

Geachte staatssecretarissen en Kamerleden,

Ik richt me tot u beiden met mijn advies over het ontwerp van de Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden (hierna: de Belangenbehartiger). In onze gezamenlijke reis markeren we hiermee een belangrijke tussenstop, namelijk de afronding van de ontwerpfase en – na uw besluit – ook de start van de inrichtingsfase. Dit advies gaat in op de taken, bevoegdheden en positionering zoals omschreven in de opdracht, waarbij ook alle eerdere toegezegde aspecten aan de Kamer zijn betrokken. Mijn advies vloeit voort uit gesprekken met een breed scala aan maatschappelijke partijen, medeoverheden, uitvoerders en ook met u als staatssecretarissen en een aantal Kamerleden. Daarnaast is het advies gebaseerd op een brononderzoek (met daarvoor ook speciale dank mede aan de Bond voor Belastingbetalers en de UVA-studenten) en op een extra onafhankelijk onderzoek gedaan door maatschappelijk onderzoeksbureau Purpose als spiegel op mijn eigen proces. Het onderzoek van Purpose is dus bedoeld om ons scherp te houden, ideeën te toetsen bij belanghebbenden en om de stappen na te gaan van mijn team en van mij als kwartiermaker. Beide documenten zijn bijgevoegd.

Ik vraag daarbij aan u als staatssecretarissen om dit advies naar de Kamer te sturen, met bijgevoegd uw besluit over de taken, bevoegdheden en positionering. Na uw besluit is de ontwerpfase ten einde. Vervolgens kan de inrichtingsfase van start kan gaan. Ik zal het advies kort samenvatten, waarna ik wat dieper inga op afzonderlijke aspecten. Voor uitgebreidere onderbouwing verwijs ik naar het brononderzoek en het onafhankelijke onderzoeksrapport.

Ik wens u veel leesplezier en wijsheid in uw besluit,

Soler Berk

## Samenvatting advies

### *De Belangenbehartiger*

Op 26 februari 2024 heeft de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening haar rapport 'Blind voor mens en recht' aan de voorzitter van de Tweede Kamer overhandigd. De conclusie uit dit rapport sluit aan bij andere (parlementaire) onderzoeksrapporten, waaruit blijkt dat voor de praktische rechtsbescherming van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden tekortschiet. Daarom is een Belangenbehartiger nodig. Iemand die doorbraken mogelijk kan maken in vastgelopen zaken, die namens burger of bedrijf signalen deelt waar het mis gaat en iemand die ook aan de juiste tafels zit om hun belangen te vertegenwoordigen.

### *Samen werken aan financieel gezonde huishoudens*

De doelstelling van het Ministerie van Financiën: 'Een financieel gezond Nederland', kan pas bereikt worden als alle huishoudens in Nederland ook financieel gezond zijn. Begin 2023 waren er 726.000 huishoudens met problematische schulden, waarbij de dienst Toeslagen voor ongeveer 20% schuldeiser was en de Belastingdienst bij ongeveer 45%. Het hebben van problematische schulden is een van de hardnekkige problemen die een financieel gezond Nederland ondermijnt. Wat mij de afgelopen tijd raakte, verbaasde en tot zekere hoogte ook verontwaardigde, is dat er mensen zijn die bijvoorbeeld een schuld hebben bij de Belastingdienst en tegelijkertijd aanspraak hebben op geld van Dienst Toeslagen; of mensen die een verkeersboete niet kunnen betalen en aanspraak zouden kunnen maken op teruggave inkomensbelasting. Deze schulden hebben de neiging toe te nemen door boetes of rente. Terwijl als wij - als overheid - het geld waar deze mensen nog recht op hebben actief zouden brengen, we veel persoonlijk leed kunnen voorkomen. We zijn als overheid dus goed in het halen waar we recht op hebben, maar minder goed in proactief brengen waar de burger recht op heeft. Dit is slechts een voorbeeld waaruit blijkt dat burgers niet goed hun recht kunnen halen, wat leidt tot ingrijpende gevolgen. Het is weliswaar niet aan de Belangenbehartiger om de complexe problematiek rondom schulden op te lossen, maar deze kan wel vanuit de eigen positie een steentje bijdragen en een stukje proberen te worden van de oplossing.

Want soms komen mensen in de problemen omdat van meerdere rechtmatige opties, er een rechtmatige beslissing is genomen die tot problemen leidt, terwijl dit bij een andere rechtmatige keuze niet het geval zou zijn. Dit kan komen door standaardisatie binnen systemen (bijvoorbeeld alle ondernemers krijgen dezelfde boete als ze te laat zijn met hun aangifte, maar er is wel ruimte tot matiging) of onbekendheid van uitzonderingsgronden (bijvoorbeeld als er de mogelijkheid is tot maatwerk, maar de behandelaar hier niet van weet).

Er zijn soms dus meerdere tinten rechtmatigheid. De vraag is hoe we zorgen dat we komen tot de meest *rechtvaardige* keuze: de meest rechtvaardige en menswaardige optie van alle rechtmatige mogelijkheden in belang van de belastingplichtige of toeslaggerechtigde.

Dit vraagt wel om een andere manier van denken waarbij we de mens centraal zetten binnen de kaders van zowel hun rechten als hun plichten. Dit kunnen we alleen samen. Als alle partijen, volksvertegenwoordigers, helpers, uitvoerders en straks ook de Belangenbehartiger, de mens centraal zetten in het samenspel van wetgeving, beleid, uitvoering en dienstverlening, dan kunnen we écht bijdragen aan financieel gezonde huishoudens met als gevolg een financieel gezond Nederland. Dat doen we door rechtvaardige keuzes te maken en mensen te helpen bij het halen van hun rechten en kunnen voldoen aan hun plichten.

### *Taken & bevoegdheden*

De opdracht die centraal staat in de kwartiermakers fase is de vormgeving van twee taken: de Belangenbehartiging en systeemkritiek, met daarbij de bevoegdheden (1) regiefunctie, (2) doorzettingsmacht en (3) toegang tot data. Deze taken en bevoegdheden zijn aangescherpt in de kwartiermakerfase wat ook heeft geleid tot andere bewoordingen. Daarnaast is een derde taak toegevoegd, namelijk het bevorderen van praktische rechtsbescherming. Dit brengt ons tot de volgende taken en bevoegdheden:

1. *Rechtvaardig mensen helpen (individuele casusbehandeling)*: De primaire taak van de Belangenbehartiger wordt het behandelen van casuïstiek. Het doel hiervan is om te komen tot de meest rechtvaardige oplossing: dus binnen alle mogelijke rechtmatige oplossingen kijken naar de meest rechtvaardige en menswaardige. Dit ten behoeve van ten eerste het oplossen van buikpijndossiers en ten tweede het ophalen van signalen. Deze behandeling is aanvullend op de dienstverlening van de Diensten en de maatschappelijke partijen. De casusbehandeling zal bestaan uit:

(1) Een triage, om (a) te bekijken of de bestaande kanalen en instrumenten al zijn ingezet of nog hun beloop kunnen krijgen (zie gedachtestreepje hieronder 'regiefunctie'). Indien de bestaande kanalen en instrumentarium zijn ingezet, (b) te bekijken of de zaak in aanmerking komt voor behandeling.

(2) Onderzoek of alle ruimte binnen wet- en regelgeving wordt gepakt en/of wet- en regelgeving te hard is geïnterpreteerd. Het doel is om hier samen met de behandelaar van de Diensten uit te komen en mogelijk te komen tot een heroverweging of te concluderen dat het meest rechtvaardige besluit is genomen.

(3) Heroverweging of aanbeveling: Als uit de behandeling blijkt dat de (organisatie van de) Belangenbehartiger meer ruimte ziet dan de behandelaar van de Diensten, kan een heroverweging of aanbeveling worden gegeven. Wanneer de Dienst geen ruimte ziet, beargumenteert hij waarom niet. Daarnaast is het belangrijk te benadrukken dat er geen formeel juridische hulp wordt verleend.

Om deze taak goed in te vullen geldt er een aantal randvoorwaarden. In de inrichtingsfase de komende maanden werk ik deze verder uit, maar het gaat dan in elk geval om:

- *Regiefunctie*: Mochten de diensten de casus ook kunnen behandelen 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 (acuut) maatwerk (bijv. Stella-team) en maakt dat de Belangenbehartiger als 'aanvullend' functioneert. De Belangenbehartiger kan een vinger aan de pols houden bij deze gevallen.
  - *Doorzettingsmacht*: Indien de casusbehandeling – die samen met een behandelaar van de Diensten plaats vindt - niet leidt tot een oplossing en de Belangenbehartiger wel mogelijkheden ziet (heroverweging of aanbeveling), dan kan dit worden verzocht tot en met het niveau van de DG-Belastingdienst of DG Toeslagen. Als dienstleiding(en) de overweging of aanbeveling niet overnemen, dan wordt de staatssecretaris betrokken. Als er dan geen oplossing is, kan de Belangenbehartiger ervoor kiezen om de Kamer daarover te informeren.
  - *'Ongecensureerde en directe toegang tot gegevens van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden*: om effectief uitvoering te geven aan zijn taken is toegang tot de gegevens van Belastingdienst en dienst Toeslagen randvoorwaardelijk. Dit dient verankerd te worden in het kader van behoorlijke gegevensbescherming. Deze informatiepositie blijkt essentieel, vanuit de internationale rechtsvergelijking en gesprekken met experts. Dit gaat verder dan het opvragen van informatie. De organisatie van de Belangenbehartiger moet toegang krijgen tot alle relevante systemen zodat ten alle tijden een actueel en integraal beeld kan worden gevormd van elke casus.
2. *Troubadourschap (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 zegt nee"). Onder meer over die signalen rapporteert de Belangenbehartiger. Twee keer per jaar zal de Belangenbehartiger haar bevindingen delen met de Kamer.
3. *Kritisch vriend (bevorderen praktische rechtsbescherming)*: Het doel van de Belangenbehartiger is niet om zichzelf onmisbaar te maken, maar uiteindelijk om de uitvoerende diensten te helpen het steeds beter te doen. Onafhankelijkheid is essentieel om bijvoorbeeld de eerdergenoemde doorzettingsmacht te garanderen, toch werkt de

Belangenbehartiger in gelijkwaardigheid samen met de mensen die werken binnen de betrokken diensten en maatschappelijke organisaties om zoveel mogelijk tot een gezamenlijke, vriendschappelijke, oplossing te komen. Wanneer wij willen komen tot verandering, is het leren van casussen en signalen essentieel.

#### *Een bondgenoot van burger, bedrijf, helper en uitvoerder – een onafhankelijke organisatie*

In mijn eerste halfjaarlijkse rapportage beschreef ik dat de Belangenbehartiger een bondgenoot van iedereen kan worden. Dit is cruciaal voor een geslaagde Belangenbehartiger. Dit is leidend geweest voor het positioneringsvraagstuk. Het bondgenootschap vertaalt zich naar het zijn van een kritische vriend. De Belangenbehartiger is niet controlerend of confronterend. Daarmee onderscheidt deze zich ook van andere organisaties. Als kritische vriend gaan we samen met andere helpers – in de vorm van bijvoorbeeld een casusbehandelaar – op zoek naar een andere oplossing op casusniveau. Dit zal niet gaan in de vorm van 'je hebt het niet goed gedaan en we willen graag dat je dit doet', maar in de vorm van 'kunnen we samen op zoek naar een andere oplossing'. Daarnaast kan de oplossing soms ook liggen in het verbinden van partijen en doorverwijzen, zoals ook verderop in het advies wordt omschreven. Zowel het zijn van een kritische vriend en het zijn van een verbinder van de helpers en uitvoerders vraagt om een onafhankelijke positie die neutraliteit uitstraalt.

In de opdracht waren drie opties:

1. *Onafhankelijk binnen het ministerie van Financiën*: Deze positie staat dicht genoeg op de uitvoering om toegang te krijgen tot gegevens van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Het biedt voldoende onafhankelijkheid om zich zowel naar buiten als naar binnen te positioneren als een nieuwe onafhankelijke organisatie.
2. *Binnen de Diensten*: Het onafhankelijk behartigen van belastingen van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden vereist dat de Belangenbehartiger geen onderdeel is van de organisatie waar de burger of bedrijf mee is vastgelopen. Tegelijkertijd is het binnen de Diensten mogelijk om sneller te acteren om casussen op te lossen.
3. *Bij de Inspectie voor belastingen, toeslagen en douane (hierna: IBTD)*: de taken van de IBTD (het toezicht houden op de uitvoering) verschilt van de kerntaak van de Belangenbehartiger: namelijk het helpen op casusniveau. Beiden vergen een andere rol en positionering. Rondom de signaleringsfunctie moet er wel synergie worden gezocht met de werkzaamheden van de IBTD. Ook is er onvoldoende draagvlak voor een variant binnen de IBTD.

Op basis van het onderzoek en de gesprekken liggen de eerste twee opties het meest voor de hand, met ieder zwaarwegende voordelen. Ofwel een variant waarbij de Belangenbehartiger met een been in de Diensten staat en met een been binnen het ministerie van Financiën.

In de inrichtingsfase zullen we deze hybride variant verder verkennen, waar we enerzijds de voordelen van dicht op de processen van de Belastingdienst en dienst Toeslagen te zitten en anderzijds voldoende onafhankelijkheid te hebben. Om onafhankelijkheid te borgen wordt het volgende voorgesteld: de Belangenbehartiger wordt benoemd door de ministerraad voor een periode van 6 jaar. De Belangenbehartiger krijgt een eigen begrotingsartikel. De Belangenbehartiger kan onafhankelijk opereren en de Belangenbehartiger kan in gesprek gaan met de Tweede Kamer en haar leden.

#### *Handvest voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden*

Onlangs heeft het lid Van Dijk een initiatiefnota opgesteld over bescherming van de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers. In de eerste rapportage die ik heb verzonden is het belang van zo een handvest ook benadrukt. Dit initiatief ondersteun ik volledig. Ik zal met groot belang de opvolging volgen en zou hierbij mogelijk een rol kunnen spelen tijdens de inrichtingsfase.

De belangrijkste punten heb ik samengevat in deze inleidende tekst. Ik zal dit nu verder kleur gaan geven.

## De Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden

### Bestaansrecht en kernwaarden

In de Kamerbrief van 1 juni 2023 staat een aantal passages over het bestaansrecht van de Belangenbehartiger

- *"Dit kan niet voorkomen dat burgers of bedrijven niet de hulp vinden of krijgen die ze nodig hebben. Daardoor kunnen ze vastlopen. De taak van onafhankelijke 'belangenbehartiger' is nu nog niet ingevuld en kan helpen om het vertrouwen te vergroten. Daarom wordt in aanvulling op de reeds geïntensiveerde dienstverlening vanuit maatschappelijke organisaties en beide diensten -Belastingdienst en Dienst Toeslagen- gekeken hoe een onafhankelijke belangenbehartiger kan worden ingericht. Een onafhankelijke partij die burgers en bedrijven (m.n. kleine zelfstandigen) bijstaat, als het vertrouwen moet worden hersteld of als zij er niet uitkomen met de Belastingdienst en of Dienst Toeslagen."*
- *"Toch voelen burgers en bedrijven zich soms machteloos tegen een grote overheid of lopen ze vast. Zo kan er procedureel iets zijn misgegaan, men kan de passende hulp niet vinden of er is snel hulp nodig omdat zich een situatie voordoet met ingrijpende (financiële) gevolgen. Voor deze groep kan een onafhankelijke Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden hopelijk een uitkomst bieden. "*

In de gezamenlijke reis met uitvoerders, helpers en burgers ben ik erachter gekomen dat de Belangenbehartiger niet alleen de belangen zal behartigen van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden, maar ook voor de uitvoering zelf en de andere helpers. Ik heb veel verhalen gehoord van mensen die buikpijn hebben en graag de burger of het bedrijf willen helpen, maar daar soms zelf bij vastlopen. Die verhalen, gekleurd door mijn opdracht en goede intenties van iedereen, brengen mij tot de volgende kernwaarden:

1. Mensen proberen het goed te doen: zowel burger, bedrijf, helper en uitvoerder deugen en willen graag gezamenlijk komen tot een goede oplossing. We zien dat veel mensen vanuit hun eigen rol het proberen goed te doen, maar dat kan ook soms leiden tot problemen. Erkennen dat mensen het beste voor hebben is belangrijk.
2. Doorbraak mogelijk maken: iedereen kan vastlopen, zowel de burger, het bedrijf, als de helper of de uitvoerder. Als Belangenbehartiger zetten wij ons in om mensen te verbinden om te komen tot doorbraken.
3. Onafhankelijk en neutraal: vanuit onze rol zijn we onafhankelijk en opereren we neutraal. Dat betekent dat we naast burger, helper en uitvoerder staan als vriend en als vriend ook soms een lastige boodschap moeten brengen.

Deze kernwaarden zullen ook verder uitgewerkt worden door de Belangenbehartiger, door nieuwe inzichten. Deze kernwaarden vormen de basis voor de taken van de Belangenbehartiger, de bevoegdheden en de werkwijze die erbij hoort.

### Taak 1: Rechtvaardig mensen helpen – individuele casusbehandeling

Op basis van de gesprekken en een aantal casussen die we hebben gezien komt naar voren dat er in gevallen meerdere tinten rechtmatigheid zijn. Dat wil zeggen dat er meerdere rechtmatige oplossingen bestaan. Mocht er een rechtmatige oplossing zijn waar de burger het niet mee eens is, staat bezwaar of beroep open. Het werk van degene die de beslissing nam, doet een bezwaarbehandelaar of rechter niet over. Toch kan het zo zijn dat er naast de geboden oplossing ook andere rechtmatige oplossingen mogelijk waren. Waarbij één van die opties mogelijk rechtvaardiger is.

<u>Meerdere tinten rechtmatigheid</u>
---------------------------------------

In de eerste brief heb ik het verhaal verteld van een belastingdienstmedewerker die het stapje extra wilde zetten om te voorkomen dat een vrouw een tweede schuld kreeg na een foute aangifte. Na het publiceren van de brief wees een fiscaal expert me op het volgende:

*Bij een betalingsregeling wordt als voorwaarde opgenomen dat een belastingschuldige gedurende de looptijd van een betalingsregeling aan zijn fiscale verplichtingen moet voldoen (artikel 25.5.2 Leidraad Invordering 2008). In dit geval ontstaat er – met het moeten terugbetalen van € 1.000 – een fiscale verplichting waar belastingschuldige mogelijk niet aan kan voldoen.*

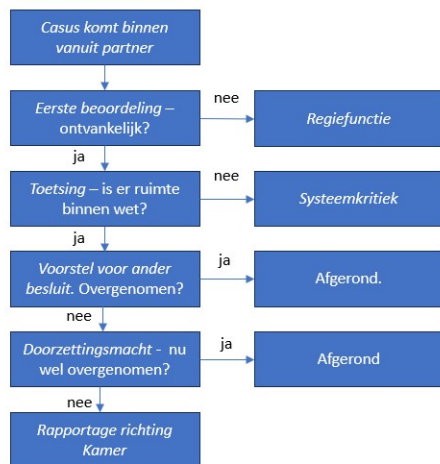
*Derhalve kan de ontvanger op grond van artikel 25.1.4.a Leidraad Invordering 2008 de betalingsregeling beëindigen. Artikel 25.5.2. Leidraad Invordering 2008 stelt echter ook dat de ontvanger op verzoek van belastingschuldige kan toestaan dat de nieuwe aanslag – waarvan het ontstaan/onbetaald laten niet aan belastingschuldige kan worden toegerekend, in de bestaande betalingsregeling wordt opgenomen. In dit geval kan er discussie bestaan of het ontstaan van de nieuwe schuld (als gevolg van het foutje van de belastingschuldige) kan worden toegerekend.*

*Mocht geconcludeerd worden dat het ontstaan van de schuld kan worden toegerekend aan belastingschuldige dan biedt artikel 1.1.5a Leidraad Invordering 2008 mogelijk nog soelaas. Daaruit volgt dat onder omstandigheden mogelijk is om af te wijken van beleidsregels. Afwijking van beleidsregels is gerechtvaardigd als toepassing van die regels voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben, die vanwege bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de doelen die de beleidsregels dienen.*

Hoe de situatie toen precies was en waarom het zo is gelopen is niet te achterhalen. Mogelijk had in dit geval de Belangenbehartiger een meerwaarde kunnen hebben bij de burger als de behandelaar om het gesprek aan te gaan over de mogelijk uitzonderingsgronden en hoe deze toegepast zou kunnen worden. Het had dus mogelijk anders kunnen lopen.

De kerntaak van de Belangenbehartiger is op zoek gaan naar rechtvaardige oplossingen. Dat doet de Belangenbehartiger door binnen casuïstiek op zoek te gaan naar welke rechtmatige oplossingen er zijn en vervolgens samen met de helper te kijken welke oplossing het meest rechtvaardig en menswaardig is. Dan kan er via de minnelijke weg een andere rechtvaardige oplossing komen.

Om deze taak goed uit te voeren is er een aantal bevoegdheden nodig. Ik zal het proces van deze taak en de bijbehorende bevoegdheden stapsgewijs toelichten. Dit licht ik toe op hoofdlijnen en zodoende bestaat er ruimte om het e.e.a. tijdens de inrichtingsfase aan te scherpen. Hetzelfde geldt voor onderstaand schema. Bij onderstaand schema geldt dat er ook contact is met de partner die een casus heeft aangeleverd voor terugkoppelingen.



### *Casus komt binnen vanuit partner*

De Belangenbehartiger is een tweedelijns organisatie. Casuïstiek komt binnen via maatschappelijke partners en uitvoering: de helpers. Hieronder worden ook medewerkers van beide Diensten verstaan. Tijdens de inrichtingsfase zal samen met deze partijen nader worden uitgewerkt hoe dit proces eruit komt te zien, wie die helpers zijn en wat nodig is voor een goede samenwerking. Dit zal mogelijk leiden tot een bestuurlijk akkoord, waar ook afspraken gemaakt kunnen worden over het delen van gegevens van de burgers en bedrijven.

Ik besef me dat dit betekent dat de Belangenbehartiger niet een laagdrempelige eerstelijnsorganisatie wordt. Dit heeft twee belangrijke redenen: (1) we willen niet alle initiatieven en hulp vanuit het maatschappelijk middenveld en de uitvoering ondermijnen: de Belangenbehartiger is aanvullend op wat er is; en (2) de Belangenbehartiger zal tijd nodig hebben om te groeien tot een volwaardige organisatie, er zal dus klein begonnen moeten worden. Die ruimte is nodig om te kunnen oefenen met signalen en om onze beloftes te kunnen nakomen.

### *Eerste beoordeling en regiefunctie*

Als een casus binnenkomt, zal er een eerste beoordeling plaatsvinden. Er zal worden getoetst of deze zaak door de Belangenbehartiger behandeld moet worden of dat deze persoon beter geholpen is met bijvoorbeeld bezwaar, of beter geholpen kan worden door bijvoorbeeld het Stella-team, Escala, klachtenteams of door een maatschappelijk partner. Denk aan zaken waar de burger of het bedrijf door het indienen van bezwaar of met hulp van het Stella-team mogelijk zijn problemen opgelost ziet. De Belangenbehartiger moet in staat zijn om warm door te verwijzen. Hiervoor moet ook de ruimte – in het belang van de burger – worden gevonden binnen de AVG. Om daartoe in staat te zijn, heeft de Belangenbehartiger de bevoegdheid nodig om een regiefunctie aan te nemen binnen dit proces.

Om een casus te beoordelen is ook toegang nodig tot de systemen waar de gegevens van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden instaan. Dit blijkt ook als essentieel uit de internationale rechtsvergelijking en is ook expliciet genoemd door Nina Olsen (voormalig Tax Advocate) als cruciaal voor het succes van de Taxpayer Advocate Service. We zien ook in de uitvoering dat een volledig en actueel 'klantbeeld' belangrijk is voor succesvolle hulp. Dit gaat verder dan het opvragen van informatie, de organisatie van de Belangenbehartiger moet ook toegang krijgen tot alle systemen vanuit het perspectief van die helper, de burger en het bedrijf.

### Toegang tot systemen is nodig

Een moeder vraagt een persoonsgebonden budget (PGB) over het voorgaande jaar aan voor de verzorging van haar dochter. Dit bedrag betaalt de gemeente na een aantal weken uit, al ziet het bedrag dus op het jaar daarvoor. Dit leidt tot een hoger inkomen in dat jaar waardoor de toeslagen (zorgtoeslag en kindgebonden budget) worden stopgezet. Een uitzondering in de wet laat het bedrag voor wat betreft de huurtoeslag buiten beschouwing. Deze uitzondering geldt niet voor kindgebonden budget of de zorgtoeslag. En dat terwijl het PGB niet op dat jaar, maar het jaar daarvoor zag.

Hier zou ongeclausuleerde en directe toegang tot de gegevens van belastingplichtige/toeslaggerechtigde voor de Belangenbehartiger nuttig zijn. De Belangenbehartiger kan aan de hand van de gegevens het gesprek aangaan en indien nodig bemiddelen om na te gaan wat in dit geval mogelijk is in het kader van een toerekening van het inkomen. Dergelijke gesprekken of mediation voert de Belangenbehartiger uit als kritische vriend.

### *Toetsing, voorstel tot ander besluit en doorzettingsmacht.*

Na de beoordeling wordt een casus getoetst. Centraal staat de ruimte binnen wet- en regelgeving om te komen tot een andere rechtmatige oplossing in het belang van de burger. De volgende vragen zouden hierbij een rol kunnen spelen:

- Wat is er precies gebeurd, heeft de burger of bedrijf de kans gehad om feiten en omstandigheden voldoende toe te lichten? Waarom is de uitkomst onwenselijk?
- Heeft het bestuursorgaan discretionaire ruimte en hoe is die benut?
- Zijn er binnen wet- en regelgeving ook andere rechtmatige uitkomsten?
- Zou een beroep op een hardheidsclausule kunnen slagen?
- Is er door het handelen of de systemen van de diensten onevenredig nadeel ontstaan voor de burger of bedrijf?
- Is de wet mogelijk te hard geïnterpreteerd?
- Zijn er meer soortgelijke verhalen?

De Belangenbehartiger kan ervoor kiezen simpelweg te vragen de casus nog eens in overweging te nemen, wellicht op basis van nieuwe feiten of omstandigheden. Op zo'n moment is er rust nodig in het proces, waarbij er – zonder dat schulden groeien of geprocedeerd gaat worden – samen met de behandelaar vanuit de Diensten gekeken wordt of er een andere rechtmatige oplossing leidt tot een rechtvaardiger besluit. Indien de behandelaar die ruimte niet ziet en de Belangenbehartiger wel, dan heeft de Belangenbehartiger de bevoegdheid nodig om een voorstel te schrijven waarbij men beargumenteert waarom een andere oplossing in belang van de burger of bedrijf mogelijk en wenselijk is. Dit voorstel wordt aangeleverd bij de het bestuursorgaan met de aanbeveling het voorstel over te nemen. Bijvoorbeeld een inspecteur kan het voorstel overnemen en indien hij dit niet doet, dan moet hij dat beargumenteren. Indien de Belangenbehartiger zich niet kan vinden in de argumentatie heeft de Belangenbehartiger doorzettingsmacht. Dat wil zeggen dat de overweging stapsgewijs richting de DG Belastingdienst of DG Toeslagen kan worden gebracht. Indien daar ook afwijzing plaatsvindt dan zal de betreffende staatssecretaris(sen) worden geïnformeerd. Indien daar geen oplossing uitkomt, mag de Belangenbehartiger de Kamer informeren.

### **Taak 2: Troubadourschap – signaleringsfunctie**

Vanuit meerdere overheidsorganisaties – zoals de diensten, de IBTD en de Ombudsman - wordt systeemkritiek geleverd in verschillende vormen. Maar ook vanuit de maatschappij, bijvoorbeeld via sociaal raadslieden wordt systeemkritiek geleverd. De primaire taak van Belangenbehartiger wordt ook 'het rechtvaardig mensen helpen' via de individuele casusbehandeling. Vanuit die casuïstiek kunnen signalen komen die leiden tot een vorm van systeemkritiek. De Belangenbehartiger zorgt ervoor dat deze signalen op de juiste plekken besproken worden als de burger of het bedrijf vastloopt. We noemen dit het troubadourschap, omdat hierbij de individuele



verhalen centraal staan en we niet gaan over de kwaliteit van de uitvoering. Dit betekent overigens niet dat de Belangenbehartiger de enige partij is waarbij dergelijke verhalen centraal staan.

Om het troubadourschap goed in te vullen is er een tweetal zaken nodig: (1) een directe rapportagelijijn naar de Kamers, waarbij twee keer per jaar een rapportage gedeeld zal worden; (2) het in gesprek gaan met de Kamer en haar leden op basis van casuïstiek. Bij deze signaleringsfunctie zullen er raakvlakken zijn met andere overheidsorganisaties en is bepaalde overlap niet altijd te voorkomen. Ik hecht er veel waarde aan om dit samen met deze organisaties in de inrichtingsfase verder te onderzoeken.

#### De troubadour

Een man is ernstig ziek en werkt niet. Hij is ook niet in staat te werken en ontvangt een uitkering. In verband met zijn ziekte (of: 'vanwege hulpbehoefendheid') wordt deze uitkering verhoogd. Idee is dat die verhoging dient als kostenvergoeding voor de extra (zorg)kosten die hij maakt.

Vergelijkbaar met de gevolgen in het vorige voorbeeld, verhoogt ook deze verhoging het inkomen van de man. Deze verhoging werkt daarom door naar zijn recht op toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. In sommige gevallen blijft er minder dan 25% van de verhoging over. De vraag is vervolgens of deze regel zijn doel dan wel bereikt. Zeker denkend aan het karakter van de verhoging: een kostenvergoeding. Ook de rechter heeft moeite met deze regeling en ziet weinig tot geen ruimte om een oplossing te bieden<sup>1</sup>.

De gevolgen vloeien rechtstreeks voort uit het systeem van wetten. Daar brengt de Belangenbehartiger geen verandering in aan. Wel kan de Belangenbehartiger dit soort signalen, veelal informeel, brengen aan bestuurstafels, intern, departementaal, met andere partners en de Kamer. Dit is wat ik bedoel met het troubadourschap.

### **Taak 3: Kritische vriend - bevorderen praktische rechtsbescherming**

De Belangenbehartiger is niet controlerend of confronterend. Er wordt gewerkt vanuit het idee dat iedereen met de beste intentie zijn of haar werk doet, maar soms ook vastloopt. Vanuit casuïstiek willen we samen met de helpers leren om de ruimte te pakken en menswaardige oplossingen te operationaliseren. De (organisatie van de) Belangenbehartiger zal praktische rechtsbescherming in belasting en toeslagenzaken te bevorderen. Hiervoor is het nodig dat de Belangenbehartiger ook mag aansluiten bij de directietafels en overleggen waar signalen en casuïstiek besproken worden.

### **Positionering**

De Belangenbehartiger bevindt zich met één been in de maatschappij en één been binnen de Diensten. De Belangenbehartiger stelt zich onafhankelijk en neutraal op en is verbindend: niet controlerend en confronterend. Om de belangen van de burger en bedrijf te vertegenwoordigen kan de Belangenbehartiger geen onderdeel zijn van de organisatie met wie burgers of bedrijven vastlopen. De bovengenoemde taken en bevoegdheden gaan niet volledig samen met de toezichthoudende rol van de IBTD, waarbij het meer in het belang kan zijn om op afstand te staan. Tegelijkertijd is er ook toegang nodig tot gegevens van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden, waardoor de Belangenbehartiger niet op een te grote afstand van de diensten kan komen te staan, de Taxpayer Advocate Service is immers ook onderdeel van de Internal Revenue Service. Zodoende wordt onderzocht in de inrichtingsfase de Belangenbehartiger gepositioneerd kan worden op een manier dat het de beste van beide werelden heeft, dat wil zeggen onafhankelijk binnen het ministerie van Financiën en binnen de Diensten. Deze hybride vorm is nieuw en

---

<sup>1</sup> Hof Arnhem-Leeuwarden 14 maart 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:2154, r.o. 4.10.

daardoor kan er in deze fase nog geen zekerheid worden gegeven over hoe het er precies uit komt te zien. Hier is breed draagvlak voor bij belanghebbenden vanuit de maatschappij en mede-overheden. De IBTD heeft aangegeven bezwaren te hebben bij dit advies.

Er zijn ook veel bondgenoten met wie een goede samenwerking belangrijk is. Denk bijvoorbeeld aan de IBTD en Nationale Ombudsman. Het gehele speelveld wordt nader toegelicht in de bijlage. De Belangenbehartiger kijkt niet controlerend naar de kwaliteit van de uitvoering en kijkt niet naar behoorlijkheid van gedragingen. De Belangenbehartiger onderscheidt zich door knelpunten uit de uitvoeringspraktijk door de Belastingdienst en dienst Toeslagen minnelijk op te lossen. Hoe de samenwerking met alle bondgenoten eruit komt te zien wordt nader uitgewerkt in de inrichtingsfase. Er zijn verschillen tussen de Belangenbehartiger en de bondgenoten, maar mogelijk ook wat raakvlakken. Een goede samenwerking hierop is belangrijk en gewenst. Voor nadere toelichting over de positionering verwijs ik ook naar het brondocument.

### *Onafhankelijkheid*

De onafhankelijkheid die ik heb als kwartiermaker blijft net zo belangrijk voor het functioneren van de Belangenbehartiger. Dat betekent dat er met Kamerleden gepraat kan worden op een onafhankelijke manier. We hebben gemerkt dat dit belangrijk is om de rol goed in te vullen. Het voornemen is om voor de zomer de vacature voor de Belangenbehartiger open te stellen, zodat deze in oktober in functie kan zijn voor een termijn van 6 jaar. Dit zal in de inrichtingsfase ook nader uitgewerkt worden.

### **Er gaat veel goed**

Mocht bij het lezen van deze brief het idee bij u ontstaan dat het allemaal kommer en kwel is, wil ik dat graag rechtzetten. De Belangenbehartiger wordt een vangnet voor mensen die tussen wal en schip vallen of waar de reguliere kanalen niet voldoende zijn. Zowel de Belastingdienst en dienst Toeslagen hebben fantastische stappen gezet om hun dienstverlening te verbeteren, bij het gros van de mensen die in aanraking komt met de Diensten gaat het goed. Helaas is inherent aan grote organisaties dat er altijd gevallen zijn waar het niet goed gaat. In het advies zoom ik in op die gevallen. Het laatste voorbeeld dat ik aanhaal is één van de mooiste gesprekken waar ik aanwezig bij ben geweest. Waarbij de belastingdienstmedewerkster mij heeft geïnspireerd. Ik sluit dus graag af – voordat ik in ga op het vervolg – met het verhaal van Agnes.

#### Van Blue Monday naar perspectief door Agnes

Op Blue Monday dit jaar bezochten we met een aantal teamleden de Balie van de Belastingdienst. Ik mocht een dagje meelopen met Agnes; een van de helpers aan de balie van de Belastingdienst.

Al snel volgde de eerste afspraak. De betreffende meneer was een tijd dakloos geweest begin vorig jaar. En hoewel hij inmiddels een huis had gevonden, had de bank zijn bankrekening geblokkeerd. Inmiddels heeft hij alweer een tijdje een dak boven zijn hoofd en ook een bankrekening. Hij heeft nog wel een openstaande schuld. Dit kwam door onterecht ontvangen zorgtoeslag. Hij gaf aan dat hij wel wilde betalen, maar dan wel dat er nog iets over zou blijven om van te eten. Met zijn inkomen hield hij na het betalen van zijn lasten minder dan 100 euro over en vroeg om hulp. Van die 100 euro wilde hij wel 20 euro per maand inlossen.

Een telefoontje naar de invordering en een openhartig gesprek volgde: over welk bedrag aan aflossing per maand haalbaar en passend was. Hij was al te laat en op basis van de regels zou dit nu binnen 6 maanden afgelost moeten worden. Dit paste niet. Agnes vroeg om een

uitzondering te maken en vroeg om 24 maanden ruimte. Zo volgde - overtuigd door Agnes - een passende betalingsregeling. Iedereen blij.

Agnes keek daarna naar het huidige inkomen, de huidige woning en de huidige toeslagen. Gelukkig deed ze dit, want meneer had zelf niet alles goed ingevuld. Zij kon ook nog goed nieuws met hem delen. Hij had nog recht op huurtoeslag, ook met terugwerkende kracht. Zo zag zijn situatie er na een half uur opeens heel anders uit. Hij ging er met 600 euro per maand op vooruit en kreeg duizenden euro's met terugwerkende kracht.

Er kwam perspectief. Hij heeft vanaf nu genoeg geld om ook te eten en zijn schulden af te lossen. Maar bovenal te bouwen aan zijn toekomst. Zijn gegevens staan goed in de systemen. Waarom hij dit niet zelf en eerder had geregeld?

"Ik wist het niet meer" antwoordde hij; "er waren veel brieven en ik had geen bankrekening." Ontroerd bedankte hij de balie medewerker en liep heel wat 'lichter' naar buiten. Wat een indrukwekkend resultaat en wat een doortastend optreden bij de balie.

*Vakmanschap door te luisteren.*

Ik sta langer stil bij dit voorbeeld omdat voor mij alles in dit gesprek zat. Een helper die verbindt, nieuwsgierig, warm en tegelijkertijd erg professioneel is. Streng waar ze streng moet zijn en warm en lief waar het kan. Ze weet waar ze moet zijn, ze kent het systeem op haar duimpje en tegelijkertijd weet ze ook waar dingen fout gaan. Ze luistert oprecht en weet de heer die aanvankelijk heel zenuwachtig was, gerust te stellen. Zij bracht vertrouwen door er te zijn met haar vakmanschap.

Aan het einde van de afspraak wees ze hem ook op het feit dat wanneer hij verder ging werken aan zijn leven en mogelijk meer in de toekomst gaat verdienen, het haar raadzaam leek om weer een afspraak te maken om te kijken of alles nog goed gaat. Kortom ze stond klaar voor hem, bracht perspectief en bood nazorg aan.

Haar vakmanschap bleek ook tijdens een andere afspraak die dag, waarbij Agnes met alle gemak voor de client aan de balie belde met het SVB en de gemeente Den Haag. Even een AVG en toestemmingscheck door de telefoon even door te geven aan de client en zij regelt het voor deze mensen. Er kwam weer perspectief en duidelijkheid.

Kortom: met mijn meeloop dag zag ik een vakvrouw en zij is niet alleen. Zij verdienen daarom ook een luisterend oor en ik zie oprecht dat een belangenbehartiger alleen maar successen kan boeken door een bondgenoot te zijn voor Agnes en haar collega's.

## **Vervolg**

Ik wil graag via deze weg ook nogmaals iedereen bedanken die heeft bijgedragen aan dit advies. Met het advies is er een belangrijke tussenstap gezet in onze gezamenlijke reis. De komende tijd blijf ik graag met eenieder die wil in gesprek over de inrichtingsfase en het vervolg. In de inrichtingsfase zullen een aantal zaken worden uitgewerkt, zoals de juridische inbedding (bijv. in Organisatiebesluit van Financiën en een ministeriële regeling), O&F-rapporten en het aanstellen van de Belangenbehartiger. Speciale aandacht zal ook uitgaan naar het initiatief van het lid Van Dijk over het handvest.