

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1240

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2023

In de brief van 20 oktober 2022 is uw Kamer geïnformeerd over de mogelijke vormgeving van de laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp (hierna: rechtshulp). Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, over de gekozen richting voor de rechtshulp en het vervolgproces.

Laagdrempelige onafhankelijke rechtshulp voor belastingen en toeslagen

In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar» (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) staat dat het kabinet inzet op het herstel van vertrouwen van de burgers in de overheid. Dit zal alleen gaan als de overheid betrouwbaar is, vertrouwen heeft in de burgers en oog heeft voor de menselijke maat. Eén van de maatregelen uit het coalitieakkoord die moet bijdragen aan het herstel van vertrouwen en verbetering van de relatie burger-overheid is het instellen van een laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp. Sinds de brief uit oktober 2022¹ is besloten dat ook voor de Dienst Toeslagen onderzocht wordt hoe de rechtshulp in het kader van dit traject verbeterd kan worden.

In de brief van 20 oktober 2022 zijn vier mogelijke taken voor de rechtshulp omschreven: (1) brede intake (hulp en advies), (2) rechtsbijstand, (3) belangenbehartiging en (4) systeemkritiek. Vanuit diverse maatschappelijke organisaties wordt hulp, advies of (rechts-)bijstand verleend op het gebied van belastingen of toeslagen. Vanuit de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen is ook hulp en advies ingericht, waarbij ook maatwerkoplossingen worden geboden bij complexe situaties. Om de rechtshulp in den brede te versterken worden acties ingezet ter verbetering van de brede intake (hulp en advies), rechtsbijstand en systeemkritiek. 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

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 1126.

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. Om dit vorm te geven wordt een kwartiermaker aangesteld.

Hulp, advies en bijstand vanuit de maatschappij

Belastingplichtigen en toeslaggerechtigden kunnen momenteel terecht bij een diversiteit aan maatschappelijke organisaties voor rechtshulp. Bijvoorbeeld bij sociaal raadslieden, in gemeenten, ouderenbonden, vakbonden, bij de (sociale) advocatuur, administratiekantoren, fiscale adviseurs, belastingwinkels, rechtswinkels en Het Juridisch Loket. De Stichting Ondersteuning Fiscale Rechtshulp (SOFiR) is een nieuw initiatief dat samen met belastingkundigen en belastingadviseurs hulp biedt aan min- en onvermogens. De hulp uit de maatschappij is waardevol. Uiteraard bieden de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen zelf ook zoveel mogelijk hulp. Hierop wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan.

Uit gesprekken met maatschappelijke organisaties is naar voren gekomen dat de bestaande hulp niet overal toereikend (of betaalbaar) is. Speciale aandacht gaat uit naar burgers waarbij samenloop met andere domeinen speelt, naar zzp'ers in het lagere inkomenssegment en naar kleine mkb'ers. Ook verschilt de toegang tot en de kwaliteit van rechtshulp soms per regio.

Samenwerken aan integrale lokale hulp

Er zijn verschillende overheidsbrede trajecten met als doel de lokale hulpverlening en publieke dienstverlening in brede zin (integraal of in verbinding tussen domeinen) te versterken. De verantwoordelijke departementen werken samen om te bezien hoe in samenhang met deze programma's, ook laagdrempelige onafhankelijke rechtshulp voor belasting- en toeslagzaken, op lokaal niveau verbeterd kan worden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de programma's Robuuste Rechtsbescherming (Divosa, Sociaal Werk Nederland) en de Inrichting Overheidsbrede loketten (Werk aan Uitvoering, het Ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna; BZK), publieke dienstverleners), waar de Belastingdienst en Dienst Toeslagen reeds bij betrokken zijn.

In het kader van de ontwikkeling van de overheidsbrede loketfunctie werken, onder coördinatie van BZK, verschillende ministeries en publieke dienstverleners samen aan diverse initiatieven die ervoor moeten zorgen dat burgers en ondernemers naar eigen behoefte worden geholpen. In dit traject worden afspraken gemaakt over de bijdragen die de verschillende programma's hierin kunnen leveren. Via deze lijn wordt ingezet om eraan bij te dragen dat belastingplichtigen en toeslaggerechtigden betere toegang hebben tot een nader te bepalen minimumniveau laagdrempelige rechtshulp bij toeslagen en belastingzaken.

Belastingdienst en Dienst Toeslagen in verbinding met maatschappelijk intermediairs

De Belastingdienst en Dienst Toeslagen proberen ook, via vak- en ouderenbonden, bewindvoerders en sociaal raadslieden, burgers en ondernemers te bereiken om hen te helpen hun recht te halen. Deze

partijen staan dicht bij de burgers en ondernemers en hebben op die manier een laagdrempelig en bereikbaar karakter. De Belastingdienst en Dienst Toeslagen zetten zich in om de interactie en dienstverlening verder te intensiveren. Door beide diensten wordt ingezet op de doorontwikkeling van de dienstverlening door maatschappelijk intermediairs en het verbeteren van het zogenaamde Kennisnetwerk, waar maatschappelijk dienstverleners ondersteund worden in hun hulp aan burgers met betrekking tot fiscale- en toeslagenzaken.

Hiernaast is het belangrijk dat er ook een laagdrempelige ingang is voor bijvoorbeeld sociaal raadslieden en bewindvoerders wanneer zij vragen hebben aan de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. De Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (hierna: IBTD) gaf in haar brief² van februari 2023 aan dat hier een grote behoefte aan is. Er loopt een proef binnen de Belastingdienst om hier invulling aan te geven, waarbij een groep sociaal raadslieden een eigen inbelnummer bij de Belastingtelefoon heeft gekregen. Ook op die manier kan sneller rechtshulp geboden worden. In de reactie op de knelpuntenbrief van de IBTD, die begin juni naar de Kamer wordt verzonden, zal worden ingegaan op de resultaten van de proef binnen de Belastingdienst. Bij de Dienst Toeslagen kunnen een aantal intermediairs, waaronder sociaal raadslieden, rechtstreeks contact leggen met de Dienst Toeslagen en de Belastingtelefoon. Er wordt gekeken hoe dit de komende tijd gefaseerd breder geïmplementeerd kan worden.

Rechtsbijstand

Naast het krijgen van hulp en advies is het van belang dat burgers en bedrijven in conflicten met de Belastingdienst en/of Dienst Toeslagen op een toegankelijke manier gebruik kunnen maken van de formele rechtsbescherming, zoals bezwaar en beroep. Momenteel kunnen burgers een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand indien zij voldoen aan de inkomens- en vermogensgrens zoals bepaald in de Wet op de Rechtsbijstand. Meer vermogende burgers en bedrijven kunnen, al dan niet via een verzekering, voor eigen kosten rechtsbijstand inschakelen. Onder de Wet op de Rechtsbijstand worden geen fiscale zaken vergoed, behalve als deze ingewikkeld van aard zijn. Middels de (tijdelijke) regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (RATZ) wordt dit voor een deel «gerepareerd». Deze regeling heeft tot doel rechtshulp te faciliteren voor de rechtzoekenden die in het kader van de Wet op de rechtsbijstand geen recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand. De uitkomsten van de evaluatie van de RATZ-regeling worden in het najaar verwacht. Op basis van die uitkomsten wordt gezien of, en zo ja welke, aanvullingen nodig zijn om de rechtsbijstand voor fiscale zaken en toeslagen te verbeteren.

Dienstverlening Belastingdienst en Dienst Toeslagen

De Belastingdienst en de Dienst Toeslagen bieden zelf ook hulp en advies aan via verschillende dienstverleningskanalen. Niet alleen via de Belastingtelefoon, maar ook via balies en vorig jaar geopende steunpunten kunnen burgers geholpen worden met hun vragen. In de aangifte-campagne is er bovendien Hulp bij Aangifte. Vanuit de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen wordt continue gewerkt aan het verder verbeteren van de dienstverlening. Op dit moment voert de Belastingdienst i.s.m. Dienst Toeslagen bijvoorbeeld haalbaarheidsonderzoeken uit naar de mogelijkheden voor meer fysieke punten waar burgers hulp bij belasting- en toeslagzaken kunnen ontvangen.

² Kamerstuk 31 066, nr. 1172.

Om zo vroeg mogelijk hulp te kunnen bieden, wordt bovendien ingezet op vroegsignalering. Burgers worden erop geattendeerd dat hun situatie mogelijk afwijkt van waar bij de berekening van het voorschot is uitgegaan. Zij worden dan verzocht deze gegevens te checken en zo nodig een wijziging door te geven. Op deze manier draagt Dienst Toeslagen bij aan het maximaliseren van toekenningszekerheid door op basis van actuele gegevens zo vroeg mogelijk een zo exact mogelijke berekening van de toeslagen te maken. Burgers die vergeten tijdig aangifte te doen worden middels een belactie geattendeerd op het doen van aangifte. Mocht uit contact blijken dat aanvullende hulp nodig is, dan kan iemand hetzij via een maatschappelijk intermediair, hetzij via een medewerker (in de (telefonische) dienstverlening, maar ook bijvoorbeeld de aangifte- of bezwaarbehandeling) doorverwezen worden naar een onderdeel van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen die zich met complexe en/of schrijnende zaken bezighouden. Dit zijn: (A) Stella, een proces waarbij een individuele behandelaar de burger of ondernemer verder helpt bij complexe zaken die meerdere onderdelen van de Belastingdienst of Dienst Toeslagen raken; (B) Escala, dat als team helpt bij de-escalatie van conflicten bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen; (C) Fiscale mediation, het vrijwillig en gezamenlijk oplossen van een fiscaal geschil door bemiddeling van een professionele conflictbemiddelaar. Verder is er een Loket rechtsstatelijkheid en hardheden, een intern meldpunt voor medewerkers van de Belastingdienst voor hardvochtig uitpakkende wet- en regelgeving.

Door onder meer de inzet van Stella-teams, Escala en fiscale mediation geven de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen op verschillende manieren vorm aan praktische rechtsbescherming. Dit verdient nog meer aandacht. Daarom heeft de Belastingdienst in haar jaarplan 2023 aangegeven de huidige processen te gaan versterken, de criteria voor casussen die voor Stella-aanpak in aanmerking komen te verruimen, de Stella-aanpak meer te uniformeren en de nazorg beter in te richten. Dienst Toeslagen is bezig binnen de dienstverlening de Persoonlijke begeleiding breder te implementeren. Via deze service krijgen burgers tijdelijk een vast aanspreekpunt als ze moeite hebben om hun toeslagenzaken goed te regelen. Bovenstaande verbeteringen worden gemonitord.

Verschil tussen Belastingdienst en Dienst Toeslagen

De Belastingdienst en Dienst Toeslagen zijn twee verschillende organisaties met andere taken en verschillende doelgroepen (wel met overlap). Daarom is ook een andere dienstverlening op zijn plaats. Sinds de Kamerbrief van oktober 2022 is besloten dat de Dienst Toeslagen ook aansluit bij het traject rechtshulp en onderzocht wordt hoe de rechtshulp in het kader van dit traject verbeterd kan worden. Dat betekent dat de uiteindelijke vormgeving van een Belangenbehartiger kan verschillen voor toeslaggerechtigden en belastingplichtigen, mede afhankelijk van de behoefte in de doelgroep. Deze ruimte om het anders in te richten komt ook terug in de opdrachtomschrijving van de kwartiermaker. Waar mogelijk wordt dit voor beide diensten zoveel mogelijk op eenzelfde wijze ingericht.

Kwartiermaker Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden

De dienstverlening van zowel de Belastingdienst en Dienst Toeslagen is verbeterd. Ook zijn er ontwikkelingen vanuit de maatschappij die zorgen voor betere hulp voor burgers en bedrijven. 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. De intentie is dat de Belangenbehartiger bijdraagt aan het (herstellen van) de relatie tussen burger en overheid.

Er wordt een kwartiermaker aangesteld die dit verder gaat vormgeven en een ontwerp maakt voor de inrichting van een Belangenbehartiger. De Belangenbehartiger wordt vormgeven in aanvulling op de bestaande en de te ontwikkelen dienstverlening van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. De taken en invulling kunnen voor de Belastingdienst en Dienst Toeslagen verschillen. Als bijlage is de opdrachtoomschrijving van de kwartiermaker toegevoegd. Bij het ontwerp staan de volgende aspecten centraal:

- Burgers en bedrijven centraal: de Belangenbehartiger staat aan de kant van burgers en bedrijven en dient hun belang binnen wettelijke kaders.
- Doelgroep: het gaat om burgers en bedrijven (met name zzp'ers en mkb'ers) die zijn vastgelopen of waarbij snel gehandeld moet worden. Er wordt hier geen onderscheid gemaakt op basis van inkomen en vermogen omdat iedereen vast kan lopen. Burgers en bedrijven kunnen in contact komen met de Belangenbehartiger door een verwijzing van een maatschappelijke partij, professionele dienstverlener of medewerkers vanuit de diensten.
- Regiefunctie: de Belangenbehartiger krijgt een regiefunctie om vastgelopen zaken verder te brengen. Waar nodig wordt ook contact gezocht met andere uitvoeringsorganisaties als er sprake is van samenloopproblematiek. Ook zal de Belangenbehartiger bijdragen aan een leercirkel van de praktische rechtsbescherming binnen alle processen in de uitvoering.
- Doorzettingsmacht: De Belangenbehartiger krijgt de taak om binnen wet- en regelgeving alternatieve oplossingen aan te dragen. Hoe deze bevoegdheid precies wordt vormgegeven, is afhankelijk van de positionering.
- Positionering: Er zijn drie opties: (1) onafhankelijk bureau binnen de Belastingdienst en/ of Dienst Toeslagen; (2) een onafhankelijk bureau binnen het Ministerie van Financiën; of (3) een kamer binnen de IBTD. Bij de vormgeving moet een afweging gemaakt worden tussen enerzijds dichtbij het primair proces organiseren zodat sneller beslissingen genomen kunnen worden in het belang van de burger en de organisatiecultuur van binnenuit verbeterd kan worden; en anderzijds de onafhankelijkheid van de nieuwe organisatie en de positieve leereffecten door een nauwe samenwerking met de IBTD.
- Herkenbaar: het is een herkenbaar punt voor burgers en bedrijven – en ook medewerkers van de diensten die schrijnende gevallen tegenkomen – die vertrouwd wordt.
- Geen hulp bij bezwaar of beroep: De Belangenbehartiger verleent geen formele juridische hulp.

De uiteindelijke positionering van de Belangenbehartiger is afhankelijk van hoe burgers en bedrijven die zijn vastgelopen het best verder geholpen kunnen worden bij het oplossen van hun problemen. De Belangenbehartiger is aanvullend op de bestaande en te ontwikkelen dienstverlening van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen; hulp, advies en bijstand uit de maatschappij; en andere instanties zoals de Nationale Ombudsman of de IBTD.

Systeemkritiek

Vanuit de Belangenbehartiger, de maatschappij en de rechtspraak kunnen signalen opgehaald worden, die laten zien waar burgers en bedrijven tegenaan lopen met betrekking tot fiscale en toeslagenwetgeving en de uitvoering daarvan. Op basis van deze signalen kunnen knelpunten inzichtelijk gemaakt worden en oplossingen aangedragen worden. Hiermee kan de taak van systeemkritiek verder worden ingevuld.

De Belastingdienst en Dienst Toeslagen leveren zelf, via de Standen van de Uitvoering, een vorm van systeemkritiek. Ook andere partijen, zoals de IBTD en de Nationale Ombudsman leveren systeemkritiek. Al die signalen tezamen zijn een waardevolle bron voor het continu verbeteren van de wetgeving en uitvoering. Wat hier eventueel aanvullend voor nodig is, zal ook onderdeel zijn van de opdracht van de kwartiermaker.

Vervolgproces

Na verzending van deze Kamerbrief zal de werving voor de kwartiermaker gestart worden. De opdracht van de Kwartiermaker bestaat uit twee fases: (1) ontwerpfase: definitieve taken en bevoegdheden vaststellen, op basis daarvan de positionering; en (2) inrichtingsfase: op basis van het ontwerp het bureau of de kamer van de Belangenbehartiger inrichten. De Kamer wordt in beide fases meegenomen. Uiterlijk in het najaar van 2024 moet de Belangenbehartiger starten. Er loopt ook nog een onderzoek onder burgers om beter vast te stellen welke elementen voor hen het meest belangrijk zijn. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt door de kwartiermaker om bij de ontwerpfase zo veel als mogelijk te laten aansluiten bij de wensen en behoeften van de burgers.

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

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries