Belastingdienst

Menselijke maat

Een eerste aanzet voor een overkoepelende beschouwing

CD Vaktechniek – zomer2020

Menselijke maat?

- Zoektocht naar een definitie: geen resultaat
- Niettemin:
  - het begrip wordt al langere tijd binnen bestuursrecht gehanteerd
- Niet of nauwelijks terug te vinden in wet- en regelgeving, jurisprudentie of juridische literatuur
- Dan maar naar: binnen welke context wordt het begrip gebruikt

Menselijke maat? – context (1)

- Nationale Ombudsman:
  - met name in relatie tot dienstverlening:
    - Vaker bellen
    - Vaste contactpersoon
    - Goede vastleggingen
    - Goed luisteren
    - Begripvol zijn
    - Transparant zijn

Menselijke maat? – context (2)

- ‘Regels en ruimte’:
  - Maatwerk in de context van zowel dienstverlening als rechtstoepassing:
    - ‘De overheid moet de wettelijke ruimte voor maatwerk bij bijzondere omstandigheden beter gaan benutten en niet blind de eigen beleidsregel volgen’
  - ‘Ook belangrijk zijn een overheidscultuur waarin de mens centraal staat, het gebruik van begrijpelijke taal en passende communicatiesignalen’

Menselijke maat? – context (3)

- Troonrede Prinsjesdag 2019:
  - *'Vaak voeren we discussies aan de hand van cijfers. Maar de levens van ruim 17 miljoen Nederlanders passen niet in een mal'*

- [redacted] bepleit naar aanleiding van die Troonrede de erkenning van het 'menselijk tekort', zowel bij de wetgever als bij de burgers

Menselijke maat? – context (4)

- ‘Menselijke maat: toepassing in de fiscale uitvoeringspraktijk’
  - Uitdrukking van een behoefte om beslissingen te nemen die - zowel procedureel als inhoudelijk – door de ***burgers*** ervaren worden als ‘menselijk’

- ‘Burgers’: en ‘bedrijven’ dan?
  - De ‘affaires’ die de directe aanleiding vormen voor dit thema zien op ‘burgers’
  - Ook bij ‘bedrijven’ gaat het om mensen (burgers)

Perspectieven

(het werkveld van de ‘menselijke maat)

1. Wetten en beleidsbesluiten
2. Keuzes in de handhaving
3. Individuele fiscale rechtstoepassing
4. Professionele werkrelatie
5. Perceived fairness
6. Procesinrichting
7. Leercirkel

Maar eerst … een randvoorwaarde

Een open en veilig werkklimaat

- Collega’s moeten de vrijheid voelen om zelf ‘fouten’ te maken
- En situaties waarvan ze vinden dat de ‘menselijke maat’ in het gedrang komt bespreekbaar te maken

Maar eerst … een randvoorwaarde

Een verwijzing naar het ‘Cultuuronderzoek’ van Deloitte:

- Deloitte vergelijkt aan de hand van de 5 aandachtsgebieden de huidige cultuur met de gewenste cultuur en constateert onsamenhangendheden. Zo geven medewerkers in het cultuuronderzoek onder meer aan dat zij weinig ruimte voelen voor het centraal stellen van burgers en bedrijven, omdat het niet helder is wat de visie is over ‘menselijke maat’.
- Ook geven medewerkers aan dat de sturing op kwantiteit resultaatgericht werken ondermijnt. En als het gaat om een open en veilig werkklimaat, voelen medewerkers zich niet altijd veilig om zich uit te spreken en om elkaar aan te spreken. Ook zijn ze bang om fouten te maken.

1. Wetten en beleidsbesluiten

Een groot deel van de roep om menselijke maat is naar het niveau van wetten en beleidsbesluiten te herleiden.

Wat moet gebeuren:

- Betrek al bij het ***ontwerp*** van wet- en regelgeving gedrags- en handhavingskundigen.
- Belangrijk criterium is dan in hoeverre de wet- en regelgeving de realisatie van de menselijke maat mogelijk maakt. Vragen die aan de orde komen: is dit de beste manier om 'het' te regelen, is het begrijpelijk, is het eerlijk, is (vrijwillige) naleving mogelijk?
- Ook bij ***uitvoeringstoetsen*** moet getoetst worden of burgers en bedrijven de vaardigheid (doenvermogen) en bereidheid (acceptatie) zullen hebben om de nieuwe regels uit zichzelf na te komen.
- Hoe minder dat het geval is hoe meer in de uitvoering ondersteuning en controle (handhavingsinspanningen) nodig zijn en hoe duurder het wordt.
- Ook bestaande regelgeving en beleid zouden getoetst kunnen worden aan deze criteria. Maar hoe?

2. Keuzes in de handhaving

Dit bleek, naast de wet- en regelgeving een belangrijke bron van 'institutionele vooringenomenheid.'

Waar we voortaan aan moeten denken:

- Het streven naar efficiency vindt zijn grens in schending van het gelijkheidsbeginsel, met name daar waar geen sprake meer is van gelijke gevallen.
- De overheid mag geen maatregelen toepassen die disproportionele gevolgen voor de burger heeft (evenredigheidsbeginsel).
- De invulling van de vorige regel kan o.m. bestaan uit het besef dat toenemende mate van belasting en dwang een toenemende mate van zekerheid over de verdenking eist (vergelijk het begrip "verdachte" in het strafrecht).
  - Gevarenzones: rauwelijks corrigeren, toeslagen stopzetten lopende het feitenonderzoek (voor blauw, alvast invorderen of beslagleggen), toepassen van opsporingsbevoegdheden zonder voldoende verdenking…
- De combinatie van toegenomen kennis van gedrag en data-science stellen ons in toenemende mate in staat om ook massale processen toe te snijden op verschillende doelgroepen. Dat vraagt om een fundamentele analyse en systematische aandacht.

Keuzes in de handhaving (2)

Inzoomen op dienstverlening

Ervaren knelpunten in de dienstverlening:

Burgers

1. Het (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten vergt voor burgers soms nog een te grote inspanning;
2. De doorlooptijd van een aantal processen, bijvoorbeeld bezwaar en beroep, kan lang zijn, terwijl statusinformatie beperkt inzichtelijk is;
3. De toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen is niet altijd op niveau en consistent;
4. Er wordt nog niet altijd volop rekening gehouden met burgers met beperkt doenvermogen;
5. De houding en toon van de Belastingdienst kunnen soms als wantrouwend, eisend en/of weinig empathisch worden ervaren;

Bedrijven

1. (Uitvoering van) regels en beleid worden soms als inconsistent en onrechtvaardig ervaren;
2. Belangrijke processen kunnen foutgevoelig zijn terwijl fouten soms moeilijk (of niet) te herstellen zijn;
3. Lange doorlooptijden en gebrekkige statusinformatie kunnen leiden tot onzekerheid en vragen;
4. Belangrijke informatie en hulp zijn niet altijd goed toegankelijk.

Keuzes in de handhaving (3)

Bevindingen onderzoek verbeteringen dienstverlening*

- De 'klant' is niet het automatische start- en eindpunt van procesontwerp
- Het bestaande IV landschap ondersteunt goede dienstverlening onvoldoende
- De Belastingdienst heeft niet altijd de juiste kennis en competenties in huis om in dienstverlening te excelleren
- De buitenwereld maakt verbetering van dienstverlening niet altijd eenvoudiger

Belemmeringen voor het realiseren van fundamentele verbetering van dienstverlening:

- De ambities voor betere dienstverlening zijn niet vertaald in een coherent realisatieplan waarop goed kan worden gestuurd
- De verantwoordelijkheid voor (verbetering van) dienstverlening is niet helder belegd
- De Belastingdienst heeft een beperkt klant-centrische cultuur
- Er wordt te weinig IV capaciteit beschikbaar gemaakt om de dienstverlening te optimaliseren
- Het executievermogen om dienstverlening daadkrachtig te verbeteren schiet tekort
- De performance management systematiek is ongeschikt om op de kwaliteit en verbetering van dienstverlening te sturen

* Bron: conceptrapportage knelpuntsanalyse voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening

Keuzes in de handhaving (4)

Basis op orde, processen en keuzes van de automaat

Waar kunnen we iets doen:

- Burgers en bedrijven centraal
- Snelheid en zekerheid bieden
- Afstemmen op behoefte burger
- Empathie en menselijke toon in communicatie
- Verhouding rechten en plichten in evenwicht
- Checken van het algoritme op menselijke maat en discriminatie
- Effectieve ‘noodknop’ voor burgers en bedrijven: indrukken leidt altijd tot menselijk contact

3. Individuele fiscale rechtstoepassing*

- In fiscaliteit meestal sprake van ‘gebonden beschikkingen’
  - de wetgever heeft strikte normen opgesteld
  - geen ruimte bij inspecteur/ontvanger voor eigen afweging

- *‘De regter moet volgens de wet regt spreken: hij mag in geen geval de innerlijke waarde of billijkheid der wet beoordelen’*

- Enige escape: toets aan internationale verdragen

* Bron voor dit hoofdstuk is het memo ‘Menselijke maat: toepassing in de fiscale uitvoeringspraktijk’ van het Team Landelijke Coördinatie (7 mei 2020)

Individuele fiscale rechtstoepassing (2)

- Welke handelingsruimte is er wel?
  - freies Ermessen
  - ABBB
  - Art. 4.84 AWB
  - Boete
  - Invordering
  - Rechtsbescherming
  - Hardheidsclausule
  - Uitvoeringsgevolgen

Individuele fiscale rechtstoepassing (3)

freies Ermessen

- Beslisruimte en ‘freies Ermessen’ in toezicht:
  - in beginsel vrijheid bij de keuze van: welke aangifte, welke onderwerpen en hoe diepgaand
  - vrijheid bij waardering bewijsmateriaal
  - vrijheid in de keuze van de onderzoeksmethode (b.v. derdenonderzoek)

- Grenzen worden hier gesteld door ABBB

- Staat correctie eenmaal vast > vrijwel geen ruimte meer
- Onzekerheid over correctie > vso voor maatwerk

- Art 64 AWR voor maatwerkoplossing bij formaliseren belastingschuld

Individuele fiscale rechtstoepassing (4)

ABBB

- Normenkader voor het handelen van een bestuursorgaan
  > beslisruimte inspecteur

- Bijvoorbeeld:
  - Aanslag opgelegd in strijd met vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel wordt verminderd, ook al was hij overigens conform de wet opgelegd

- ABBB *dwingen* de inspecteur dan om af te wijken van de (fiscale) wet.

Individuele fiscale rechtstoepassing (5)

ABBB

- In de context van menselijke maat, vaak discussie in relatie tot *evenredigheidsbeginsel*
  - ‘Een beschikking mag voor betrokkene geen onevenredige gevolgen hebben’
  - Maar … waar de wetgever een bewuste keuze heeft gemaakt, zijn die gevolgen doorgaans ook beoogd ook al worden ze als onevenredig ervaren (denk hierbij b.v. aan box3-problematiek)

- Inspecteur heeft alleen beslisruimte als hij de keuze heeft tussen handelwijzen die ieder voor zich *legem* zijn
  - Dan kiezen voor de uitwerking die voor de belastingplichtige het minst ongunstig is.

Individuele fiscale rechtstoepassing (6)

art. 4.84 Awb

- *'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen'*

- Landsadvocaat: 'leent zich niet om toepassing van maatwerk structureel op te baseren' want '*bijzonder*' én '*onevenredig*'

- Tot nu toe vrijwel nooit een beroep op 4.84 Awb gehonoreerd

Individuele fiscale rechtstoepassing (7)

boete

- Maatwerk!
- BBBB: alle individuele omstandigheden moeten worden meegewogen
- De boete moet '*passend en geboden*' zijn

- Ook hier echter geen onbeperkte beslisruimte:
  - In wet- en regelgeving: uitgangspunten (bedragen/percentages), waarin sommige omstandigheden al verdisconteerd zijn

Individuele fiscale rechtstoepassing (8)

invordering

- Beslisruimte van de inspecteur ≈ beslisruimte ontvanger

- Ter illustratie: HR BNB 2000/374 (€50 aanmaningskosten bij €10 dwangbevel)
  - HR: invorderingsbeleid is hier in redelijkheid gevoerd
    (geen bijzondere omstandigheden die in redelijkheid tot een afwijking van het beleid moesten leiden)

Individuele fiscale rechtstoepassing (9)

rechtsbescherming

- Breed scala:
  - Bezwaar / beroep, gericht op heroverwegen onjuiste beslissingen
  - Inzage in relevante documenten (WOB / AVG)
  - Indienen van klachten

- Merendeel van de regels > zo veel mogelijk recht doen aan de positie van belanghebbende

- Veel ruimte bij inspecteur m.b.t.
  - Communicatie met betrokkene
  - Te hanteren transparantie
  - Heroverwegen van eerder genomen besluit

- Maar: bij (heroverwegen) gebonden beschikking > dezelfde achterliggende fiscale regelgeving

Individuele fiscale rechtstoepassing (10)

hardheidsclausule

- *'Onze minister is bevoegd voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen' (art 63 AWR)*

- Belastingplichtige kan een beroep doen op de hardheidsclausule

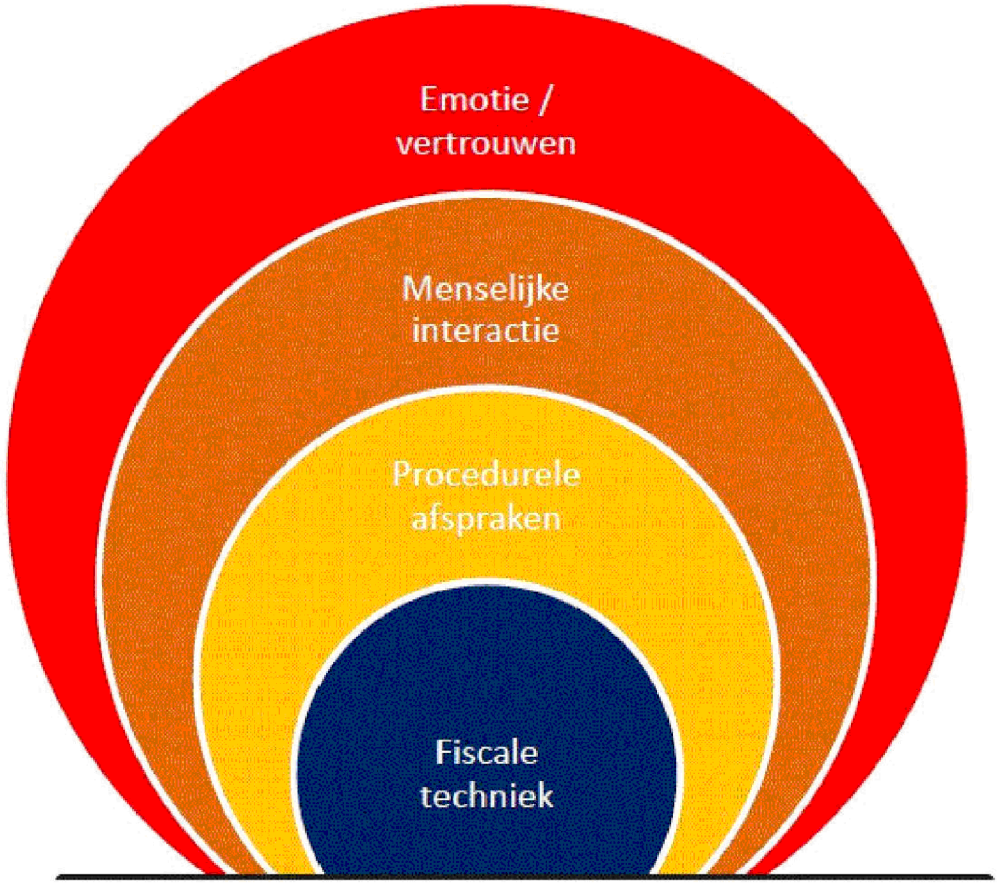
- Behandelaar kan – via de vaco – informeren bij CD Vaktechniek, afdeling B&B (in overleg met FJZ) of een bepaalde situatie kan worden ondervangen door de hardheidsclausule

Individuele fiscale rechtstoepassing (11)

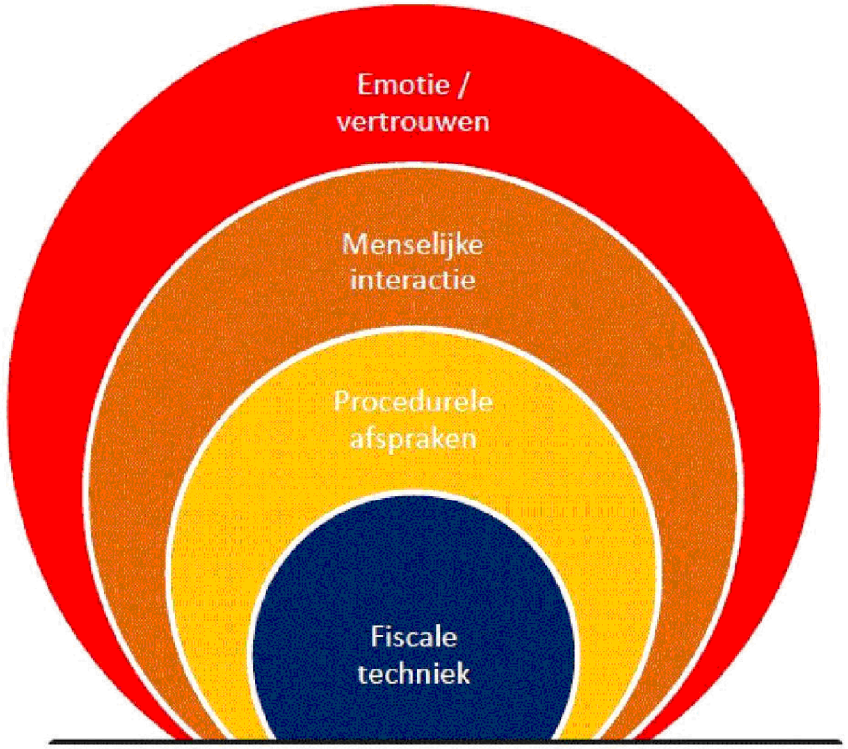
uitvoeringsgevolgen

- Beslisruimte kan worden ingeperkt – vooral bij meer generieke situaties – door bijvoorbeeld:
  - een oplossing leidt tot onevenredig veel werk
  - hoge kosten voor systeemaanpassingen
  - grote inkomstenderving voor de overheid

4. Professionele werkrelatie



Professionele werkrelatie

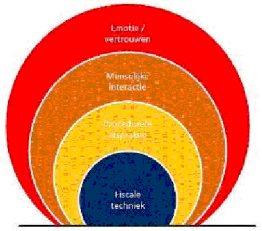


4 lagenmodel

- 4 lagen model eind 2019 geïntroduceerd in het rapport 'Objectivering en ontwikkeling van gewenst gedrag in onze werkrelaties'
- In dit rapport worden handvatten gegeven die helpen de werkrelatie positief te beïnvloeden en het ervaren van procedurele rechtvaardigheid
- Per laag worden gedragsaspecten beschreven die bijdragen aan een goede werkrelatie.
- Goede werkrelaties kenmerken zich doordat de betrokkenen op geen van deze 4 lagen een verstoring ervaren. Minder goede werkrelaties kunnen verklaard worden doordat er één of meer verstoringen zitten op één of meerdere van de 4 lagen
- Op de volgende sheets worden deze 4 lagen met bijbehorende handvatten besproken
- **Note: Het model is zeker geschikt om binnen de hele BD toe te passen. Alleen moeten uitvoeringsdirecties er een eigen vertaalslag aan geven en achterhalen hoe dit geïmplementeerd kan worden.**
- In de volgende sheets worden de 4 lagen beschreven zoals ze ook in het rapport van GO worden toegelicht. Dit geeft eerste inzichten in de mogelijkheden die er zijn om met behulp van het 4 lagenmodel de menselijke maat te hanteren in de werkprocessen.

Professionele werkrelatie

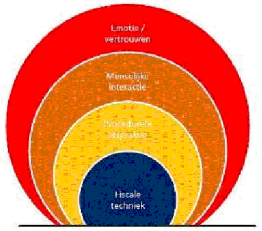
Fiscale techniek



- Besproken fiscale technieken belangrijk
- Vaak heb je bij een standaard handelwijze een ‘winnaar’ en een ‘verliezer’ – dit werkt vaak niet bevorderlijk voor de werkrelatie
- Met behulp van de Harvard Methode ga je op zoek naar een ‘win-win’-methode.
- Kenmerkend voor deze methode is dat men op zoek gaat naar de belangen van beide partijen.
- Tevens maakt deze methode helder dat ieder standpunt een verzameling is van belangen, behoeften en zorgen.
- Als deze punten bepaald zijn kan er vaker een ‘win-win’-situatie bereikt worden.

Professionele werkrelatie

Procedurele afspraken



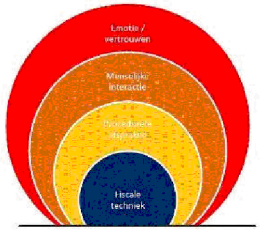
Procedurele afspraken

- Procedurele rechtvaardigheid hangt niet alleen af van de vaktechnische discussie, maar ook van de procedurele aspecten van de relatie. Vaak worden alleen afspraken gemaakt over onderwerpen, plaats en tijd. Belangrijke procedurele afspraken worden minder expliciet aan de orde gesteld. Voor beide partijen werkt het prettig wanneer duidelijkheid en zekerheid heerst over het proces. Indien dit vooraf goed geregeld is geeft dit beide partijen houvast en comfort, en draagt hij aan stabiele relatie

Veronderstelling toetsen

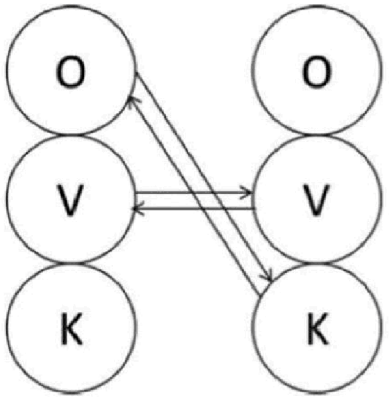
- Een veronderstelling is een situatie waarvan je, voordat je begint met communiceren, uitgaat dat hij klopt. Een niet getoetste veronderstelling zal de communicatie beïnvloeden en kan een negatief effect hebben. Verder is het bij het beantwoorden van vragen of het vinden van oplossingen belangrijk om hetzelfde of een vergelijkbaar vertrekpunt te hebben om maatwerk te kunnen bieden.

Professionele werkrelatie



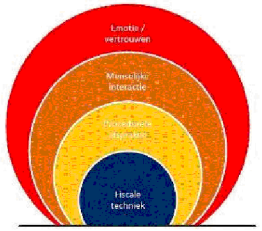
Menselijke interactie

- Bij de derde laag - menselijke interactie - gaat het om het gevoel dat men heeft tijdens de communicatie. Er zijn verschillende modellen zoals o.a. Roos van Leary. GO maakt gebruik van de transactionele analyse.
- Vanuit de psychotherapie is de transactionele analyse ontwikkeld. Er zijn 3 ego-toestanden: ouder, volwassen, kind. Dat betekend dat iedere boodschap vanuit drie verschillende ego-toestanden kan worden gecommuniceerd. De manier waarop een boodschap wordt gebracht heeft veel invloed op de wijze waarop een gesprek verloopt en de kwaliteit van de relatie.
- De wijze waarop een boodschap wordt gebracht, heeft veel invloed op de wijze waarop een gesprek verloopt.
- Indien we willen dat de communicatie door gaat moeten we op zoek naar complementaire transacties: liefst horizontaal dus van volwassen tot volwassen
- Bij gekruiste transacties (bijvoorbeeld ouder – kind) stopt de communicatie.



Professionele werkrelatie

Emotie / vertrouwen



Emoties hebben veel invloed op de werkrelatie. Er zijn veel objectieve gedragingen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van negatieve emoties en het bouwen aan vertrouwen ten behoeve van een goede werkrelatie. Hieronder een paar mogelijke handvatten die effectief kunnen zijn om werkrelatie te verbeteren.

Voorbeeld technieken:

- Procedurele rechtvaardigheid
- Emotionele bankrekening
- Beïnvloedingsprincipes van Cialdini
- Gedragskenmerken van vertrouwen (Corey)
- Herstellen van vertrouwen (Covey en Feltman)

5. Perceived Fairness

- De menselijke kant van regelgeving (hoofdstuk 2)
- Fairness in regelgeving (hoofdstuk 3)
- Elementen van rechtvaardigheid (hoofdstuk 4)

Perceived Fairness (2)

- Verschil tussen de objectieve kwaliteit van ontwerp én uitvoering van regelgeving enerzijds en de ‘ervaren behandeling’ anderzijds.
- Fysieke effecten van ‘ervaren unfaire behandeling’ komen overeen met fysieke pijn.
- Fairness staat niet gelijk aan tevredenheid over de uitkomst. Fair behandeld voelen kan gepaard gaan met teleurstelling in de uitkomst. Anderzijds kan een ‘goede’ uitkomst gepaard gaan met het gevoel unfair behandeld te zijn.
- De uitkomst van een behandeling heeft enig effect op het gevoel fair behandeld te zijn. De elementen **voice, respect en uitleg** hebben een sterker effect op het gevoel fair behandeld te zijn.

Perceived Fairness (3)

- **Voice** staat gelijk aan gehoord worden op een zodanige wijze dat ook blijkt dat argumenten worden meegenomen.
- **Respect** ziet op de opstelling van de behandelaar.
- **Uitleg** ziet op de wijze waarop duidelijkheid wordt verschaft over de procedure, de relevante criteria in de besluitvorming én de wijze waarop het besluit tot stand zal komen.
- Mensen vormen zeer snel een beeld van faire behandeling. Dat beeld bepaalt in belangrijke mate ook de daaropvolgende houding en gedrag.

Perceived Fairness (4)

- Faire behandeling is een teken van inclusie – ‘erbij horen’
- Unfaire behandeling kan tot overreactie leiden waarbij het eigenbelang ondergeschikt wordt gemaakt aan ‘wraak nemen’
- Een faire behandeling is des te belangrijker in situaties waarin burgers/bedrijven zich onzeker of onveilig voelen.
- Een faire behandeling is meetbaar, direct of indirect d.m.v. surveys en interviews.

6. Procesinrichting

- Moet menselijke maat – en dus menselijke interactie – dan wel mogelijk maken!
- Ook hier: afhankelijk van de doelgroep
- Thema's als:
  - 'maatvoering' bij en 'prijs' van efficiency
  - (doorgeschoten) digitalisering
  - noodknop voor menselijk contact
  - tijd om te praten

7. Leercirkel

Leercirkel (klein):

- Collegiale intervisie (collega, vta, vaco) en kwaliteitsmeting
- Bespreken in vaktechnisch overleg
- Vertrouwenspersoon (intern of extern (?))

Leercirkel (groot):

- Ervaringen / dilemma's met de gekozen oplossing bespreken, verzamelen en publiceren
- Platform creëren met stakeholders (politiek, ombudsman, FD's, …..)

Wat te doen:

- Een mechaniek ontwikkelen waarin ervaringen en dilemma's uit interne en externe bronnen bijeen worden gebracht en in het kader van de leercirkel worden opgepakt

Nog een andere invalshoek…

- Nog een andere invalshoek
- Menselijke maat vanuit het gezichtspunt van de burger
- Een niet-limitatieve opsomming van perspectieven:
  - Doenvermogen
  - Burgerperspectief
  - Communicatie – inhoud en strategie
  - Een positief mensbeeld als uitgangspunt
  - Menselijke maat in de eigen organisatie
  - Maatwerk

Nog een andere invalshoek…

Menselijke maat:

Is geen vastomlijnd begrip of scherp kader:

- je moet het vooral toepassen (indien mogelijk)
- en het er met elkaar over hebben
- en zo maatgevoel ontwikkelen

- Dit vraagt om bewustwording en een actieve rol van medewerkers **én** management!