



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Inlichtingen

T 088 - 442 87 60
contact@inspectiebt.d.nl
www.inspectiebt.d.nl

Datum

28 juni 2022

Plan van aanpak onderzoek vroegsignalering

Aanleiding

In het werkprogramma 2022 van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: IBTD) hebben we aangekondigd dat we onderzoek gaan doen naar het onderwerp 'Vroegsignalering van problemen en klachten'. Hoe eerder vragen, klachten, bezwaren en andere signalen worden opgepakt, hoe sneller en eenvoudiger de oplossing vaak is. Dat draagt ook bij aan herstel van vertrouwen in de organisatie. Daarnaast kan een organisatie van dit soort signalen leren en daarmee de dienstverlening verbeteren.

In dit plan van aanpak werken we het onderwerp vroegsignalering uit en doen we een voorstel voor onderzoek. Omwille van de behapbaarheid en uitvoerbaarheid van het onderzoek richten we ons primair op het onderwerp vroegsignalering van problemen¹ door de Belastingdienst. Onze focus ligt op problemen die mensen persoonlijk raken. Om die reden richt ons onderzoek zich op problemen van burgers en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).

Wat zien wij?

Sommige problemen van burgers en/of bedrijven met belastingen escaleren zodanig dat ze niet meer in verhouding staan tot het oorspronkelijke probleem. Als zulke 'vonkjes' niet tijdig onderkend en geblust worden, kunnen deze doorslaan naar een probleem dat uiteindelijk te typeren is als een uitslaande 'brand'. Een dergelijke brand reikt overigens vaak verder dan alleen problemen op het gebied van belastingen. Het is niet alleen een probleem voor de burger, maar zeker ook voor de overheid en de samenleving.

Veel problemen van burgers en bedrijven worden tot nu toe meestal pas in een laat stadium zichtbaar bij de Belastingdienst. Er is nog weinig bekend over hoe structureel deze problemen zijn. Bij problemen die burgers en bedrijven ervaren lijkt de Belastingdienst nog te lang te denken dat het enkel een probleem van de burger is. De Belastingdienst komt dan pas te hulp als het probleem geëscaleerd is. Zo zijn er voor mensen die acute hulp en ondersteuning nodig hebben van de Belastingdienst of Toeslagen de zogeheten Stellateams in het leven geroepen. Deze behandelde in 2019 zo'n 2100 casussen. Sinds eind 2021 heeft het thema vroegsignalering binnen de Belastingdienst en Toeslagen meer aandacht. Toen zijn de diensten gestart met een organisatiebreed programma vroegsignalering. Dit programma is nog volop in ontwikkeling.

Doelstelling en onderzoeksvragen en afbakening

Met dit onderzoek willen we een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling en waar mogelijk verbetering van vroegsignalering van problemen door de Belastingdienst en daarmee ook aan het herstel van vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid in het algemeen en de Belastingdienst in het bijzonder.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Hoe kan de Belastingdienst problemen van burgers en zzp'ers eerder identificeren en oplossen?

¹ Omdat klachten een uitingsvorm zijn van problemen, spreken we in de rest van dit plan van aanpak van vroegsignalering van problemen.

Met dit onderzoek stellen we aan de hand van diverse casussen tijdlijnen op over problemen die zijn geëscaleerd. Met een systematische blik gaan we per casus na:

1. welke problemen de betreffende persoon met belastingen heeft;
2. wanneer deze problemen zijn ontstaan;
3. wie erbij betrokken zijn en op welke momenten;
4. of en op welke momenten volgens de verschillende betrokken partijen een meer oplossingsgerichte benadering van de Belastingdienst mogelijk was om escalatie te voorkomen.

Op basis van een overkoepelende analyse van de bevindingen uit het casuonderzoek beantwoorden we de centrale vraag.

Wat verstaan we onder vroegsignalering?

Onder vroegsignalering verstaan we in dit onderzoek dat signalen van burgers of zzp'ers over een probleem zo vroeg mogelijk opgemerkt worden door de Belastingdienst, zodat zij hulp kan bieden als het probleem nog pril is. Hoe eerder in het proces een probleem zichtbaar wordt, hoe sneller en eenvoudiger de oplossing vaak is. Bovendien bespaart het degene die het aangaat veel stress en mogelijke ellende. Omdat niet elk probleem uniek is, is het ook belangrijk dat de Belastingdienst de individuele problemen steeds in samenhang bekijkt zodat eventuele structurele oorzaken zichtbaar worden. De Belastingdienst kan signalen van (structurele) problemen gebruiken om van te leren en zo de dienstverlening continue verbeteren zodat de problemen zich niet (onnodig) herhalen. Dit draagt bij aan het zijn van een betrouwbare uitvoeringsorganisatie.

Wat verstaan we onder problemen?

Problemen die burgers en zzp'ers ondervinden in relatie tot de Belastingdienst zijn meestal van financiële aard en zijn ook regelmatig verstrengeld met toeslagen. De aanleiding van de problemen kan heel divers zijn. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van fouten in de vaststelling van verplichtingen, maar ook van gevolgen van ingrijpende gebeurtenissen zoals een faillissement of overlijden. Het kan dan voor iemand lastig zijn om te begrijpen wat de Belastingdienst vraagt. De problemen hangen vaak samen met problematiek op andere vlakken (bijvoorbeeld schulden of persoonlijke omstandigheden) of met andere instanties en deze kunnen elkaar ook versterken.

Burgers en zzp'ers kunnen hun probleem op verschillende momenten bij de Belastingdienst actief aan de orde stellen. Bijvoorbeeld als zij met de BelastingTelefoon bellen, een klacht indienen of in beroep gaan bij de rechter. Maar burgers en ondernemers maken hun problemen niet altijd actief zelf kenbaar bij de Belastingdienst. Dat is bijvoorbeeld het geval als iemand betalingsproblemen heeft en niet weet wat hij moet of kan doen. Als niemand dat signaleert, dan kunnen betalingsachterstanden ongemerkt en onnodig oplopen met boetes en dwangsommen tot gevolg.

Wij vinden dat sprake is van escalatie als het probleem van een burger of zzp-er groter wordt en niet meer in verhouding staat tot het oorspronkelijke probleem, maar ook als het nodig is dat een burger of zzp-er de gang moet maken naar de rechter, een beroep moet doen op het Stelleteam of op een maatschappelijke organisatie om het probleem op te lossen.

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek maken we gebruik van een multiple case study design. Door onderzoek van casussen van problemen die geëscaleerd zijn, gaan we na op welke momenten eerder in het proces er mogelijkheden waren om het probleem op te lossen of in elk geval niet groter te maken.

Selectie

We starten het onderzoek met een (gestratificeerde) steekproef van casussen waarin sprake is van een probleem van een burger of zzp'er dat is geëscaleerd.

De selectie bestaat uit telkens vijf casussen uit de volgende drie groepen:

- burgers/zzp'ers die met succes door het Stellateam zijn geholpen.
- (onherroepelijke) uitspraken van de rechtbank waarin een burger/ zzp'er (deels) in het gelijk is gesteld.
- mensen die (lange tijd) buiten het zicht van de Belastingdienst zijn gebleven, maar wel in beeld zijn bij maatschappelijke organisaties.

We kiezen voor een selectie uit de eerste twee stromen omdat hier sprake is van problemen die al langere tijd bestaan waarbij inzichtelijk gemaakt kan worden wat eraan vooraf gegaan is.

Om ook zicht te krijgen op mensen die problemen hebben met de Belastingdienst maar buiten beeld van deze dienst zijn, is het onze intentie om casussen te selecteren via maatschappelijke organisaties zoals sociaal raadslieden of cliëntenraden.

De inclusie- en exclusiecriteria van casussen en de motivering daarvoor werken we nog uit. Bij de selectie houden we in elk geval ook rekening met een spreiding over vestigingen van de Belastingdienst, spreiding in diversiteit van problematiek en met het feit dat het particulieren of zzp'ers betreft. Bij de selectie betrekken we ook casussen waarbij sprake is van verstrengeling van problemen op fiscaal vlak met toeslagen.

Reconstructie

Voor elke casus reconstrueren we vanuit het eindpunt (de definitieve uitspraak van de rechter, de afhandeling door het Stellateam en bij de casussen die buiten zicht van de Belastingdienst zijn gebleven de stand van dat moment) met behulp van een tijdlijn wat er is gebeurd, hoe dat is ervaren, wie erbij betrokken zijn en op welke momenten hoe gehandeld is. De reconstructie stellen we op aan de hand van dossiers en interviews met betrokken medewerkers en burgers/zzp'ers. We leggen het resultaat van de reconstructie ook aan de betrokkenen voor ter validering.

De reconstructie van casussen zal gefaseerd uitgevoerd worden. We beginnen met de reconstructie van één casus uit elke stroom (een Stellacausus, een onherroepelijke uitspraak, een voor de Belastingdienst onzichtbare casus). Zo krijgen we meer zicht op de meest effectieve werkwijze, het tijdsbeslag en de beschikbare en benodigde informatie. In de tweede fase breiden we het onderzoek uit tot vijf casussen uit elke stroom. Afhankelijk van de resultaten van deze reconstructie besluiten we vervolgens of we het onderzoek uitbreiden met extra casussen.

Analyse en (tussen)rapportage

Aan de hand van de (in elk geval 15) reconstructies maken we een analyse van wat in de verschillende tijdlijnen opvalt in het licht van de onderzoeksvragen, wat karakteristieken of patronen zijn die vaker voorkomen en op welke punten er eerder gehandeld had kunnen worden om het probleem niet te laten escaleren.

Validatie

De resultaten van onze analyse leggen we voor aan medewerkers van de Belastingdienst. Deze resultaten zijn niet herleidbaar tot specifieke medewerkers of burgers/zzp'ers. We leggen de resultaten voor aan een andere groep dan de medewerkers die betrokken zijn geweest bij de casussen en stellen de vraag of zij de patronen of de in het onderzoek onderkende karakteristieken herkennen. We denken bijvoorbeeld aan het management en/of aan medewerkers van de Belastingdienst in andere regio's. Op deze manier toetsen we onze overkoepelende bevindingen bij een bredere doelgroep. Ook voorkomen we dat we medewerkers die betrokken zijn geweest bij het casusonderzoek overvragen. Ook zullen we de resultaten voorleggen aan vertegenwoordigers van belangenverenigingen die zich inzetten voor burgers en zzp'ers met problemen op het gebied van belastingen met de vraag of zij onze bevindingen in bredere zin herkennen.

Groepsbijeenkomsten met oog op verbetering vroegsignalering

De vormgeving van deze fase van het onderzoek is afhankelijk van de resultaten van de analyse.

Als uit de analyse duidelijk wordt dat door eerder ingrijpen op bepaalde momenten, veel ernstiger problemen kunnen worden voorkomen, dan zal met stakeholders die op die momenten een rol spelen verder nagedacht worden over manieren om de vroegsignalering te verbeteren en wat daarvoor nodig is.

Rapporteren resultaten

Over de onderzoeksresultaten en de validatie zullen we rapporteren.

Met dit onderzoek willen we een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van vroegsignalering van problemen door de Belastingdienst. Na ons onderzoek zullen we monitoren hoe de Belastingdienst onze conclusies en eventuele aanbevelingen opvolgt.

Communicatie

We stellen de bij dit onderzoek betrokken dienstonderdelen op de hoogte van de start van het onderzoek. Ook sturen we het plan van aanpak ter informatie naar de staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst (en in afschrift aan de minister van Financiën) en naar de DG Belastingdienst (en in afschrift de SG van het ministerie van Financiën). Desgewenst lichten we het plan mondeling toe. Hoewel de nadruk in het onderzoek ligt op problemen die burgers en zzp'ers ondervinden in relatie tot de Belastingdienst, zal ook sprake kunnen zijn van problemen met Toeslagen. Om die reden en met die nuance zullen we ook de staatssecretaris Toeslagen en Douane en de DG Toeslagen over het onderzoek informeren.

Vervolgens publiceren we op de website van de inspectie een nieuwsbericht waarin we het onderzoeksplan bekendmaken voor een breed publiek.

Over de onderzoeksresultaten rapporteren we, na een check op feitelijke juistheid bij betrokken organisaties, waarna we conclusies trekken en (mogelijk) aanbevelingen doen. De inspecteur-generaal biedt de rapportage vervolgens aan de minister van Financiën en eventuele andere beleidsinhoudelijk verantwoordelijke ministers aan. De minister van Financiën biedt het onverkort en terstond aan de Eerste en Tweede Kamer aan.² Dit kan op verzoek van één of beide Kamers gepaard gaan met een technische briefing. Wij stellen de DG Belastingdienst, DG Toeslagen en de direct betrokken burgers en zzp'ers op de hoogte van de inhoud van de rapportage en plaatsen deze op onze website.

² Zie Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD