

**Klanten- en Adviseuroverleg Grote Ondernemingen (KAGO)
Verdiepende werksessie 'Uniformiteit en maatwerk'
2 april 2024, Hotel Karel V, Utrecht**

Vraagstuk

Eén van de conclusies van het klantbelevingsonderzoek GO is:

"De inzet van de klantcoördinator en inspecteurs wordt positief gewaardeerd. Sommigen missen uniformiteit en anderen missen juist autonomie in hun rol en oordelen."

Tijdens deze werksessie bespreken de deelnemers de combinatie uniformiteit en maatwerk. Bedoeling is het aangaan van een (socratische) dialoog om inzichten te krijgen hoe uniformiteit en maatwerk zich tot elkaar verhouden in de werkrelatie tussen grote organisaties en de Belastingdienst. Het doel van de bespreking is dit vraagstuk samen te bespreken en te onderzoeken en dus niet om over dit vraagstuk standpunten te verkondigen.

Deelnemers

Vertegenwoordigers namens de NOB, VNG, VNO/NCW en Belastingdienst/GO.

Dialoog

In de dialoog kwam een aantal aspecten van het vraagstuk aan de orde die hieronder zijn samengevat.

Werkrelatie met Belastingdienst

Ervaringen van grote organisaties en adviseurs met de Belastingdienst zijn doorgaans goed. De professionele werkrelatie met de Belastingdienst zien de deelnemers als een grote kracht van het Nederlandse belastingklimaat, misschien zelfs als een fundament onder het fiscale stelsel. Dientengevolge zien zij de gedachte achter horizontaal toezicht (HT) als positief en willen zij graag helpen HT en de gedachte daarachter verder te ontwikkelen.

Ten aanzien van het functioneren van de Belastingdienst zien de deelnemers de volgende aandachtspunten:

- De deelnemers zien een discrepantie tussen de *front-office* en *back-office* bij de Belastingdienst. Met de *front-office* doelen zij in dit kader de leden van de behandelteams waarmee grote organisaties en adviseurs regelmatig contact hebben. Met de *back-office* doelen de deelnemers op voor hen niet transparante processen bij de Belastingdienst, waarbij met als voorbeeld worden genoemd de processen waarin kennisgroepen betrokken zijn.
- Er is vertrouwen in individuele inspecteurs, maar niet altijd in de Belastingdienst als organisatie. Als de inspecteur toegankelijker is, neemt de waardering toe en wordt de werkrelatie als positiever ervaren.
- De deelnemers bemerken een verharding bij de Belastingdienst bij het innemen van standpunten, vooral als het gaat over specialistische onderwerpen en wanneer kennisgroepen betrokken zijn. De indruk bestaat bij de deelnemers dat de Belastingdienst dan soms vanuit een positie van morele superioriteit opereert.
- De deelnemers vragen zich af of inspecteurs nog wel ruimte hebben om in individuele zaken tot een besluit te komen.
- De deelnemers hebben de indruk dat bij de Belastingdienst steeds vaker het 'mediarisisco' of 'externe perceptierisico' meespeelt, waardoor besluiten niet worden genomen of worden beïnvloed.
- Belastingadviseurs met veel verschillende klanten constateren dat de behandeling vanuit de Belastingdienst behoorlijk kan verschillen, bijvoorbeeld afhankelijk van onder welke directie een klant valt.

Verkenning van het thema 'Uniformiteit en maatwerk' vanuit drie perspectieven

1. Juridisch perspectief

In de inleiding wordt stilgestaan bij de toeslagenaffaire, de 'Catshuisregeling' en het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.

De deelnemers hebben de indruk dat de angst voor willekeur bij de Belastingdienst leidt tot koudwatervrees waardoor maatwerk en de menselijke maat in de knel komen. Daarna wordt de werking van het gelijkheidsbeginsel besproken, met name dat onderdeel van de toepassing van het gelijkheidsbeginsel ook is dat ongelijke gevallen naar mate van hun ongelijkheid ongelijk moeten worden behandeld. Vervolgens wordt een casus inzake termijnoverschrijding besproken. In eerste instantie is de belanghebbende in deze casus een grote onderneming. Vervolgens bespreken de

deelnemers dezelfde casus, maar dan is de belanghebbende geen grote ondernemer, maar een kleine zelfstandige. Rechtvaardigt dit een verschil in uitkomst? Ter afsluiting van dit deel van de discussie wordt een recente uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven besproken (ECLI:NL:CBB:2024:31) waaruit blijkt dat bestuursorganen en bestuursrechters vaker dan tot nu toe het geval was aannemen dat een termijnoverschrijding verschoonbaar is. Uit de uitspraak kan worden opgemaakt dat eerder sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding bij een kleine zelfstandige zonder professionele adviseur dan bij een grote organisatie. Gesteld kan worden dat het doenvermogen van de belanghebbende een relevante factor is.

2. Het perspectief van de trias politica

De maatschappelijke wens om meer maatwerk, bijvoorbeeld als gevolg van de toeslagenaffaire, leidt onder meer tot (de roep om) meer open normen in regelgeving. Dit kan er toe leiden dat de rechtspraak, nog meer dan nu het geval is, invulling gaat geven aan deze open normen en dat daardoor de balans tussen de wetgevende en rechtsprekende macht wordt verstoord. De deelnemers bespreken de vraag in hoeverre dit wenselijk is of niet. Verder delen een aantal deelnemers hun beeld dat de Belastingdienst in de uitvoering zich soms lijkt te laten leiden door politieke gebeurtenissen. Dit leidt voor hen tot vragen als: Ervaart de Belastingdienst meer druk? Leidt de toegenomen maatschappelijke wens tot meer transparantie tot meer angst voor precedentwerking? Gedetailleerde (dichtgetimmerde) regelgeving zorgt er voor dat maatwerk in de uitvoering soms niet meer goed mogelijk is. Een generieke hardheidsclausule kan een oplossing bieden om niet alleen de letter van de wet na te leven, maar in bepaalde situaties ook recht te doen aan de bedoeling van de wet.

3. Sociaal – psychologisch perspectief

Uniformiteit en maatwerk kunnen ook worden gezien als middelen om tot een goede relatie tussen overheid en burger te komen. Vanuit de sociale psychologie is betoogd dat procedurele rechtvaardigheid een belangrijke rol speelt bij de totstandkoming en het in stand houden van een goede relatie. Kort worden kernbegrippen als 'voice', 'control' en 'exit' besproken. De deelnemers komen tijdens de gedachtewisseling tot het beeld dat er in de praktijk winst te behalen is door de regels met betrekking tot besluitvormende processen transparanter te maken voor alle betrokkenen. Dat zou de ervaren procedurele rechtvaardigheid verhogen. Om tot een rechtvaardig proces te komen is het nodig dat de partijen elkaar leren kennen en een idee hebben van de wederzijdse belangen. De deelnemers wijzen in dat kader op het belang van sociale vaardigheden en een grondhouding op basis van vertrouwen, begrip en transparantie vanuit de Belastingdienst en zijn medewerkers.

In dit kader merken de deelnemers op dat besluitvormende processen bij de belastingdienst vaak complex zijn, bijvoorbeeld doordat meerdere personen bij beslissingen betrokken zijn. Soms kan de Belastingdienst volgens de deelnemers doorschieten in de zorgvuldigheid van een proces, waardoor dat nodeloos ingewikkeld wordt gemaakt. Anderzijds wordt opgemerkt dat niemand gebaat is bij een onzorgvuldig proces. Een eenvoudiger en transparanter proces zou, aldus de deelnemers, leiden tot meer vertrouwen en minder angst. Het element 'voice' kan bijvoorbeeld sterker terugkomen in bestaande processen door organisaties of adviseurs in de gelegenheid te stellen zelf bij een kennisgroep hun standpunt kunnen toelichten. Het vertrouwen neemt ook toe als inspecteurs laten zien dat zij verantwoordelijkheid durven te nemen. Het is alleen nodig om een casus met een echte rechtsvraag aan een kennisgroep voor te leggen.

Aandacht voor het proces is belangrijk, maar het kan nog steeds dat een organisatie het niet eens is met de uitkomst. Vertrouwen in een ordentelijk proces kan de acceptatie van de uitkomst makkelijker maken. Een adviseur kan hierbij een belangrijke rol vervullen.

Werken vanuit leidende principes

De deelnemers geven aan dat steeds meer grote ondernemingen zich bedienen van *tax policy's* en zich verbinden aan *soft law* zoals de Tax Governance Code van VNO/NCW onder andere om transparant te zijn naar de maatschappij. De deelnemers geven aan dat zij het logisch vinden als de Belastingdienst een *code of conduct* zou opstellen (*rules of engagement*). Dat zou bijdragen aan transparantie over wat burgers en bedrijven van de Belastingdienst mogen verwachten. Het maakt het ook mogelijk voor de Belastingdienst om verantwoording af te leggen over het naleven van een dergelijke code. Een code met het uitgangspunt *comply or explain* (pas toe of leg uit waarom er een afwijking is van het leidende principe) heeft daarbij de voorkeur.

De Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen wordt niet gezien als een *code of conduct*. Deze leidraad beschrijft wel het proces, maar vooral op een operationeel niveau. Overigens bestaat bij de deelnemers ook niet het beeld dat de medewerkers van de Belastingdienst/GO allemaal volgens deze leidraad werken.

De ervaring van de NOB was dat alle leden meegingen toen de *code of conduct* werd ingevoerd, al zijn er verschillen tussen de verschillende leden en hun kantoren. Het werken met een *code of conduct* is volgens de deelnemers niet dé oplossing voor alle problemen. Op het niveau van leidende principes is het niet moeilijk het eens te worden, maar de vraag is of de overeenstemming er nog steeds is als er concrete voorbeelden aan de orde komen. Codes dienen vooral om een discussie te voeren aan de hand van een kader. De aanwezige bedrijven nodigen de Belastingdienst uit het gesprek met hen aan te gaan over hoe zij de *Tax Governance Code* hebben geïmplementeerd. De Belastingdienst kondigt aan in het najaar van 2024 een verdiepende sessie over dit onderwerp te willen houden.

Escalatie

Sommige grote organisaties en adviseurs ervaren dat zij als gevolg van de individuele klantbehandeling juist veel worden gecontroleerd door de Belastingdienst/GO, zonder dat zij begrijpen waarom dat het geval is. Het is voor hen niet altijd makkelijk daarover het gesprek te zoeken en te escaleren, omdat dat de relatie met het behandelteam kan beïnvloeden. De Belastingdienst/GO vraagt de organisaties dit eerst met het behandelteam en de teamleider bespreekbaar te maken en als dat onvoldoende antwoorden oplevert toch te escaleren als er vragen zijn over het toezicht.

Evaluatie verdiepende denksessie

De deelnemers evalueren de manier waarop vandaag het vraagstuk is verdiept. Het gevoel is positief, dat iedereen dezelfde kant op wil. De vraag is wel hoe verder. De probleemstelling zou scherper kunnen zijn. Het is ook van belang een groter publiek te bereiken. Er wordt gerefereerd aan de regiobijeenkomsten die de Directie MKB van de Belastingdienst gaat organiseren. Dergelijke bijeenkomsten zouden ook voor GO interessant kunnen zijn.
