



TER ADVISERING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Inspectie belastingen
toeslagen en douane**

Datum
18 april 2024

Notanummer
2024-0000346607

Bijlagen
geen

nota

Advies inrichting fiscale rechtshulp

Aanleiding

Rechtsbescherming en op een reflectieve wijze bijdrage aan de dienstverlening aan burgers en bedrijven zijn belangrijke invalshoeken voor het werk van de IBTD. Daarom zien we het als onze taak om onze inzichten te delen met betrekking tot de inrichting van een fiscale rechtshulp. We hebben een jaar geleden (12 april 2023) advies gegeven over vormgeving en positionering van een fiscale rechtshulp, inclusief de aanstelling van een kwartiermaker. De kwartiermaker heeft onlangs (16 april 2024) aan u geadviseerd over de positionering van een fiscale rechtshulp. We hebben bezwaren tegen de richting van het advies van de kwartiermaker.

Kernpunten

- Welk probleem voor burgers en bedrijven moet een nieuwe fiscale rechtshulp oplossen? Hoe organiseer je dat? Hoe voorkom je dubbel werk en overlap met andere organisaties? Deze vragen zijn volgens de IBTD nog niet scherp beantwoord in het advies van de kwartiermaker.
- Deze nota is bedoeld om u te informeren en te adviseren bij verdere besluitvorming. Dit is voor de IBTD een belangrijk onderwerp, juist omdat wij ons werk doen vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. Het is onze missie om bij te dragen aan een betrouwbare overheid die recht doet aan mensen.
- Desgewenst kan de inspecteur-generaal u nadere toelichting geven op de inhoud van deze nota.

Toelichting

Waar zit de meerwaarde van een fiscale rechtshulp?

- Er bestaat een stelsel van hulp, advies en bijstand dat lokaal is georganiseerd en laagdrempelige hulp biedt aan burgers met vragen over belastingzaken, toeslagen of sociale zekerheid. Dit gebeurt onder meer door sociaal raadslieden, belastingwinkels, steunpunten, vakbonden en ouderenbonden. Deze organisaties zien waar burgers in de knel komen. Daarom hebben wij regelmatig contact met deze organisaties om signalen

te verzamelen. De IBTD heeft het afgelopen jaar samen met sociaal raadslieden gerapporteerd over knelpunten bij burgers.¹

- Publieke dienstverleners zoals de Belastingdienst en Dienst Toeslagen werken aan verbetering van de dienstverlening. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de Stella- en Escala-teams. Daar wordt gezocht naar oplossingen voor complexe dossiers en gepoogd om verdere escalatie te voorkomen. De IBTD heeft ten aanzien van vroegsignalering daar onlangs over gerapporteerd.²
- Ondanks die verbetering zijn er nog steeds dossiers waarbij burgers vastlopen in hun contact met de uitvoeringsdiensten, vaak door complexe samenloop van wetgeving. Zo lang die complexiteit bestaat, kan een fiscale ombudsman een (tijdelijke) doorbraakfunctie vervullen in het oplossen van deze vastlopende dossiers.
- Een fiscale rechtshulp moet niet het werk overnemen van de lokaal geboden hulp, advies en bijstand. Sterker nog, het is van belang dit netwerk landelijk dekkend te maken en de toegankelijkheid te verbeteren voor zzp'ers en moeilijk bereikbare doelgroepen. Een fiscale rechtshulp moet ook niet het werk overnemen van de diensten zelf, maar een stimulans zijn voor de verdere verbetering van de dienstverlening.
- Daarnaast moet een fiscale rechtshulp ook niet in het vaarwater komen van de Nationale ombudsman.
- Een politieke vraag blijft waar de schaarse budgettaire middelen het meest effectief zijn in het herstellen van het vertrouwen in de overheid. Is dat in versterking van het lokale netwerk, met een investering in de dienstverlening van de diensten of met een investering in een nieuwe fiscale rechtshulp?

Hoe bereik je de meerwaarde van een fiscale rechtshulp?

- De meerwaarde van een fiscale rechtshulp zit in het oplossen van problemen en conflicten van individuele burgers en bedrijven met de Belastingdienst en Dienst Toeslagen.
- Cruciaal voor het bereiken van de meerwaarde is de organisatie van de individuele casusbehandeling.
 - Hoe gaat de aanmelding van casuïstiek? Via de lokale netwerken? Via medewerkers van de belastingdienst zelf? Via andere maatschappelijke organisaties? En welke afspraken of convenanten zijn daarvoor nodig?
 - Hoe wordt besloten over welke casuïstiek in behandeling wordt genomen? Welke criteria worden daarbij gebruikt? Hoe worden burgers en bedrijven geholpen bij doorverwijzing naar andere instanties zoals Belastingdienst, advocatuur, ombudsman, als de fiscale rechtshulp zelf geen rol ziet.
 - Welke bevoegdheden zijn er nodig met betrekking tot toegang tot informatie, escalatie en advies voor heroverweging in dossiers?
- De antwoorden op deze vragen zijn van belang voor de inrichting van de organisatie van de fiscale rechtshulp.

¹ Zie <https://www.inspectiebtd.nl/documenten/brieven/2023/02/23/knelpuntenbrief>.

² Zie <https://www.inspectiebtd.nl/documenten/publicaties/2024/02/05/onderzoekt-vroegsignalering-eerder-herkennen-en-oplossen-van-problemen-van-burgers-en-zzpers>.

Kan er sprake zijn van een signaleringsfunctie?

- Er wordt in het kader van de discussie over de rechtshulp ook gesproken over een signalerings- en rapportagefunctie met betrekking tot systeemkritiek. De IBTD vervult deze functies al.
- Individuele dossiers die in behandeling worden genomen geven informatie over waar de structurele knelpunten zitten in wet- en regelgeving en in de taakuitvoering van de diensten.
- Het is goed om na te denken over hoe daarover gerapporteerd kan worden.

Hoe voorkom je dubbel werk en dubbele instituties?

- Het is goed om te weten dat deze vragen gesteld zijn bij de oprichting van de IBTD. Destijds is afgewogen welke rol de IBTD heeft ten opzichte van de Nationale ombudsman, de Auditdienst Rijk, de Rekenkamer en de Autoriteit Persoonsgegevens.
- Daarom is er gekozen voor een reflectieve inspectie (geen handhavingstoezichthouder) die met een been in de diensten en met een been in de samenleving vanuit het burgerperspectief toezicht houdt op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Daarmee heeft de IBTD een andere rol dan voornoemde instellingen.
- Uit een analyse van het International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) blijkt dat er drie landen zijn die een toezichtsfunctie en ombudsfunctie goed hebben georganiseerd.³ Dat zijn Spanje, Australië en de Verenigde Staten. Deze landen hebben alle drie een nationale ombudsman en toch aanvullende voorzieningen getroffen voor de bescherming van belastingbetalers, vanwege de hoeveelheid fiscale klachten, het specialistische karakter van fiscale klachtenbehandeling en het bijzondere rechtsstatelijke karakter van belastingheffing.
- De Spaanse Belasting Ombudsman, de Australische Belasting Inspecteur-Generaal en de Amerikaanse Belasting Pleitbezorger⁴ voeren ook onderzoeken uit naar het functioneren van de Belastingdienst, maken de resultaten daarvan zelf openbaar, en rapporteren aan het parlement.
- Bij alle drie de landen is er expliciet voor gekozen de toezichthoudende inspectiefunctie ook organisatorisch te koppelen aan de fiscale ombudsfunctie, waarbij de institutionele ophanging verschillend is. De inspectiefunctie en ombudsfunctie zijn in de VS als één organisatie ondergebracht bij de Belastingdienst, in Spanje opgehangen aan het ministerie van Financiën, en in Australië als een aparte staatsinstelling. Overigens hebben alle drie de landen ook een handvest voor belastingbetalers als communicatie-, cultuur- en besluitvormingsinstrument.
- Alle drie de landen voorkomen zo dubbel werk en dubbele instituties. En zo wordt ook voorkomen dat er meerdere meldpunten komen voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, en dat er meerdere processen zijn waarbij individuele casuïstiek en signalen opgewerkt worden tot signaleren en rapporten van systeemkritiek.
- Geconcludeerd kan worden dat het niet verstandig is om de ombudsfunctie en signaleringsfunctie uit elkaar te halen omdat het één proces betreft.

³ Zie 'Inspectietoezicht op de Belastingdienst in internationaal perspectief' – Pieter Welp en Meike Bokhorst, 1 april 2021, Bestuurskunde 2021 (30) 1.

⁴ Spanje: Consejo para la Defensa del Contribuyente (de Raad voor de bescherming van belastingbetalers); Australië: the Inspector-General of Taxation and Taxation Ombudsman (IGTO), Verenigde Staten: National Taxpayers Advocate Service (TAS).

Hoe zorg je voor leereffecten bij de uitvoerende diensten?

- Een interessante ontwikkeling in Nederland is dat publieke dienstverleners zelf steeds meer aandacht besteden aan het ophalen van signalen en het rapporteren over knelpunten in uitvoering wet- en regelgeving in de jaarlijkse cyclus van jaarplannen en jaarverslagen. Dit is een ontwikkeling die begonnen is naar aanleiding van alle discussies over de toeslagenaffaire, het overheidsprogramma Werk aan Uitvoering en de noodzaak om de publieke dienstverlening te verbeteren. Deze aandacht zorgt ervoor dat uitvoeringsorganisaties geleidelijk aan meer lerende organisaties worden.
- Overwogen zou kunnen worden om de functionaris van een fiscale rechtshulp als escalerend mechanisme bovenop de Stella- en Escala-teams binnen de Belastingdienst te organiseren. Dan worden burgers en bedrijven en medewerkers van de diensten nog steeds geholpen bij vastzittende dossiers, maar wordt de signaleringsfunctie over de knelpunten in de uitvoering overgelaten aan de Belastingdienst zelf, en zijn het de diensten zelf die daarover rapporteren via de jaarplannen en jaarverslagen.
- Dan bereik je een interne stimulans voor het versterken van de dienstverlening en het lerend vermogen van de organisaties. Er is dan geen overlap met het werk van de inspectie; de inspectie houdt dan ook toezicht op deze nieuwe functie. In feite is dit een versterking van de dienstverlening van de diensten, in het belang van burgers en bedrijven.

Conclusie: twee opties

- Op basis van bovenstaande argumentatie zien we een belangrijke toegevoegde waarde van individuele casusbehandeling door een fiscale rechtshulp. We zien hierbij twee opties voor de positionering: bij de Belastingdienst, of bij de IBTD:
 - Voor het stimuleren van een lerende organisatie is positionering bij de Belastingdienst bevorderlijk. De signalerings- en rapportagefunctie komt dan ook bij de Belastingdienst zelf te liggen. De inspectie houdt hier vervolgens toezicht op.
 - Organisatorisch heeft het voordelen om te kiezen voor een positionering binnen de IBTD. De IBTD is al een onafhankelijk onderdeel van het ministerie van Financiën, en heeft al de benodigde informatiebevoegdheden. Ook is er dan één loket voor de inspectiefunctie en de fiscale 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.
- Onze voorkeur heeft positionering binnen de IBTD, zowel in relatie tot wat internationaal gebruikelijk is, als ter voorkoming van een tweede inspectie.

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

De kwartiermaker van de belangenbehartiger heeft onlangs advies uitgebracht.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.