



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Startpunt voor dialoog

Eerste observaties van de Inspectie
belastingen, toeslagen en douane

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inleiding

We zijn niet voor niets opgericht. De ellende die de toeslagenaffaire voor mensen heeft gebracht is onbeschrijfelijk. Dat er sprake was van institutioneel racisme bij de Belastingdienst/Toeslagen is onverdedigbaar. Er zijn fouten gemaakt, niet alleen in de uitvoering, maar ook bij het vormgeven van te harde wetgeving en in de rechtspraak. De rechtsbescherming van burgers was niet op orde. Er is behoefte aan toezicht als tegenkracht, toezicht op verstrekking van bevoegdheden van grote uitvoeringsdiensten, reflectief toezicht op wat er beter kan en beter moet. Dat is waarom wij zijn opgericht en dit gaan wij doen vanuit het perspectief van burgers en bedrijven.

Onze eerste observaties

In de maanden direct na onze oprichting hebben we tal van gesprekken gevoerd met veel verschillende partijen. We zijn ons breed aan het oriënteren op de domeinen waarop we als nieuwe toezichthouder een relevante rol willen spelen. En ons mandaat daarbij is groot: we kijken niet alleen naar de uitvoering van beleid, maar nemen het hele proces onder de loep. Van wetgeving tot en met de uitvoering.

Vanuit verschillende hoeken krijgen we inmiddels met regelmaat de vraag welke onderwerpen naar voren komen in de gesprekken die we voeren met externe partijen. In deze eerste observaties gaan we in op de vijf voornaamste en terugkerende thema's waar we langs diverse kanalen signalen over oppikken. We beschrijven de knelpunten die ons nu opvallen en benoemen waar mogelijk welke volgende stappen moeten worden gezet. Om te beginnen door ons. Want deze onderwerpen zien wij in eerste instantie vooral als een concrete aanleiding om hierover een goed gesprek aan te knopen met de verantwoordelijke partijen.

Vanuit het perspectief van de samenleving

We spreken medewerkers van de uitvoeringsdiensten en ambtenaren van verschillende ministeries. We lezen ons in sneltreinvaart in en proberen een compleet beeld te krijgen van de grote uitdagingen waar de drie domeinen voor staan. We praten vooral ook met mensen, bedrijven en maatschappelijke organisaties die veel te maken hebben met belastingzaken, toeslagen of douane-aangelegenheden. We zijn weliswaar pas net begonnen, maar krijgen zo al een beeld van de omvang van de uitdagingen.

De problemen zijn groot, het zal niet van de ene op de andere dag lukken om de verhoudingen tussen burger en overheid te herstellen. Wat vooral opvalt is de complexiteit. Ingewikkelde wet- en regelgeving die uitgevoerd moeten worden door

grote complexe uitvoeringsorganisaties. Die hebben tegelijkertijd te maken met achterstallig ICT-onderhoud en moeten veel moeite doen bij het aantrekken en behouden van goed opgeleide medewerkers.

Weer vooruit kijken

En dat allemaal op een terrein waarop zoveel fout is gegaan en waar nog heel veel energie wordt gestoken in het beantwoorden van die vragen over het recente verleden. Waar en waarom ging het fout? Hoe kon het dat de overheid mensen die de kinderopvangtoeslag nodig hadden zo ongenadig hard heeft behandeld? Tegen deze achtergrond krijgt de vraag hoe we het beter gaan doen niet altijd alle aandacht die nodig is. Er wordt nog veel teruggekeken en wellicht te weinig vooruit. We zien dat ook als we met medewerkers spreken. Bij hen zien wij een zekere verkramptheid om open met ons het gesprek te voeren. Zij lijken vrees te hebben afgerekend te worden op wat in het verleden niet goed is gegaan. Het is van groot belang dat alle medewerkers weer de trots kunnen voelen om de publieke zaak te dienen. Belastingdienst, Toeslagen en Douane zijn voor onze democratische rechtsstaat belangrijke uitvoeringsorganisaties. We leren van het verleden, maar het verleden mag ons niet gevangen houden. We moeten weer vooruit kunnen kijken. Er moet tijd, energie, denkkraft en menskracht zijn om zaken te verbeteren.

Onze rol

Het is daarom belangrijk om de vraag hoe het beter *kan* en *moet* voortvarend aan te pakken. Daar willen wij als inspectie een rol in spelen. Met onze onderzoeken en adviezen willen wij noodzakelijke verbeteringen agenderen. We zullen reflectief zijn, kijken waar het niet goed gaat en daarover voortdurend het gesprek aangaan met alle betrokken partijen. Dat is ook de reden waarom wij deze eerste observaties als titel hebben meegegeven: Startpunt voor dialoog.

Vijf thema's

1. De fiscale en toeslagenwetgeving is voor burgers en bedrijven zeer complex.

De ambitie om deze te vereenvoudigen bestaat al een geruime periode. Dit kabinet heeft als ambitie de toeslagen af te schaffen en tot die tijd vereenvoudigingen door te voeren. Een plan hiervoor is er nog niet. Daardoor lijkt vereenvoudiging niet snel tot stand te komen. Hoe kunnen het parlement en het kabinet ervoor zorgen dat er een concrete aanpak voor vereenvoudiging komt?

2. Het ministerie van Financiën moet met veel andere ministeries samenwerken.

Bijvoorbeeld bij de verschillende toeslagen zijn andere ministeries als eerste verantwoordelijk voor goed beleid. In de praktijk gaat die samenwerking moeizaam. Het is belangrijk dat de verantwoordelijkheden scherp gedefinieerd worden.

3. Daar waar er conflict dreigt tussen burger en overheid is de kans om met succes de menselijke maat toe te passen het grootst voor de uitvoeringsdiensten.

In de massale fiscale processen gaat heel veel automatisch goed. Alleen als een burger of bedrijf in gesprek wil met de diensten ontstaan problemen. Hoe kan de uitvoering verbeteren? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de rechtsbescherming, bijvoorbeeld in de

bezwaarfase, in orde is en de medewerkers hun professionele werk goed kunnen uitvoeren en hun vakmanschap toepassen?

4. Wat is de hersteloperatie toeslagen ingewikkeld geworden!

In twee jaar tijd is er een bouwwerk van organen, actoren en regelingen ontstaan om de gedupeerden van de toeslagenaffaire te helpen. Allemaal met de beste bedoelingen, maar tot grote frustratie voor de ouders en kinderen zelf. Wat leren we daarvan? Hoe komt de werkelijkheid van de gedupeerde ouders weer in het middelpunt van het herstel? Het is belangrijk dat de ouders meer helderheid krijgen over waar zij staan in het proces.

5. In de uitvoering van de fraudeaanpak is er sprake geweest van institutioneel racisme.

Dat is een harde conclusie. De erkenning van institutioneel racisme is van belang om te kunnen komen tot het bestrijden ervan. Dit is geen gemakkelijk onderwerp, maar het is wel cruciaal om dit openlijk te bespreken en aan te pakken om het vertrouwen in de diensten te herstellen. Dan komt ook de meer fundamentele vraag op tafel te liggen hoe het fraudebeleid moet worden vormgegeven. Ook in relatie tot de menselijke maat en het herstellen van vertrouwen in de overheid.

Onze observaties over deze vijf thema's hebben niet de pretentie volledig te zijn. De thema's sluiten wel grotendeels aan bij ons werkprogramma. Mede op basis van de opbrengst van de gesprekken die we hierover verder zullen voeren, besluiten wij of we hier aparte en nieuwe onderzoeken naar moeten verrichten. Maar laten we beginnen bij de dialoog met bewindslieden, met de uitvoeringsorganisaties, met ministeries en met het parlement. Er is veel werk te doen. Tijd voor een goed gesprek.

Bart Snels

Inspecteur-generaal

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

A man with a beard and a white shirt is sitting at a desk in an office. He is pointing at a computer monitor with his right hand. The background shows a modern office environment with large windows and glass partitions.

1

Te complexe
wetgeving voor
belastingen
en toeslagen

Als een burger of bedrijf tegen een probleem aanloopt bij belastingzaken, toeslagen of de douane, dan ligt de oorzaak lang niet altijd bij de uitvoeringsdiensten zelf. Problemen kunnen ook ontstaan omdat de wetgeving te ingewikkeld is of omdat de aansturing van de uitvoering door verschillende ministeries niet goed loopt. Onze opdracht is daarmee breder dan alleen toezicht houden op de Belastingdienst. We houden niet alleen toezicht op de drie uitvoeringsdiensten op de drie domeinen – belastingen, toeslagen, douane – we kijken naar het gehele proces, van wetgeving tot en met uitvoering. In deze paragraaf beschrijven we onze zorgen over de complexiteit van de wetgeving bij de fiscaliteit en toeslagen. De wetgeving voor de douane, die grotendeels in een Europese context wordt bepaald, laten we hier buiten beschouwing.

Sinds 2015 voeren de Belastingdienst en Toeslagen uitvoeringstoetsen uit bij nieuwe wetgeving. De diensten zelf constateren dat deze toetsen, wanneer die waarschuwen voor de complexiteit van de wet- en regelgeving, onvoldoende worden meegewogen in de politieke besluitvorming. Dat is een mechanisme dat we inmiddels kennen, onder meer uit de *Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties*.¹ Het WRR-rapport *Weten* is nog geen doen uit 2017 heeft duidelijk gemaakt dat er voor wet- en regelgeving niet alleen gekeken moet worden naar de uitvoerbaarheid voor de uitvoeringsorganisaties, maar ook naar het *doenvermogen* van burgers.² Ook voor burgers en bedrijven kunnen uitvoeringsregels te complex zijn om nog te kunnen begrijpen. Dat kan forse gevolgen hebben, bijvoorbeeld wanneer zij geen beroep doen op regelingen waar zij wel recht op hebben, of omgekeerd, wanneer de overheid geld moet terugvorderen en belastingplichtigen of toeslaggerechtigden in financiële problemen komen.

De ambitie om het fiscale stelsel te vereenvoudigen staat al enige jaren op de politieke agenda, recentelijk nog aangejaagd door de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst.³ Iedereen is het erover eens dat dit voor burgers én voor de uitvoering belangrijk is. Toch blijkt het lastig om aan deze ambitie concrete plannen te koppelen, terwijl dit vanuit het perspectief van burgers en bedrijven prioriteit zou moeten hebben. Daarom willen wij als inspectie het gesprek stimuleren over hoe we tot vereenvoudigingen kunnen komen. We realiseren ons dat dit geen gemakkelijke opgave is, maar wel een belangrijke opdracht voor de wetgever, voor kabinet en parlement. In dat kader is de ambitie van het kabinet, en die van de staatssecretaris in het bijzonder, te waarderen.

Als een burger of bedrijf tegen een probleem aanloopt, ligt de oorzaak lang niet altijd bij de uitvoeringsdiensten.

Wildgroei in de fiscaliteit

Met belastingen haalt de overheid geld op om publieke diensten als onderwijs, infrastructuur of defensie te financieren. Daarom hoort de Belastingdienst tot een kerninstutie van onze democratie. De wijze waarop belastingen worden geheven heeft daarnaast allerlei andere doelstellingen. Zo zijn er accijnzen om het gebruik van bepaalde producten te ontmoedigen. Fiscale vrijstellingen zijn bedoeld om bepaald gedrag of bepaalde investeringen te stimuleren. Ook wil de overheid invloed hebben op de inkomensverdeling. De overheid haalt dus niet alleen geld op voor publieke diensten, met belastingen en toeslagen worden ook allerlei andere politieke doelen nagestreefd.

En dat maakt het belastingstelsel ingewikkeld. De wetgever hanteert allerlei verschillende tarieven, aftrekposten en uitzonderingsregelingen. Er zijn allerlei belangen en doelen die met een complex stelsel gediend moeten worden. Bij het verantwoordingsonderzoek 2020 sprak de Algemene Rekenkamer over een wildgroei aan fiscale regelingen. De afgelopen twintig jaar is het stelsel steeds ingewikkelder geworden. De Rekenkamer telde 116 specifieke regelingen waar een bedrag van in totaal meer dan 100 miljard euro per jaar mee is gemoeid. Dat zijn allemaal specifieke aftrekposten, teruggaven, kortingen en vrijstellingen die bedacht zijn om specifieke beleidsdoelen na te streven. Volgens de Rekenkamer zijn veel van deze regelingen achterhaald of uit evaluaties als ondoelmatig en ineffectief beoordeeld. En toch bestaan ze nog. Een fiscale regeling invoeren is blijkbaar altijd gemakkelijker dan er weer een afschaffen.⁴ Een stap vooruit is dat de staatssecretaris heeft aangegeven evaluaties ter harte te nemen, met als inzet dat regelingen worden afgeschaft wanneer die niet effectief blijken.

Vanuit het ministerie van Financiën is in de aanloop van de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 onderzoek uitgevoerd dat bouwstenen geeft voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel.⁵ Er zijn veel maatregelen denkbaar die de uitvoering door de Belastingdienst eenvoudiger maken. Maatregelen die de administratieve processen verbeteren, maatregelen die de conflictgevoeligheid tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige verminderen, maatregelen die alle uitzonderingen en bijzondere regelingen verminderen, enzovoorts. Ambtelijke werkgroepen hebben veel beleidsopties in kaart gebracht. Deze zijn verkend vanuit het perspectief van vereenvoudiging.

Natuurlijk kunnen er gevolgen zijn voor burgers en bedrijven. Het afschaffen van fiscale regelingen kan een lastenverzwaring betekenen voor specifieke groepen. Het algemene belang van vereenvoudiging en de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst tegenover de belangen van specifieke burgers en bedrijven moet daarbij door de politiek in evenwicht worden gebracht. Om handen en voeten te geven aan de wens om het belastingstelsel te vereenvoedigen, is het van belang dat de wetgevende macht, kabinet en parlement hierover het gesprek voeren. Het zou verstandig zijn om voor de komende

jaren een concreet programma met tijdspad te maken om het stelsel te vereenvoudigen. Wellicht kan dit het automatisme doorbreken dat nieuwe en complexere regelingen invoeren politiek gemakkelijker lijkt dan regelingen eenvoudiger maken of zelfs af te schaffen. Er kan dan urgentie gegeven worden aan de noodzaak om tot vereenvoudiging te komen. Voor een aantal regelingen heeft het kabinet al aangekondigd die te willen versoberen dan wel af te schaffen.⁶

Wat wordt het plan voor de toeslagen?

‘We hebben de ambitie om de toeslagen af te schaffen’, staat er in het coalitieakkoord.⁷ Ambtelijke studies en politieke verkiezingsprogramma’s hebben de afgelopen jaren verkend hoe het toeslagenstelsel in combinatie met de fiscaliteit aangepast zou kunnen worden. Er lijkt brede overeenstemming voor zo’n hervorming te zijn. Via het toeslagenstelsel worden acht miljoen toeslagen aan zes miljoen huishoudens uitgekeerd. Het is een complex stelsel dat voor burgers niet is te overzien. Het is gebaseerd op voorschotten, waardoor er onzekerheid ontstaat over de definitieve hoogte van toeslagen als er wat verandert in werk, inkomen of leefomstandigheden. Over toeslagjaar 2016⁸ waren er maar liefst 2,3 miljoen terugvorderingen. Ongeveer 200.000 mensen kregen te maken met terugvorderingen van 1000 euro of meer. Het toeslagenstelsel zou mensen moeten ondersteunen, maar brengt een flinke groep juist in problemen. Bij 300.000 terugvorderingen door de Belastingdienst ontstaan betalingsproblemen. Bij veel burgers die met schulden kampen, is de Belastingdienst één van de schuldeisers.⁹

In een interdepartementaal beleidsonderzoek uit 2019 zijn verschillende beleidsvarianten uitgewerkt die binnen het toeslagenstelsel zorgen voor meer eenvoud en meer zekerheid voor burgers. Eén van de belangrijke oorzaken van de huidige complexiteit is dat de wetgever het stelsel zo verrijnd heeft gemaakt dat op de euro nauwkeurig wordt vastgesteld op hoeveel toeslag een huishouden recht heeft. Dat is afhankelijk van onder meer inkomens- en vermogensvariabelen, van gezinsomstandigheden, van kosten voor zorgverzekering, kinderopvang en huurwoningen. En die variabelen kunnen gedurende het jaar wijzigen waardoor het recht op toeslag moet worden verrekend, vaak deels teruggevorderd. Er zijn goede redenen vanuit het perspectief van de burger om dit stelsel te vereenvoudigen zodat mensen vooraf meer duidelijkheid krijgen wat hun recht op toeslagen is. Precies dat was de opdracht voor het beleidsonderzoek. Welke verbeteringen zijn binnen het toeslagenstelsel mogelijk om mensen financieel te helpen bij de kosten voor zorg, huur, kinderen en kinderopvang, zonder de nadelige gevolgen van terugvorderingen, niet-gebruik en risico’s op problematische schulden? Keuzes hierin zijn op politiek niveau nog niet gemaakt en lijken wat naar de achtergrond te zijn verdwenen.¹⁰

Mensen vooraf
meer
duidelijkheid
geven over wat
hun recht op
toeslagen is.

Het geheel afschaffen van het toeslagenstelsel is niet eenvoudig. Dat kan alleen wanneer er tegelijkertijd een forse fiscale hervorming plaatsvindt. Dan kan precies en in samenhang gekeken worden naar de inkomensgevolgen en naar andere beleidsdoelen. Met de grote uitdagingen die de Belastingdienst en Toeslagen hebben, bijvoorbeeld op het terrein van de ICT, is zo'n grote hervorming op korte termijn niet denkbaar. Zowel qua beleid als qua uitvoering zal de fiscale hervorming zoals die als ambitie in het coalitieakkoord staat, een flinke voorbereidingstijd vragen. Het kabinet geeft nu prioriteit aan het aanpassen van de kinderopvangtoeslag. Ook de huurtoeslag wordt onder meer in het kader van de knelpunten op de woningmarkt aangepakt. Overigens zien we dat het lastig is om een consequente en gemeenschappelijke agenda te maken, omdat de toeslagen beleidsmatig bij andere ministeries dan het ministerie van Financiën horen.

Dit alles betekent dat we het huidige toeslagenstelsel nog geruime tijd zullen houden. Wat betekent dit voor de verbeteringen binnen het stelsel op korte termijn? De Tweede Kamer heeft op verschillende momenten laten weten dat zij voortgang wenst bij de concrete aanpak van knelpunten in het toeslagenstelsel.¹¹ Het vorige kabinet heeft daar ook toezeggingen voor gedaan, heeft knelpunten onderzocht en heeft al marginale wijzigingen doorgevoerd. Tegelijkertijd heeft het vorige kabinet aangegeven dat het nieuwe kabinet hier verdere keuzes in moet maken.¹² Het huidige kabinet werkt nog aan verdere inventarisatie van knelpunten.¹³ De vraag is hoe ambitieus dit kabinet kan zijn in de aanpak daarvan. Wijzigingen moeten uitvoerbaar zijn, ook in het licht van de ICT-opgave en moeten budgettair kunnen worden ingepast. Het lijkt verstandig om hier een relatie te leggen met de toekomst van het toeslagenstelsel. Hoe langer het kabinet denkt dat nodig is voor een meer fundamentele herziening, hoe belangrijker het is om op korte termijn zo ambitieus mogelijk te zijn bij de aanpak van knelpunten. Het zou goed zijn dat het kabinet over deze relatie inzicht geeft en een concrete agenda met tijdpad voor de aanpak maakt. Daarbij is het ook van belang dat de ministeries die beleidsverantwoordelijk zijn voor de toeslagen dit ook gemeenschappelijk en in één dossier doen. We zien nu een versnipperde aanpak, verdeeld over verschillende ministeries.

Maak duidelijk wat de aanpak wordt

Over hervormingen van het belasting- en van het toeslagenstelsel wordt al geruime tijd gesproken. Omdat het hier om complexe hervormingen gaat, zowel bij het doordenken van beleidsmatige gevolgen als wat het betekent voor de uitvoering, is het van belang dat dit zorgvuldig wordt voorbereid. Maar gebeurt dat? Het valt ons op dat er nog geen strategie lijkt te zijn om tot zo'n hervorming te komen, op welke termijn die dan ook haalbaar is. Dit zou een opdracht aan het hele kabinet moeten zijn, omdat veel ministeries hierbij beleidsmatig betrokken moeten worden. Is het bijvoorbeeld denkbaar dat dit kabinet een fiscale hervorming voorbereidt die in een volgende periode wordt doorgevoerd?

Zolang we een complex belasting- en toeslagenstelsel hebben, en dat nog geruime tijd zullen houden, is het van belang om voor de kortere termijn te blijven werken aan vereenvoudiging. Ook die afspraak staat in het coalitieakkoord. Voor de betrokken bewindslieden is het zaak om tot een systematische aanpak te komen. Als wij spreken met mensen in de praktijk, advocaten, hulpverleners, adviseurs, is het duidelijk dat de wetgeving complex is en tot veel conflicten met de overheid leidt. De relatie tussen fiscaliteit, toeslagen en sociale zekerheid is ondoorgrondelijk en leidt tot schrijnende situaties.

Wat kan helpen bij de vereenvoudiging en mogelijke hervormingen?

1. Een heldere strategie en planning om de ambitie van het kabinet om het toeslagenstelsel af te schaffen.
2. Een systematische aanpak voor de vereenvoudiging van het toeslagenstelsel zodat het voor het parlement en voor de samenleving helder is wat zij kunnen verwachten.
3. Een wetgevingsprogramma voor de fiscaliteit dat vanuit het perspectief van burgers en bedrijven vaart maakt met vereenvoudiging.

- 
- 1 Klem tussen balie en beleid, Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 25 februari 2021. Zie ook Stand van de uitvoering, Toeslagen 2021, Ministerie van Financiën, november 2021.
 - 2 Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017.
 - 3 Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda, brief van de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, 3 juni 2022.
 - 4 Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX), Rapport bij het Jaarverslag 2020, Algemene Rekenkamer, mei 2021.
 - 5 Vereenvoudiging belastingstelsel, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, ministerie van Financiën, 1 mei 2020.
 - 6 Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda, brief van de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, 3 juni 2022.
 - 7 Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025. VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021.
 - 8 Dit zijn de meest recente cijfers uit het IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel, ministerie van Financiën, 28 oktober 2019.
 - 9 Kamerstukken II 2020/2021, 31066 nr. 898. IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel, ministerie van Financiën, 28 oktober 2019.
 - 10 IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel, ministerie van Financiën, 28 oktober 2019.
 - 11 Motie Ladders/Van Weyenberg, Kamerstukken II 2020/2021, 35 572, nr. 49; Motie De Jong, Kamerstukken II 2021/2022, 31066, nr. 994.
 - 12 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2020/2021, 31066, nr. 898.
 - 13 Kamerstukken II 2021/2022, 35 925 IX.

2

Moeizame

samenwerking

tussen

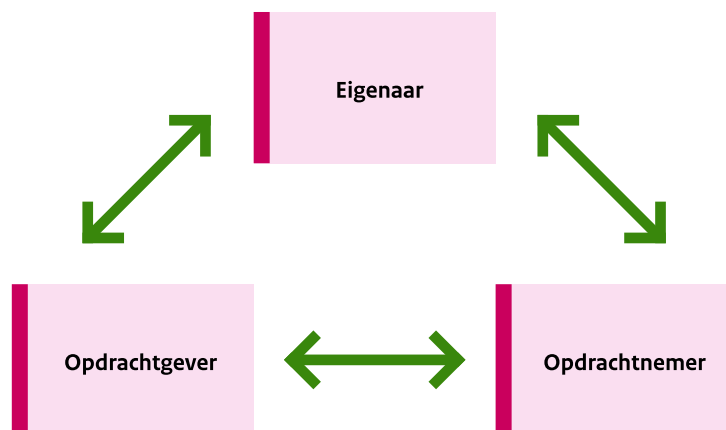
ministeries



Het ministerie van Financiën is de eigenaar van de uitvoeringsdiensten voor belastingen, toeslagen en douane, maar moet met veel andere ministeries samenwerken. Op alle drie de domeinen hebben veel andere ministeries verantwoordelijkheden voor beleid en wetgeving. Dit heeft gevolgen voor de uitvoeringsdiensten en daarmee voor burgers en bedrijven. In deze paragraaf beschrijven we onze eerste observaties met betrekking tot de samenwerking tussen de departementen.

De aansturing van de uitvoering is ingewikkeld

De aansturing van uitvoeringsdiensten gebeurt bij het Rijk doorgaans volgens het zogenoemde driehoeksmodel (zie figuur 1). De uitvoeringsdienst is in dit model de *opdrachtnemer*, het departement heeft de rol van *opdrachtgever*. Meestal is dit een directoraat-generaal dat verantwoordelijk is voor het te voeren beleid. Het directoraat-generaal formuleert dan de opdracht voor de uitvoeringsdienst. En dan is er nog een zogenoemde *eigenaar*. Deze rol wordt vervuld door de (plv.) secretaris-generaal van het departement. Deze heeft de taak om te zorgen voor de (financiële) continuïteit van de uitvoeringsorganisatie. De eigenaar is ook systeemverantwoordelijk voor het sturingsmodel. Vanaf 2017 is deze vorm van aansturing geleidelijk geïmplementeerd bij het ministerie van Financiën, recent ook bij de ontvlochten uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, Toeslagen en Douane.¹



Figuur 1. Het driehoeksmodel

De achtergrond van dit sturingsmodel komt uit de economische theorie, de *principal-agent-theorie*. Volgens deze theorie huren de eigenaren van grote bedrijven (de aandeelhouders/opdrachtgevers) bestuurders in (de agenten/opdrachtnemers) om het bedrijf te leiden. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat bestuurders andere doelstellingen en belangen hebben dan de aandeelhouders. De veronderstelling is dat opdrachtgevers zoveel mogelijk willen vragen tegen zo laag mogelijke kosten en dat opdrachtnemers zo min mogelijk willen doen

tegen zo hoog mogelijke kosten. Daarom wordt gebruik gemaakt van (financiële) prikkels om opdrachtnemers tot goed gedrag te motiveren en over mechanismen om hen te controleren. Dit model gaat uit van wantrouwen tussen de actoren, omdat zij van elkaar de belangen en doelstellingen niet goed kennen.

Inmiddels staat dit model in de wetenschap en bij de overheid zelf flink ter discussie, zeker als sturingsmodel bij overheidsdiensten.² Het driehoeksmodel is deel van het *New Public Management*, een bestuurskundige stroming die adviseert om overheidsdiensten te organiseren en aan te sturen met instrumenten die uit het bedrijfsleven komen. De filosofie is sterk gericht op het stimuleren van financiële efficiency. Een voorbeeld dat de nadelen hiervan illustreert staat in het rapport *Ongekend Onrecht*. Het laat zien hoe de *businesscase* fraudebestrijding, als instrument om de uitvoeringdienst met financiële prikkels te stimuleren om streng te zijn te zijn bij de aanpak van fraude, tot excessen heeft kunnen leiden. De Belastingdienst kreeg extra budget van het ministerie van SZW om fraude bij toeslagen op te sporen. Dat geld moest door de dienst wel ‘terugverdiend’ worden voor SZW.³

Uitvoeringsorganisaties voeren publieke diensten uit, gebaseerd op politiek gedefinieerde publieke waarden. Wanneer er bij voorbaat van uit wordt gegaan dat opdrachtgevers de uitvoeringorganisaties niet kunnen vertrouwen, moet er veel gecontroleerd worden en moeten er (financiële) prikkels in de keten gegeven worden om gewenst gedrag te stimuleren. Belangrijke publieke waarden, als het hanteren van de menselijke maat of rechtsbescherming, kunnen dan buiten beeld raken. Dat is de reden waarom het ministerie van Financiën het driehoeksmodel voor belastingen, toeslagen en douane op een vernieuwde leest wil schoeien. De samenwerking in de driehoek gaat uit van een gelijkwaardige vertrouwensrelatie en gezamenlijke resultaat-afspraken.⁴ Dat is een stap voorwaarts, omdat dan gezamenlijk gedefinieerd kan worden wat het te dienen publiek belang is.

Wie pikt de signalen op als er iets niet goed gaat in de uitvoering?

Tegelijkertijd blijft het zo dat in dit sturingsmodel er van begin af aan een scheiding blijft bestaan tussen beleid en uitvoering. Het ene directoraat-generaal maakt het beleid, het andere directoraat-generaal of een uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering. Maar wie pikt er signalen op als er iets niet goed gaat in de uitvoering? Wie rapporteert daarover aan het parlement? Wie past zo nodig het beleid aan? Door de rollen te scheiden is niet duidelijk hoe er door departementen, kabinet of parlement geïntegreerd gekeken kan worden naar de uitvoering van publieke diensten.⁵ Bij belastingen, toeslagen en douane is dit extra gecompliceerd omdat er met veel andere ministeries moet worden samengewerkt. In het driehoeksmodel hebben die vaak de rol van opdrachtgever. Ook al wordt gewerkt aan het coördineren van

het opdrachtgeverschap, in het verkokerde landschap van Haagse ministeries lijkt dat haast een onmogelijke taak.

Het belang voor burger en bedrijf

Vanuit het perspectief van burger en bedrijf is de wijze waarop de uitvoering wordt aangestuurd belangrijk. Dat is vooral van belang als men zich realiseert dat belastingen, toeslagen en douane met veel opdrachtgevende ministeries te maken hebben. Zo heeft het directoraat-generaal Douane te maken met negen opdrachtministeries. De opdrachtgever voor de toeslagen is niet het ministerie van Financiën, maar dat van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de huurtoeslag, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor de zorgtoeslag en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de kinderopvangtoeslag en het kind-gebonden budget. Bij de Belastingdienst zelf is er de afgelopen tijd uitgebreid onderzoek nodig geweest om überhaupt zicht te krijgen op alle taken en opdrachten – fiscaal en niet-fiscaal – die de dienst voor andere ministeries uitvoert. Niemand had daar meer zicht op.⁶

Waar gaat het dan knellen? Neem de Douane. Ieder jaar maken de negen ministeries afspraken over de handhavingstaken van de dienst, want de Douane int niet alleen invoerrechten of BTW, maar controleert in samenwerking met andere toezichthouders burgers en bedrijven op tal van terreinen in opdracht van andere departementen. Denk aan controles op de kwaliteit van voedsel, op gevaarlijke stoffen, op wapens of drugstransporten. Het is niet eenvoudig om ieder jaar voor de uitvoering van al die taken prioriteiten te stellen in overleg met de andere ministeries. Nog moeilijker wordt het wanneer gedurende het jaar het beleid moet worden aangepast. De controle van de sancties tegen Rusland heeft grote gevolgen voor de werklast van de Douane. Vanzelfsprekend moet dit prioriteit krijgen. Wanneer er tussen de ambtelijke en politieke leiding van de ministeries geen aanpassing komt van de uitvoeringsafspraken, zal dit gevolgen hebben voor de werknemers op de werkvloer. Die zullen zelf prioriteiten moeten stellen, met consequenties voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Wij vragen ons af of de opdrachtgevende ministeries zich voldoende realiseren dat extra taken voor een uitvoeringsdienst als de Douane tot extra werkdruk leiden. Extra taken definiëren is altijd gemakkelijker dan te zeggen wat minder kan of even niet meer hoeft.

Een voor burgers knellend voorbeeld is de rolverdeling tussen departementen bij de verschillende toeslagen. SZW, BZK en VWS zijn de beleidsverantwoordelijke ministeries – de opdrachtgevers. Het ministerie van Financiën voert de toeslagen via de Belastingdienst/Toeslagen uit. Wie is er dan verantwoordelijk voor de wijze waarop de uitvoering aansluit bij de doelstellingen die vanuit het beleid gedefinieerd zijn? Wat zijn eigenlijk de doelstellingen? Mensen moeten toeslagen zelf aanvragen. Dat is een van de grote knelpunten van het stelsel, want een aanzienlijke groep die recht heeft op toeslagen doet dat niet.

Maar wat is de doelstelling met betrekking tot het niet-gebruik? Wie is er verantwoordelijk voor om in kaart te brengen hoe groot dat percentage is? Wie bepaalt er wat een aanvaardbaar percentage niet-gebruik is en wanneer extra beleid noodzakelijk is om het niet-gebruik terug te dringen?

Wie bepaalt wat een aanvaardbaar percentage niet-gebruik van toeslagen is?

Laten we het belang van dit voorbeeld voor burgers verder uitwerken. Het niet-gebruik van toeslagen verschilt per toeslag en is moeilijk vast te stellen. In het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen uit 2019 zijn voor het laatst de cijfers geanalyseerd. Ook toen waren de cijfers al gedateerd. Gemiddeld was het niet-gebruik ongeveer tien procent. Tien procent van de huishoudens die recht hebben op een toeslag vraagt die niet aan. Dat kan om grote bedragen gaan. De gemiddelde hoogte van het recht op toeslagen was volgens dit onderzoek 2000 tot 2500 euro per jaar. Voor mensen met lage inkomens die recht hebben op alle vier de toeslagen, kan dat bedrag nog veel hoger zijn.⁷ Onze hypothese is dat als gevolg van de toeslagenaffaire het niet-gebruik is toegenomen omdat mensen (meer) vrees hebben gekregen voor de Belastingdienst/Toeslagen en bang zijn voor terugvorderingen. In een tijd waarin de koopkracht van huishoudens door de toenemende inflatie onder druk staat en het kabinet extra koopkrachtmaatregelen moet nemen, is het de vraag wie er verantwoordelijk is voor het tegengaan van het niet-gebruik van toeslagen. Het gemiste bedrag aan toeslagen, een recht voor veel huishoudens, zou wel eens een stuk hoger kunnen zijn dan het bedrag dat veel huishoudens nu krijgen als koopkrachtcompensatie. Dat geeft de urgentie van onze vragen aan.

Voer het gesprek over de aansturing van de uitvoering

Voor burgers en bedrijven is de precieze aansturing van de diensten een abstract verhaal. Voor ons als inspectie is het onderzoeken van de samenwerking tussen departementen en de aansturing van de uitvoeringsdiensten wel van belang, juist vanuit het perspectief van de samenleving. Wie is precies waarvoor verantwoordelijk? Wie neemt er initiatief om nieuwe prioriteiten te stellen of nieuw beleid te maken als daar vanuit de uitvoering aanleiding toe is. Welke informatie is daarvoor nodig en wordt daarvoor verzameld vanuit de uitvoering?

Het is duidelijk dat het ministerie van Financiën de afgelopen jaren meer handen en voeten probeert te geven aan het driehoeksmodel. Binnen de bestuursraad van het ministerie van Financiën is de gehele driehoek voor deze drie diensten vertegenwoordigd. De DG's van de diensten zijn opdrachtnemer en de SG is eigenaar. Het directoraat-generaal Fiscale Zaken (DGFZ) is

gedelegeerd opdrachtgever voor de drie domeinen. DGFZ probeert in die rol de coördinatie op zich te nemen met alle andere opdrachtgevende ministeries.

En precies hier lijkt een belangrijk probleem te zitten, de afhankelijkheid van de rolopvatting van andere ministeries. De samenwerking met andere ministeries is een complexe opdracht, waarbij Financiën afhankelijk is van de rolopvatting van andere ministeries. Hier is niet alleen sprake van een fundamentele scheiding tussen beleid en uitvoering, maar door de hoeveelheid betrokken ministeries is er een extra moeilijk coördinatievraagstuk. Omdat dit direct gevolgen heeft voor burgers en bedrijven zullen we als inspectie de samenwerking tussen departementen blijven volgen.

Waar zou het gesprek over moeten gaan?

1. De rolopvatting van de opdrachtgevende ministeries lijkt het meest ingewikkelde in de aansturing. Hun rol en opdracht moet explicieter gedefinieerd worden. Het moet helder zijn op basis van welke publieke doelen de afspraken gemaakt worden tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer.
2. Wij zullen de toepassing van het vernieuwde driehoeksmodel met interesse volgen. Dit neemt niet weg dat een meer fundamentele reflectie op het aansturende driehoeksmodel belangrijk is. De klassieke hiërarchische en verkokerde organisatie van de ministeries helpen niet bij de aansturing van de uitvoering. Verantwoordelijkheden kunnen daarbij te gemakkelijk worden ontlopen. Dit is overigens geen opgave voor het ministerie van Financiën alleen, maar zou een Rijksbreed gesprek moeten zijn bij de discussies over de aansturing van uitvoeringsorganisaties. Hoe krijgen we beleid en uitvoering dicht bij elkaar?
3. Het valt ons op dat de cijfers over het niet-gebruik van toeslagen inmiddels gedateerd zijn. In deze tijd van een voor veel huishoudens knellende koopkrachtontwikkeling is het raadzaam om het niet-gebruik terug te dringen.

- 
- 1 Zie Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst, Commissie onderzoek Belastingdienst, januari 2017 en Onderzoeksrapport Onderzoek sturingsmodel Belastingdienst, Auditdienst Rijk, december 2020. Inmiddels heeft de ontvlechting van Toeslagen en Douane uit de Belastingdienst ervoor gezorgd dat het ministerie van Financiën niet over 1 maar 3 uitvoeringsorganisaties beschikt. Startnotitie Belastingdienst, Ministerie van Financiën, 30 maart 2021.
 - 2 Leren loslaten, 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties, Sandra van Thiel, 2020.
 - 3 Ongekend onrecht. Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 december 2020.
 - 4 Startnotitie Belastingdienst, Ministerie van Financiën, 30 maart 2021.
 - 5 Zie brief van de Algemene Rekenkamer 13 februari 2020, Kamerstukken II 2019/2020, 31066, nr. 599 en Klem tussen balie en beleid, Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 25 februari 2021.
 - 6 Onderzoek inventarisatie taken Belastingdienst, HVG Law, 29 september 2021. Back to Basics, Alternatieve uitvoerders Belastingdienst, ABDTOPConsult, 2020.
 - 7 IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel, ministerie van Financiën, 28 oktober 2019.

3

Rechtsbescherming en de menselijke maat



De Belastingdienst verwerkt 9 miljoen aangiften van burgers en 22 miljoen aangiften van bedrijven. Dat zijn massale processen, voornamelijk geautomatiseerd, en veel daarvan gaat goed. Er kunnen echter problemen ontstaan als burgers of bedrijven vragen hebben over de aangifte of daadwerkelijk bezwaar willen maken tegen een beslissing van de Belastingdienst.¹ Wij zien dat burgers en bedrijven nog te veel zelf het initiatief moeten nemen om hun recht in belastingzaken te halen. Het recht biedt in de praktijk niet voldoende bescherming aan burgers en bedrijven in belastingzaken, zo concludeert de Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken.² Deze commissie beveelt aan om praktische rechtsbescherming centraal te zetten bij alle onderdelen van de Belastingdienst. Zij schrijft dat dit ‘in alle genen van de Belastingdienst moet zitten’ en noemt als voorbeelden communicatie, dienstverlening, voorlichting en de primaire processen. Vroegtijdige hulp kan immers voorkomen dat juridische procedures gevoerd moeten worden of dat burgers en bedrijven ernstig in de knel komen. Omdat wij het voorkomen van problemen belangrijk vinden, voeren we dit jaar een onderzoek uit naar de vraag hoe de Belastingdienst problemen van burgers en bedrijven eerder kan identificeren en oplossen.

Rechtsbescherming onder de maat?

Niet alle problemen kunnen voorkomen worden. Als deze ontstaan, moeten ze wel zo snel mogelijk, adequaat en zorgvuldig worden opgelost. Wij zien dat burgers en bedrijven bij de geschiloplossing niet altijd de rechtsbescherming krijgen waarop zij mogen rekenen. Zo zien we dat de Belastingdienst mogelijkheden om geschillen op te lossen in de bezwaarprocedure onbenut laat, terwijl deze procedure daartoe wel de ruimte geeft. Geschillen lopen (onnodig) op en burgers en bedrijven hebben lange tijd geen duidelijkheid. De rechtspraak krijgt op haar beurt meer zaken te behandelen dan nodig.³ Wij willen een Belastingdienst zien die in de bezwaarprocedure al maximale rechtsbescherming aan burgers en bedrijven biedt.

Hieronder geven we een voorbeeld waarin de Belastingdienst de bezwaarprocedure onvoldoende heeft gebruikt om een burger rechtsbescherming te bieden. In dit geval komt dat omdat de Belastingdienst de burger in kwestie niet gehoord heeft. Het hoorgesprek dient om zorgvuldig onderzoek te doen naar de situatie van burgers en bedrijven (de feiten en omstandigheden) en naar hun bezwaarargumenten. Door de bezwaarprocedure inclusief het hoorgesprek zorgvuldig te doorlopen, respecteert de Belastingdienst de rechtspositie van burgers en bedrijven. Alleen in contact met burgers en bedrijven kunnen zij recht doen aan hun situatie en kan in sommige gevallen de gang naar de rechter worden voorkomen.

Een burger dient een bezwaarschrift in tegen een beslissing van de Belastingdienst. In het bezwaarschrift vraagt de burger of hij zijn bezwaar in een hoorgesprek kan toelichten aan de Belastingdienst. Omdat hij niets hoort, vraagt de burger er nog een keer om. Omdat er weer niets gebeurt, stelt hij de Belastingdienst in gebreke. Daarmee kan de burger druk uitoefenen om een beslissing te krijgen. Als de Belastingdienst niet binnen twee weken uitspraak doet op het bezwaarschrift van de burger, moet hij aan de burger geld betalen.

Even lijkt het te werken, want de Belastingdienst treedt in contact met de burger om een hoorgesprek af te spreken. Maar er blijkt geen geschikte datum op korte termijn. Plots ontvangt de burger de uitspraak van de Belastingdienst op zijn bezwaarschrift. Dat vindt hij vreemd, want hij is niet gehoord.

De burger gaat naar de rechter. De rechter is het met hem eens. De Belastingdienst heeft hem inderdaad ten onrechte niet gehoord. Dat is een wettelijke plicht voor de Belastingdienst. De rechter beslist dat de Belastingdienst de beslissing opnieuw moet nemen, en dat hij de burger eerst moet horen.⁴

De Belastingdienst heeft deze burger en zijn situatie niet meteen recht gedaan. Daardoor moest de burger onnodig lang wachten. Wij verbazen ons erover dat we voorbeelden als deze nog zien in recente jurisprudentie. Het laat zien dat er werk aan de winkel is bij de Belastingdienst, die als grote uitvoeringsinstantie bevoegdheden heeft die grote impact kunnen hebben op burgers en bedrijven. Dat kan ook leiden tot minder druk op de rechtspraak.

Het belang van de bezwaarprocedure

Het hoorgesprek in de bezwaarprocedure is voor burgers en bedrijven vaak een eerste moment van persoonlijk contact met een medewerker van de Belastingdienst. Zij kunnen dan hun situatie toelichten en hun belangen voorleggen. De ambtenaar kan vervolgens uitleggen hoe de (fiscale) regels in de specifieke situatie uitwerken en waarom een bepaalde beslissing moet volgen. De heroverweging in de bezwaarprocedure draait om het zorgvuldig bijeenbrengen van feiten, omstandigheden en recht. De ambtenaar moet hierin een actieve rol spelen en rechtsbescherming bieden. Hij kan gebruik maken van de ruimte die hij heeft om te zorgen dat de burger zich rechtvaardig behandeld voelt. Door dat te doen in met name het hoorgesprek, is de kans groot dat de burger flexibiliteit, menselijke maat, empathie, maatwerk en oplossingsgerichtheid ervaart, met als resultaat dat hij de beslissing begrijpt. Als een burger daarnaast ook ervaart dat de consequenties van een beslissing voor hem zijn meegewogen (evenredigheid) is de kans groter dat hij zich gehoord voelt en dat hij de beslissing van de Belastingdienst ook aanvaardt en niet meer naar de rechter hoeft.

We vinden het van belang dat de Belastingdienst de bezwaarprocedure naar behoren uitvoert. De Belastingdienst kan in de bezwaarprocedure een cruciale rol spelen voor burgers en bedrijven, maar ook voor zichzelf. Daar ligt een kans om vertrouwen te winnen. Daarom verdient het correct en zorgvuldig uitvoeren van de bezwaarprocedure aandacht.

Een vraag aan de wetgever is of de rechtsbijstand in de bezwaarfase georganiseerd kan worden. Er is nu in belastingzaken nauwelijks recht op gefinancierde rechtsbijstand. Maar als burgers in de bezwaarfase al goed bijgestaan worden, kan verdere escalatie voorkomen worden. Dan komen er bijvoorbeeld minder fiscale zaken bij de rechter. In het coalitieakkoord is aangekondigd dat er een laagdrempelige, onafhankelijke fiscale rechtshulp komt, naar voorbeeld van de Amerikaanse Taxpayers Advocate Service'. We zullen de vormgeving en oprichting van deze rechtshulp volgen, want die zou kunnen bijdragen aan het verbeteren van de rechtsbescherming van burgers en bedrijven.

Hoe verder?

De Belastingdienst is een complexe organisatie met een omvangrijke agenda op het gebied van ICT, cultuur en personeel. Dat alles moet in het teken staan van een betere uitvoering met oog voor de omstandigheden van burgers en bedrijven. Het uitvoeren van de bezwaarprocedure is zeer belangrijk en vraagt mogelijk om veranderingen in de organisatie. De Belastingdienst is sterk bureaucratisch ingesteld. Vele afdelingen doen elk een stukje van het werk. Medewerkers die recht willen doen aan een situatie van burger of bedrijf, botsen al snel tegen de grenzen van de systemen.⁵ De ruimte voor kwaliteit en ambtelijk vakmanschap is beperkt. Dat zien we bijvoorbeeld omdat bij de behandelingen van bezwaren nog vooral wordt gestuurd op productienormen en niet zonder meer op een uitkomst waarbij burgers en bedrijven procedurele rechtvaardigheid ervaren.⁶

We willen graag in gesprek met de Belastingdienst over het verbeteren van de bezwaarprocedure, de rechtsbescherming en over geschilbeslechting in het algemeen. We willen samen bekijken hoe de bezwaarprocedure ertoe leidt dat burgers en bedrijven procedurele rechtvaardigheid ervaren bij de uitkomst. Daarbij betrekken we ook de initiatieven en projecten die de Belastingdienst zelf al uitvoert.

Wij denken dat in elk geval de volgende vragen hierbij van belang zijn:

1. Zijn er voldoende medewerkers voor het bieden van rechtsbescherming in de bezwaarprocedure?
2. Stuurt de organisatie intern op het bieden van rechtsbescherming en uitvoering met oog voor de omstandigheden van burgers en bedrijven of ligt de nadruk op het halen van productienormen?
3. Krijgen de medewerkers voldoende ruimte en steun voor toepassing van het recht en het voorkomen van conflicten? Voldoen daarin de huidige opleidingen en collegiale consultaties?

- 
- 1 Stand van de uitvoering, Belastingdienst, 2021.
 - 2 Burgers beter beschermd: Praktische rechtsbescherming in belastingzaken, Adviescommissie Praktische rechtsbescherming in belastingzaken, 2021.
 - 3 Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken, Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 2021; Recht vinden bij de rechtbank, Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken, Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, 2021.
 - 4 Deze casus is gebaseerd op een uitspraak van een rechter in 2021.
 - 5 Burgers beter beschermd: Praktische rechtsbescherming in belastingzaken, Adviescommissie Praktische rechtsbescherming in belastingzaken, 2021; Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken, Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, 2021.
 - 6 Stand van de uitvoering, Rapport 2021, Belastingdienst, 2021.

A photograph of a woman and a young girl looking off-camera to the right. The woman is in the foreground, resting her chin on her hand. The girl is behind her, also looking in the same direction. The image is partially covered by a purple vertical bar on the left and a blue horizontal bar at the bottom containing the number 4.

4

Hersteloperatie toeslagen

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft diepe sporen nagelaten in de levens van tienduizenden ouders, kinderen en jongeren. De overheid heeft deze veroorzaakt en moet nu recht doen aan deze groep. De schade en het leed moeten waar mogelijk en zo snel mogelijk hersteld worden. De overheid zal hard moeten werken om het vertrouwen terug te winnen van de ouders, maar ook van de samenleving. Wij constateren dat de overheid moeite heeft om het herstel adequaat aan te pakken. Duizenden ouders wachten nog, wantrouwen de wijze waarop het herstelproces verloopt en komen dus nog niet aan verwerking toe. De frustratie bij uitvoerders is enorm en de politiek voelt zich machteloos.

De kinderopvangtoeslagaffaire is onlosmakelijk verbonden met onze ontstaansgeschiedenis. Deze affaire toont op vele fronten aan waar zaken structureel misgaan in de balans tussen politiek, beleid en uitvoering. Als inspectie vragen wij ons af hoe het kan dat het, ondanks alle goede intenties, toch niet lukt om ouders en kinderen goed en op tijd te helpen. De komende tijd onderzoeken we de verschillende perspectieven van al die betrokken actoren – ouders, uitvoering, beleidsmakers, politiek, adviseurs en toezicht-houders.¹ Hierdoor krijgen we beter zicht op de complexiteit en op eventuele tegenstrijdige belangen van de verschillende actoren. Hieruit kunnen we lessen trekken voor deze en toekomstige hersteloperaties. Hieronder beschrijven we onze eerste inzichten.

Het voorbeeld van Sarah

Om de kinderopvangtoeslagaffaire en de hersteloperatie wat meer tastbaar te maken, beschrijven we hieronder de casus van Sarah. Deze casus is gebaseerd op de situatie van een bestaande ouder, maar op onderdelen aangepast, zodat deze niet te herleiden is tot de desbetreffende ouder. Het is een voorbeeld van de opeenstapeling van problemen waar gedupeerden van de affaire mee te maken kunnen hebben. Een casus zoals deze is er slechts één uit talloze voorbeelden.

Sarah is een ondernemer en moeder van Jasmyn en Fay. Zij is gescheiden. Enkele jaren geleden is ze naar België gevlucht omdat ze schulden heeft en de schuldeisers haar niet met rust lieten. De schulden zijn ontstaan door de kinderopvangtoeslagenaffaire.

In België woont Sarah in een klein appartement. Om de moeilijkste periode door te komen, heeft Sarah geld geleend van vrienden en familie. Zij werkt wanneer dat kan en haar kinderen gaan naar de middelbare school. Jasmyn en Fay dragen naast school zo veel mogelijk bij aan het huishouden. Al op jonge leeftijd rust er een grote verantwoordelijkheid op ze. Jasmyn heeft haar draai redelijk gevonden; Fay heeft het moeilijker.

Begin 2021 wijst een vriendin in Nederland Sarah op de hersteloperatie. Zij meldt zich aan en gelukkig is ze in het voorjaar door de eerste toets heen. Ze ontvangt de

€ 30.000,- van de Catshuisregeling. Met dit geld lost ze haar leningen en enkele andere schulden af, wat later niet de bedoeling blijkt. Op het moment dat Sarah het geld van de Catshuisregeling ontvangt is er namelijk nog geen zicht op een regeling waarmee schulden van gedupeerde ouders worden afgelost. De € 30.000,- dekt niet al haar schulden.

Ze willen graag terugverhuizen naar Nederland omdat Fay zich niet thuis voelt in België. Bovendien mist Sarah haar familie en vrienden in Nederland en heeft ze in haar thuisland meer mogelijkheden om haar bedrijf uit te breiden. Sarah weet niet goed hoe ze hun terugkeer moet aanpakken. Hoe komt ze aan een betaalbare woning? Hoe moet het met de schulden die ze in Nederland nog heeft? Bij wie moet ze aankloppen voor de hulp die ze nodig heeft?

Sarah neemt contact op met de gemeente waar ze naartoe wil verhuizen. Ze wordt doorverwezen door verschillende medewerkers, voordat ze terecht komt bij een medewerker die gedupeerde ouders helpt. Deze medewerker vertelt haar dat ze een adres in Nederland nodig heeft om voor hulp in aanmerking te komen. Via via vindt Sarah een tijdelijke woning in Nederland. Daarmee zet ze een stapje in de goede richting.

Terug in Nederland neemt Sarah opnieuw contact op met de gemeente. Ze krijgt een contactpersoon bij het wijkteam, die ontzettend haar best doet voor Sarah. Er moet veel geregeld worden: inschrijving in de Basisregistratie Personen terwijl de loketten dicht zijn vanwege corona, een permanente woning, aanvulling van het inkomen, hulp om de tijdelijke (hoge) huur te betalen, hulp om de woning in te richten en tandheelkundige en psychische hulp. Gemeente en wijkteam trekken daarin samen op. Elke keer zetten ze een stapje in de goede richting, maar er komen steeds nieuwe uitdagingen bij. Hoe meer Sarah op praktisch gebied geholpen wordt, hoe meer haar stress, angst en fysieke problemen loskomen.

Sarah probeert ook dingen voor elkaar te krijgen door zelf het serviceteam van Uitvoering Herstel Toeslagen (UHT) te bellen. Ze heeft nog geen persoonlijk zaakbehandelaar omdat de integrale beoordeling nog niet gestart is. Verder sluit ze zich aan bij een Facebookgroep met lotgenoten. Zij hoopt van hen nuttige tips te krijgen. Iedereen die ze spreekt zegt echter iets anders.

Jasmyn maakt zich veel zorgen om haar moeder en zus. Ze ziet dat het haar moeder te veel wordt, ondanks de hulp die ze krijgt. Bovendien heeft haar zus ondersteuning nodig bij het starten van een opleiding. Oplossingen op de korte termijn zijn er niet voor deze problemen. Wanneer Jasmyn leest over de kindregeling wordt ze hoopvol over een opleiding voor Fay. Zelf heeft ze ook een laptop voor haar opleiding nodig, maar dat is niet mogelijk omdat ze niet is meeverhuisd naar Nederland. Jasmyn neemt contact op met haar moeders contactpersoon bij het wijkteam. Die kent de status van de kindregeling niet en doet navraag bij UHT. UHT kan hier nog niets over zeggen. Sarah's contactpersoon raakt gefrustreerd omdat ze Jasmyn steeds moet teleurstellen.

Sarah en haar kinderen staan nog maar aan het begin van het (financiële) herstelproces. Zij hebben nog een lange weg te gaan. Toewijzing van een advocaat, de integrale beoordeling, mogelijk bezwaar en beroep daartegen, de Commissie Werkelijke Schade en de kindregeling liggen nog voor ze. Volgens de planning start haar integrale beoordeling in de tweede helft van 2022. En dit is alleen maar het financiële herstel. Sarah wordt nu nog opgeslokt door de stress over haar problemen, hierdoor komt zij nog niet toe aan haar emotioneel en psychologisch herstel.

Wat zien we gebeuren?

De ouders, media, politiek en toezichhouders hebben de afgelopen tijd laten zien dat er veel misgaat in de hersteloperatie. We onderscheiden drie overkoepelende clusters van zichtbare problemen. Hieronder lichten we deze toe.

1. Botsende werkelijkheden

Het eerste thema noemen wij ‘botsende werkelijkheden’. Dit thema houdt in dat de werkelijkheid van de ouders en wat zij nodig hebben om hun leven weer op de rit te krijgen, totaal anders is dan de werkelijkheid van regels en kaders die de overheid gebruikt om de ouders recht te doen. In het huidige herstelproces, waarin de overheid de regie heeft, staan regelgeving en financieel herstel centraal. Dit begon bij de rapporten van de adviescommissie uitvoering toeslagen (commissie Donner) waarin over de geldelijke compensatie voor gedupeerde ouders is geadviseerd.² In het uitwerken van de compensatieregelingen stonden de voor de overheid leidende principes als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid centraal. Een voorbeeld hiervan is het ‘first in, first out’ principe voor het in behandeling nemen van zaken. Overigens is in de herijking van de hersteloperatie meer aandacht voor emotioneel herstel.³

Tegenover de politiek-bestuurlijke werkelijkheid staat de realiteit van de ouders. De Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag benadrukt dat het perspectief van de ouder centraal moet staan.⁴ Voor veel ouders, onder andere die verenigd zijn in het collectief van De Zolderkamer, is het ook onbegrijpelijk dat zij nu geholpen worden door dezelfde organisaties die het leed hebben veroorzaakt. Bovendien voelen zij zich nog steeds als fraudeur behandeld door de overheid.⁵ In het verlengde daarvan geven ouders aan dat aandacht moet uitgaan naar de problemen en zorgen die zij nu hebben, naast het financieel herstel.⁶ Onlangs heeft het ouderpanel in een open brief aandacht gevraagd voor de ‘onderstroom’: de negatieve emoties, de stress, de uitputtingsslag en de blijvende fysieke en/of psychische schade van de ouders.⁷

Als we teruggaan naar de casus van Sarah zien we de impact van dit verschil op de ouders en kinderen. Sarah belandt in een proces waarover ze zelf geen regie heeft. Zowel Sarah als de gemeente lopen aan tegen regels die voorspoedige hulp belemmeren. Zo krijgt zij te horen dat hulp bij het terugkeren naar Nederland alleen mogelijk is zodra ze een adres heeft in Nederland, maar dat is

niet zo eenvoudig voor elkaar te krijgen. De resterende schulden zijn ook niet in één keer opgelost en leveren al die tijd het gezin veel stress op. Sarah ervaart nog geen erkenning van het leed dat haar en haar dochters is aangedaan door de overheid.

2. Complexiteit

Als tweede thema zien we de complexiteit van de hersteloperatie. Deze complexiteit zien wij terug in de (veranderende) wet- en regelgeving en de omvang van de operatie. Wat begon met een relatief eenvoudige compensatieregeling, werd uitgebreid met een regeling voor de hardheid in de wetgeving en de mensen die stonden op de lijst Opzet/Grove Schuld. Later kwam daar de Catshuisregeling bij evenals de regeling voor de schuldenaanpak. Regelingen voor kinderen en ex-partners zijn nog in de maak en kennen inmiddels al hun eigen problematiek. Alhoewel kabinet en Tweede Kamer akkoord zijn gegaan met het door de kinderen zelf voorgestelde plan voor hun herstel, loopt de uitvoering hiervan vertraging op omdat het plan eerst nog wordt omgezet in wet- en regelgeving.⁸

Niet alleen is het aantal regelingen toegenomen, ook hebben zich veel meer ouders aangemeld dan van tevoren verwacht. In december 2020, voor de bekendmaking van de Catshuisregeling, hadden ongeveer 9.000 ouders zich gemeld.⁹ Inmiddels hebben iets meer dan 50.000 ouders zich gemeld.¹⁰ Vanzelfsprekend heeft dit consequenties voor de uitvoering van de regelingen. De organisatie is niet toegerust en het werkproces is niet ingericht op deze hoeveelheid aanvragen. Het verzamelen van de benodigde informatie uit verschillende systemen voor het beoordelen van een aanvraag is hierbij een belangrijk knelpunt. Het verzamelen van een dossier kost gemiddeld 115 uur¹¹ en hoe complexer de zaak, hoe meer tijd het kost.

Complexiteit zit ook in de hoeveelheid actoren die een rol hebben bij de voorbereiding en uitvoering van alle regelingen. Zo zijn er meerdere ministeries betrokken en binnen het ministerie van Financiën meerdere organisatieonderdelen. Bij het saneren van schulden werken verschillende publieke en private organisaties mee. Ook de gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben een belangrijke rol in het brede herstelproces. Ouders kunnen een beroep doen op diverse (hulp)organisaties als Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor Rechtsbijstand (voor een gesubsidieerde advocaat). Tot slot houden minimaal zeventien toezichthouders/adviseurs de operatie in de gaten.

Verschillende partijen, zoals de Nationale ombudsman¹² en de Raad voor de Rechtspraak¹³, wijzen op de complexiteit van de operatie. Volgens de Algemene Rekenkamer is de complexiteit toegenomen doordat de regering en de Tweede Kamer de ouders met problemen snel wilden helpen. Maar omdat ze zo snel beslissingen namen, waren de veranderingen in wet- en regelgeving niet altijd goed doordacht waardoor nieuwe problemen ontstonden.¹⁴

Complex stelsel

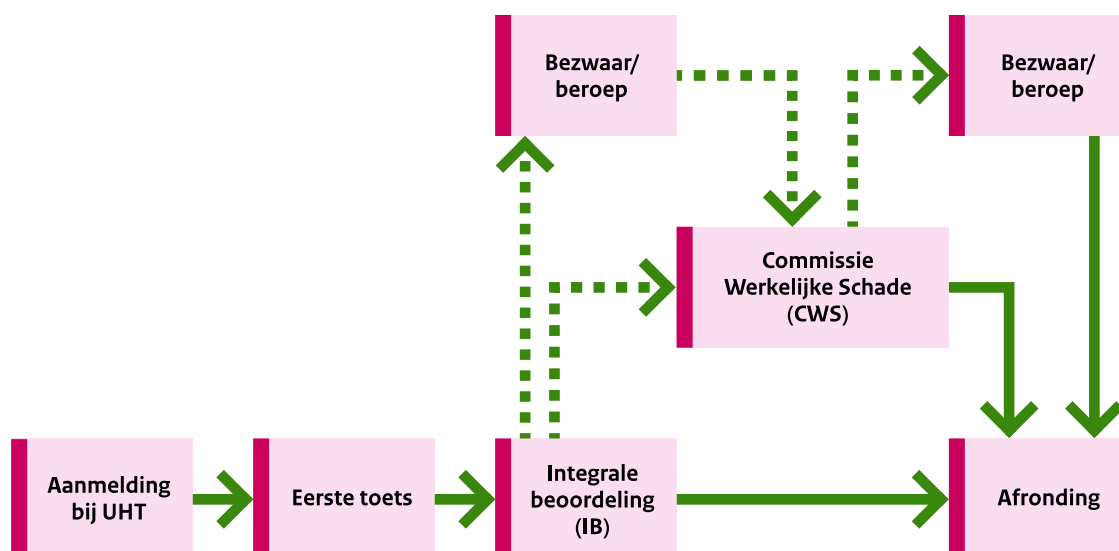


Als we weer kijken naar de casus van Sarah betekent de complexiteit allereerst dat zij lang moet wachten op de integrale beoordeling. Als moeder heeft Sarah te maken met verschillende hulpverleners en ambtenaren, die ieder voor zich ook niet het geheel overzien. Het is onduidelijk voor Sarah bij wie ze moet zijn voor welke hulp en ze krijgt van verschillende partijen een ander advies. Ze is veel van haar tijd en energie kwijt met de zoektocht naar wat er voor haarzelf en de kinderen mogelijk is en met het regelen van hulp. Ook Sarah heeft te maken met gaandeweg veranderende regelingen. Zo heeft ze een deel van haar schulden afgelost met het geld van de Catshuisregeling, wat later niet de bedoeling bleek en weer hersteld moet worden. En wachten Jasmyn en Fay nog steeds op de kindregeling.

3. Onvoorspelbaarheid proces

Het derde thema dat wij zien is de onvoorspelbaarheid van het herstelproces. Hiermee bedoelen we niet de veranderende wet- en regelgeving die we hierboven hebben besproken. Bij dit derde thema doelen we op de onvoorspelbaarheid van het te doorlopen proces. Van tevoren weet niemand hoe het proces voor de individuele ouder precies zal lopen en wat het resultaat zal zijn. Dit heeft gevolgen voor zowel de ouder zelf als voor de UHT en de gemeente.

Het proces voor financieel herstel is opgeknipt in verschillende stappen met ieder een eigen wachttijd, oordeel en bezwaar en beroepsmogelijkheid. In grote lijnen ziet het er als volgt uit (zie figuur 2):



Figuur 2. Processchema financieel herstel

Bij aanmelding is voor ouders nog niet duidelijk of zij als gedupeerden worden erkend, wat het resultaat van de integrale beoordeling zal zijn, of zij bezwaar gaan maken en in beroep gaan en of zij de stap naar de Commissie Van Wijzen zullen zetten. Ouders hebben moeizaam inzage in hun dossier en tasten hierdoor in het duister. Door de onvoorspelbaarheid en het gebrek aan vertrouwen in het proces, ontstaat onzekerheid bij ouders. Zij hebben hierdoor nog meer stress, het proces duurt voort en zij krijgen hun leven nog niet op de rit.¹⁵ Bij veel ouders is het vertrouwen in de overheid ernstig geschaad. Dit leidt ertoe dat veel ouders binnen het financieel herstelproces de uitkomsten niet vertrouwen, en daarom alle bezwaar- en beroepsstappen doorlopen en bijvoorbeeld graag hun volledige dossier in handen hebben.¹⁶

De onvoorspelbaarheid leidt voor de medewerkers van Uitvoering Herstel Toeslagen en de gemeenten tot planningsproblemen en een hoge werkdruk. Dit leidt vervolgens weer tot frustratie en een hoog verloop van medewerkers. Maar ook de politiek heeft door de onvoorspelbaarheid het gevoel geen grip te hebben op de hersteloperatie. Dit leidt kamerbreed tot de behoefte de hersteloperatie strak te volgen en te reageren op ieder incident.

Door de onvoorspelbaarheid staat het leven van Sarah en haar dochters ‘on hold’. Ze zitten in grote onzekerheid, die steeds langer voortduurt. Hierdoor is er voor hen veel stress en nog weinig ruimte voor emotioneel herstel. Dit heeft weer gevolgen voor de geestelijke en fysieke gezondheid van Sarah en haar dochters. Stap voor stap komt er meer naar boven bij Sarah en haar dochters. Hierdoor hebben ze steeds andere vormen van hulp nodig.

Drie paradoxen

Ouders zoals Sarah en hun kinderen zijn voor ons als inspectie de voornaamste reden om de hersteloperatie te volgen.¹⁷ We vinden dat deze en toekomstige hersteloperaties beter kunnen en moeten verlopen.

Hoe kan het dat, ondanks alle goede intenties, het toch niet lukt om ouders en kinderen goed en op tijd te helpen? We zien drie paradoxen die samen een verklaring kunnen bieden voor het moeizame verloop van de hersteloperatie.

1. De eerste paradox is dat de overheid het perspectief van de ouders wel wil betrekken in het herstelproces, maar dat alleen kan vanuit de politieke, bestuurlijke en juridische werkelijkheid die juist niet aansluit bij de beleavingswereld van de ouders. De opgave voor alle actoren is om in gezamenlijkheid te handelen vanuit de werkelijkheid van de ouders.
2. De tweede paradox kunnen we als volgt beschrijven. In een poging om recht te doen aan alle betrokkenen, is de hersteloperatie – die in het leven is geroepen voor de ouders – steeds complexer geworden. Paradoxaal is echter dat door die complexiteit en veelheid aan actoren de ouders steeds meer op

de achtergrond zijn geraakt. Het lijkt voor de hand te liggen om de hersteloperatie te versimpelen, maar dan zouden wet- en regelgeving weer aangepast moeten worden, waardoor de operatie nog meer vertraagt en verschillen tussen gedupeerden kunnen ontstaan.

3. De derde paradox is dat het proces bedoeld was om snel (met financieel herstel) zekerheid te bieden aan de ouders. De uitkomst is echter dat het proces lang duurt en onzekerheid oplevert. Bij deze vertraging lijkt het van belang om ouders in elk geval meer helderheid te geven over waar zij staan in het proces.

Het is raadzaam om in hersteloperaties als deze aan het begin meer tijd te nemen om na te denken over de gewenste aanpak. Om er zeker van te zijn dat de mensen om wie het gaat op een goede manier geholpen worden. Wij gaan de komende tijd bovenstaande paradoxen nader uitdiepen om hieruit lering te trekken voor de toekomst. De overheid heeft immers nog een aantal andere hersteloperaties op de agenda staan, zoals het herstel voor de gedupeerden van de Fraude Signalerings Voorziening en het tegemoetkomen aan de uitspraken van de Hoge Raad met betrekking tot Box 3.

- 1 Geïnspireerd door de aanpak van De Jong: De diagnose en behandeling van overbodige bureaucratie, Jorrit de Jong, 2011 en Dealing with dysfunction, innovative problem solving in the public sector, Jorrit de Jong, 2016.
- 2 Omzien in verwondering – deel 1 en deel 2, Adviescommissie uitvoering toeslagen, 14 november 2019 en 12 maart 2020.
- 3 Kamerstukken II 2021/2022, 31066, nr. 933.
- 4 Advies afwegingskader onrechtmatigheid, Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK), 26 januari 2022.
- 5 (Gelijk)waardig herstel, inzichten en aanbevelingen van kinderen, jongeren en ouders zelf ten dienste van de landelijke en lokale aanpak van de kinderopvangtoeslagenaffaire, De Zolderkamer, 16 december 2021.
- 6 Ouderbeleving herstelproces kinderopvangtoeslag, Livework, november 2021.
- 7 Open brief Ouderpanel, mei 2022.
- 8 Conform de adviezen van de Algemene Rekenkamer en de Raad van State zoals wordt beschreven in de brief van de staatssecretaris aan de Ombudsman en de Kinderombudsman, 31 mei 2022.
- 9 Kamerstukken II 2021/2022, 31066, nr. 933.
- 10 10e voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag, Bijlage bij Kamerbrief van de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, 14 april 2022, Kamerstukken II 2021/2022, 31 066, nr. 1003.
- 11 9e voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag, Bijlage bij Kamerbrief van de staatssecretaris van Financiën, 3 december 2021, Kamerstukken II 2021/2022, 31066, nr. 932.
- 12 Klacht gegrond, maar geen oplossing, ze Rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen, Nationale ombudsman, 11 oktober 2021.
- 13 Advies concept-wetsvoorstel hersteloperatie toeslagen, Raad voor de Rechtspraak, 20 april 2022.
- 14 Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX), Rapport bij het Jaarverslag 2021, Algemene Rekenkamer, mei 2022.
- 15 Klacht gegrond, maar geen oplossing, ze Rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen, Nationale ombudsman, 11 oktober 2021.
- 16 Ouderbeleving herstelproces kinderopvangtoeslag, Livework, november 2021.
- 17 Werkprogramma Inspectie belastingen, toeslagen en douane 2022, december 2021

5

Institutioneel
racisme



Volgens artikel 1 van de Grondwet wordt iedereen in Nederland in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie is verboden, op welke grond dan ook. In gelijke situaties mag bijvoorbeeld godsdienst, politieke voorkeur, levensovertuiging, geslacht of ras in behandeling geen verschil maken. Er werd in de samenleving, media en politiek dan ook geschokt gereageerd toen bekend werd dat de Belastingdienst jarenlang dergelijke gegevens had bijgehouden en die gebruikte bij de selectie en beoordeling van belastingaangiften en toeslagaanvragen.

In 2013 begon de Belastingdienst met de Fraude Signalering Voorziening (FSV), waarin ze signalen bijhield die konden duiden op onvolkomenheden of zelfs fraude in aangiften of aanvragen. Het is inmiddels duidelijk dat er veel mis is gegaan met de FSV. Mensen konden vanwege hun afkomst of dubbele nationaliteit in de FSV geregistreerd worden. Die registratie kon vervolgens een rol spelen bij de beoordeling van dossiers, zoals aangiften van inkomstenbelasting of de aanvraag van toeslagen. Burgers met bijvoorbeeld een dubbele nationaliteit werden hierdoor jarenlang vaker gecontroleerd en/of eerder als fraudeur aangemerkt, met alle gevolgen van dien. Ook was vermelding in de FSV lijsten voldoende om betalingsregelingen of verzoeken tot schuldsanering af te wijzen. Onderzoeken van KPMG¹ en PricewaterhouseCoopers (PwC)² laten zien dat een registratie in de FSV in veel gevallen grote (financiële) consequenties had voor burgers, bedrijven, en hun families. De inschattingen van fraude-risico's op basis van afkomst, nationaliteit of zelfs uiterlijk hebben dus tot discriminatie geleid.

De Belastingdienst heeft voor de hierboven geschetste werkwijze boetes van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gekregen. De AP noemde het gebruik van de (dubbele) nationaliteit van burgers door de Belastingdienst “discriminerend en daarmee onbehoorlijk”.³ Nog steeds komen er details boven over de gegevens die de Belastingdienst gebruikte bij fraudebestrijding. PwC heeft begin dit jaar voorbeelden gepubliceerd van handleidingen en werkinstructies waarin fraude werd ingeschat op basis van persoonlijke in plaats van fiscale kenmerken.⁴ Zo zijn er werkinstructies voor analisten om bij het opsporen van fraude bij opgegeven zorgkosten te kijken naar nationaliteit, leeftijd, postcode en (buitenlands klinkende) achternaam. Ook giften aan moskeeën gebruikte de Belastingdienst als selectiecriterium voor mogelijke fraude.⁵

Helderheid over institutioneel racisme

De onderzoeken laten zien dat de Belastingdienst/Toeslagen stelselmatig onderscheid heeft gemaakt tussen groepen mensen, door informatie over bijvoorbeeld afkomst of nationaliteit te gebruiken als frauderisico en reden voor extra controle. Deze werkwijze was discriminerend en de term die erbij past is ‘institutioneel racisme’. Inmiddels is deze conclusie ook door het kabinet getrokken, in een brief aan de Tweede Kamer van 30 mei 2022.⁶

Er is sprake van institutioneel racisme als “de processen, beleid en (geschreven en ongeschreven) regels van instituten ertoe leiden dat er ongelijkheid is tussen mensen van verschillende afkomst, huidskleur of religie”.⁷ We vinden het belangrijk om deze term verder uit te leggen, omdat het veel vragen en reacties oproept. De term ‘ras’ is omstreden en ‘racisme’ is een beladen woord in het dagelijks taalgebruik. In wet- en regelgeving zijn het echter gangbare begrippen die gebruikt worden om burgers te beschermen die te maken krijgen met uitsluiting of ongelijke behandeling vanwege bepaalde kenmerken. In de juridische context is ‘ras’ een brede verzamelterm voor verschillende etnische en culturele kenmerken, zoals huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming. Dat laatste verwijst naar groepen die zich kenmerken door een gezamenlijke nationaliteit, religie, taal of culturele achtergrond.

Er zijn rechten geschonden in plaats van beschermd.

Bij het woord ‘racisme’ denken veel mensen aan openlijke en opzettelijke uitsluiting of vernedering van mensen wegens hun afkomst of huidskleur. Voorbeelden bevatten fysiek geweld, pesten of schelden. Maar vaak kent racisme meer onzichtbare of zelfs onbedoelde uitingsvormen. Denk aan gewoontes of ongeschreven regels in organisaties, het goedpraten van discriminatie of het niet ingrijpen bij vervelende grappen of opmerkingen. En aan onbewuste vooroordelen, het (onbedoeld) voortrekken van collega’s die op je lijken of procedures of regels die in het nadeel uitpakken van bepaalde etnische groepen.⁸

Kenmerkend voor institutioneel racisme is dat het structureel is en in de georganiseerde delen van de samenleving plaatsvindt. Het kan voorkomen in organisaties (bijvoorbeeld een bedrijf of uitvoeringsinstantie) of in maatschappelijke domeinen (bijvoorbeeld de arbeids- of woningmarkt, het onderwijs of de zorg). Institutioneel racisme kan zich uiten in gedrag van individuele medewerkers, maar gaat nadrukkelijk niet om incidenten en is breder dan het gedrag van individuen. Het betreft patronen in regels, gewoonten, taalgebruik, waarbij er geen merkbare tegenkracht is. De processen en patronen worden in stand gehouden doordat het gedrag niet ter discussie gesteld of gecorrigeerd wordt. De discriminatie (in behandeling of uitkomst) is aanwijsbaar, maar hoeft niet intentioneel of opzettelijk te zijn. Ook onbedoeld en onbewust kunnen vooroordelen een weg vinden naar werkwijzen, (sociale) normen of ongeschreven regels.

Waarom en op welke manier wij aandacht aan dit onderwerp besteden

De Belastingdienst heeft lange tijd en op structurele wijze informatie over afkomst of nationaliteit gebruikt bij fraudebestrijding. In plaats van de rechten van burgers te beschermen, heeft de Belastingdienst de rechten van burgers geschonden. Onze inspectie is opgericht om dit soort structurele tekortkomingen te signaleren en te zorgen dat deze tekortkomingen de aandacht krijgen die zij verdienen. Op deze manier proberen we bij te dragen aan de kwaliteit van de uitvoering, vanuit het oogpunt van burgers, bedrijven en de uitvoeringsdiensten zelf.

We denken dat het op dit moment niet helpend of effectief is om nieuwe onderzoeken over de afgelopen periode toe te voegen aan de stapel die er al is. Wel gaan we het gesprek aan met de uitvoeringsdiensten en hun opdrachtgevers over wat er met de eerdere bevindingen gedaan wordt. Zijn de maatregelen die nu getroffen worden voldoende en wat is de voortgang ervan? We betrekken hier (inzichten van) andere partijen bij, zoals het College voor de Rechten van de Mens, Kennisplatform Inclusief Samenleven, Nationale ombudsman, Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, de Algemene Rekenkamer en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Ook gaan we de inrichting van de (geautomatiseerde) processen van de diensten voor risicoselectie en besluitvorming volgen en waar nodig verder onderzoeken. Is er sprake van eerlijke processen en zijn er voldoende checks op onbedoelde en ongewenste uitkomsten? Daarbij stellen we ook de vraag in hoeverre de focus op opsporing van fraude het uitgangspunt zou moeten zijn van de risicoselecties. Want hoe groter de focus op het detecteren van fraude, hoe groter de kans dat mensen ten onrechte als fraudeur worden bestempeld. Zou de aandacht niet vooral moeten liggen op het detecteren van fouten in aangiften of toeslagen? Zowel fouten waarbij burgers te veel betaald of te weinig ontvangen hebben als gevallen waarin burgers geld aan de Belastingdienst verschuldigd blijken te zijn. Wanneer blijkt dat er fraude in het spel is, moet deze natuurlijk aangepakt worden. Maar een ander vertrekpunt geeft uiting aan een overheid die haar burgers en bedrijven met vertrouwen tegemoet treedt.

Wat is er nodig? Wat kan helpen?

Over de bredere aanpak van discriminatie en institutioneel racisme zijn veel nuttige rapporten en handreikingen verschenen.⁹ We staan hier stil bij een aantal aandachtspunten die we in onze gesprekken met de uitvoerende diensten en hun opdrachtgevers graag aan de orde laten komen.

1. De recente conclusie van het kabinet dat er institutioneel racisme heeft plaatsgevonden binnen de Belastingdienst en Toeslagen is een belangrijke eerste stap om institutioneel racisme effectief te bestrijden én om recht te doen aan het leed dat mensen is aangedaan. Erkenning – juist ook door de mensen die verantwoordelijk zijn voor de betreffende instituties – is het startpunt naar herstel. Het is echter niet het eindpunt en voor herstel is meer nodig (zie punt 2 hieronder). Ook is (h)erkenning een noodzakelijke voorwaarde voor preventie. Door te analyseren hoe, waarom en waar discriminerende werkwijzen hebben kunnen ontstaan en of de voorwaarden hiervoor nog aanwezig zijn, kunnen misstanden in de toekomst voorkomen worden.
2. Welke schade is veroorzaakt bij gedupeerden en hoe kan gezorgd worden voor herstel en afsluiting? Niet alleen de financiële consequenties van de discriminatie waren groot, maar ook de emotionele schade. Hiertoe is het goed om het gesprek aan te gaan. Het beeld dat wij nu krijgen is dat de kabinetsbrief niet als erkenning voelt, onder andere omdat er geen excuses worden gemaakt en er veel aandacht uitgaat naar het ontbreken van kwade opzet. Luister naar de verhalen van mensen die erdoor getroffen zijn en bespreek wat zij nodig hebben. Gebruik deze ervaringen ook bij de inrichting van toekomstige processen.
3. Medewerkers kunnen vragen of zorgen hebben naar aanleiding van de FSV-rapporten en de conclusie van het kabinet. Wat betekent het voor hen persoonlijk en qua werk? De Belastingdienst en Toeslagen zijn grote organisaties en mensen werken er vaak lange tijd en met veel inzet en toewijding. Wat er fout is gegaan in de organisatie en de negatieve berichtgeving daarover straalt ook op hen persoonlijk af. Ook medewerkers die op geen enkele manier met de kwestie te maken hebben, worden aangesproken op de handelwijze van de dienst.
4. Het is belangrijk dat er binnen de organisatie een breed gedeelde sociale norm heerst dat discriminatie, vooroordelen en stereotypen – in welke vorm dan ook – geen ruimte mogen krijgen op de werkvloer en in werkprocessen. Dit vraagt om een leiding die zich uitspreekt tegen racisme en adequaat optreedt tegen discriminatie. Ook vraagt het om een continu gesprek op de werkvloer over onbedoelde discriminatie en dat men werkinstructies en andere procedures periodiek tegen het licht houdt en controleert op vooringenomenheid of discriminatie. Wij zien dat het ministerie en de leiding van de diensten hier initiatieven voor nemen en gaan graag in gesprek over de voortgang en ervaringen.

5. Met het oog op het tegengaan van discriminatie, is het noodzakelijk dat de risicoselectie op navolgbare en systematische wijze gecontroleerd wordt. De staatssecretaris verwijst hiervoor naar passende kaders, zoals het toetsingskader voor risicoprofielen van het College voor de Rechten van de Mens.¹⁰ Daarnaast biedt de Autoriteit Persoonsgegevens handvatten voor de verwerking van persoonsgegevens, is er het toetsingskader voor algoritmen van de Algemene Rekenkamer en het Impact Assessment voor Mensenrechten bij de inzet van Algoritmes (IAMA) dat in opdracht van de Rijksoverheid is opgesteld door een expertgroep.
6. Als inspectie stellen wij ook de meer fundamentele vraag welke rol fraudebeleid zou moeten spelen bij belastingzaken. Het is zoeken naar een nieuwe balans tussen het vertrouwen in de burger en het voorkomen en aanpakken van fraude. De meeste mensen willen netjes en zorgvuldig hun belasting betalen en toeslagen aanvragen. Moet de uitvoering niet meer gericht zijn op het corrigeren en voorkomen van fouten dan op het bestrijden van fraude? Het is tijd voor bezinning hoe fraudeaanpak en menselijke maat zich tot elkaar moeten verhouden.

- 
- 1 Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht, KPMG, 10 juli 2020.
 - 2 Onderzoek effecten FSV Toeslagen, Onderzoek effecten FSV Particulieren, Onderzoek Gegevensdeling met derden, Onderzoek Query's aan de Poort, Onderzoek effecten FSV MKB, PwC, 2021-2022.
 - 3 Belastingdienst/Toeslagen: De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag, Autoriteit Persoonsgegevens, 2020.
 - 4 Onderzoek effecten FSV – voorbeeld casussen, PwC, 9 februari 2022.
 - 5 De casussen die door PwC gepubliceerd zijn bevatten ook voorbeelden van expliciete racistische uitingen door medewerkers. We richten ons in dit stuk niet op deze individuele overtredingen, maar gaan er wel vanuit dat de Belastingdienst in deze gevallen adequate maatregelen neemt.
 - 6 Reactie op nadere verzoeken Fraude signalering voorziening, Brief staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst, 30 mei 2022.
 - 7 Zie Institutioneel racisme: bewijs en aanpak, Kennisplatform Inclusief Samenleven, 2021.
 - 8 Visienota institutioneel racisme, College voor de Rechten van de Mens, 2022.
 - 9 O.a. Discriminatie door risicoprofielen: Een mensenrechtelijk toetsingskader en Visienota institutioneel racisme, College voor de Rechten van de Mens, 2021 en 2022; Institutioneel racisme: bewijs en aanpak Kennisplatform Inclusief Samenleven, 2021; Aandacht voor algoritmes en Algoritmes getoetst, Algemene Rekenkamer, 2021 en 2022.
 - 10 Reactie op nadere verzoeken Fraude Signalering Voorziening, Brief staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst, 30 mei 2022.

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

juni 2022

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl