



Werkprogramma

Inspectie belastingen, toeslagen en douane



2022

**“Wij willen met onze
onderzoeken en
aanbevelingen bijdragen
aan het herstel
van het vertrouwen
van de samenleving
in de overheid.”**

Inhoudsopgave

Voorwoord	06
<hr/>	
1 Wie zijn wij en wat willen wij bereiken?	09
1.1 Waar komen wij vandaan?	09
1.2 Waar staan wij nu?	10
1.2.1 De oprichting van de inspectie	11
1.2.2 De inhoudelijke vormgeving van de inspectie	11
1.2.3 De bezetting van de inspectie	11
1.3 Wat willen wij bereiken?	12
1.3.1 Onafhankelijk	12
1.3.2 Transparant	13
1.3.3 Toegankelijk	13
1.4 Hoe verhouden we ons tot anderen?	14
1.4.1 Plek in het toezichtlandschap	14
1.4.2 Wat zijn wij niet?	15
<hr/>	
2 Hoe kijken we?	17
2.1 Inleiding	17
2.2 De menselijke maat	18
2.3 Rechtsstatelijkheid	19
2.3.1 Wordt de burger gezien of alleen de letter van de wet?	19
2.3.2 Wordt er behoorlijk omgegaan met de burger?	20
2.3.3 Is de rechtsbescherming goed geregeld?	20
2.3.4 Zijn er voldoende tegenkrachten?	21
2.3.5 Is de wetgeving uitvoerbaar?	21
2.4 Concluderend	22

3	Wat zien we?	25
3.1	Aanpak	25
3.2	Burgers en bedrijven in de knel	26
3.3	De burger als potentiële fraudeur	27
3.4	De burger krijgt niet waar hij recht op heeft	28
3.5	De ongelijk behandelde burger	29
3.6	De burger als vermeend rationeel individu	30
3.7	Concluderend	31
<hr/>		
4	Wat gaan we doen in 2022?	33
4.1	Onderzoeksprogrammering	33
4.1.1	Onderwerp 1. Aansluiting op de leefwereld van burgers en bedrijven	34
4.1.2	Onderwerp 2. Werkomgeving Belastingdienst, Toeslagen, Douane	35
4.1.3	Onderwerp 3. Risicoselectie en geautomatiseerde besluitvorming	36
4.1.4	Onderwerp 4. Vroegsignalering van problemen en klachten	36
4.1.5	Onderwerp 5. Gevolgen van wijzigingen in persoonlijke situaties voor toeslagen	37
4.2	Overige toezichtsactiviteiten	37
4.2.1	Signaleren: voelsprietten in samenleving, uitvoeringsdiensten en ministeries	37
4.2.2	Check: uitvoeringstoets van het Belastingplan	39
4.2.3	Hoe zien we toe op de Uitvoering Herstel Toeslagen (UHT)?	39
4.3	Verdere opbouw van de inspectie	40
4.4	Beschikbare middelen	41
<hr/>		
5	Tot slot	42

Voorwoord

Dit is het eerste werkprogramma van de inspectie belastingen, toeslagen en douane. Vanaf 1 januari 2022 bestaat de inspectie officieel. In dit werkprogramma beschrijven wij waar wij momenteel staan: wat hebben wij het afgelopen jaar voorbereid om nu te kunnen starten en wat gaan wij in het komende jaar doen? Nog niet alles is uitgewerkt, maar dat hoeft ook niet. In dit eerste jaar moeten wij ontdekken hoe wij het meeste effect kunnen hebben op het toch al drukke speelveld van de belastingen, toeslagen en douane.

Onze taak is helder: wij gaan vanuit een onafhankelijke positie toezicht houden op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Dat doen wij door vragen te stellen, door te luisteren en door te reflecteren en te adviseren. Wij gaan niet op de stoel van bestuurders, politici of rechters zitten. We willen het leervermogen van de uitvoeringsdiensten vergroten en de vinger op zere plekken leggen. Met onderzoek, advies en signalen willen wij een verandering in gang zetten en ons steentje bijdragen aan een gerechtvaardigd herstel van vertrouwen in de overheid.

Het afgelopen jaar hebben wij een eerste inventarisatie gemaakt van terreinen die wij gaan onderzoeken in 2022; wij hebben gesprekken gevoerd, gelezen en geluisterd. Het beeld is niet compleet, maar wij zien voldoende risico's in de uitvoering van de belastingen, toeslagen en douane om voor het komende jaar een eerste onderzoeksagenda vast te stellen. Wij zien het risico van burgers en bedrijven die in de knel raken bij uitvoeringsorganisaties. Wij zien het risico van een burger die niet als welwillend wordt beschouwd, maar als een potentiële fraudeur en mede daarom niet krijgt waar hij recht op heeft. Wij zien een burger die het risico loopt gediscrimineerd te worden onder andere door de wijze waarop algoritmes ingezet worden. En wij zien een burger van wie verwacht wordt dat hij rationele en weloverwogen keuzes maakt, terwijl de regels zo complex zijn dat zelfs professionals de weg kwijtraken.

In dit werkplan geven wij aan welke thema's wij in het komende jaar gaan onderzoeken en waarover wij gaan rapporteren. Wij gaan ons richten op de aansluiting van de drie uitvoeringsdiensten op de leefwereld van burgers en bedrijven, op de werkomgeving van Belastingdienst, Toeslagen en Douane, op de risicoselectie en geautomatiseerde besluitvorming, op de vroegsignalering van problemen en klachten en de gevolgen van wijzigingen in persoonlijke situaties voor toeslagen. Daarnaast geven wij aan hoe wij ons het komende jaar verder gaan ontwikkelen; meer inzicht willen krijgen in de risico's die de samenleving loopt en in de manier waarop de processen rond belastingen, toeslagen en douane lopen. Wij willen open staan voor signalen van burgers en bedrijven, maar ook voor de medewerkers van de drie uitvoeringsdiensten zelf.

Herstel van vertrouwen is een proces van lange adem. Niet alleen in 2022 maar ook in de jaren daarna streven we ernaar om met goed onderbouwde onderzoeken en heldere aanbevelingen bij te dragen aan een overheid die het vertrouwen van burgers en bedrijven weer waard is.



1 Wie zijn wij en wat willen wij bereiken?

1.1 Waar komen wij vandaan?

De Belastingdienst, Toeslagen en Douane voeren essentiële publieke taken uit. Het handelen van deze uitvoeringsdiensten heeft een grote impact op burgers en bedrijven en op het vertrouwen in de overheid. Tegenwicht voor de ingrijpende bevoegdheden van deze diensten zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de geldende rechtsbescherming. De problemen met de kinderopvangtoeslag, maar ook bij de Belastingdienst, laten echter zien dat begrenzingen en beschermende waarborgen tekort kunnen schieten.

Gezien de invloedrijke en omvangrijke publieke taak van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane, hun vergaande bevoegdheden en de invloed die hun beslissingen hebben op de samenleving en op individuele levens, hebben de staatssecretarissen van Financiën besloten tot het inrichten van een inspectie belastingen, toeslagen en douane.¹ De staatssecretarissen verwezen ter onderbouwing van dit besluit onder meer naar problemen op het gebied van sturing, ICT, cultuur en personeelsopbouw en de dienstverlening die onder druk staat. Daarnaast geeft de ambtelijke leiding van het ministerie van Financiën aan dat grote organisaties met bevoegdheden en impact op de samenleving zoals de Belastingdienst, de dienst Toeslagen en de Douane, het inrichten van goed toezicht op zichzelf al rechtvaardigen.²

1 Kamerstukken II 2020/21, 31066 en 31934, nr. 731.

2 Zie bijlage Aandachtspunten ministerie van Financiën concept werkprogramma IBTD 2022.

Deze inspectie houdt niet alleen toezicht op de uitvoering van wet- en regelgeving door de drie uitvoeringsdiensten, maar ook op de aansturing door de opdrachtgevers³ en op de invulling van de eigenaarsrol ten aanzien van de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering door de diensten⁴. Binnen dit toezicht staan de begrippen ‘kwaliteit van de dienstverlening’ en ‘rechtsstatelijk handelen’ centraal.

De inspectie redeneert altijd vanuit de burger en het bedrijfsleven, maar heeft ook een interne focus op de uitvoeringsdiensten. De toeslagenaffaire heeft óók een enorme impact gehad op de medewerkers van het ministerie van Financiën en op die van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane in het bijzonder. Toezicht moet, door structureel bij te dragen aan de kwaliteit van de uitvoering, ook leiden tot het herstel van vertrouwen in en trots op de eigen organisatie.

1.2 Waar staan wij nu?

Dit is het eerste werkprogramma van de inspectie. De tweede helft van 2021 heeft de inspectie (in oprichting) aan de volgende zaken gewerkt die de oprichting per 1 januari 2022 mogelijk maken:

1.2.1 De oprichting van de inspectie

De keuze voor de inrichting van een *rijksinspectie* belastingen, toeslagen en douane betekent dat deze als een onafhankelijk onderdeel binnen het ministerie is vormgegeven, vallend onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Op 1 januari 2022 wordt een organisatieverandering van het ministerie van Financiën doorgevoerd waardoor de inspectie een plaats naast het kernministerie en de uitvoeringsdiensten krijgt. De ministeriële regeling waarin de werkwijze en de bevoegdheden van de inspectie worden geregeld is in november 2021 aan de Tweede Kamer voorgelegd. Leidraad bij de vormgeving van de nieuwe inspectie zijn de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties⁵ en de evaluatie van deze aanwijzingen⁶.

-
- 3 De opdrachtgever van de Belastingdienst is de directeur-generaal Fiscale Zaken (DG FZ) van het ministerie van Financiën. Toeslagen heeft de ministeries van SZW, BZK en VWS als opdrachtgevers. De Douane heeft negen ministeries als opdrachtgever: SZW, Financiën, EZK, JenV, LNV, IenW, BUZA, VWS en OCW. In alle gevallen is de DG FZ coördinerend opdrachtgever.
 - 4 De eigenaarsrol van de drie diensten is belegd bij de secretaris-generaal van Financiën.
 - 5 Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, Staatscourant 8 oktober 2015, nr 33574.
 - 6 Kamerstukken II 2020/21, 31 490 nr. 292.

1.2.2 De inhoudelijke vormgeving van de inspectie

De directe aanleiding voor onze oprichting lag in misstanden binnen de uitvoering. De rechtsstatelijkheid van het handelen van de overheid was in het geding en de overheid was de menselijke maat uit het oog verloren. Ons doel is om er voor te zorgen dat de aandacht voor de rechtsstatelijkheid en de menselijke maat weer terugkomt en blijft.

Rechtsstatelijkheid en menselijke maat zijn geen vastomlijnde begrippen. In de aanloop naar onze oprichting op 1 januari 2022 hebben wij uitgewerkt wat ze nu precies betekenen voor ons werk en wat onze unieke rol en toegevoegde waarde is. Wij vertalen het herstel van de rechtsstatelijkheid en de menselijke maat naar de gewenste situatie waarin de bedoeling van het recht centraal staat, er eerlijk en rechtvaardig met burgers en bedrijven wordt omgegaan, de rechtsbescherming goed functioneert, er voldoende tegenkracht is en de uitvoering op orde is.

In hoofdstuk 2 wordt dit vertaald naar een eerste beoordelingskader. Dat levert geen harde wetenschap op of een concrete checklist, maar een overzicht van waar wij in ons toezicht naar zullen kijken. Om te komen tot een inhoudelijke programmering hebben wij vanuit dit beoordelingskader een eerste risicoanalyse gemaakt (hoofdstuk 3). Welke risico's ervaren burgers en bedrijven in de hele keten van belastingen, toeslagen en douane en waar komen die risico's uit voort? Deze analyse vormt het vertrekpunt voor de onderzoeksthema's die wij volgend jaar ter hand gaan nemen (hoofdstuk 4).

1.2.3 De bezetting van de inspectie

Het afgelopen jaar hebben wij een organisatiemodel uitgewerkt en ingevuld. Er is bewust gekozen voor een bescheiden inspectie van rond de 25 medewerkers. Toezichtscapaciteit is per definitie schaars en een inspectie zal altijd keuzes moeten maken over waar en op welke thema's ze toezicht wil houden. Het effect van toezicht wordt niet per definitie groter als er méér toezicht gehouden wordt. Wij hebben ervoor gekozen om, zoals steeds meer rijksinspecties dat doen, deze keuzes te maken op basis van een risicoanalyse. Met andere woorden: wij zullen onze capaciteit daar inzetten waar op basis van onze inschatting de risico's, gezien vanuit het perspectief van burgers en bedrijven, het grootst zijn.

1.3 Wat willen wij bereiken?

Onze missie luidt als volgt:

De inspectie houdt toezicht op de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Zij beoordeelt deze drie diensten vanuit de bril van het rechtsstatelijk handelen. De kwaliteit van uitvoering richting burger en bedrijf staat daarbij centraal. De inspectie signaleert als de uitvoering van wet- en regelgeving in conflict dreigt te komen met de beginselen van behoorlijk bestuur. De inspectie reflecteert op de rol van de drie diensten, de opdrachtgever en de eigenaar. Ze kijkt ook naar de consequenties van wetgeving, politieke besluiten en rechtspraak voor de uitvoering.

Door het verrichten van onderzoeken naar aanleiding van een risicoanalyse en signalen sporen we (mogelijk) feilen en de oorzaken daarvan op. We maken resultaten van onderzoek en bevindingen inzichtelijk en openbaar. Wij streven naar een rechtvaardige uitvoering.

Wij willen *onafhankelijk en transparant* zijn in onze agendering, onderzoeken en oordeelsvorming. Wij willen *toegankelijk* zijn voor burgers, bedrijven en medewerkers van het ministerie van Financiën en andere ministeries en stakeholders. Wij willen midden in de samenleving staan en *kritisch* zijn naar alle betrokkenen. Die kritische houding impliceert dat we niemands vriend maar ook niemands vijand zijn. Onze aanpak werken wij hieronder verder uit.

1.3.1 Onafhankelijk

Wij zijn onafhankelijk in de keuze van ons onderzoek, in onze werkwijze en in de vaststelling van de bevindingen, oordelen en adviezen die uit een onderzoek voortvloeien. We laten ons niet beïnvloeden door politiek en beleid.

In de ministeriële regeling voor deze inspectie is, naast de waarborgen uit de Aanwijzingen voor de rijksinspecties, nog een aantal extra waarborgen opgenomen voor het onafhankelijk functioneren. Zo worden al onze onderzoeken onmiddellijk en ongewijzigd naar de Staten-Generaal gestuurd, gaan we over onze eigen communicatie en kunnen we zelfstandig bepalen hoe we ons budget besteden. Als blijkt dat een formele wet een extra bijdrage kan leveren aan onze onafhankelijke positie, ligt een wettelijk kader voor de hand.

Onafhankelijkheid is niet enkel een kwestie van afspraken en regels. Houding en gedrag zijn minstens even belangrijk. Daar besteden we aandacht aan bij de werving van

medewerkers, en bij de werving van de inspecteur-generaal in het bijzonder. Dit doen wij bijvoorbeeld door te vragen en/of te toetsen hoe mensen met tegenkrachten omgaan. Maar ook diversiteit van het personeelsbestand (in alle opzichten) speelt hierin een rol. We zullen daar ook de komende jaren aandacht aan blijven besteden, bijvoorbeeld door kwaliteitsprocessen te ontwikkelen waarin interne en externe tegenlezers een rol spelen.

1.3.2 Transparant

Wij zijn doorlopend in gesprek met alle partijen binnen de domeinen waarop we op toezien: de uitvoeringsdiensten, de betrokken ministeries, bewindspersonen en het parlement. Maar dat is niet voldoende; openbaarheid en transparantie van ons werk en de resultaten ervan zijn essentieel voor onze taak. Naast signaleren en reflecteren op wat wij zien, hebben wij immers geen andere interventiemogelijkheden. Communicatie is daarmee niet alleen onze belangrijkste doelstelling, maar ook ons enige instrument.

We hebben geen harde normen om de wijze waarop de uitvoering en de wetgeving zijn vormgegeven te beoordelen. Daarom zal er altijd een discussie mogelijk en noodzakelijk zijn. Het ter discussie stellen van eerder ingenomen standpunten, de vraag stellen hoe rechtvaardig wetgeving en uitvoering eigenlijk zijn en het reflecteren op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, zijn belangrijke doelstellingen. Het publiceren van onderzoeksrapporten is slechts één van de vele manieren waarop wij ons werk onder de aandacht zullen brengen. Wij kunnen ook kiezen voor meer directe manieren om kennis te delen of uit te wisselen, zoals workshops of seminars. We zullen de Tweede Kamer informeren via technische briefings en de media niet schuwen. We zoeken samenwerking met stakeholders wier werk dicht bij het onze staat en laten elkaars geluiden resoneren.

1.3.3 Toegankelijk

Een inspectie die de kwaliteit van uitvoering richting burger en bedrijf centraal stelt, kan niet zonder input vanuit de buitenwereld. De voorbereiding op onze oprichting bestond daarom voor een belangrijk deel uit gesprekken met een breed scala aan stakeholders, zoals de Nationale ombudsman, het Nibud, sociaal raadslieden en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, individuele burgers en medewerkers van het ministerie van Financiën. Zij vormden een belangrijke informatiebron voor onder meer de risicoanalyse waarop wij dit werkprogramma baseren. We zijn gestart met het opbouwen van een netwerk van organisaties en professionals die al veel signalen binnenkrijgen die voor ons van belang kunnen zijn en ook kunnen aangeven welke patronen zij daarin zien. We hebben ook signalen en risico's in kaart gebracht op basis van berichtgeving in de media, interne kennis en ervaring, informatie van de rechterlijke macht en fiscaal dienstverleners. In 2022 gaan wij deze netwerken verder uitbouwen en periodiek samenbrengen. Daarnaast gaan we burgers en bedrijven rechtstreeks consulteren, ook in persoonlijke gesprekken.

Contacten met medewerkers van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane en betrokken ministeries zijn ook essentieel voor ons werk. Niet alleen voor het ophalen van signalen, maar ook om er naar aanleiding van signalen uit de maatschappij achter te komen wáár in het proces zich knelpunten en risico's bevinden. Daarom is het van groot belang dat medewerkers ons kennen en vertrouwen. In 2022 zullen we met onze oprichting een impuls kunnen geven aan onze bekendheid. Maar om het vertrouwen te winnen en bekend te blijven, zullen we hieraan moeten blijven werken.

Verderop in dit werkprogramma staat hoe wij in 2022 signalen over knelpunten zullen verzamelen. Ook in 2022 zullen we alle signalen die wij ophalen meenemen in de risicoanalyse waarop wij ons werkprogramma voor 2023 zullen baseren.

1.4 Hoe verhouden we ons tot anderen?

1.4.1 Plek in het toezichtlandschap

De Belastingdienst, Toeslagen en Douane hebben meerdere toezichthouders, ieder vanuit een eigen invalshoek. Op de omgang met persoonsgegevens en overheidsgegevens wordt toezicht gehouden door de Autoriteit Persoonsgegevens en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Daarnaast kent het ministerie van Financiën ook interne toezichthouders die bezien of gemaakte afspraken worden nageleefd. De Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer voegen daar meer specifieke toetsing op rechtmatig en doelmatig gebruik van overheidsfinanciën aan toe. De Nationale ombudsman staat open voor de behandeling van individuele klachten van burgers over overheidshandelen. Verder heeft de Douane te maken met toezicht vanuit een aantal Europese instellingen, zoals de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming (EDPS).

Wij onderscheiden ons van deze toezichthouders door vier kenmerken die individueel niet allemaal uniek zijn, maar samen wel. Ons werk voldoet altijd aan deze vier kenmerken:

1. We benaderen ons onderzoek vanuit het perspectief van burgers en bedrijven, welke risico's lopen zij?
2. We kijken daarbij of de overheid de burger rechtvaardig behandelt, zoals dat hoort in een rechtsstaat.
3. We onderzoeken knelpunten waarbij iets structureel fout gaat en benaderen ze op systeemniveau.
4. We werken integraal; we kijken naar het hele proces van totstandkoming van wetten en regels tot en met de uitvoering.

Wij waken voor overlap met andere vormen van toezicht en onderhouden nauwe contacten met de andere toezichthoudende instanties om elkaar te versterken met signalen, en eventueel samen te onderzoeken en te agenderen. Dit gebeurt zowel via bilateraal overleg als via de Inspectieraad, waarin wij plaatsnemen naast de andere rijksinspecties.

1.4.2 Wat zijn wij niet?

In de eerste plaats zijn wij geen partij die op de stoel van de bestuurders, de eigenaar of de opdrachtgevers van de diensten gaat zitten. Wij gaan ook geen werk overnemen, maar signaleren en reflecteren op de wijze waarop de uitvoeringsdiensten hun werk doen en de effecten van hun werkzaamheden. Bijvoorbeeld, wij gaan zelf geen uitvoeringstoetsen doen bij nieuwe wetgeving. Maar we gaan wel beoordelen of en hoe uitvoeringstoetsen plaats hebben gevonden. We gaan ook geen rollen vervullen die binnen de uitvoeringsdiensten zelf plaats moeten vinden op het terrein van personeelsbeleid. Ook al staan wij open voor signalen en ook al vinden wij het van groot belang om nauwe contacten op de werkvloer te onderhouden, wij gaan niet in de schoenen van leidinggevendenden, vertrouwenspersonen of de ondernemingsraad staan.

In tegenstelling tot inspecties die meer gericht zijn op het toezicht op marktpartijen, heeft deze inspectie geen sanctionerende of handhavende bevoegdheden. We kunnen dus geen boetes uitdelen, lasten onder dwangsom opleggen of bestuurlijke waarschuwingen geven. Mede daarom zullen wij ons niet beperken tot het reactief oordelen, maar zullen wij indien mogelijk ook adviseren over een andere aanpak of verbetermogelijkheden om onze effectiviteit te maximaliseren.

De wetgevende en de rechterlijke macht staan uiteraard niet onder ons toezicht. Doelstellingen van wetgeving nemen wij voor gegeven aan. Wij kunnen wel de vormgeving, uitvoerbaarheid en (al dan niet onbedoelde) effecten van wetgeving voor de burger of het bedrijfsleven onderzoeken. We doen ook geen uitspraken over de juiste interpretatie of toepassing van wetgeving in individuele gevallen. Daarover oordeelt immers de rechtelijke macht.

Tot slot: wij willen geen rapportenfabriek zijn. Er is geen tekort aan rapporten binnen en over de drie uitvoeringsdiensten. Het gaat uiteindelijk om het verbeteren van de processen in de uitvoering en daartoe kunnen ook andere instrumenten dienstbaar zijn. In de komende jaren hopen we ervaring op te doen met verschillende instrumenten.



2 Hoe kijken we?

2.1 Inleiding

Wij houden toezicht op de uitvoeringsdiensten Belastingdienst, Toeslagen en Douane én naar de wijze waarop deze diensten aangestuurd worden in termen van opdrachtgeverschap en eigenaarschap. Daarnaast kijken wij naar de wetgeving, het politieke proces en de wijze waarop rechterlijke uitspraken meegenomen worden in de uitvoering.

We weten dus waar we naar kijken, maar de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is 'hoe wij kijken'. Eerder is al gesproken over het rechtsstatelijke perspectief. Rechtsstatelijkheid is een centraal begrip voor deze inspectie. Een rechtsstaat is een staat die zichzelf beperkingen oplegt ter bescherming van haar inwoners. De taken van de overheid moeten worden uitgevoerd volgens de regels van de rechtsstaat. Naleving van deze regels voorkomt willekeur en bevordert rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Burgers worden beschermd tegen de macht van de overheid en onafhankelijke rechters oordelen en kunnen sancties opleggen.

Het begrip 'rechtsstatelijkheid' is nauw verbonden met de stelling dat 'de menselijke maat' hersteld moet worden. In deze eerste opzet om ons beoordelingskader handen en voeten te geven, beginnen wij daarom met een beschouwing over de menselijke maat. Daarna formuleren wij een aantal vragen die gesteld kunnen worden om het overheidsbeleid te toetsen op rechtsstatelijkheid. Op zichzelf levert dit nog geen vast beoordelingskader op. Daarvoor moeten de begrippen nader ingevuld worden overeenkomstig de maatschappelijke opvatting van dat moment en ze moeten toegepast kunnen worden in concrete situaties. Dit levert geen 'vinklijstje' op – dat zou ook niet passen bij een inspectie zoals deze – maar veel meer een overzicht van waar wij in ons toezicht naar kijken.

2.2 De menselijke maat

Een term die tegenwoordig veel gebruikt wordt in het analyseren van uitvoeringsproblemen en het beleid van de overheid is ‘de menselijke maat’. De vraag is wat precies de menselijke maat is, hoe die term geïnterpreteerd moet worden en welke rol die moet spelen in het beleid en in de uitvoering. Het antwoord op die vraag is afhankelijk van aan wie je hem stelt. Daardoor dreigt ‘de menselijke maat’ een soort duizend-dingen-doekje te worden: een antwoord op alle vragen zonder dat duidelijk wordt wat er precies mee bedoeld wordt.

Het College voor de Rechten van de Mens heeft in 2020 op verzoek van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer uiteengezet hoe uitvoeringsorganisaties kunnen werken met inachtneming van de menselijke maat⁷.

Het College beschrijft dat

‘[de] menselijke maat staat of valt bij respect voor de menselijke waardigheid. Het recht op bescherming van de menselijke waardigheid vraagt van de overheid dat zij mensen respectvol bejegt en hun mensenrechten beschermt en bevordert. Het College vestigt de aandacht op dit beginsel, vanwege de aard van de problemen waar mensen mee te maken hebben (gehad). Mensen worden niet gehoord, worden van het kastje naar de muur gestuurd, krijgen geen medewerkers van de uitvoeringsorganisaties te spreken, worden onterecht als fraudeur aangemerkt en behandeld en komen door de handelingen van uitvoeringsorganisaties ernstig in de problemen met hun financiën en in hun privéleven. [...] Een steeds terugkerend punt is de manier waarop mensen zich behandeld voelen: respectloos, vooringenomen en zonder aandacht voor hen als persoon.’

Het College heeft uiteengezet dat mensenrechten een concrete invulling van het begrip ‘menselijke maat’ geven en een toetssteen zijn om de menselijke maat terug te brengen in het werk van de uitvoeringsorganisaties. Bij dit werk horen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen. Invulling van het begrip ‘menselijke maat’ komt neer op het hebben van respect voor de menselijke waardigheid, het voorkómen van inbreuken op mensenrechten, het bevorderen van gelijke behandeling en bescherming van mensen in een kwetsbare situatie, het zorgen dat burgers de informatie krijgen waar ze recht op hebben en het bieden van effectieve rechtsbescherming.

7 De menselijke maat vanuit het perspectief van de rechten van de mens; position paper College voor de Rechten van de Mens; 1 mei 2020

De concrete invulling die het College geeft aan het begrip ‘menselijke maat’ is bruikbaar bij het nader invullen van het beoordelingskader en komt terug in de vragen die hieronder geformuleerd staan.

2.3 Rechtsstatelijkheid

Ook voor rechtsstatelijkheid geldt dat het geen vast begrip is. Het kenmerk van een rechtsstaat is het vinden van een balans tussen de overheidsmacht en het individuele belang. Daarvoor is nodig: zicht op de effecten van het overheidshandelen op de individuele burger, de uitleg en duiding van rechtsbeschermingsmechanismen en ‘checks and balances’ om machtsmisbruik tegen te gaan. De concretisering van het begrip ‘menselijke maat’ helpt om invulling te geven aan het beginsel van rechtsstatelijk handelen. Wij hebben ervoor gekozen om dat niet te doen in termen van stellingen of (kwantificeerbare) lijstjes. In plaats daarvan bespreken wij hieronder een vijftal vragen die de kern van de begrippen rechtsstatelijkheid en menselijke maat vatten. Deze vragen vormen meteen de aangrijpingspunten van de onderzoeken die wij uit willen voeren en de gesprekken die wij in het kader van ons toezicht willen voeren.

2.3.1 Wordt de burger gezien of alleen de letter van de wet?

Beslissingen van de uitvoeringsdiensten moeten voldoen aan de wet. Strikte toepassing van de wet kan echter juridisch wel juist zijn, maar tegelijkertijd zeer onrechtvaardig uitwerken. Het recht is breder dan alleen de wet. Het bestaat ook uit rechtsbeschermingsmechanismen die de burger beschermen tegen overheidshandelen dat indruist tegen de menselijke maat. De overheid moet oog hebben voor de positie van de burger en daadwerkelijk luisteren naar argumenten (en moet niet slechts juridisch ‘horen’). De overheid moet oprecht geïnteresseerd zijn in de belangen van de burger en nieuwsgierig naar de standpunten van de burger. Hiermee wordt niet bedoeld dat de burger altijd zijn gelijk krijgt. Een gelijke behandeling in gelijke gevallen blijft de regel. Het gaat om de balans tussen het maatschappelijk belang en het individuele belang, waarbij de burger merkt dat hij serieus wordt genomen en waarbij maatwerk mogelijk is.

De wetgever kan niet in alle individuele gevallen voorzien. Daarom bestaan rechtsbeschermingsmechanismen zoals bijvoorbeeld de hardheidsclausule, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, jurisprudentie etc. Van de uitvoering mag worden verwacht dat hier gebruik van wordt gemaakt. Als dergelijke mechanismen ontbreken of de ruimte om deze te gebruiken niet gevoeld wordt, zou de uitvoering moeten signaleren wat de effecten daarvan kunnen zijn.

2.3.2 Wordt er behoorlijk omgegaan met de burger?

Onderdeel van het recht zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze algemene beginselen kunnen gezien worden als de gedragsregels (behoorlijkheidsnormen) waaraan de overheid (niet alleen de uitvoering, maar ook het beleid en de wetgeving) zich moet houden. Bijna alle beginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, zijn inmiddels opgenomen in wetgeving. De uitvoeringsdiensten moeten deze beginselen inzetten als de situatie daarom vraagt.

Naleving van de algemene beginselen kan gezien worden als rechtvaardig omgaan met de burger en het bedrijfsleven en sluit naadloos aan bij het hanteren van de menselijke maat. Voorbeelden van algemene beginselen zijn het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod op vooringenomenheid, het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Toepassing van de algemene beginselen is binnen de Belastingdienst, Toeslagen en Douane extra belangrijk gezien de massale, deels geautomatiseerde processen bij deze diensten. De 'productie' die de drie diensten moeten 'draaien' is zo groot en de eisen die aan de efficiency gesteld worden zo hoog, dat het naleven van de beginselen in het gedrang kan komen. Wij kijken onder meer naar het spanningsveld tussen de massale processen en de aandacht voor de effecten van de uitvoering.

2.3.3 Is de rechtsbescherming goed geregeld?

Het uitleggen of toepassen van de wet kan nooit ten koste gaan van de rechtsbescherming van de burger. Rechtsbescherming betekent de mogelijkheid om in een samenleving op te staan tegen besluiten en handelingen van de overheid.

Wij kijken niet alleen of deze mogelijkheid er juridisch is, maar ook of deze toegankelijk is, actief door de overheid bekend wordt gesteld en hoe het proces van bezwaar en beroep wordt uitgevoerd. Bij het beoordelen van het proces van bezwaar en beroep is het voor ons van belang dat niet alleen wordt gekeken of beslissingen volgens de juiste procedure zijn genomen, maar ook of burgers en bedrijven het gevoel hebben dat het oordeel op een eerlijke wijze tot stand is gekomen. Het gaat hierbij om de werking van de rechtsbeschermingsmechanismen die praktisch toepasbaar moeten zijn.

2.3.4 Zijn er voldoende tegenkrachten?

Voor een goed functionerende en rechtsstatelijk handelende overheid zijn naast rechtsbeschermingsmechanismen interne 'checks and balances' essentieel. Het is vereist dat er ruimte én waardering is voor kritische vragen en tegenspraak. Dit vraagt veel van de wijze van leidinggeven binnen een organisatie die hard getroffen is door de misstanden van de afgelopen jaren. Daarvoor is allereerst nodig dat de interne 'checks

and balances', cultuur en informatievoorziening binnen de Belastingdienst, Toeslagen en Douane zodanig zijn ingericht dat tegenspraak mogelijk is. Daadkracht, gezamenlijkheid en het vermogen verbindingen te leggen met relevante partijen moeten in balans zijn.

Naast dat hij eindverantwoordelijke is van de lijnsturing, is de secretaris-generaal als 'eigenaar' van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane verantwoordelijk voor een goede samenwerkingsrelatie en voor het controleren van de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de taakuitoefening. De directeur-generaal Fiscale Zaken vervult (soms gedelegeerd) de opdrachtgeversrol en is verantwoordelijk voor goed opdrachtgeverschap en goede afstemming met de andere opdrachtgevende ministeries. Het overleg tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer moet voorkomen dat de Belastingdienst, Toeslagen en Douane opgezadeld worden met onuitvoerbare of niet handhaafbare regelgeving en dienstinstructies.

Wij onderzoeken hoe de aansturing van de taakuitvoering verloopt en geven het aan als er onuitvoerbare eisen aan de opdrachtnemer worden gesteld. Ook onderzoeken we in hoeverre ambtenaren binnen de Belastingdienst, Toeslagen en Douane kritische vragen kunnen stellen en zo nodig tegenspraak kunnen bieden en hoe er omgegaan wordt met signalen van de werkvloer.

2.3.5 Is de wetgeving uitvoerbaar?

Een belangrijke toets op beleid, wet- en regelgeving betreft de vraag naar de uitvoerbaarheid. Wetgeving wordt gemaakt om de burgers rechten en plichten te geven. Rechtsstatelijk handelen impliceert dat burgers een beroep op hun rechten uit kunnen oefenen en kunnen voldoen aan hun plichten. Het veronderstelt ook dat de uitvoeringsdiensten voldoende geoutilleerd zijn om de regels uit te kunnen voeren zodat burgers aanspraak op rechten kunnen maken.

Uitvoerbaarheid vraagt dus om begrijpelijke wetgeving waaraan iedere burger in principe kan voldoen. Het gaat uit van een bepaald doenvermogen bij de burger, maar ook van toegankelijke teksten en formulieren, beschikbare toelichtingen en internetpagina's en hulplijnen zoals de Belastingtelefoon. De uitvoerende diensten moeten kunnen beschikken over voldoende medewerkers en ICT, maar ook over een wetgeving die eenduidig is en daadwerkelijk uitvoerbaar.

Wij gaan geen uitvoeringstoetsen doen, maar gaan wel kijken of de menselijke maat bij de uitvoerbaarheid voldoende aandacht heeft gekregen in het wetgevingsproces. Uitvoerbaarheid moet zowel in termen van de uitvoeringsdiensten als vanuit het perspectief van de burger en het bedrijfsleven beoordeeld worden.

2.4 Concluderend

Wij kijken naar de belastingen, toeslagen en douane vanuit de bril van het rechtsstatelijk handelen. Nauw verbonden hieraan is de wens om de menselijke maat te herstellen. Beide begrippen komen samen in ons beoordelingskader. Door middel van gesprekken, signalen, onderzoek en analyse beoordelen wij of burgers en bedrijven risico's lopen omdat de overheid niet rechtsstatelijk handelt of onvoldoende aandacht heeft voor de menselijke maat. Kortom: worden de inzet van rechtsbeschermingsmechanismen en de checks and balances goed geborgd en gewaardeerd zodat er sprake is van een overheid die naast de burger staat in plaats van een overheid die tegenover de burger acteert.

Wij stellen in onze risicoanalyse en bij ons onderzoek de volgende vragen om dit te kunnen beoordelen:

1. Wordt de burger gezien of alleen de letter van de wet?
2. Wordt er behoorlijk omgegaan met de burger?
3. Is de rechtsbescherming goed geregeld?
4. Zijn er voldoende tegenkrachten?
5. Is de wetgeving uitvoerbaar?

Deze vragen zijn een aanzet tot een objectiveerbare oordeelsvorming. Bij afwezigheid van strakke normen vormen ze echter vooral het kompas waar deze inspectie op vaart, de bril waardoor we kijken naar de drie domeinen waarop we toezicht houden. Het volgende hoofdstuk beschrijft wat wij dan zien.





3 Wat zien we?

3.1 Aanpak

In het vorige hoofdstuk beschreven wij de bril waardoor wij kijken in termen van rechtsstatelijkheid en de menselijke maat. In dit hoofdstuk zetten wij deze bril op en beschrijven we wat we dan zien; welke risico's lopen burgers en bedrijven die zijn terug te voeren op uitvoering en wetgeving op het terrein van belastingen, toeslagen en douane? Deze risico's zijn deels bekend, maar voor een deel nog verborgen. Lastig is dat je niet weet wat je niet ziet: de zogenaamde 'unknown unknowns' onthullen zich pas als het risico zich al heeft voorgedaan. Nader onderzoek is nodig om nog onbekende risico's te signaleren; daarvoor is het noodzakelijk dat de inspectie goed verankerd is in de samenleving én in het ambtelijke apparaat zodat wij snel kunnen signaleren als risico's zich voordoen. Vanzelfsprekend hebben wij nog geen gedegen totaalbeeld van wat er mis gaat en wat de oorzaken kunnen zijn. Wij pretenderen niet volledig te zijn of een wetenschappelijk onderbouwd beeld te presenteren. Het is een eerste beeld van waar mensen en bedrijven tegen aan (kunnen) lopen.

Risico's halen wij op door gesprekken te voeren met burgers en bedrijven, maar ook met medewerkers van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane en betrokken ministeries, met belangenverenigingen of vertegenwoordigers, door eigen onderzoek, door het volgen van onderzoek van anderen, nieuws, social media, et cetera. De risico's zijn niet of nauwelijks te kwantificeren. Daartoe hebben wij het afgelopen jaar dan ook geen poging gedaan. Ook is niet aan te geven hoe groot de kans is dat het risico zich daadwerkelijk voordoet of zelfs maar of het risico reëel is. Als burgers of bedrijven een knelpunt ervaren, is dat voor ons al voldoende. Immers, een risico dat ervaren wordt, zegt al iets over het vertrouwen in de uitvoeringsdiensten.

De risico's die wij opgehaald hebben, hebben wij hieronder gegroepeerd in een aantal beelden om aanschouwelijk te maken waar burgers in hun verkeer met de Belastingdienst, Toeslagen en Douane mee te maken krijgen. Niet elk beeld leidt automatisch tot een onderzoek. Wij hebben een keuze gemaakt voor een aantal onderzoeksthema's die volgen uit de hieronder beschreven mensbeelden. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op deze onderzoeksthema's.

3.2 Burgers en bedrijven in de knel

Aandachtsgebied:

De burger ervaart het risico in de knel te komen wanneer hij het gevoel krijgt dat de overheid niet voor hem werkt, maar tegenover hem staat. De wet- en regelgeving is soms niet meer te begrijpen. De burger wil over het algemeen best voldoen aan de eisen die aan hem gesteld worden, maar weet niet hoe. Bedrijven merken dat kleine fouten zwaar afgerekend kunnen worden. De uitvoering staat tegelijkertijd onder grote druk en is meer gericht op efficiency dan op service en dienstverlening. Massale processen reduceren de burger tot een nummer en er is geen gezicht meer tot wie die burger zich kan richten. Niemand lijkt verantwoordelijk voor fouten, niemand aanspreekbaar. De burgers en bedrijven zelf voelen zich niet meer serieus genomen.

Het beeld dat wij op hebben gehaald:

Het gevoel in de knel te zitten is breed verspreid. De titel van de zDoc-documentaire over gedupeerden van de toeslagenaffaire verwoordt dit mooi: *Alleen tegen de staat*⁸. Het gevoel van onmacht dat de burger ervaart staat lijnrecht tegenover de beginselen van zorgvuldigheid en rechtszekerheid die aan de basis moeten liggen van het optreden van de overheid.

Signalen van medewerkers geven aan dat de uitvoering zelf een vergelijkbaar gevoel ervaart. Onder druk van bezuinigingen, schaalvergroting en regelcomplexiteit zou de uitvoering steeds minder toekomen aan een goede dienstverlening. De massale processen lijken een eigen leven te gaan leiden en medewerkers krijgen geen gehoor meer voor hun klachten en kunnen de signalen uit de samenleving nergens meer kwijt. Leidinggevendenden zouden onder druk staan om efficiencydoelstellingen te halen en geen ruimte ervaren om de signalen van de medewerkers naar 'boven' door te geven. Het topmanagement en de politieke leiding zouden hierdoor steeds verder af komen te staan van de werkvloer.

3.3 De burger als potentiële fraudeur

Aandachtsgebied:

De burger ervaart in zijn contacten met de overheid dat hij niet behandeld wordt als iemand die recht heeft op een voorziening of op hulp, maar als iemand die potentieel misbruik maakt van de regelingen. De uitvoeringsdiensten zijn, in de ogen van de burger, vooral gericht op het naleven van regels en het voorkomen van fraude. De uitvoeringsdiensten zien zichzelf meer en meer als de hoeder van regels en de controleur van de burger. De burger loopt het risico benadeeld te worden en (omvangrijk) financieel en immaterieel nadeel te ondervinden.

Het beeld dat wij op hebben gehaald:

De burger ervaart wantrouwen en achterdocht in plaats van dienstverlening en menselijke maat. Het beeld is dat het niet meer over de burger gaat, maar om de letter van de wet of een interpretatie die past bij een politiek of bestuurlijk doel. De bedoeling van de wet raakt uit beeld en de burger loopt het risico vooringenomen behandeld te worden.

De uitvoering op haar beurt ervaart de ruimte in de wet niet, maar problematiseert dat gebrek aan ruimte ook niet. De nadruk op fraudebestrijding kan voortkomen uit maatschappelijke druk en het gevoel dat fraude de basis onder de verzorgingsstaat wegslaat. Deze druk kan in vruchtbare aarde vallen als de uitvoering sterk regelgeleid is, en zichzelf meer ziet als opsporingsdienst voor (in dit geval fiscale) wet- en regelgeving dan als overheidsorgaan in dienst van de burger. De letter van de wet wordt dan als vanzelf belangrijker ervaren dan het toepassen van het recht in brede zin. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de menselijke maat delven het onderspit. Oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving om beleidsdoelstellingen of politieke resultaten te behalen zijn het gevolg. Dissidente geluiden in de uitvoering komen onvoldoende naar voren en de organisatie zelf dreigt steeds meer naar binnen gericht te raken.

3.4 De burger krijgt niet waar hij recht op heeft

Aandachtsgebied:

De burger loopt het risico om niet te krijgen waar hij recht op heeft. Dit kan komen doordat hij onterecht als fraudeur wordt behandeld en ernstig in de knel komt, of doordat het stelsel te ingewikkeld is, te onbetrouwbaar wordt gevonden of zelfs angst opwekt. Terugvorderingen of aanslagen worden dan niet begrepen door de burger.

Het beeld dat wij op hebben gehaald:

De regelgeving is complex. Niet alleen lageropgeleiden of ongeletterden, maar ook hoogopgeleiden kampen met toenemende problemen om regelingen te doorzien of formuleren op de juiste manier in te vullen. Mensen begrijpen steeds minder wanneer ze welke rechten hebben. Het gevoel bij burgers dat ze niet krijgen waar ze recht op hebben, kan vergroot worden als ze het gevoel hebben dat anderen dat wel krijgen of zelfs meer dan dat. Daarnaast voelt het oneerlijk wanneer de burger stevig wordt aangepakt als hij een fout maakt of te laat is, terwijl hij het gevoel heeft dat de Belastingdienst zelf aan minder strenge eisen en termijnen gebonden is. Burgers en bedrijven ervaren onbalans in hun relatie tot de uitvoeringsdiensten. Uit angst dat een vergissing meteen als misbruik wordt bestempeld, mijden burgers en bedrijven het contact met de overheid.

De oorzaken van deze gevoelens kunnen op veel terreinen liggen en zijn grotendeels hierboven ook al beschreven. Het stelsel is ingewikkeld, de voorwaarden niet helder en met één instrument worden meerdere doelen nagestreefd. Niet iedereen wil of kan een studie maken van het fiscale stelsel, en niet iedereen heeft een adviseur achter de hand. Onbekendheid met de wet kan er toe leiden dat geen gebruik van rechten wordt gemaakt, en dat de burger geen inzicht heeft in waarom hij iets moet betalen en hoe hij dit kan beïnvloeden.

Politieke druk kan er bovendien toe leiden dat overcompensatie plaatsvindt van fouten uit het verleden. Hierdoor zullen ook mensen die geen recht hebben op compensatie deze wel krijgen, wat het vertrouwen van echte slachtoffers zal schaden. Van vergelijkbare aard zullen vermoedens zijn dat wet- en regelgeving niet voor iedereen even hard nageleefd worden; 'rulings' voor het bedrijfsleven of horizontaal toezicht kunnen door burgers en bedrijven ervaren worden als willekeur en oneerlijkheid. Ambtshalve aanslagen⁹ die niet aansluiten bij daadwerkelijke betalingsverplichtingen ondermijnen het vertrouwen nog meer.

9 Wanneer een burger of bedrijf geen aangifte doet, krijgt deze een ambtshalve aanslag: een aanslag op basis van inschattingen van de Belastingdienst.

3.5 De ongelijk behandelde burger

Aandachtsgebied:

De processen achter risicoselectie, gebruik en opslag van data en het gebruik van algoritmes horen bij de grootschaligheid en het gebruik van moderne technieken. Zonder risicoselectie is het werk van de drie uitvoeringsdiensten niet goed voorstelbaar. Maar zonder voldoende borging van randvoorwaarden is er een risico op discriminatie voor de burger en bedrijven.

Door de sturing op basis van data en algoritmes kan het zijn dat medewerkers van de uitvoeringsdiensten alleen voorgeselecteerde gevallen te zien krijgen waar 'iets mis mee moet zijn' en kan bij hen een vertekend beeld van de werkelijkheid ontstaan. Maar ongelijke behandeling, vooringenomenheid en zelfs discriminatie kunnen niet alleen verklaard worden door het koppelen van bestanden of gebruik en opslag van 'lijstjes'. Risico's op dit gebied spelen niet alleen bij de Belastingdienst en Toeslagen, maar ook bij de Douane. Zo zou de oorsprong van bedrijven een rol kunnen spelen in het controleren van goederenstromen.

Het beeld dat wij op hebben gehaald:

Discriminatie en zelfs racisme komen vaak terug in gesprekken over de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Het bijhouden van dubbele nationaliteiten en de samenstelling van de groep gedupeerden van de toeslagenaffaire, de lijstjes van de Belastingdienst en de schijnbaar automatische besluitvorming op basis van algoritmes bevestigen voor veel mensen het beeld van een vooringenomen organisatie die openlijk discrimineert. Dit beeld wordt nog sterker door de beperkte toegankelijkheid van de uitvoeringsdiensten; problemen met de Nederlandse taal worden groter door de afwezigheid van persoonlijk contact. De kans op fouten neemt toe waardoor een hardere aanpak dreigt vanuit het beleid om fraude te voorkomen.

Discriminatie, of ongeoorloofd onderscheid maken, kan ook optreden in de richting van laaggeletterden en mensen met een beperkt doenvermogen. De ingewikkeldheid van het stelsel maakt dat de toegankelijkheid in het geding kan komen voor groepen die niet door de telefonische of digitale portals heen weten te komen. Het risico op fouten en een harde aanpak is ook voor deze groepen groter.

3.6 De burger als vermeend rationeel individu

Aandachtsgebied:

Fiscale wetgeving is meer en meer een beleidsinstrument geworden waarmee de overheid burgers aan wil zetten tot gewenst gedrag of ongewenst gedrag wil afremmen. Het idee is dat een rationeel handelende burger zijn keuzes aanpast aan de financiële prikkels in het belastingstelsel. Het hele stelsel dreigt echter een te ingewikkelde brij te worden van instrumenten om de inkomensverdeling minder scheef te maken, compensatie te geven voor bepaalde uitgaven en investeringen, werken te stimuleren of andere overwegingen.

Naast deze incentives zitten in het stelsel meningen verwerkt over rechtvaardigheid en onrechtvaardigheid en over hoe de burger zijn of haar leven in zou moeten richten. Het fiscale stelsel en het toeslagenstelsel zijn daardoor erg ondoorzichtig geworden.

Het beeld dat wij op hebben gehaald:

De stelsels gaan er van uit dat burgers en bedrijven bewust en weldenkend keuzes maken op basis van een correcte afweging van alle mogelijkheden. Kortom, dat zij rationeel zijn in de economische betekenis van het woord. Het wordt echter steeds duidelijker dat lang niet alle burgers zo zijn ingesteld: zij kunnen om allerlei redenen beschikken over een beperkt doenvermogen en maken in veel gevallen geen rationele keuzes.

Als wetgeving opgesteld wordt met een rationeel handelende burger in het achterhoofd, dan kunnen de echte burgers in het gedrang komen. Burgers raken het zicht op hun rechten en plichten kwijt. De uitvoeringsdiensten voelen geen tijd en ruimte voor een zorgvuldige weging van belangen in gevallen die daar wel om vragen. Een situatie waarin burgers gestraft worden voor vergissingen of onwetendheid, is dan dichtbij.

3.7 Concluderend

In gesprekken met burgers en bedrijven, met belangenbehartigers en met medewerkers van de drie uitvoeringsdiensten komt een aantal beelden naar voren van risico's die mensen en bedrijven lopen in het contact met de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Hierboven hebben we die beelden nader uitgewerkt. Geen van deze beelden zijn wij één-op-één tegengekomen, maar zij fungeren als voorbeelden van waar mensen en bedrijven tegen aan lopen. De beantwoording van de vragen uit het vorige hoofdstuk is herkenbaar in deze beelden. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vraag wat wij gaan doen met deze beelden.



4 Wat gaan we doen in 2022?

4.1 Onderzoeksprogrammering

De confrontatie van de manier waarop wij kijken (hoofdstuk 2) met wat wij zien (hoofdstuk 3) leidt tot een aantal onderwerpen waarop wij ons in het komende jaar willen richten. Het gaat in eerste instantie om onderzoeken; wij zien beelden en ervaringen uit de samenleving, dreigingen vanuit een verstoord rechtsstatelijk handelen, en willen onderzoeken wat er aan de hand is. Zijn de risico's die we hebben geïnventariseerd reëel en waar vinden zij hun oorsprong? Wat kan eraan gedaan worden, wat is een logische vervolgstap? Als een onderzoek is afgerond zijn wij nog niet klaar. Wij willen een stap verder gaan met het geven van adviezen en het op gang brengen van discussies/denkprocessen. Zowel op bestuurlijk als politiek niveau.

Bij de onderwerpkeuze hebben wij rekening gehouden met criteria zoals: is dit een goed moment om te onderzoeken (in relatie tot bijvoorbeeld onderzoek door anderen en ingezette verbetertrajecten), waar kunnen wij effect hebben en waar vermoeden wij grote pijnpunten, die zowel voor de burger als voor de uitvoering kunnen gelden. Daarbij hebben wij de onderzoeksactiviteiten breed geformuleerd zodat er ruimte is om rekening te houden met de actualiteit en nieuwe informatie en inzichten. In de oriëntatiefase van het onderzoek in 2022 specificeren wij de activiteiten. Het is denkbaar dat daartoe sessies nodig zijn met betrokkenen binnen en buiten het departement. Het mogelijke effect van het toezicht staat bij het specificeren centraal. De oriëntatiefase leidt tot een onderzoeksvoorstel. Met de directies van de onderdelen waar wij het onderzoek uitvoeren, stemmen wij af over de praktische aspecten voor het onderzoek, en om deze partijen goed te informeren en zo mee te nemen in het onderzoek. Het onderzoeksvoorstel maken wij openbaar.

Door voldoende voeling met de drie uitvoeringsdiensten te houden, volgen we niet alleen onderwerpen waarvan we weten dat er risico's liggen, maar houden we ook zicht op actuele ontwikkelingen bij die diensten en het veld daaromheen. Niet alle risico's zijn op dit moment bij ons in beeld. Dat betekent dat we soms een proces doorlichten om onbekende risico's te kunnen signaleren. In dat verband maken we ook gebruik van het (momenteel nog niet uitgebrachte) document Stand van de uitvoering.

Een onderzoek leidt altijd tot een rapportage die openbaar gemaakt zal worden. Rapporteren op zich is al te zien als een interventie, maar de voornaamste impact bereiken we niet enkel met het schrijven van rapporten. We gaan in 2022 actief op zoek naar andere manieren om onze bevindingen, conclusies en mogelijke aanbevelingen tot verbetering onder de aandacht te brengen. Dat zal vaak in nauw contact met de uitvoeringsdiensten zelf gebeuren, maar altijd transparant en openbaar.

Hieronder lichten we de onderwerpen toe waarop we ons richten in 2022. In de loop van het jaar worden deze onderwerpen verder uitgediept en worden meer specifieke projecten opgezet gericht op signaleren, agenderen en verbeteren rond de genoemde thema's.



4.1.1 Onderwerp 1. Aansluiting op de leefwereld van burgers en bedrijven

Niet iedereen neemt deel aan de samenleving met alle rechten en plichten die daarbij horen. Dat kan verschillende redenen hebben, variërend van de complexiteit in de regels tot het ontbreken van vertrouwen in de overheid. We richten ons bij dit onderwerp op twee aspecten.

Opkomen voor je rechten

Actief en effectief voor je eigen belang opkomen is niet iedereen in dezelfde mate gegeven. Sommige processen zijn zo ingewikkeld dat wel heel veel doenvermogen vereist is. Dit geldt helemaal wanneer verschillende voorzieningen of regelingen op elkaar ingrijpen en je met verschillende uitvoeringsorganisaties te maken hebt. Tel daarbij op dat veel processen massaal en geautomatiseerd zijn en interactie tussen burger en medewerker beperkt is. Dan kunnen mensen in de knel raken zonder dat dit tijdig wordt gesignaleerd.

Wanneer de diensten onvoldoende aansluiten op de leefwereld van burgers bestaat het risico dat boetes, aanslagen en andere beschikkingen blijven binnenkomen terwijl niemand meer een overzicht heeft van wat er werkelijk speelt. Een ander risico is dat wanneer mensen (al dan niet bewust) geen toeslagen aanvragen, inkomensafhankelijke regelingen hun doel missen.

Wij onderzoeken hoe de diensten ervoor zorgen dat ze op tijd kunnen signaleren dat ze de aansluiting bij de burger kwijt zijn. We hebben hierbij speciale aandacht voor groepen mensen die buiten beeld zijn.

Waarborgen bij sfeerovergang van bestuursrecht naar strafrecht

De diensten kunnen bij de handhaving van de regels op een gegeven moment overgaan van corrigeren naar straffen (van bestuursrecht naar opsporing/strafrecht). Uit informatie afkomstig van de FIOD blijkt dat dit regelmatig gebeurt nu de FIOD een significant deel van zijn opsporingscapaciteit aan dergelijke zaken besteedt. In deze sfeerovergang, die soms met een strafbeschikking heel plotseling kan gaan, onderzoeken we of er bijvoorbeeld genoeg ruimte is voor een goede invulling van het recht op verdediging. Transparantie over het proces en over de mogelijke gevolgen van bijvoorbeeld afzien van verzet is essentieel. Wij onderzoeken hoe de diensten hierbij rekening houden met de rechtsbescherming van burgers en bedrijven.



4.1.2 Onderwerp 2. Werkomgeving Belastingdienst, Toeslagen, Douane

Uit onderzoek door vakbonden¹⁰, raadspersonen Belastingdienst¹¹ maar ook eigen cultuuronderzoek¹² door de Belastingdienst en gesprekken met individuele medewerkers komt een beeld naar voren van grote betrokkenheid bij het werk en de doelstellingen van de diensten, maar ook van onvoldoende aansluiting en vertrouwen tussen verschillende lagen in de organisatie. Dat heeft invloed op de kwaliteit van het handelen van de diensten; wanneer een individuele medewerker ziet dat er iets niet goed gaat, kan dat een belangrijk signaal zijn dat burgers en bedrijven een risico lopen.

Als er dan onvoldoende waardering is voor het signaleren van knelpunten door medewerkers of voor het toegeven van fouten, dan droogt deze informatiestroom op. Verbetering van de uitvoering is nodig, maar ook van het vermogen te leren van fouten, en snel te schakelen naar herstel van ontstane misstanden. In een veilige werkomgeving waarin tegenspraak op waarde wordt geschat komen problemen en risico's voor burgers en bedrijven sneller aan het licht en kunnen problemen sneller worden opgelost.

Dit onderzoek start met een inventarisatie van de lopende initiatieven op dit gebied. Op basis van het bestaande brengen we in beeld hoe signalen van de werkvloer door de

10 Hoor de klok luiden, FNV-Overheid, november 2019, beschikbaar via <https://www.fnv.nl>

11 Eindrapport raadspersonen Belastingdienst, september 2021, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/12/eindrapport-raadspersonen-belastingdienst>

12 Rapport cultuuronderzoek Belastingdienst, April 2020, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl>

organisatie gaan; welke mogelijkheden zijn er voor het signaleren en leren van fouten, en in het geven en ontvangen van tegenspraak. Essentieel is dat medewerkers, van de ‘jongste’ medewerker tot en met de top, zich kunnen uitspreken, fouten, belemmeringen en kansen signaleren en zich gehoord voelen. Maar ook dat de organisatie waardering heeft voor tegenspraak en aandacht voor integriteit en ontwikkeling van medewerkers. Hoe wordt interne tegenspraak omgezet in een betere kwaliteit van de uitvoering?



4.1.3 Onderwerp 3. Risicoselectie en geautomatiseerde besluitvorming

De drie uitvoeringsdiensten behandelen heel veel aangiftes. Een groot deel wordt geautomatiseerd afgedaan, en een deel wordt handmatig beoordeeld. Hiertoe wordt een selectie gemaakt; welke aangifte wordt wel en welke niet handmatig beoordeeld? Risicoselectie betekent automatisch onderscheid maken tussen groepen, op basis van bepaalde criteria. Dit werkt met selectiemodules en algoritmes, die risico's met zich kunnen meebrengen voor burgers en bedrijven onder andere op het vlak van gelijke behandeling en discriminatie. Hoe kom je er als mens of bedrijf achter op welke manier een selectie is gedaan, wanneer een algoritme daarin een grote rol speelt? Welke criteria zijn van belang bij het opstellen en gebruiken van een risicoselectie? Op welke manier is een selectie gedaan? Zijn er voldoende waarborgen in de samenwerking tussen juridische en technische experts? Wij zoeken op dit onderwerp aansluiting bij andere inspecties en toezichthouders die te maken hebben met het toezicht op algoritmes.



4.1.4 Onderwerp 4. Vroegsignalering van problemen en klachten

Burgers en bedrijven kunnen op vele manieren contact hebben met de overheid. Daarbij kan het gebeuren dat er iets misgaat en je dat wil aankaarten. Dat kan in een telefoongesprek met een medewerker, via een bericht op sociale media, een mailtje, via een klachtprocedure of – als sprake is geweest van een besluit – een bezwaarprocedure. Onze aandacht voor dit onderwerp is tweeledig.

Eerder afhandelen helpt bij herstel van vertrouwen: praktische rechtsbescherming

Iedere uiting van ongenoegen die wordt herkend en beantwoord, kan leiden tot een oplossing en herstel van vertrouwen. Hoe eerder in het proces dit plaatsvindt, hoe sneller en eenvoudiger die oplossing vaak is. Wij onderzoeken hoe vragen, klachten, bezwaren en andere signalen uit de praktijk worden behandeld, hoe dit aan beide kanten wordt ervaren en hoe dit bijdraagt aan het oplossen/voorkomen van problemen voor de burger. Omdat het gaat om een breed scala aan signalen, focussen we ons op enkele nader te bepalen processen.

Goed signaleren helpt bij problemen voorkomen: leervermogen

Het is belangrijk dat de uitvoeringsdiensten alert zijn op signalen en ze gebruiken om hun dienstverlening continu te verbeteren. Signalen geven de uitvoeringsdiensten de mogelijkheid structurele problemen vroegtijdig te signaleren en te leren van incidentele missers. We onderzoeken hoe de diensten omgaan met signalen om ervan te leren.



4.1.5 Onderwerp 5. Gevolgen van wijzigingen in persoonlijke situaties voor toeslagen

In een mensenleven vinden voortdurend veranderingen plaats, bijvoorbeeld in de persoonlijke levenssfeer, bij het bereiken van een bepaalde leeftijd, het aangaan of beëindigen van relaties of samenlevingsvormen, geboorte en overlijden. Ook in juridische zin kunnen veranderingen optreden, bijvoorbeeld in de arbeids- of verblijfsstatus. Op zulke momenten kan de hoogte van een toeslag, soms met terugwerkende kracht, plotseling sterk veranderen. Mensen krijgen opeens geen toeslag meer of moeten toeslagen terugbetalen, terwijl ze dat niet aan zagen komen. Dat kan mensen in de problemen brengen, vooral als het om hoge terugvorderingen gaat.

Wij onderzoeken hoe wijzigingen in persoonlijke situaties doorwerken in het recht op bepaalde toeslagen, op welke schaal dit leidt tot grote terugvorderingen, op welke manier wordt met deze terugvorderingen omgegaan. Welke discretionaire ruimte heeft Toeslagen daarbij?

4.2 Overige toezichtsactiviteiten

4.2.1 Signaleren: voelsprietten in samenleving, uitvoeringsdiensten en ministeries

Om te bepalen wat wij onderzoeken, is het van essentieel belang dat wij structureel signalen over knelpunten verzamelen, in de maatschappij en bij de betrokkenen in de uitvoering. Om signalen op te halen zullen we ook bekendheid en vertrouwen op moeten bouwen. Onderstaande activiteiten zijn zowel gericht op het bekend raken van en met onze inspectie, als op het inventariseren van problemen en mogelijke toekomstige knelpunten in het volledige proces van wet- en regelgeving, uitvoering en rechtspraak. Dit geldt voor zowel de Belastingdienst als Toeslagen. Voor de Douane gaan wij in het komende jaar een separate risicoanalyse uitvoeren, gericht op onderzoeken in 2023. Hier spelen naast de aansturing vanuit de Europese context en snelle ontwikkelingen op het vlak van e-commerce, ook belangrijke zaken op HRM-gebied zoals personeelsverloop, veiligheid en integriteit. Ook zullen we ons volgend jaar meer gaan verdiepen in het perspectief van bedrijven en de risico's waar zij specifiek mee te maken kunnen krijgen, met name bij de uitvoering door Belastingdienst en Douane. Tot nu toe hebben we ons vooral gericht op het burgerperspectief.

Om in de samenleving signalen te verzamelen voeren we in 2022 de volgende activiteiten uit:

- Gesprekken en bredere stakeholdersessies met professionals binnen en buiten de overheid die patronen in individuele gevallen signaleren bij bedrijven of burgers.
- Kwantitatief en kwalitatief onderzoek onder burgers en bedrijven.
- Tijdelijke thematische meldpunten voor specifieke onderzoeken.
- Persoonlijke gesprekken gericht op doelgroepen die met bovenstaande methoden onvoldoende in beeld komen.
- Doorlopende monitoring van traditionele en sociale media op bekende en onbekende issues en thema's.

Specifiek voor het ophalen van signalen vanuit de domeinen van ons toezicht voeren we in 2022 de volgende activiteiten uit:

- Periodieke gesprekken met personen binnen of rond de uitvoeringsdiensten die vroegtijdig signalen kunnen opvangen (medewerkers, OR, vertrouwenspersonen, vakbonden).
- Een meldpunt en/of emailadres waar medewerkers signalen kunnen melden. Hierbij moet het duidelijk zijn dat wij bestaande procedures en functionarissen binnen de uitvoeringsdiensten zoals vertrouwenspersonen niet vervangen.
- Werken aan de bekendheid binnen de uitvoeringsdiensten en ministeries door:
 - vindbaarheid en zichtbaarheid via bestaande interne communicatiemiddelen (intranet, personeelsbladen),
 - fysieke en zichtbare aanwezigheid op kantoren en tijdens bijeenkomsten,
 - onderdeel uit te maken van introductiebijeenkomst voor nieuwe medewerkers.

Eind 2022 evalueren we of deze combinatie van activiteiten voldoende is.

4.2.2 Check: uitvoeringstoets van het Belastingplan

Het nieuwe Belastingplan kan wijzigingen met zich meebrengen voor de uitvoerende organisaties en voor bedrijven en burgers. Het is van belang dat de drie uitvoeringsdiensten een uitvoeringstoets maken, onder meer om te bezien welke onderdelen de plannen gaan uitvoeren, of het helder is wat hen wordt opgedragen, of men hiertoe voldoende toegerust is en wat de effecten zijn van de plannen op de maatschappij. Inclusief een beschouwing op de menselijke maat zoals het aspect doenvermogen van de burger.

De Belastingdienst zegt hier zelf over:

“In het voorjaar beoordelen we of de nieuwe plannen ook uitvoerbaar zijn. Niet alleen voor de Belastingdienst, maar ook voor burgers, bedrijven en overheidsinstanties die met de veranderingen te maken krijgen.”

De uitvoeringstoets geeft de mogelijkheid om het plan nog aan te passen en de uitvoerbaarheid met het oog op de menselijke maat te belichten in de toelichting. We onderzoeken de werkwijze rond de uitvoeringstoets op het Belastingplan. Het is de bedoeling dat wij tegelijk met het Belastingplan komen met een analyse van de wijze waarop het plan tot stand is gekomen en de uitvoeringstoetsen zijn opgesteld. Wij gaan niet zelf een uitvoeringstoets opstellen, maar beoordelen de wijze waarop de Belastingdienst deze heeft uitgevoerd, met het oog op de menselijke maat.

4.2.3 Hoe zien we toe op de Uitvoering Herstel Toeslagen (UHT)?

De hersteloperatie na de toeslagenaffaire vergt een grote inspanning van de daarvoor ingerichte organisatie bij Toeslagen en staat in de belangstelling van maatschappij en politiek. De aanpak is voortdurend in beweging. Momenteel vindt een fundamentele heroverweging plaats van de herstelaanpak, gericht op verbetering en versnelling van het herstel. Diverse partijen denken hierover mee of monitoren het proces en ook de Tweede Kamer volgt het proces nauwlettend.

Uiteraard zullen wij de hersteloperatie met aandacht volgen. Wij zijn van mening dat onze toegevoegde waarde kan liggen in het onderzoeken van de veranderingen in de aanpak, inclusief de wijze waarop uitvoeringstoetsen tot stand komen. De Nationale ombudsman monitort de klachtbehandeling over de hersteloperatie en rapporteert hierover periodiek en de Algemene Rekenkamer betreft de effectiviteit van de operatie in haar verantwoordingsonderzoek en rapporteert hierover in mei 2022. Van belang is dat eventuele activiteiten iets toevoegen aan wat er al gebeurt en resultaat opleveren voor gedupeerde ouders. Dit betekent dat wij geen eigen onderzoek starten vóórdát de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bekend zijn.

4.3 Verdere opbouw van de inspectie

Op dit moment ligt er voldoende basis om te beginnen: de inspectie is opgericht, er is een regeling waarin onze bevoegdheden zijn geregeld, er is een mandaat en een opdracht. En bovenal is inmiddels ruim de helft van de voorziene bezetting gevuld.

Tien onderzoekers en vijf specialisten zijn klaar om begin 2022 dit werkprogramma te gaan uitvoeren. Dat betekent echter niet dat de opbouw voltooid is: veel moet nog gevormd worden. In 2022 gaan we daarmee door.

In het kader van de verdere op- en uitbouw van de inspectie voeren we in 2022 de volgende activiteiten uit:

- Vaststelling en publicatie van een onderzoeksprotocol. Hierin geven we aan hoe we onderzoeken uitvoeren, voorbereiden en publiceren. Ook beschrijven we hierin de interne kwaliteitsborging van ons werk.
- Ontwikkeling van het toezichtsmodel. Het werkprogramma 2022 is tot stand gekomen op basis van een ruwe versie van een risicoanalyse en een globaal beeld van het toezichtsmodel dat we gaan gebruiken. In 2022 geven we dit verder vorm.
- Het opzetten van een evaluatiecyclus om de effecten van ons werk te volgen. Ook na afronding van een onderzoek blijven we betrokken bij een onderwerp: we zullen de voortgang en veranderingen rond de onderzochte thema's nauwlettend en periodiek monitoren, en zetten daarvoor in 2022 een vaste systematiek op.
- Verder uitbreiden van diverse netwerken om zo breed mogelijk signalen op te halen.
- Uitbrengen van publicaties, geven van voorlichting en media-optredens.
- Interne bedrijfsvoering op orde brengen.

4.4 Beschikbare middelen

Onderstaand is de begroting van de inspectie voor het jaar 2022 opgenomen.

Middelen	Budget
personeelskosten	€3.058.900
externe onderzoeken	€250.000
inhuur/detacheringen	€270.600
organisatie extern panel/burgerperspectief	€500.000
communicatiebudget	€150.000
opbouw inspectie/opleidingen/teambuilding et cetera	€100.000
stelpost informatiebeveiliging	€50.000
lidmaatschap Inspectieraad/Vide en dergelijke	€100.000
Totaal	€4.479.500

5 Tot slot

Het komende jaar is het eerste jaar van de inspectie belastingen, toeslagen en douane. Met het instellen van deze inspectie zijn de problemen in de uitvoering niet verholpen. Wij zijn één van de instrumenten die de overheid heeft om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren en het vertrouwen in de overheid te herstellen. Dit zal veel tijd vergen en veel inspanningen van alle betrokkenen. Ook de frustraties en de woede, zowel binnen de samenleving als binnen de uitvoeringsdiensten zelf, zullen niet in één keer weg zijn. De overheid zal hard moeten werken om het vertrouwen weer terug te verdienen. Wij willen daar, vanuit onze eigen positie en met ons eigen instrumentarium, graag onze bijdrage aan leveren.



