

Geachte Kamerleden,

Sinds 16 oktober heb ik de dankbare opdracht aangenomen om aan de slag te gaan als kwartiermaker voor de Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden (hierna: de Belangenbehartiger). In deze rapportage breng ik u graag op de hoogte van de voortgang van mijn opdracht na de eerste honderd dagen.

De afgelopen weken heb ik met mijn team vele mensen gesproken vanuit het sociaal-maatschappelijk en het private domein, vanuit diverse departementen en vanzelfsprekend allerlei medewerkers van de Belastingdienst en dienst Toeslagen (hierna: de Diensten). Bevlogenheid, betrokkenheid en de intrinsieke gedrevenheid van velen om het beste voor de mens na te streven hebben mij geïnspireerd en stemmen mij hoopvol. Op sommige vlakken zijn de creatieve initiatieven op het vlak van dienstverlening, menselijk(e) maat(werk) en samenwerking over linies heen zeer positief en in sommige gevallen wellicht nog té veel, goed bewaarde geheimen.

Graag deel ik met uw Kamer een aantal observaties en dilemma's, opgehaald uit deze gesprekken. Deze observaties zijn richtinggevend in het komen tot het advies, voorjaar 2024, over de taken, bevoegdheden en positionering van de Belangenbehartiger.

### *Een gezamenlijke reis*

Dit jaar gaan we gezamenlijk op reis om de Belangenbehartiger verder vorm te geven. Gezamenlijkheid is de kern van mijn opdracht als kwartiermaker. Met samen doel ik allereerst op de mensen die we gaan helpen: welke problemen en welke mogelijkheden ervaren zij? Hoe sluit een belangenbehartiger aan op hun belevingswereld in een tijd waarin vertrouwen in de overheid niet vanzelfsprekend is? Daarnaast zie ik de helpers: de mensen die al betrokken zijn bij het helpen van belastingplichtigen, vanuit zowel maatschappelijk middenveld, als de grote groep welwillende collega's van het kerndepartement van Financiën, de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Met samen doel ik ook op u, als volksvertegenwoordiger in de Tweede Kamer. Ik ben benieuwd naar uw visie, op hoe we mensen die vastlopen beter kunnen helpen. Alleen gezamenlijk kunnen wij de Belangenbehartiger tot een succes maken.

Deze gezamenlijke reis is een tijd geleden begonnen en zal als de Belangenbehartiger is gestart ook nog verder gaan. Deze reis heeft dus meerdere tussenstops, waarvan deze brief er één is. In deze tussenstop zullen we onze observaties illustreren aan de hand van casuïstiek - voortkomend uit de gesprekken die ik heb gevoerd - en ondersteunen door de uitkomsten van een internationale vergelijking van laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp (hierna: de internationale vergelijking) in het kader van het samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap.<sup>1</sup>

### *Reisverslag*

Ik informeer de Tweede Kamer periodiek over de ontwikkelingen van de oprichting van een Belangenbehartiger. Dit doe ik middels een rapportage of liever: een reisverslag. Dit reisverslag moet het proces transparant maken en aan ons 'samen' de kans bieden om ook kritisch te reflecteren. We zullen ingewikkelde vraagstukken tegenkomen in deze reis die gaat over fundamentele dilemma's zoals rechtvaardigheid in verhouding tot rechtmatigheid, gelijke behandeling ten opzichte van gelijkwaardige kansen en recht op gegevensbescherming ten opzichte van het recht om ook - wellicht ongevraagd - effectieve rechtshulp te krijgen. Centraal bij deze dilemma's gaat het ook over de ruimte in het recht: in hoeverre de ruimte die het recht biedt wordt toegepast of dat er meer ruimte nodig is. Vanuit deze dilemma's en vraagstukken werken we de Belangenbehartiger verder uit: wat zou de Belangenbehartiger moeten doen? Welke taken en bevoegdheden zijn daarvoor nodig? En waar breng je de Belangenbehartiger het beste onder?

---

<sup>1</sup> Onderzoek Laagdrempelige Onafhankelijke Fiscale Rechtshulp – eindrapport – 29 juni 2023

Deze reis en deze vraagstukken vergen een constante dialoog met- en tussen hen waarmee we het 'samen' doen. Deze gesprekken ben ik al aan het voeren met diverse betrokkenen van binnen en buiten de overheid.

### *Mens centraal*

Centraal in deze reis staat de mens in al haar facetten. De particulier of ondernemer die belasting betaalt en gelijktijdig toeslaggerechtigd is; die gelijktijdig schuldenaar als hulpbehoevend kan zijn; die belastingplichtig maar taal-onmachtig of digitaal onvaardig kan zijn; en de mens die graag aan zijn of haar verplichtingen wil voldoen, maar die niet uit de voeten kan met het (te) complexe belasting- en toeslagensysteem. Het is noodzakelijk om die mensen te ondersteunen in het kunnen voldoen aan hun plichten- en halen van hun rechten.

Deze reis gaat ook over de helpende mens. Bijvoorbeeld als medewerker van de Belastingdienst of dienst Toeslagen, sociaal raadslieden of een vrijwilliger bij de bibliotheek. Deze mensen willen graag helpen, maar kunnen of mogen dat niet altijd zó doen zoals ze dat zouden willen. Het is noodzakelijk om die helpers te ondersteunen in het zo goed mogelijk kunnen helpen van de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. De afgelopen jaren zijn er al veel mooie initiatieven ontplooid die het verschil maken. Helaas zijn er nog steeds belastingplichtigen en toeslaggerechtigden die op enig moment tussen wal en schip dreigen te geraken, of zich daar ook daadwerkelijk vinden, ondanks het harde werk van al die helpers. Aan het ondersteunen van zowel de hulpbehoevenden als de helpers, ontleent een onafhankelijke Belangenbehartiger zijn bestaansrecht.

### *Gezamenlijke opdracht*

De opdracht die ik als kwartiermaker heb bestaat uit de ontwerpfase en de inrichtingsfase. De ontwerpfase bestaat uit een uitwerking van de taken en bevoegdheden van de Belangenbehartiger en een uitwerking van de positionering (binnen de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane, binnen de Diensten of op een andere wijze binnen het ministerie van Financiën). Ik vul deze opdracht in binnen de kaders die ik heb meegekregen en met de Kamer zijn gedeeld<sup>2</sup>

In deze opdracht halen wij inspiratie uit de Tax Advocate Service (hierna: TAS) van de Verenigde Staten van Amerika. De (door)ontwikkeling van de TAS is niet over één nacht ijs is gegaan maar heeft de tijd heeft gehad om zich door te ontwikkelen tot het instituut dat het nu is. Deze tijd zal de Belangenbehartiger ook nodig hebben en zowel de oprichting als de doorontwikkeling is een proces dat alleen slaagt als we er samen vorm aan geven vanuit een duidelijke (lange termijn) visie. Ik nodig daarom ook alle Kamerleden, die graag van gedachten willen wisselen over dit onderwerp, uit om dat op korte termijn met mij te gaan doen.

### *Eerste observaties*

Op basis van de gevoerde gesprekken met een verscheidenheid aan mensen en organisaties en op basis van eerder onderzoek (de internationale vergelijking en het rapport 'Burgers beter beschermd'), maak ik (eerste) voorlopige observaties met betrekking tot de vormgeving van de Belangenbehartiger).<sup>3</sup> Te weten:

1. Rechtmatige uitkomsten zijn niet altijd rechtvaardig: een juridisch rechtmatige toepassing van de wet heeft soms onrechtvaardige gevolgen. Hier hebben alle mensen buikpijn: of je nou belasting betaalt of die aanslag oplegt. We onderzoeken welke taken en bevoegdheden er

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 31066, nr. 1240

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2020-2021, 31066, nr. 820 (Beleidsreactie op het rapport 'Burgers beter beschermd', bijlage 1 rapport 'Burgers beter beschermd')

nodig zijn om (in bepaalde gevallen) binnen wet- en regelgeving te komen tot rechtvaardigere uitkomsten. Dat rechtmatige uitkomsten niet altijd rechtvaardig zijn, is een probleem dat zich niet makkelijk laat oplossen.

2. De Belangenbehartiger is een bondgenoot voor iedereen: zowel voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden, als alle helpers vanuit maatschappelijke organisaties en beide diensten. Om bondgenoot te zijn van iedereen moet de Belangenbehartiger onafhankelijk zijn; met één been in de samenleving en met één been in ministerie van Financiën.
3. Een handvest geeft helderheid aan belastingplichtigen, toeslaggerechtigden en (maatschappelijk) dienstverleners: tijdens alle gesprekken zijn betrokkenen gevraagd of een handvest voor rechten van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden (hierna: handvest), vergelijkbaar met zoals de TAS het hanteert, wenselijk zou zijn in Nederland. Dit zijn 10 rechten die mensen zouden kunnen hebben als ze in contact staan met de diensten (bijv. recht op goede service). Bijna iedereen gaf aan dat dit wenselijk zou zijn voor Nederlandse belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Enerzijds zodat eenieder in Nederland zijn of haar rechten begrijpt en ook om er eenvoudig naar te kunnen verwijzen. Datzelfde geldt ook voor (maatschappelijk) dienstverleners in hun contact met hun cliënten en met de Diensten. Anderzijds ook voor medewerkers van de Diensten, zodat ze in hun werk te allen tijde worden herinnerd aan de belangrijkste uitgangspunten voor hun handelen.

Daarnaast heb ik een aantal observaties gedaan die buiten het mandaat van mijn opdracht liggen, maar wel in het belang zijn van de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden:

1. De hulp die je krijgt is afhankelijk van je postcode: er is geen landelijk dekkend netwerk van eerstelijns hulp en er zijn verschillen in kennisniveau's tussen regio's. Concreet betekent dit dat een burger met multiproblematiek in de ene gemeente geholpen kan worden en in de andere gemeente niet.
2. Een (te) strenge interpretatie van de AVG beperkt effectieve hulp: diverse uitvoeringsorganisaties en gemeenten zien soms dat er meer speelt dan bijvoorbeeld een zuiver fiscaal probleem en dat mogelijk ook andere partijen betrokken zijn. Een medewerker die dat signaleert kan – ook al zou deze dat willen – geen contact hebben met een andere (uitvoerings-)instantie om te komen tot een passende oplossing.

#### *Vervolg van de reis*

De komende maanden zullen we verder gaan met het verkennen welke keuzes aangaande takenpakket, bevoegdheden en positionering van de belangenbehartiger het meest impactvol zullen zijn. Wij streven ernaar om in april te komen te komen met een voorstel over de ontwerpfase zodat op basis daarvan een besluit genomen kan worden. Daarna zullen we de Belangenbehartiger gaan inrichten zodat deze dit jaar nog in functie kan zijn. Deze reis en deze vraagstukken vergen een constante dialoog met en tussen hen waarmee we het 'samen' doen. Deze gesprekken ben ik al aan het voeren met diverse betrokkenen, van binnen en buiten de overheid.

Graag ga ik ook in gesprek met u als Kamerlid. Ik ben nieuwsgierig naar uw inzichten en ideeën ten aanzien van de vormgeving van de Belangenbehartiger en vanwege mijn onafhankelijke positie is er de ruimte om te luisteren naar uw vragen en opmerkingen. Ik kijk ernaar uit u te ontmoeten

Hartelijks,

Soler Berk  
Kwartiermaker Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden

## Help de helper

Ik heb de vijf belangrijkste observaties in mijn inleidende tekst met u gedeeld. Deze observaties zal ik verder inkleuren aan de hand van casuïstiek en aan de hand van de literatuur. Deze casussen zijn – in mijn woorden – verhalen uit de gesprekken met de helpers. Centraal in alle voorbeelden staat de ‘helper’ die graag een burger in problemen of die vastloopt, verder wil helpen. De helper kan werken bij één van de diensten of een andere maatschappelijke organisatie. Centraal in mijn observaties staat ook dat we de helpers beter kunnen faciliteren hun werk goed te doen en hun burger te bedienen. Daarom doe ik ook graag de oproep: help de helper!

## Observaties voor de inrichting van de Belangenbehartiger

### Casus 1: Foutje leidt tot kosten

*Een mevrouw heeft in het verleden inkomen genoten (net) boven een toeslaggrens. Hierdoor moest deze mevrouw een aanzienlijk bedrag aan ontvangen toeslagen terugbetalen. Mevrouw kon met de Belastingdienst een betalingsregeling treffen, welke inhield dat er geen invorderingsmaatregelen meer werden genomen. Wel werden er tot een bepaalde periode éénmalige teruggaven toeslagen en inkomensheffing verrekend met de openstaande schuld.*

*Mevrouw doet op gegeven moment aangifte inkomstenbelasting, welke leidt tot een voorlopige teruggave van € 2000 (fictief bedrag). Deze teruggave geschiedt en wordt in lijn met de betalingsregeling verrekend met de openstaande vorderingen. Vervolgens blijkt dat de aangifte niet juist is geweest; zowel de inspecteur als mevrouw zijn het hierover eens. Ze heeft een fout gemaakt. Hierdoor dient ze € 1.000 (fictief bedrag) terug te betalen aan de Belastingdienst. Doordat dit een nieuwe schuld wordt, kan dit bedrag niet bij de betalingsregeling worden opgeteld. Mevrouw dient opnieuw te verzoeken om een regeling voor deze schuld.*

*Als er in eerste instantie een correcte aangifte zou zijn gedaan dan zou het te betalen bedrag van € 1.000 verrekend zijn en was er geen nieuwe schuld ontstaan. De situatie van de nieuwe schuld (buiten de betalingsregeling) bracht mevrouw in de problemen en daarom ging zij in beroep. Echter, doordat de aanslag juist is leidde het beroep niet tot een vermindering hiervan.*

*Ondanks het feit dat de Belastingdienst in beroep gelijk heeft gekregen zat het de Belastingdienstmedewerker niet lekker omdat het niet rechtvaardig aanvoelde. Hij kon zich inleven in het gevoel van de mevrouw. De medewerker heeft gezocht naar een manier om de klant tegemoet te komen, via de invordering. Daar werd helaas geen ruimte gezien om anders te beslissen, een en ander was immers rechtmatig tot stand gekomen.*

### Casus 2: Foutje leidt tot kosten

*Meneer krijgt wegens een misverstand, een foutje zijnerzijds, €13.000 van de Belastingdienst gestort eind juni 2020. Meneer wil onmiddellijk en uit eigen beweging zijn fout herstellen en het geld terugbetalen aan de Belastingdienst maar dit kan pas na een navorderingsaanslag. Immers, door zijn vergissing is er wel degelijk rechtsgrond ontstaan voor de betaling door de Belastingdienst. Middels een navorderingsaanslag medio augustus wordt de storting weer ‘tenietgedaan’, alleen wordt daarbij een bedrag van ruim €2000 aan rente in rekening gebracht, voor de duur dat het geld op de rekening stond. Meneer vindt dit onbestaanbaar. Was hij in de gelegenheid gesteld zijn fout per direct te herstellen in juni dan was deze situatie niet ontstaan.*

*Zijn vergissing heeft een stevige prijskaart. Een ingediend bezwaarschrift biedt geen soelaas. Een en ander is op rechtmatige wijze tot stand gekomen. Daarnaast biedt ook een ingediende klacht geen oplossing. Hoewel de emotie wordt begrepen kan de klachtbehandelaar niet anders concluderen dat de Belastingdienst zich niet onbehoorlijk heeft gedragen. Meneer betaalt dan de rente maar geeft aan in emotionele onvrede te leven met de situatie. Uiteindelijk neemt een hooggeplaatste manager de beslissing om op basis van de feiten en omstandigheden van het geval een compensatie aan te bieden ter hoogte van het rentebedrag.*

In beide voorbeelden maken mevrouw en meneer een fout in de belastingaangifte. In beide situaties heeft dit een negatief effect. In beide situaties geldt dat als mevrouw en meneer het in één keer goed hadden gedaan, er geen probleem was geweest. In beide situaties is het negatieve effect het gevolg van een juridisch rechtmatige toepassing van de wet. In één situatie is iemand financieel gecompenseerd en in de andere niet.<sup>4</sup>

Ik heb het gevoel dat het kwartje in beide gevallen ook de andere kant op had kunnen vallen. De vragen die dit bij mij oproepen zijn: welke ruimte is er binnen wet- en regelgeving om maatwerk toe te passen? Welke ruimte bieden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur? En welke taken en bevoegdheden heeft de Belangenbehartiger nodig om iets te betekenen voor mensen in deze situaties?

In dit licht wil ik twee punten toelichten uit het 'Rapport Beter Beschermd'<sup>5</sup>. De Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (hierna: de commissie) geeft – met betrekking op het onderwerp behoorlijk handelen – aan: *"Uit dit onderzoek blijkt dat de verhouding tussen burgers en de Belastingdienst is verhard en verstard. Er wordt door de Belastingdienst ook niet altijd magistratelijk gehandeld, zoals het gebruik van boetes als drukmiddel om standpunten af te dwingen of het innemen van het meest fiscale standpunt. Dit is niet behoorlijk ten opzichte van de positie van de betreffende burger. Het gaat immers om het meest juiste fiscale standpunt en niet om het standpunt dat het meest in het voordeel van de schatkist is. Bovendien wordt er door sommige medewerkers te beperkt gebruik gemaakt van de vrije ruimte die er wel is om de menselijke maat te hanteren waardoor flexibiliteit, de menselijke maat, empathie, maatwerk of oplossingsgericht meedenken niet ervaren wordt door de burgers. De letterlijke interpretatie van wet- en regelgeving heeft steeds meer de overhand gekregen, waardoor er minder sprake is van een behoorlijke belastingheffing voor burgers ten opzichte van het verleden. Daar komt bij dat de consequenties van die beslissingen voor de burger niet altijd goed worden meegewogen (evenredig)."*

De commissie raakt met haar conclusies ook dit onderwerp. Op de vraag: "Hoe is het volgens de commissie in algemene zin met de praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken gesteld?" antwoordt de commissie het volgende:

*"Het recht biedt in de praktijk niet aan alle burgers (en kleine ondernemers) voldoende bescherming in belastingzaken. Dit komt kortgezegd door de veelheid van regels die regelmatig strikt naar de letter van de wet worden toegepast en door de wijze waarop de Belastingdienst is georganiseerd. Hierdoor verdwijnt de burger meer en meer uit beeld. Het beginsel van de dienende overheid is één van de kernbeginselen van de democratische rechtsstaat. Volgens dit beginsel is het overheidshandelen geen doel op zichzelf, maar moeten hierbij steeds de belangen van de burger voorop staan. Dit geldt ook voor het handelen van de Belastingdienst. Bij de praktische rechtsbescherming van burgers (en kleine ondernemers) in belastingzaken is er echter onvoldoende oog voor de menselijke maat. Veel burgers (en kleine ondernemers) die een beroep willen doen op fiscale rechtsbescherming ervaren de rechtsstaat vooral als een logge bureaucratie en niet als een 'responsieve rechtsstaat', waarin de burger merkt dat het bij de rechtsstaat uiteindelijk om hem gaat. De commissie concludeert daarom dat het huidige niveau van de praktische rechtsbescherming in belastingzaken in het licht van de kernbeginselen van de rechtsstaat tekortschiet."<sup>6</sup>*

---

<sup>4</sup> Het voorbeeld over de belastingrente toont aan dat een vergissing stevige gevolgen kan hebben. Nieuwe regelgeving verhelpt dit specifieke probleem gelukkig (ten dele): er is inmiddels de mogelijkheid voor de inspecteur om over de periode waarin de belasting reeds was betaald aan de belastingdienst tot een vermindering van belastingrente te komen.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2020-2021, 31066, nr. 820 (Beleidsreactie op het rapport 'Burgers beter beschermd', bijlage 1 rapport 'Burgers beter beschermd')

<sup>6</sup> Sinds het verschijnen van het rapport zijn er door de Diensten verschillende initiatieven gestart, rakend aan de thema's van het rapport Burgers beter beschermd.

Daarnaast willen medewerkers van de Belastingdienst in beide situaties de burger helpen, maar lopen ze tegen de procedures en/of wet- en regelgeving aan. Het beeld dat zich bij mij heeft afgetekend is dat er beperkingen zijn, van allerlei aard, waardoor 'de helpers' van binnen en buiten de overheid hun werk niet kunnen doen zoals zij dit graag zouden willen. Niet dat extra stappen kunnen zetten dat nodig is om een probleem op te lossen. Daarbij hoor ik tot op heden niet: "ik weet niet" of "ik het wil niet". Ik hoor wel "dat kan niet" en "dat mag niet".

Uit de internationale rechtsvergelijking blijkt dat zowel de burgers als de belastingautoriteit baat heeft bij het optreden van de fiscale rechtshulporganisatie. Uit ervaringscijfers van de TAS blijkt dat voor het merendeel van de zaken (binnen een korte termijn) een minnelijke oplossing gevonden wordt. Dat betekent overigens niet dat de belastingplichtigen altijd in het gelijk gesteld worden. Ook de belastingautoriteit wordt in het gelijk gesteld als het oordeel van de inspecteur terecht is geweest.

Als ik de conclusies van de commissie koppel aan de casuïstiek, krijg ik het gevoel dat de wet mogelijk meer ruimte biedt dan er soms wordt genomen en kom ik tot de volgende observatie:

1. Rechtmatige uitkomsten zijn of voelen niet altijd rechtvaardig. Een juridisch rechtmatige toepassing van de wet heeft soms onrechtvaardige gevolgen. Hier hebben alle mensen buikpijn: of je nou belasting betaalt of die aanslag op legt. We onderzoeken welke taken en bevoegdheden er nodig zijn om (in bepaalde gevallen) binnen wet- en regelgeving te komen tot rechtvaardigere uitkomsten.

Casus 3: Voorkomen is beter dan genezen

*In gesprek met medewerkers van de Belastingdienst heb ik het mooie voorbeeld gehoord over wat er al (middels een pilot) gebeurt om proactief mensen te benaderen die mogelijk nog geld terugkrijgen van de Belastingdienst. Er zijn mensen die bijvoorbeeld geen aangifte doen, terwijl dit wel gunstig kan uitpakken voor hen. Deze pilot zijn mogelijk omdat er de juiste grondslag voor is, namelijk Heffen en Innen in het kader van aangifteverzuim. Op het moment dat er meer data nodig is om mensen gerichter een helpende hand te bieden, staat vaak de privacywetgeving in de weg. Tegelijkertijd hoor ik die medewerkers zeggen: "we zouden graag zo veel meer willen doen voor die burger".*

*De Belastingdienst heeft veel data ambtshalve tot zijn beschikking die inzicht kunnen geven waar mensen multiproblematiek zouden kunnen ervaren. Het kunnen gebruiken van deze data hangt in sterke mate af van de privacywetgeving.*

Ik zie ook dat medewerkers van de diensten graag meer mensen willen helpen dan ze kunnen. Wat me opvalt is dat het probleemoplossende, het integrale, het maatwerk, het menselijke, de persoonlijke behandeling, veelal plaatsvindt op een laat moment. Dat kan zijn laat in jaren, bijvoorbeeld na meerdere jaren van bijvoorbeeld aangifteverzuim, waarbij enorme schulden kunnen ontstaan. Dan wordt na vier of vijf jaar gesignaleerd: "volgens mij gaat het niet goed daar". Laat kan ook betekenen 'laat moment' in de zin van: aan de achterkant van het proces of de keten, bijvoorbeeld in de behandeling van klachten of in een STELLA casus. Als het conflict of probleem al dusdanig complex is geworden of geëscaleerd is en/of de verhoudingen verstoord. Dusdanig dat het erg moeilijk is nog te herstellen. Meer dan de mens achter de burgers en bedrijven zou willen maar ook meer dan deze greep uit belastingdienstmedewerkers zou willen, wordt er reactief of probleemoplossend gehandeld in plaats van probleemvoorkomend gehandeld. De Belangenbehartiger kan een belangrijke rol vervullen door naast de uitvoering te staan als ze ideeën hebben om burgers beter te helpen.

2. De Belangenbehartiger is een bondgenoot voor iedereen: zowel voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden, als alle helpers vanuit maatschappelijke organisaties en beide diensten. Om bondgenoot te zijn van iedereen moet de Belangenbehartiger onafhankelijk zijn, zowel met één been in de samenleving staan en met één been in het ministerie van Financiën.

In de Verenigde Staten van Amerika werkt de Internal Revenue Service (hierna: IRS) met een Taxpayer Bill of Rights, ook wel een handvest met rechten voor belastingplichtigen. Dit zijn 10 rechten die de belastingplichtigen hebben als ze in contact staan met de IRS. De vraag een handvest toegevoegde waarde heeft is in bijna al mijn gesprekken naar voren gekomen. De Bond voor Belastingbetalers heeft ze als volgt vertaald:<sup>7</sup>

Handvest voor de rechten van belastingbetalers geformuleerd door de Bond voor de Belastingbetalers

1. *Het recht op correctie informatie;*
2. *Het recht op goede service;*
3. *Het recht niet teveel te betalen;*
4. *Het recht gehoord te worden;*
5. *Het recht in beroep te gaan;*
6. *Het recht op afronding;*
7. *Het recht op privacy;*
8. *Het recht op vertrouwelijkheid;*
9. *Het recht op vertegenwoordiging;*
10. *Het recht op een eerlijk, rechtvaardig belastingsysteem.*

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat een handvest (meer) duidelijkheid kan geven aan zowel belastingplichtigen, toeslaggerechtigden, het maatschappelijk middenveld en medewerkers van de Belastingdienst en dienst Toeslagen. Daarmee duidelijkheid geeft over welke ruimte er is binnen de wet om in het belang van burgers en bedrijven te handelen. Daarnaast helpt een handvest ook met het bieden van praktische rechtsbescherming, door een leidraad te bieden om te handelen in het belang van de burger. Mogelijk waren de medewerkers van de Belastingdienst ook gebaat bij zo een handvest bij de eerste casus en geeft dat voldoende comfort om onrechtvaardige gevolgen van het toepassen van fiscale wetgeving te voorkomen.

Uit de internationale rechtsvergelijking blijkt ook dat het vastleggen van rechten van belastingplichtigen helpt bij het bieden van rechtshulp en het vinden van minnelijke oplossingen. Dit kan in de vorm van een handvest.

3. Een handvest geeft helderheid aan belastingplichtigen, toeslaggerechtigden en (maatschappelijk) dienstverleners: Tijdens alle gesprekken zijn betrokkenen gevraagd of een handvest, vergelijkbaar met zoals de TAS het hanteert, wenselijk zou zijn in Nederland. Bijna iedereen gaf aan dat dit wenselijk zou zijn voor Nederlandse belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Enerzijds zodat eenieder in Nederland zijn of haar rechten begrijpt en ook om er eenvoudig naar te kunnen verwijzen. Datzelfde geldt ook voor (maatschappelijk) dienstverleners in hun contact met hun cliënten en met de Diensten. Anderzijds ook voor medewerkers van de Diensten, zodat ze in hun werk te allen tijde worden herinnerd aan de belangrijkste uitgangspunten voor hun handelen.

### **De hulp die je krijgt is afhankelijk van je postcode**

Casus 4: Het schaap met vijf poten bestaat, maar is niet overal

Henk (fictieve naam) komt in het najaar van 2023 op bezoek bij het spreekuur van een sociaal raadvrouw in Den Haag omdat hij niet rond kan komen. Hij is werkloos en komt voor een aanslag Inkomensbelasting en een terugvordering voor huur- en zorgtoeslag over 2022. Hij heeft een betalingsregeling getroffen, maar kan deze niet nakomen. Er blijkt ook o.a. een huurachterstand en nog meer schulden. Henk heeft dus veel stress. De sociaal raadvrouw kijkt vervolgens naar (1) het inkomen; (2) de vaste lasten; en (3) de schulden. Hiervoor is het nodig dat de sociaal raadvrouw door kan vragen en begrip toont voor de situatie van Henk.

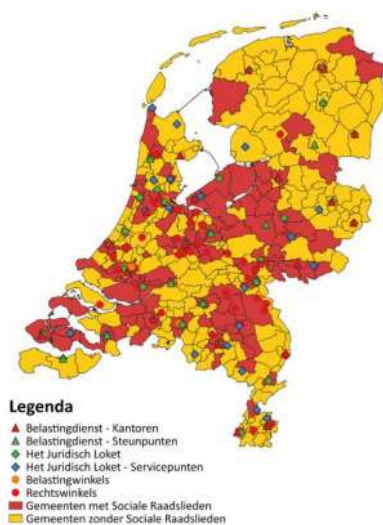
<sup>7</sup> <https://bondvoorbelastingbetalers.nl/rechtsbescherming>

*Daarnaast moet de sociaal raadvrouw ook veel kennis hebben van alle regelingen en het integraal kunnen oplossen.*

*Henk heeft een WW-uitkering en krijgt aan aanvulling tot het sociaal minimum via de toeslagenwet, maar zit netto onder die norm. Dus de Toeslagenwet op de WW-uitkering is niet voldoende. De partner van Henk is geboren voor 31-12-1962 en heeft geen eigen inkomen. Er is dus een Participatiewet aanvulling nodig. Maar dit levert hoger belastbaar inkomen op en later ook terugvordering toeslagen en aanslag Inkomensbelasting 2023, maar hiervoor kan in 2023 al aanvulling/compensatie vanuit de Bijzondere bijstand worden aangevraagd. Verder is de eenmalige huurverlaging 2023 aangevraagd (huur gaat van € 675,- naar € 575,-) en de energietoeslag 2023. De huurtoeslag is aangepast en er is een fonds aangevraagd voor huurachterstand. Verder is er kwijtschelding voor gemeentelijke belastingaanslagen gevraagd en voor andere schulden, de klant is warm doorverwezen naar de schuldhulpverlening, want er is een problematische schuldensituatie. Hiermee was Henk verder geholpen en kon die weer optimistischer naar de toekomst kijken.*

*Als Henk naar de Belastingdienst of Dienst Toeslagen was gegaan had hij deze hulp niet kunnen krijgen. Als Henk in een andere gemeente woonde waar geen sociaal raadsleden (of iets soortgelijks) of waar er minder kennis aanwezig was, had Henk deze hulp ook niet kunnen krijgen.*

Henk kan verder met zijn leven dankzij de sociaal raadvrouw die een breed beeld heeft van de situatie. De Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Belangenbehartiger kunnen Henk niet zo integraal helpen. Wel vormen zij een onderdeel van de oplossing van Henk. Het is dus belangrijk dat een partij (zoals sociaal raadsleden) meteen in contact kan komen met de Belastingdienst, dienst Toeslagen en de Belangenbehartiger als er problemen dreigen. Gezien de grote kennis van de sociaal raadsleden zullen hulpvragen ook dermate complex zijn dat de Belastingtelefoon niet altijd volstaat. We gaan een directe ingang tussen helpers en de Belangenbehartiger verder onderzoeken. Zo zou de Belangenbehartiger een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de complexe (multi-)problematiek van Henk. Heel concreet: als iemand met schulden de drempel over is en naar een sociaal raadsman- of vrouw stapt en er is acute hulp nodig rondom belastingen, dan zou de Belangenbehartiger als een vliegwiel kunnen werken om die hulp sneller in gang te zetten. Dit benadrukt ook het belang van een landelijk dekkend netwerk van sociale, juridische en financiële hulp van een bepaalde kwaliteit. Uiteraard zal dit per regio anders georganiseerd kunnen worden, maar de kwaliteit en toegang van hulp is nu té afhankelijk van je postcode. Dit wordt ook ondersteund door onderstaande weergave.<sup>8</sup>



<sup>8</sup> Samenvatting – Eindrapport Universiteit van Amsterdam – Fiscale rechtshulp, Bond voor Belastingbetalers



Hier moet wel de nuance gemaakt worden dat in sommige gemeenten er anderen dienstverleners zijn die soortgelijk werk uitvoeren als sociaal raadslieden. Tegelijkertijd wordt wel duidelijk dat het aanbod van hulp regionaal verschilt. Dit wordt ook ondersteund door het WODC-rapport *'Rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken' (4 juli 2023)*, waar het volgende wordt geconcludeerd: *"Het sociaal raadsliedenwerk is geen landelijk dekkend netwerk; rechtzoekenden zijn afhankelijk van het aanbod in hun eigen gemeente (p. 73, WODC-rapport)"*.

Dat betekent ook dat hulp ten aanzien van belastingen en toeslagen in elke gemeente verschilt. Daarnaast speelt bij complexe vraagstukken vaak meer dan alleen belastingen en toeslagen. Het zou wenselijk zijn als er een landelijk dekkend netwerk is van eerstelijns hulp waar multi-problematiek behandeld kan worden. Multi-problematiek is nog ingewikkelder als de belastingplichtigen ook een ondernemer is. In veel gesprekken komt naar voren dat veel ZZP-ers niet weten welke fiscale verplichtingen ze te wachten staat als ze zich inschrijven in de Kamer van Koophandel. Ook is de hulp voor deze kleine ondernemers minder goed georganiseerd. Dit beeld wordt ook ondersteund door een onderzoek dat Divosa heeft laten uitvoeren.<sup>9</sup> Hieruit blijkt dat in bijna iedere gemeente wel een lokaal aanbod in eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning aanwezig is, maar dat het aanbod versnipperd en overall anders georganiseerd is. Ondersteuning blijkt voor inwoners ook niet makkelijk vindbaar omdat het onder verschillende benamingen en door een waaier aan organisaties aangeboden wordt.

### **Een strenge interpretatie van de AVG beperkt effectieve hulp.**

#### *Casus 5: De handgeschreven brief en de deurwaarder*

*Een mevrouw vraagt de Belastingdienst om een betalingsregeling. Zij gebruikt daarvoor niet het daarvoor bestemde formulier maar stuurt een handgeschreven brief. Doordat zij niet het formulier gebruikt, is er bij de Belastingdienst – volgens protocol - geen inzicht in haar financiële situatie. Haar is meerdere malen verzocht om het verzoek op het formulier in te dienen, zodat inzicht kan worden gekregen in financiële situatie, maar zij blijft handgeschreven brieven schrijven. Het verzoek wordt daarom afgewezen, tot enige spijt van de medewerker.*

*Mevrouw dient een klacht in en schrijft daarin: "Ik ben het nu zat. Ik ga vanaf de 23e elke maand € 250 maand overmaken, wel of geen betalingsregeling" en ze doet wat ze zegt. In de klachtbehandeling probeert de klachtbehandelaar met mevrouw in contact te komen. Zij heeft echter geen telefoonnummer opgegeven en er is ook geen telefoonnummer van haar bekend. De klachtbehandelaar stuurt een schriftelijke ontvangstbevestiging met verzoek contact op te nemen. Klachtbehandelaar stuurt daarna nog een brief, maar geen reactie.*

*De klachtbehandelaar had graag in gesprek willen gaan met mevrouw om haar te helpen. Werkwijze is ook om binnen 7 dagen telefonisch contact te leggen. Doordat mevrouw nergens op reageert kan de klachtbehandelaar niet in contact treden met haar. Hij doet de klacht af met een formele afdoeningsbrief en concludeert na eenzijdig onderzoek dat de klacht ongegrond is. Er is immers behoorlijk, volgens protocol, gehandeld. Hij zou wel contact willen opnemen met instanties zoals de gemeente, maar dat mag niet in het kader van haar privacy.*

*Na de klachtafhandeling, toen in het kader van de lopende invordering een deurwaarder bij het correspondentieadres aan de deur kwam, dat niet mevrouw maar haar 75-jarige moeder aldaar verblijft. Mevrouw zelf verblijft op een camping.*

Het bovengenoemde voorbeeld is een voorbeeld waarin meerdere medewerkers van de Belastingdienst actief hebben geprobeerd om mevrouw te benaderen en te helpen. Regels om mevrouw te beschermen in haar rechten (de AVG) maken dat mevrouw niet de hulp ontvangt die

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2023 – 2024 31 753 nr. 286 (Bijlage 'Inventarisatie eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning in Nederland')

ze nodig heeft (i.c. dat de belastingdienstmedewerker contact op kan nemen met de gemeente). Dit is iets dat ik vanuit de eerste gesprekken nadrukkelijk als rode draad heb opgemerkt. Ze vertellen: *'Ik zie dat er meer aan de hand is met een burger dan alleen het probleem waarvoor ze langskomen, op basis van ervaring. Ik wil ze graag verder helpen door ze te verbinden met een andere professional zodat niet één aspect van de casus, maar de (multi-)problematiek integraal wordt aangepakt'*. Deze welwillende medewerkers geven tegelijkertijd aan dat dergelijke werkwijze helaas niet kan of mag op basis van wet- en regelgeving. Het gaat dus concreet om het delen van gegevens ten behoeve van warme overdracht of het opzoeken van samenwerking, werkend aan de puzzel van de belastingplichtige en/of toeslaggerechtigde burgers en ondernemers.

Het daadwerkelijke organiseren van gegevensdeling tussen gemeenten, het maatschappelijk middenveld en uitvoeringsorganisaties valt buiten mijn mandaat en opdracht. Wel zie ik, op basis van de gevoerde gesprekken, dat veel 'helpers' ervaren dat (de interpretatie van) huidige wet- en regelgeving het bemoeilijkt om adequate (rechts)hulp te bieden. Evenwel markeer ik ook, dat ik niet met zekerheid kan stellen dat die ruimte er niet is, of dat die ruimte niet zo wordt gevoeld. Dit geldt ook voor bovenstaand voorbeeld. Er zijn momenteel geen set afspraken tussen gemeenten, het maatschappelijk middenveld alle uitvoeringsorganisaties en de rijksoverheid die ingaat op de mogelijkheden binnen de AVG en hoe dit toe te passen, op basis waarvan ik dit zou kunnen toetsen. Als kwartiermaker kan ik meedenken over in welke situaties de Belastingdienst en dienst Toeslagen (in dit kader) in het belang van de burger kunnen handelen, maar dit werkt alleen als andere uitvoeringsorganisaties en gemeenten dit op een zelfde manier doen.

### **Afsluiting**

We kunnen alleen samen komen tot een goede inrichting van de Belangenbehartiger met de juiste condities, zodat de belangen van de burger optimaal gediend worden. Het valt of staat met de verbinding tussen partijen vanuit het perspectief van mensen. Ik hoop dat deze voorbeelden u als Kamerlid hebben geprikkeld. Menselijke voorbeelden helpen ons om te komen tot oplossingen waar wij allen baat bij hebben en tegelijkertijd een gezamenlijke verantwoordelijkheid in hebben. Deze voorbeelden leiden mogelijk tot buikpijn en verleiden u tegelijkertijd hopelijk ook om samen met ons op deze reis te gaan en vanuit uw rol als Kamerlid met ons aan de slag te gaan. Ik kijk uit naar een mooie samenwerking met u.