker in zijn advies benoemt (signalering op basis van individuele casusbehandeling) en de signalering die de IBTD zelf al doet.

Onze visie bij het advies van de kwartiermaker en het advies van de IBTD

Wij vinden het van toegevoegde waarde dat de Belangenbehartiger signalen verzamelt bij de zaken die hij behandelt. Het is daarbij nuttig dat algemene signalen die vanuit individuele casusbehandeling naar voren komen ook met de bewindspersonen en de Tweede Kamer kunnen worden gedeeld; en uiteraard met de IBTD. Dit kan namelijk dienstbaar zijn aan de taken van de bewindspersonen en de Tweede Kamer. Zoals gezegd kan de belangenbehartiger bestaande kanalen, zoals de standen van de uitvoering, benutten om signalen te geven over casuïstiek.

Bij het rapporteren over signalen die de Belangenbehartiger verzamelt moet wel rekening worden gehouden met het recht op privacy van een individuele belanghebbende. Het is van toegevoegde waarde dat de Belangenbehartiger informatie over

¹ Zie

<https://www.inspectiebttd.nl/documenten/brieven/2023/02/23/knelpuntenbrief>.

individuele casussen verzamelt. Wanneer er een meer stelselmatig probleem wordt onderkend, zal de samenwerking met de IBTD worden geïntensiveerd. Op deze manier kan de IBTD de informatie die de Belangenbehartiger ophaalt inzetten voor het verbeteren van diens inspectietaken. In de inrichtingsfase zal de Belangenbehartiger daarom de IBTD betrekken wat betreft de manier waarop de signalen van de Belangenbehartiger en de IBTD in samenwerking kunnen worden opgevangen en opgepakt, en uiteindelijk op een effectieve manier gerapporteerd kunnen worden.

(iii) Kritische vriend

Advies kwartiermaker

In het advies geeft de kwartiermaker aan dat de Belangenbehartiger niet tot doel heeft zich onmisbaar te maken, maar de uitvoeringsdiensten te helpen beter te worden. De kwartiermaker stelt voor om dit te doen door de Belangenbehartiger zich op te laten stellen als kritische vriend. Hoewel onafhankelijkheid belangrijk is, is gelijkwaardigheid met de mensen van de betrokken uitvoeringsdiensten en maatschappelijke organisaties de voet waarop de Belangenbehartiger werkt.

Belangrijk is daarbij dat aan de hand casusposities en signalen wordt geleerd om tot noodzakelijke verandering te komen. Specifiek staat in het advies van de Kwartiermaker dat het doel is om praktische rechtsbescherming te bevorderen, en dat het hier nodig voor de Belangenbehartiger aan te kunnen sluiten bij de directietafels van de Diensten en het Ministerie van Financiën.

Onze visie bij het advies van de kwartiermaker

Wij onderschrijven het belang van een gelijkwaardige samenwerking om tot structurele oplossingen te komen die een individuele casus te boven gaan. De formulering “kritische vriend” kan echter mensen op het verkeerde been zetten. Er kan geen misverstand over bestaan dat de Belangenbehartiger aan de kant van de burger en (kleine) ondernemer staat.

Ook bestaat er bij de rol van kritische vriend het risico dat onduidelijkheid ontstaat bij medewerkers van de uitvoeringsdiensten over de manier waarop een individuele casus – waar de wet mogelijk te hard uitpakt – moet worden behandeld. Ook kan er onduidelijkheid ontstaan over de vraag hoe en of zij de vaktechnische- en managementlijn moeten raadplegen.

Het doel van uitwisseling van kennis en ervaring om tot structurele oplossingen te komen die een individuele casus te boven gaan wordt naar onze mening al – en beter – bereikt via de eerdergenoemde regiefunctie, doorzettingsmacht en signaleringsfunctie. Met de regiefunctie wordt namelijk bereikt dat

de Belangenbehartiger met de uitvoeringsdienst kijkt waar een casus het best belegd en opgelost kan worden waardoor de uitvoeringsdiensten actief nadenken over de mogelijkheden die zij hebben binnen wet- en regelgeving. Met de doorzettingsmacht en de signaleerfunctie wordt bereikt dat de uitvoeringsdiensten daarnaast bekend raken met signalen vanuit een individuele casus die mogelijk een structurele oplossing behoeven. Dit zorgt ervoor dat de uitvoeringsdiensten aangezet worden om zelf die structurele oplossingen te vinden en dat, waar dat nodig is, de wet- en regelgeving kan worden aangepast om toekomstige hardheden te voorkomen. De onafhankelijkheid tussen de Belangenbehartiger en de uitvoeringsdiensten blijft het uitgangspunt, waarbij de Belangenbehartiger de uitvoeringsdiensten kan helpen om beter te worden.

Positionering

Advies kwartiermaker

De kwartiermaker adviseert positionering van de Belangenbehartiger binnen zowel de uitvoeringsdiensten als het Ministerie van Financiën. Deze hybride vorm is ondersteunend aan de vervulling van de genoemde taken. Volgens de kwartiermaker valt positionering binnen de IBTD af. De toezichthoudende rol van de IBTD gaat niet samen met individuele casusbehandeling. Mede hierdoor is er onvoldoende draagvlak voor deze optie.

Advies IBTD

In het advies van de IBTD wordt ook geadviseerd over de positionering van de Belangenbehartiger. Daarin schetst de IBTD twee opties.

De eerste optie is om de Belangenbehartiger te positioneren als onderdeel van de uitvoeringsdiensten zelf. Hiermee wordt de lerende organisatie gestimuleerd, wat bevorderlijk is. De signaal- en rapportagefunctie komt in deze optie dan ook bij de uitvoeringsdienst zelf te liggen, waar de IBTD toezicht op houdt.

De tweede optie is om de Belangenbehartiger te plaatsen binnen de IBTD. Organisatorisch zou dit een voordeel zijn omdat de IBTD al een onafhankelijk onderdeel is van het Ministerie van Financiën. Ook zou er dan één loket zijn voor de inspectiefunctie en de ombudsfunctie, en één proces voor de verwerking van signalen tot systeemkritiek en rapportages. Hierdoor zou de IBTD al snel kunnen beginnen met het oppakken van individuele casuïstiek.

De voorkeur van de IBTD is om de Belangenbehartiger te positioneren binnen de IBTD om te voorkomen dat er een tweede inspectieorgaan ontstaat. De IBTD geeft aan dat er ook andere landen zijn waar een dergelijke combinatie van functies in één organisatie is.

Onze visie bij het advies van de kwartiermaker en de IBTD

Met betrekking tot de individuele casusbehandeling ligt het naar onze mening voor de hand dat de Belangenbehartiger dicht bij de uitvoeringsdiensten wordt gepositioneerd. Op deze manier kan er het makkelijkst geschakeld worden met de behandelaren bij de uitvoeringsdiensten.

Voor de rol van de Belangenbehartiger als “troubadour” ligt het meer voor de hand om dicht bij het ministerie van Financiën gepositioneerd te zijn. Wij zijn er daarom ook voorstander van deze hybride positionering; die overigens nader moet worden uitgewerkt in de inrichtingsfase. Dat betekent een organisatie binnen het Ministerie van Financiën en herkenbare werkplekken binnen de diensten.

Wij vinden het belangrijk dat in de inrichtingsfase wordt onderzocht hoe kan worden voorkomen dat er overlap ontstaat tussen de taken en bevoegdheden van de uitvoeringsdiensten, de IBTD, de Belangenbehartiger en de Nationale Ombudsman.

De IBTD is een jonge organisatie. Wij vinden het daarom wenselijk dat de IBTD zich toelegt op de kerntaken die er nu al zijn en vinden het niet logisch om dit takenpakket uit te breiden. Om die reden vinden wij positionering van de Belangenbehartiger bij de IBTD op dit moment in ieder geval niet logisch. Daarnaast heeft de IBTD een toezichthoudende rol als onafhankelijk onderdeel binnen het Ministerie van Financiën. De IBTD houdt zich bezig met het onderzoeken van structurele risico's waar burgers en bedrijven mee te maken zouden kunnen krijgen. De IBTD kan wel signalen ontvangen van individuele burgers, maar de IBTD zal die individuele zaken niet inhoudelijk behandelen. Daarbij geldt dan ook dat de IBTD burgers en kleine ondernemingen kan doorsturen naar de belangenbehartiger, als zij zich melden bij de IBTD met een casus.

Positionering binnen de IBTD zou, gelet op de onafhankelijke

positie van de IBTD, ook kunnen betekenen dat er minder aansluiting kan worden gevonden bij de uitvoeringsdiensten op het niveau van individuele burgers of bedrijven.

Te zijner tijd zal de vormgeving en de functionering van de Belangenbehartiger worden geëvalueerd; het ligt voor de hand om dan ook te bezien of de positionering nog aandacht behoeft.²

Vervolg

Met het advies van de kwartiermaker is de ontwerpfase afgerond, waarna de inrichtingsfase van start zal gaan. Gedurende de inrichtingsfase zal de organisatie van de belangenbehartiger nader vormgegeven worden. Het doel is dat uiterlijk eind 2024 de Belangenbehartiger formeel start. Hiermee eindigt de opdracht van de kwartiermaker BBT.

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

De staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

² Hierbij is het gebruikelijk om een termijn van tussen de vier en de zeven jaar te hanteren, zoals volgt uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022.