

Reisverslag

gespreksnotitie

Conclusies van interviews door Purpose met burgers, helpers en overheid in opdracht van de kwartiermaker voor de Belangenbehartiger Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden

Introductie op de gespreksnotitie

De kwartiermaker voor de Belangenbehartiger Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden heeft Purpose gevraagd om een onafhankelijke, verdiepende toetsing uit te voeren van de ideeën van zijn team. In de periode van 13 februari tot en met 25 maart heeft Purpose 31 interviews gevoerd en 3 focusgroepen begeleid met burgers, maatschappelijke organisaties en ambtenaren. We hebben gesprekspartners open gevraagd naar hun visie op de rol en taken van de Belangenbehartiger en hebben concrete, vooraf toegestuurde ideeën getoetst. Deze notitie is een uitwerking van onze conclusies en vormde de basis voor de werksessie met het team van de kwartiermaker op 18 maart 2024. Wanneer we in deze notitie de term ‘helper’ gebruiken, bedoelen we hulpverleners bij maatschappelijke organisaties én medewerkers van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen die burgers helpen bij vragen of klachten.

Waardepropositie: de Belangenbehartiger als bondgenoot voor iedereen

Behoeft burgers en helpers: hulp bij versterken eerstelijns hulp en bij doorzetten signalen

In de afgelopen jaren is zichtbaar geworden dat het *burgers en ondernemers* ontbreekt aan praktische rechtsbescherming. De toegankelijkheid en kwaliteit van (rechts)hulp die je als burger kan krijgen lijkt teveel afhankelijk van je postcode. Burgers kunnen terecht bij verschillende organisaties die een vorm van rechtshulp bieden. Maar het landelijk netwerk is niet dekkend, inwoners vinden de loketten niet of de expertise voor fiscale rechtshulp blijkt onvoldoende. Voor (kleine) ondernemers en ZZP'ers is fiscale rechtshulp op veel plekken helemaal niet beschikbaar. Ondernemers (en particulieren) benoemen specifiek het gebrek aan één aanspreekpunt of regievoerder met mandaat en de te lange doorlooptijden van behandeling bij de Belastingdienst. Hierdoor lopen (afbetalings)problemen en mentale stress onnodig op.

Maatschappelijke organisaties hebben vaak geen directe toegang tot de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Ook deze organisaties moeten regelmatig ‘aansluiten in de wachtrij’ wanneer ze contact opnemen. (Complexe) casuïstiek loopt vast omdat doorzettingsmacht bij medewerkers ontbreekt. Signalen die individuele helpers krijgen worden onvoldoende samengevoegd en effectief geagendeerd bij uitvoeringsdiensten (Belastingdienst, Dienst Toeslagen) en/of de landelijke politiek. Maatschappelijke organisaties benoemen hun behoefte aan contactpersonen met brede vakkennis en de connecties met uitvoeringsdiensten om deze signalen direct door te zetten en op te pakken.

Belastingdienst en Dienst Toeslagen voeren momenteel verbeteringen door voor het borgen van rechtsbescherming door middel van signaalmanagement, specialistische (maatwerk)teams en trainingen. Toch lopen medewerkers van de diensten aan tegen buikpijndossiers waar wet- en regelgeving knelt. Het ontbreekt hen aan een bondgenoot die helpt om die signalen effectief door te geven aan de wetgever. Helpers binnen de uitvoeringsdiensten benoemen dat veel verbeterkansen voor de processen bekend zijn op de werkvloer. Deze signalen lopen vast binnen de eigen organisatie of worden onvoldoende gehoord en opgepakt door de wetgever. Zowel Belastingdienst als Dienst Toeslagen kunnen baat hebben bij een ‘buitenboordmotor’ die veranderingen aanjaagt. Wel stellen de diensten de uitdrukkelijke vraag of de Belangenbehartiger niet dingen ‘dubbel’ gaat doen. Hun zorg is dat dit kan leiden tot verwarring, vertraging en frustratie bij burgers en helpers.

Succesdefinitie Belangenbehartiger: voorkomen en oplossen om vertrouwen te herstellen

Geïnterviewden binnen en buiten de overheid vinden de Belangenbehartiger succesvol wanneer nieuwe schandalen, zoals de Toeslagenaffaire worden voorkomen. Door casuïstiek zoveel mogelijk minnelijk op te lossen kan de Belangenbehartiger ruimte creëren voor herstel van vertrouwen tussen burger en overheid. Volgens gesprekspartners *faalt* de Belangenbehartiger wanneer het wantrouwen van burgers in uitvoeringsdiensten toeneemt en wanneer relaties tussen overheidsinstanties verharderen.

Met name gesprekspartners vanuit de overheid zijn van mening dat een Belangenbehartiger niet nodig zou *moeten* zijn. Sommige gesprekspartners zien de Belangenbehartiger als een tijdelijke rol die kan worden opgeheven wanneer praktische rechtsbescherming en lerende effecten van ingebrachte casuïstiek voldoende geborgd zijn binnen uitvoeringsdiensten. Anderen (met name buiten de overheid) benoemen dat er door de complexiteit en massaliteit van fiscale wetgeving en uitvoeringsprocessen altijd een Belangenbehartiger nodig zal zijn.

Competenties: een kritische vriend, die luistert en verbindt

Persoon Belangenbehartiger minstens zo belangrijk als formele bevoegdheden

Zonder de juiste competenties hebben bevoegdheden geen kracht. Gesprekspartners binnen en buiten de overheid drukken de kwartiermaker daarom op het hart om aandacht te hebben voor zowel de persoonlijkheid en het competentieprofiel van de Belangenbehartiger. Dit is minstens zo belangrijk is als de uitwerking van formele bevoegdheden. Gevraagd naar de benodigde competenties typeert men de Belangenbehartiger als:

- *Kritische vriend*: iemand die maatschappelijke dienstverleners en overheidsinstanties vanuit bondgenootschap aan durft te spreken op verbeterpotentieel én die in staat is om erkenning te geven aan wat goed gaat. Een vriend wiens morele autoriteit wordt aanvaard en die waakt over de onafhankelijkheid van haar/zijn positie.
- *Verbinder*: iemand die de belangen en context van burgers en helpers kent en die in staat is om signalen uit de samenleving op te halen en effectief te vertalen. Iemand die zich verdiept in het perspectief van de burger/ondernemer; die niet zomaar invult wat zij nodig hebben maar actief uitvraagt waar de behoefte ligt. Iemand die een brug kan slaan tussen leef- en systeemwereld en die zich kan bewegen in zowel het maatschappelijke veld als in ambtelijk en politiek Den Haag
- *Slagvaardig*: iemand die snel en daadkrachtig optreedt en zoekt naar concrete oplossingen. Iemand met voldoende charisma en stevigheid om serieus te worden genomen door helpers, topambtenaren en Kamerleden

Teamprofiel: inhoudelijke competenties gekoppeld aan verbindende vaardigheden

Om casuïstiek minnelijk op te kunnen lossen zal het team van de Belangenbehartiger moeten verbinden met burgers, maatschappelijke dienstverleners en uitvoeringsdiensten. Het team is in staat om met één been binnen de overheid te staan en met één been daarbuiten. In het team zijn de volgende competenties van belang:

- *Verbinden*: niet 'met het vingertje zwaaien' en/of doelbewust ondermijnen van uitvoeringsdiensten, maar samen met helpers en burgers op kunnen trekken om alternatieve oplossingen te verkennen voor buikpijndossiers
- *Inhoudelijke expertise*: in onze reis binnen de overheid hebben gesprekspartners vaak meegegeven dat het voor hen onduidelijk is hoe de aanlevering, triage en oplossing van casuïstiek vormgegeven gaat worden. De indruk die uit deze gesprekken ontstaat is dat het team van de Belangenbehartiger diepgaande kennis van fiscale zaken en regelingen in huis moet hebben
- *Brede blik*: aanvullend op deze inhoudelijke expertise zou het team ook verrijkende perspectieven vanuit bv. ethiek of gedragswetenschappen in moeten kunnen brengen bij de bespreking van casuïstiek

Concreet benoemen gesprekspartners de mogelijkheid om in- en uitleenconstructies op te zetten tussen het team van de Belangenbehartiger en zowel uitvoeringsdiensten (bv. Stella-teams) als maatschappelijke organisaties (bv. Sociaal Raadslieden). Dergelijke detachingsmodellen helpen om enerzijds de inhoudelijke expertise te borgen en anderzijds een brede blik en vernieuwende perspectieven in te kunnen brengen bij de behandeling en/of herbeoordeling van casuïstiek.

Taken en bevoegdheden: bondgenootschap vertaalt zich naar rol *mediator*

Taken: Belangenbehartiger werkt op casus- en op systeemniveau

Geïnterviewden kunnen zich grotendeels vinden in de taken (zie Afbeelding 1) die de kwartiermaker voor de Belangenbehartiger ziet. Gesprekspartners bij de diensten benadrukken wel dat er op casusniveau al heel veel initiatieven lopen en dat de signaalfunctie al snel overlap kan gaan vertonen met de Nationale Ombudsman en de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD).¹ Zij spreken de zorg uit dat de overheid dingen ‘dubbel’ gaat doen. Dit kan leiden tot verdere versnippering van werkzaamheden. De zorg is dat de Belangenbehartiger beloftes gaat doen aan burgers die het niet waar kan maken. Dit risico kan tot frustraties leiden, wanneer een burger al de ‘hele molen’ doorlopen heeft maar het besluit toch onveranderd blijft.

Om onderscheidend te kunnen zijn, is het van belang dat zaken zoveel mogelijk minnelijk worden opgelost. Gesprekspartners binnen en buiten de overheid benoemen in dit verband de rol als bemiddelaar. Het samenbrengen van (soms tegengestelde) belangen en organisaties om vanuit een integraal perspectief te zoeken naar alternatieve oplossingen. Vanuit deze rol zoekt de Belangenbehartiger naar beschikbare ruimte binnen wet- en regelgeving (durven). Van de Belangenbehartiger vraagt dit affiniteit met complexe casuïstiek. De Belangenbehartiger moet het vermogen ontwikkelen om casusaanbrengers (bv. Sociaal Raadslieden) productief in gesprek te laten gaan met uitvoeringsdiensten aangaande concrete casuïstiek. Hij/zij zal vernieuwende vragen en/of perspectieven in gaan brengen die een alternatieve oplossing dichterbij brengt.



Afbeelding 1. Taken van de Belangenbehartiger

Gesprekspartners benoemen ook nog andere taken voor de Belangenbehartiger. Tegelijkertijd roepen gesprekspartners de kwartiermaker op om in het groeimodel scherpe keuzes te maken: wat zijn kerntaken waarmee in de eerste fase tastbare resultaten behaald kunnen worden?

- Met name ondernemers en maatschappelijke organisaties benoemen als taak het versterken van eerstelijns-hulporganisaties. De Belangenbehartiger kan dit bereiken door middel van kennisdeling, opleiding, het verbinden van maatschappelijke organisaties met uitvoeringsdiensten, financiering en het faciliteren van overlegtafels.
- Uitvoeringsdiensten onderstrepen de taak van het agenderen van verbeter signalen, op basis van casuïstiek. Hierbij is het van belang om deze signalen effectief voor het voetlicht te brengen. Signalen kunnen gaan over dienstverleningsprocessen en inhoudelijke wet- en regelgeving die op de werkvloer al bekend zijn

¹ Voorbeelden van lopende initiatieven bij uitvoeringsdiensten zijn mogelijkheden voor klacht, bezwaar en beroep, Stella- en Escala teams, Ruimte in het Recht (Belastingdienst), Maatwerktafels, Team Menselijke Maat Burgersignalen (Dienst Toeslagen) en het overheidsbrede initiatief Professionals voor maatwerk multi-probleem huishoudens

- Gesprekspartners binnen en buiten de overheid zien ook een rol voor de Belangenbehartiger bij het voorkomen van (oplopende) problemen. Bijvoorbeeld door 1) bij te dragen aan vereenvoudiging van het systeem, 2) actief mee te denken vanaf de vroege ontwerpfase van nieuwe wet- en regelgeving of 3) bij te dragen aan het denkproces hoe (moeilijk bereikbare) doelgroepen effectief geïnformeerd en geactiveerd kunnen worden over regelingen

Behoeftte aan uitwerking werkwijze van de Belangenbehartiger als tweedelijnsorganisatie

Gesprekspartners herkennen de meerwaarde van de Belangenbehartiger als tweedelijnsorganisatie. In het groeimodel van de Belangenbehartiger zien zij wel ruimte voor een bredere taakopvatting in de toekomst. Met name burgers en ondernemers spreken de zorg uit dat er ook burgers zijn die in het huidige landschap van fiscale rechtshulp de weg naar hulp nog niet weten te vinden. Dat roept de vraag op hoe de Belangenbehartiger ook de belangen van deze burgers kan behartigen en of dit in de toekomst niet een meer 'outreaching' werkwijze vraagt.

Een andere vraag die in vrijwel alle gesprekken opkomt, is hoe de werkwijze van de Belangenbehartiger eruit komt te zien. Hoe en door wie worden casussen aangedragen? Wat zijn de criteria voor triage? Hoe krijgt de triage in de praktijk vorm (wanneer gaat de Belangenbehartiger aan de slag met een casus)? Hoe kunnen eerstelijnsorganisaties in contact komen met de Belangenbehartiger? Hoe verloopt de communicatie met de Belastingdienst en Dienst Toeslagen wanneer de Belangenbehartiger een casus oppakt? Hoe vindt hoor- en wederhoor met uitvoeringsorganisaties plaats? En tegelijkertijd: hoe wordt voorkomen dat processen stroperig worden en burgers nog langer moeten wachten? Hoe wordt voorkomen dat de Belangenbehartiger pas als sluitstuk beschikbaar is nadat een burger al 'een hele molen' heeft doorlopen?

In onze reis hebben wij al een en ander aan ideeën en voorwaarden opgehaald (zie blauwe tekstkader), maar het is ons ook duidelijk geworden dat er perspectieven ontbreken (bv. Belastinginspecteurs, een bredere vertegenwoordiging van ervaringsdeskundige burgers, wetenschappers) Onze aanbeveling voor de inrichtingsfase is om de werkwijze verder uit te werken in uitdrukkelijke co-creatie met ervaringsdeskundigen, diensten en maatschappelijke organisaties.

Verdieping: ingebrachte ideeën voor het aanleveren van casuïstiek

- Casuïstiek vanuit gemeenten: samenwerking tussen (grote) gemeenten, Divosa en de Belangenbehartiger. Gemeenten leveren (periodiek) casuïstiek aan, in samenwerking met Divosa, helpers en ervaringsdeskundigen diept de Belangenbehartiger de casussen uit en signaleert mogelijke systeemverbeteringen
- Casuïstiek vanuit Sociaal Raadslieden, Juridisch Loket en andere eerstelijnshelpers: de Belangenbehartiger roept een telefoonnummer in het leven voor helpers in de eerste lijn die vastlopen
- Casuïstiek vanuit Belastingdienst: de Belangenbehartiger als 'adviesraad' voor medewerkers met een buikpijndossier die behoefte hebben aan een aanvullend perspectief
- Casuïstiek vanuit Dienst Toeslagen: op basis van bekende signalen op de werkvloer worden periodiek buikpijndossiers aangedragen aan de Belangenbehartiger. In samenwerking wordt gezocht naar (structurele) alternatieve oplossingen en/of de agendering van het onderliggende signaal aan wet- en regelgevers

Bevoegdheden moeten dienend zijn aan effectieve uitvoering van minnelijke rol

Bij het vaststellen van bevoegdheden is de primaire vraag welke bevoegdheden nodig zijn om de minnelijke rol zo effectief mogelijk uit te kunnen voeren. De Belangenbehartiger moet niet controlerend en inspecterend maar (kritisch) adviserend zijn.

Veel gesprekspartners van buiten de overheid vragen om doorzettingsmacht om een doorbraak in vastgelopen casuïstiek en/of systeemverandering te kunnen forceren. Gesprekspartners binnen de overheid herkennen deze behoefte aan middelen om een doorbraak te realiseren, maar onderstrepen het belang van verbinden en minnelijk oplossen. Sommigen benoemen het gevaar van de term doorzettingsmacht: er zullen casussen zijn waar het advies van de Belangenbehartiger niet overgenomen wordt; kan je die term wel waarmaken? Ervaring van de Tax Advocacy Service (TAS) in de Verenigde Staten leert dat burgers rust en 'afsluiting' kunnen vinden in uitgebracht advies van de Belangenbehartiger, ook in gevallen dat advies het oorspronkelijke besluit van uitvoeringsdiensten bekrachtigt. Dit vereist uiteraard dat de Belangenbehartiger erin slaagt zich als betrouwbare en onafhankelijke bondgenoot van burgers te positioneren.

Gesprekspartners binnen en buiten de overheid zien de toegevoegde waarde van een directe toegang van de Belangenbehartiger tot het politieke speelveld (m.n. de zelfstandige rapportage aan de Kamer). Maar hier ontstaat ook een spanning: als je zaken minnelijk op wilt kunnen lossen kan je de 'vuile was niet altijd buiten hangen' zonder het interne draagvlak te ondermijnen. Het samenbrengen van deze twee rollen (intern de zachte verbinder en extern de zelfstandig rapporteur) vraagt om de uitwerking van een logisch opgebouwde 'escalatieladder': het ontvangen en analyseren van casuïstiek, het aandragen van alternatieve oplossingen met inachtneming van hoor- en wederhoor, het af kunnen dwingen van een reactie door uitvoeringsdiensten binnen afzienbare tijd, escalatie binnen de uitvoeringsdiensten wanneer de alternatieve oplossing niet direct wordt overgenomen en pas als uiterste middel het inzetten van een rapportagelijijn naar de Kamer.

Randvoorwaarden voor succes

Gesprekspartners geven de kwartiermaker mee dat de beginjaren van de Belangenbehartiger cruciaal zijn. Kan de Belangenbehartiger binnen een jaar tastbare resultaten laten zien voor burgers en helpers, dan vergroot dat de impact die zij/hij in de volgende jaren kan maken. Op basis van de gevoerde gesprekken onderscheiden we de volgende randvoorwaarden voor succes, juist in het eerste jaar:

- Beeldvorming: de Belangenbehartiger als bondgenoot en kritische vriend (en dus niet als controlerende inspecteur) en als betrokken verhalenverteller die vanuit oprechte nieuwsgierigheid zoekt naar alternatieve oplossingen en leereffecten. Een team dat door de buitenwereld wordt gezien als instantie die zaken oplost en door de binnenwereld als bondgenoot die constructief meedenkt
- Aanvoer casuïstiek vanuit de eerstelijnsorganisaties: het succes van de Belangenbehartiger valt of staat bij de aanvoer van casuïstiek vanuit de eerste lijn. Van de Belangenbehartiger vereist dit goede bereikbaarheid en de beschikbare capaciteit om signalen op te vangen en ermee aan de slag te gaan. In het landschap van eerstelijnsorganisaties zitten nog 'blinde vlekken': niet alle burgers en vooral niet alle ondernemers hebben toegang tot hulp. Tijdens de inrichtingsfase zal het versterken van dit landschap een belangrijk aandachtspunt moeten zijn voor de kwartiermaker

- **Afbakening:** burgers en helpers moeten duidelijk begrijpen waarvoor ze wel en niet terecht kunnen bij de Belangenbehartiger.² Op casusniveau vereist dit criteria voor triage (wanneer gaat de Belangenbehartiger met een casus aan de slag?) en duidelijke communicatie over wat de Belangenbehartiger wel/niet oppakt. Op systeemniveau vereist dit heldere communicatie over de toegevoegde waarde van de Belangenbehartiger t.o.v. de IBTD en de Nationale Ombudsman. Onderken hierin ook het signaal dat wordt afgegeven: 'er is al heel veel'
- **Positionering:** minnelijk oplossen vereist enerzijds een onafhankelijke positie van de diensten van het Ministerie van Financiën, maar anderzijds een werkwijze die dicht bij de diensten en het Ministerie staat. Concreet betekent dat: toegang tot directietafels om de belangen van burgers en helpers direct in te kunnen brengen, toegang tot data om casuïstiek te kunnen verbinden aan bredere signalen en ingangen bij de diensten om organisatieverandering aan te jagen

Kansrijke perspectieven

Introductie van de 'goede praktijk' om vakmanschap te bevorderen

In onze gesprekken met reisgenoten buiten de overheid komt het beeld op dat burgers en ondernemers met complexe problemen niet alleen behoefte hebben aan concrete oplossingen, maar ook (en soms vooral) om gehoord te worden. Kan de Belangenbehartiger een lerende beweging binnen overheidsdiensten versterken door aan de hand van casuïstiek actief te communiceren over de 'goede praktijk'? Dat wil zeggen: wat was de inhoudelijke oplossing en wat was de werkwijze bij het herbeoordelen van de casus?

Andere manieren van communicatie met de Kamer

Met name uitvoeringsdiensten en maatschappelijke organisaties uiten hun frustratie dat bekende signalen de wetgever beperkt lijken te bereiken. Actie blijft vaak uit. Een tweejaarlijkse rapportagelijijn naar de Kamer biedt de gelegenheid om knelpunten te benoemen, maar sluit vervolgens wel aan in een lange rij met brieven en stukken die Kamerleden tot zich moeten nemen. Kunnen Kamerleden periodiek betrokken worden bij inspiratiesessies waarin casuïstiek besproken wordt en invoelbaar wordt gemaakt welke dilemma's bestaande wet- en regelgeving veroorzaakt bij burgers, ondernemers en helpers?

Van lerende organisaties naar lerend ecosysteem

Zowel maatschappelijke organisaties als uitvoeringsdiensten zijn bereid om aanspreekbaar te zijn op verbeterpotentieel in hun dienstverlening. Genoemde vormen om deze verbetertrajecten aan te jagen zijn overlegtafels met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, detachering van medewerkers van de Belangenbehartiger bij Dienst Toeslagen en een adviesraad vanuit de Belangenbehartiger voor buikpijndossiers bij de Belastingdienst.

² Tijdens de focusgroep met medewerkers van Dienst Toeslagen werd een voorbeeld aangehaald van het Team Menselijke Maat Burgersignalen. Dit is een intern adviseursteam dat niet direct contact heeft met burgers. Toch is het voorgekomen dat er een burger belde met de eis om een van de adviseurs te spreken – hij had ergens in de berichtgeving gelezen over dit team en ging er vanuit dat de adviseurs ook voor burgers beschikbaar waren.