

Toe zien op de menselijke maat in de publieke dienstverlening

In reactie op het in november verschenen advies ‘Toezicht als tegenkracht’ richtten de staatssecretarissen van Financiën een inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane op. Deze inspectie moet helpen de menselijke maat in de dienstverlening van de Belastingdienst terug te brengen.

MEIKE BOKHORST

Redactielid S&D, senior onderzoeker Universiteit Utrecht en WRR en penvoerder van het rapport ‘Toezicht als tegenkracht’

In de zomer van 2006 ging ik als ambtenaar mee met een werkbezoek van minister Donner van Justitie aan de Belastingdienst. De directeur-generaal Belastingdienst Jenny Thunnissen verkondigde vol enthousiasme de nieuwe filosofie van het horizontale toezicht dat uitging van vertrouwen van de Belastingdienst in de belastingplichtigen. Maar ze had wel een grote zorg. In 2005 was net de Belastingdienst/Toeslagen opgericht om een aantal inkomensafhankelijke regelingen voor zorg, wonen en kinderen te harmoniseren. Dit moest leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een effectieve aanpak van de armoedeval. De politieke verwachtingen waren hoog gespannen, want de Belastingdienst was een succesvolle uitvoeringsorganisatie. Maar Thunnissen had in alle toonaarden bezwaar gemaakt, want na jaren van bezuinigingen kon de Belastingdienst die extra taak er echt

niet bij hebben. Het enige wat ze niet had gedaan, was zwaaien met haar portefeuille.

Vijftien jaar later in 2020 kunnen we in het rapport van de commissie-Donner lezen dat de Belastingdienst die taak er inderdaad niet bij kon hebben en dat de uitvoering van het toeslagensysteem was ontspoord. Het systeem is voor veel burgers niet transparant, het efficiëntie-denken is doorgeslagen en burgers die fouten hebben gemaakt bij hun toeslag aanvraag zijn onterecht als fraudeur aangemerkt en daardoor extra in de problemen gekomen. Om over vertrouwen van de dienst in belastingplichtige burgers maar te zwijgen.

De verhoren in november van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag zijn massaal bekeken. Betrokkenen staken de hand zelden in eigen boezem, maar schoven de hete aardappel door. De minister-president sprak van een bal die het ravijn inrolde terwijl niemand een poot uit-

stak. Die openbare verhoren roepen de vraag op waarom er niet veel eerder naar signalen uit de uitvoering werd geluisterd. Waarom zou een baas van een uitvoeringsorganisatie met de portefeuille moeten zwaaien om gehoord te worden? Waarom worden uitvoerbaarheidstoetsen niet openbaar gemaakt bij kabinetsformaties waarin politici besluiten over stelselwijzigingen? Waarom houden Kamerleden niet vaker technische briefings met

doenvermogen van veel burgers overschat.² De keuze voor een alternatief financieringssysteem is een van de belangrijkste beslissingen bij de komende kabinetsformatie. Maar voordat het alternatief in een nieuw kabinet is uitonderhandeld en geïmplementeerd, zullen jaren zijn verstreken. En ook een alternatief systeem zal niet perfect zijn. Medewerkers van de Belastingdienst kunnen daar niet op wachten en hebben nu de ruimte en steun nodig om schade te herstellen en problemen op te lossen.

Directeur-generaal Jenny Thunnissen had in alle toonaarden bezwaar gemaakt tegen de komst van de dienst Toeslagen

ambtenaren van uitvoeringsorganisaties en laten zij hun eigen moties en amendementen niet systematisch toetsen op uitvoerbaarheid?

De problemen zijn niet uniek voor de Belastingdienst. De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisatie (TCU) van de Tweede Kamer doet momenteel onderzoek naar problemen bij uitvoeringsorganisaties die de burger raken. Aanleiding vormden de aanhoudende klachten over uitvoerende overheidsinstanties als het CBR, de Belastingdienst en het UWV. De Kamer signaleert dat burgers niet altijd centraal staan en dat er regelmatig incidenten zijn, zoals te lange wachttijden. Om te voorkomen dat burgers vastlopen in wetten, regels of overheidssystemen is volgens de Kamer de aanwezigheid van de menselijke maat noodzakelijk. De vraag is vervolgens *hoe* het parlement de uitvoerbaarheid van beleid (beter) kan waarborgen met oog voor 'de menselijke maat'.¹

Op 10 december 2019 is er Kamerbreed een motie aangenomen om het toeslagenstelsel af te schaffen en alternatieven te onderzoeken, omdat dit stelsel de zelfredzaamheid en het

Om het vertrouwen in de Belastingdienst te versterken, hebben de staatssecretarissen Financiën Vijlbrief (Fiscaliteit en Belastingdienst) en Van Huffelen (Toeslagen en Douane) besloten om extern toezicht op de Belastingdienst in te stellen.³ De verwachting is dat extern toezicht in de vorm van een inspectie bijdraagt aan het vergroten van het vertrouwen in en beter functioneren van de Belastingdienst. De instelling van een inspectie op de domeinen Belastingen, Toeslagen en Douane hebben de staatssecretarissen van Financiën overgenomen uit het recente advies *Toezicht als tegenkracht* van prof. dr. Judith van Erp, mr. Jan van den Bos en prof. dr. Sigrid Hemels.⁴ In dit artikel zal ik als penvoerder van dit advies ingaan op de vraag hoe zo'n externe toezichthouder kan bijdragen aan een betere kwaliteit van dienstverlening en kan zorgen dat kennis over de uitvoerbaarheid van regels tijdig wordt ingebracht in de politieke besluitvorming.⁵

Inspectie op Belastingen, Toeslagen en Douane

De Belastingdienst is de grootste uitvoeringsorganisatie van Nederland en alle burgers en bedrijven hebben ermee te maken. Voorheen werd de Belastingdienst geroemd als voorbeeld van een goed functionerende overheidsdienst.⁶ Inmiddels is een groot aantal problemen ontstaan bij de uitvoering van de regelgeving rondom belastingen en inkomensvoelers. Die problemen spelen intern

bij de Belastingdienst, bij de aansturing van de Belastingdienst door het ministerie en in het complexe en veelvuldig wijzigende stelsel van regelgeving. Het politieke en maatschappelijke vertrouwen in de dienst staat onder druk als gevolg van incidenten en tekortschieterende dienstverlening.

De inspectie zal niet alleen toezicht houden op de uitvoerende diensten zoals de Belastingdienst, maar ook op de uitvoering zelf. De inspectie moet daarnaast toezien op de taakformulering, de sturing en de continuïteit en de kwaliteit van de uitvoering.

De zware vorm van toezicht die een inspectie is, kan ook de noodzaak tot het instellen van toekomstige ad hoc onderzoeks- en adviescommissies beperken. De inspectie valt formeel onder het ministerie, maar handelt 'vanuit een burgerperspectief' en is onafhankelijk. De inspectie maakt eigen keuzes voor onderzoek, is onafhankelijk in het oordeel en de openbaarheid en legt publieke verantwoording af.

De inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane zal toezicht houden op het brede overheidsdomein van belastingen, toeslagen en douane. Net zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid toezicht houdt op het overheidsdomein van onder meer de politie, het gevangeniswezen en de vreemdelingenketen. En net zoals de Inspectie Veiligheid Defensie toezicht houdt op het overheidsdomein van defensie.

Andere grote uitvoeringsorganisaties zoals het UWV en de Sociale Verzekeringsbank vallen onder het toezicht van de Inspectie Sociale Zaken. Deze inspecties kijken niet alleen of de veiligheid- en kwaliteitszorg bij de diensten op orde is, maar kunnen de diensten ook in bescherming nemen wanneer ze politiek overvraagd raken of wanneer de minister onuitvoerbare of niet-handhaafbare regels oplegt.

Versterken van het maatschappelijk vertrouwen

Burgers bevinden zich in een ongelijke machtsverhouding tegenover uitvoeringsorganisaties van de overheid, zoals de Belas-

tingdienst, het UWV of CBR. Voor het innen van belastingen en het controleren van uitkeringen hebben overheidsdiensten verregaande bevoegdheden, die diep ingrijpen op de vrijheden van burgers. Deze bevoegdheden zijn met waarborgen omkleed en er is rechtsbescherming. Maar de problemen met de toeslagen op de kinderopvang hebben laten zien dat die waarborgen te kort kunnen schieten en dat niet alle burgers hun rechten weten te beschermen.

De wijze waarop uitvoeringsorganisaties hun taken uitvoeren, is van grote invloed op het vertrouwen van burgers in de overheid. Toeslagen zijn voor veel burgers noodzakelijk om rond te komen. Als er zaken structureel misgaan in het proces van belastingheffing en uitkeringsverlening, kan dit grote gevolgen hebben voor het leven van burgers en het vertrouwen in de overheid.

Het maatschappelijke vertrouwen in uitvoeringsorganisaties staat onder druk als burgers het optreden van de diensten als onrechtvaardig en niet transparant ervaren. Vertrouwen in de kwaliteit van dienstverlening is een belangrijke voorwaarde voor de acceptatie en naleving van de verplichtingen.⁷ Mensen zijn bereid om mee te werken als ze het gevoel hebben dat overheidsfunctionarissen hen procedureel rechtvaardig behandelen.⁸ Als de bejegening niet goed is, zullen mensen eerder geneigd zijn de overheid te wantrouwen.⁹

Extern toezicht kan zichtbaar maken hoe overheidsdiensten omgaan met de uitoefening van hun taak. De toezichthouder kan de kwaliteit van publieke taakuitoefening en dienstverlening beoordelen aan de hand van kernwaarden, zoals integriteit, legaliteit, responsiviteit, dienstbaarheid en verantwoordelijkheid. De toezichthouder kan ook achterhalen in hoeverre deze dienstverlening bijdraagt aan normnaleving en vertrouwen.¹⁰

De roep om toezicht op publieke dienstverlening komt niet alleen voort uit de maatschappelijke behoefte aan vertrouwen, maar ook uit de politieke behoefte aan grip.

De Tweede Kamer heeft op 1 juli 2020 een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht in gesprek te gaan met de Nationale ombudsman en te onderzoeken of een speciale ombudsman voor belastingzaken een volgende stap kan zijn in het herwinnen van vertrouwen in onze instituties.¹¹

De Ombudsman heeft aangegeven daar geen heil in te zien, omdat wetgevers eerst ook de hand in eigen boezem moeten steken bij affaires zoals die met de kinderopvangtoeslag. De Tweede Kamer moet volgens de Ombudsman wetten en regels maken die eenvoudig zijn en die mensen kunnen begrijpen.¹² Net als andere uitvoeringsorganisaties heeft de Belastingdienst te kampen met jobbeleid vanuit de politiek. De politieke opdracht om strenger te handhaven kwam naar aanleiding van de Bulgarenfraude. Oost-Europese bendes schreven hun landgenoten in als 'spookburgers' in Nederland en vroegen voor hen toeslagen en uitkeringen aan. Maar nadat ook burgers die kleine fouten in hun aanvraag maakten slachtoffer werden van die strenge handhaving, kwam het verwijt dat de handhaving te rigide was.

Ook bij uitvoeringsorganisaties zoals de Sociale Verzekeringsbank en het UWV is er sprake van een jobbeleid dat gaat van strikte focus op handhaving naar meer aandacht voor dienstverlening en weer terug.¹³ Zeker bij incidenten is de neiging vanuit de Tweede Kamer groot om via de minister mee te sturen op de uitvoeringspraktijk. Voor uitvoeringsorganisaties is het vaak lastig om nee te zeggen tegen sterke wensen vanuit politiek en bestuur. Zeker als er extra budget beschikbaar komt. Dat de politiek de uitvoering geregeld overvraagt, komt vaak past later aan het licht als er problemen in de dienstverlening ontstaan.

De vraag is natuurlijk waarom het ministeries zelf niet lukt om toezicht uit te oefenen op uitvoeringsorganisaties die rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

Zo werd als gevolg van de te royale vertrekking voor het belastingdienstpersoneel

in 2015 de Belastingdienst onder verscherpt toezicht geplaatst van de Inspectie Rijksfinanciën (IRF). Ook andere directies van het ministerie controleren de werkwijze van de Belastingdienst op het gebied van financiën, juridische zaken en communicatie. Het departement checkt ook alle brieven die van de dienst komen, omdat in de Tweede Kamer geregeld gebleken is dat informatie niet klopt. Deze interne controle versterkt in de praktijk echter vooral het wantrouwen en leidt onvoldoende tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening.

Sinds juli 2020 onderzoekt de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) in hoeverre bewindspersonen betrokken waren bij de uit de hand gelopen fraudeaanpak, en de alles-of-niets-benadering bij de kinderopvangtoeslag. Daarnaast wil de commissie duidelijk krijgen waarom het, ondanks de signalen, tot 2019 duurde voordat erkend werd dat er problemen waren rondom de stopzetting van toeslagen. De ondervragingen moeten ook meer inzicht geven in de betrokkenheid van topambtenaren bij de politieke beslissingen.¹⁴

Als de bejegening niet goed is, zullen mensen eerder geneigd zijn de overheid te wantrouwen

Maar de Tweede Kamer moet ook de hand in eigen boezem durven steken. Bij de Belastingdienst kampt men al decennia met steeds wijzigende en steeds ingewikkeldere regelgeving als gevolg van de politieke ambitie om allerlei doelen via gedetailleerde fiscale maatregelen te realiseren. Bij de dienst Toeslagen worstelen medewerkers met de manier waarop ze maatwerk kunnen bieden en fraude

kunnen voorkomen. Het toeslagenstelsel is ook vanuit burgerperspectief onhoudbaar, omdat mensen soms achteraf grote sommen geld moeten terugbetalen. Zolang het de politiek niet lukt om een alternatief stelsel te ontwikkelen van bijvoorbeeld directe financiering aan kinderopvangorganisaties, hebben uitvoeringsambtenaren meer ruimte voor maatwerk nodig.

Meer ruimte voor maatwerk bij uitvoeringsorganisaties

In het eindadvies *Omzien in verwondering* (maart 2020), concludeert de adviescommissie uitvoering toeslagen onder leiding van Donner dat de overheid niet met regels en waarborgen alle toekomstige problemen kan voorkomen. De commissie pleit daarom voor een versterking van het institutionele vermogen om effectief te kunnen reageren als zaken misgaan, waaronder het scheppen van mechanismen die het mogelijk maken tijdig te signaleren dat er mogelijk 'missers' zijn begaan, en in de nodige bevoegdheid om 'missers' te herstellen.

Ook pleit de commissie voor meer ambtelijke professionaliteit, waarbij ambtenaren oog dienen te hebben voor de vraag of effecten van beleid de publieke belangen nog wel dienen. Ambtenaren zijn immers niet alleen uitvoerders van politieke wensen van bewindslieden of de Tweede Kamer, maar ook zelfstandige behartigers van het algemeen belang. Ze moeten tegenspraak kunnen bieden.

Als processen rechtmatig zijn, maar toch tot scheve uitkomsten leiden, moet dat tot heroverweging kunnen leiden. De Belastingdienst moet ook gevoeligheid ontwikkelen voor signalen waar men wel en niet op moet reageren. Mocht er toch iets misgaan, dan moet de dienst over mogelijkheden beschikken voor het repareren, herstellen en herzien van onbehoorlijkheden. Gezien de massaliteit en complexiteit van de werkprocessen zullen er in de toekomst immers onherroepelijk dingen mis blijven gaan, die niet met regels

of bestuurlijke maatregelen zijn op te lossen. De Belastingdienst zal zelf de kwaliteitsbewaking van de werkprocessen op orde dienen te krijgen, aldus de commissie-Donner.

Toezen op publieke dienstverlening

De meerwaarde van de invoering van een inspectie op uitvoeringsdomeinen Belastingen, Toeslagen en Douane zit onder meer in het beschermen van de uitvoeringsorganisatie tegenover de politieke en ambtelijke opdrachtgevers. Een kwalitatief goede toezichthouder kan in dat spel toegevoegde waarde leveren door als onafhankelijke derde met gezag de uitvoerder (in dit geval de Belastingdienst) aan te spreken en te beschermen.

De toezichthouder moet buiten de afspraken met de opdrachtgever en de politiek blijven, maar kan wel de thermometer in de samenwerking steken om te kijken hoe het staat met de afspraken. Zijn de randvoorwaarden ingevuld? Deugt de regelgeving? Zijn de condities toereikend?

Oprachtgevers, zoals directeuren-generaal van verschillende beleidsterreinen, zijn meestal geneigd de bezwaren van de uitvoering met meer geld af te kopen. De uitvoering durft daarop meestal geen nee te zeggen. De toezichthouder kan die dynamiek signaleren zonder verantwoordelijkheden over te nemen. De secretaris-generaal als eigenaar en de directeur-generaal als opdrachtgever kunnen ook in beeld komen bij de toezichthouder als de condities voor een goede taakuitvoering niet zijn vervuld of als opdrachten onuitvoerbaar zijn.

Toezicht vanuit burgerperspectief

Voor de vraag hoe toezicht aanvullend kan werken op bestaande checks and balances is het zinvol te kijken naar enkele buitenlandse voorbeelden waaraan de Belastingdienst zich kan spiegelen.¹⁵ Natuurlijk is elk belastingstelsel anders georganiseerd en zijn de diensten ook elk ingebed in een andere politiek-

bestuurlijke context. Toch is het interessant te zien dat in het buitenland beschermers van de rechten van belastingplichtigen zijn opgericht die elk op hun eigen wijze onderzoek of toezicht vanuit een burgerperspectief vervullen.

Toezicht biedt geen oplossing voor structurele wefffouten en problemen, zoals die bestaan in het toeslagenstelsel

Het International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) publiceert jaarlijks op basis van internationaal vergelijkend landenonderzoek (een enquête) *The IBFD Yearbook on Taxpayers' Rights*.¹⁶ Onderdeel daarvan is informatie over de institutionele voorzieningen voor de bescherming van rechten van belastingbetalers in verschillende landen. Onder andere Spanje, de Verenigde Staten en Australië scoren 'goed' in deze enquête op de organisatorische en institutionele voorzieningen voor de bescherming van de rechten van belastingbetalers. In deze landen ontstond, net als nu in Nederland, behoefte aan toezicht op de dienstverlening van de belastingdienst, aanvullend op instituties zoals de interne auditdiensten, algemene rekenkamers en nationale ombudsmannen. Als aanleiding voor die aanvulling werd bijvoorbeeld gewezen op het grote en toenemende aantal fiscale klachten, het specialistische karakter van fiscale klachtbehandeling en het fundamentele rechtsstatelijke karakter van belastingheffing.

Zowel de Raad voor de bescherming van rechten van belastingbetalers in Spanje, de Belasting Inspecteur-Generaal in Australië als de Belasting Pleitbezorger in de VS zijn vroeg

of laat naast een specifieke Fiscale Ombudsmanfunctie ook een algemenere onderzoeks- of toezichtfunctie gaan vervullen. Ze voeren algemene, thematische onderzoeken uit naar het functioneren van de belastingdiensten. De resultaten daarvan en hun aanbevelingen maken zij zelf openbaar en worden aangeboden aan het parlement. Dit is in Spanje en Australië ook meteen de grens van de bevoegdheden en interventiemogelijkheden. In de VS kan de Taxpayer Advocate ook nog bindende besluiten nemen die de belastingdienst moet opvolgen over aanpassing van regelgeving of opschorten van belastinginning.

Alle drie de organisaties hebben een onafhankelijke positie ten opzichte van de belastingdienst en de regering. Hier doet niet aan af dat zij organisatorisch zeer verschillend zijn gepositioneerd: respectievelijk als onderdeel van het ministerie van financiën (Spanje), als onafhankelijke staatsinstelling (Australië) en onderdeel van de belastingdienst (VS).¹⁷

Ten slotte is nog meldingswaard dat alle drie de landen een zogenoemde *Taxpayer Bill of Rights*¹⁸ hebben, oftewel een handvest voor de rechten van belastingbetalers.

Dit handvest lijkt een belangrijk referentiekader voor de fiscale ombudsman/toezichthouder en voor de belastingdiensten zelf. Uit het vergelijkend onderzoek blijkt dat meer landen een dergelijk handvest gebruiken voor de bescherming van belastingbetalers. Nederland kent een dergelijk handvest niet.

In 2016 publiceerde de Europese Unie wel *Richtsnoeren voor een model voor een Europese code voor de belastingplichtige* die in haar optiek kan zorgen voor, '[...] een evenwicht tussen de rechten en de verplichtingen van zowel de belastingplichtigen als de belastingdiensten. Deze code is gebaseerd op de belangrijkste algemene beginselen en goede praktijken in de lidstaten die nuttig worden geacht voor een verbeterde samenwerking en meer vertrouwen tussen de belastingdiensten en de belastingplichtigen. [...]'.¹⁹

Het model werkt onder meer de volgende algemene beginselen: rechtmatigheid en

rechtszekerheid; non-discriminatie en gelijkheid van belastingplichtigen; vermoeden van eerlijkheid; hoffelijkheid en respect; eerbiediging van het recht; onpartijdigheid en onafhankelijkheid; fiscale geheimhouding en gegevensbescherming; privacy en vertegenwoordiging.

Deze code is niet verplicht in lidstaten van de Europese Unie, maar dient als een model dat kan worden gevolgd. De Europese Commissie heeft wel aangekondigd uiterlijk in 2021 te willen komen met een 'Charter on taxpayer's rights' waarin de balans zal worden opgemaakt van de bestaande rechten van belastingbetalers op grond van het EU-recht, met een aanbeveling aan de lidstaten om de implementatie van de rechten van belastingbetalers te vergemakkelijken en belastingverplichtingen te vereenvoudigen.²⁰ De inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane zou deze rechten voor Nederland kunnen uitwerken in een toezichtkader.

Reflectief toezicht op de uitvoering

Met de parlementaire verhoren nog vers in het achterhoofd en de kabinetsformatie in het verschiet, is maatwerk in de publieke dienstverlening een van de belangrijkste opgaven. Veel politieke aandacht zal uitgaan naar het ontwikkelen van een alternatief voor het toeslagenstelsel. In elk stelsel is er balans nodig tussen handhaven van regels en maatwerk in dienstverlening. En er is een onafhankelijke instantie nodig die die balans bewaakt. Een extern toezichthouder op publieke dienstverlening – zoals de ingestelde inspectie voor Belastingen, Toeslagen en Douane – kan de minister en de Tweede Kamer periodiek over de kwaliteit van de uitvoering informeren en daarbij tijdig problemen signaleren en agenderen.

Deze reflectieve functie van toezicht is gericht op het verbeteren van het stelsel en het versterken van het leervermogen van or-

ganisaties. Een inspectie werkt vanuit kennis van de organisatie die in de loop van de jaren wordt opgebouwd. Dat kan de continuïteit van de aansturing bevorderen en de incidentgedrevenheid waar we nu zo'n last van hebben wat afremmen.

Reflectief toezicht heeft een signalerende functie. De meerwaarde van het toezicht zit in het boven tafel krijgen van informatie en in de diagnose en analyse. De minister kan op grond van het advies maatregelen nemen. Op basis hiervan kan het perspectief van burgers meer stelselmatig aandacht krijgen in de beleidscyclus en prioriteit krijgen in de aansturing van de uitvoering. Door de transparantie en verantwoording te versterken, kan dit soort extern toezicht bijdragen aan een herstel van vertrouwen in de overheid. De onafhankelijkheid en deskundigheid van de inspectie zijn daarbij essentieel voor een gezagvolle taakuitoefening.

Maar toezicht is geen wonderolie en geen oplossing voor structurele weeffouten en problemen, zoals die bestaan in het toeslagenstelsel. Voorkomen moet worden dat de inspectie een duizendddingdoekje wordt waar ambtelijke of politiek verantwoordelijken zich achter verschuilen. Een inspectie is geen bliksemafleider. De inspectie moet ook geen werk over of dubbel doen. Het is vanuit extern toezicht lastig om de interne kwaliteitszorg te verbeteren als de organisatie daar zelf onvoldoende op is gericht. Als interne checks and balances niet goed werken, wordt van een externe toezichthouder al snel het onmogelijke gevraagd.²¹

De toegevoegde waarde van de inspectie is het signaleren van feilen in de uitvoering (de diensten), de taakformulering (de opdrachtgevers) en het toezicht op de uitvoeringspraktijk (de eigenaar). De inspectie doet dit uiteraard zonder iets te vinden van politiek-bestuurlijke overwegingen, maar kan wel waarschuwen over de uitvoerbaarheid van politieke wensen en tegenkracht bieden.

Noten

- 1 Zie ook: www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/tcu/over_de_commissie.
- 2 Tweede Kamer (2019-2020) Kamerstukken 31 066 Nr. 558. Motie 4 december 2019.
- 3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 066, nr. 688.
- 4 Zie: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/06/oprichting-inspectie-belastingdienst-toeslagen-en-douane.
- 5 Delen van dit artikel bevatten letterlijke tekst uit dit adviesrapport. Zie ook: www.rijks-overheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/06/toezicht-als-tegenkracht.
- 6 WRR. (2000). *Borgen van publieke belang*, 35, 38, 105.
- 7 Tyler, T.R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual review on psychology*, 57, 375-400, p. 393.
- 8 Tyler, T.R. en Huo, Y.J. (2002). *Trust in the law. Encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation, 89.
- 9 Bos, K. van den, en A.F.M. Breninkmeijer (2012). Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak. De mens als informatieverwerkend individu. *NJB*, 21: 1451-1457; Bos, K. van den. (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 10 Bokhorst, A.M. (2019). Omgevingsgericht toezicht op de semipublieke bestuurspraktijk. *Reflecties op de staat van toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.
- 11 Zie: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z12969&did=2020D27666.
- 12 Zie: www.bnr.nl/nieuws/politiek/10415146/nationale-ombudsman-maak-regels-die-mensen-begrijpen.
- 13 Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/18/evaluatie-van-de-sturing-van-en-het-toezicht-op-de-svb-en-uwv.
- 14 Zie ook: www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pok/over_de_commissie.
- 15 Deze analyse is een samenvatting van onderzoek van Pieter Welp voor het advies *Toezicht als tegenkracht*.
- 16 Zie ook: www.ibfd.org/.
- 17 Serrano, F. (2007). The Taxpayer's Rights and the Role of the Tax Ombudsman: an analysis from a Spanish and Comparative Law Perspective. *Inter-tax*, Volume 35, Issue 5, pp. 331-340.
- 18 Zie voor een korte toelichting per recht: www.irs.gov/pub/irs-pdf/p1.pdf.
- 19 Europese Unie. (2016). *Richt-snoeren voor een model voor Een Europese code voor de belastingplichtige*. Brussel: Europese Commissie. p. 4.
- 20 Europese Commissie. (2020). *An action plan for fair and simple taxation supporting the recovery strategy*. Brussel: EC, p. 14.
- 21 WRR. (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht*, pp. 128-129.