

Vergaderjaar 2024–2025

36 502

Initiatiefnota van het lid Inge van Dijk over bescherming van de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 oktober 2024

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de indiener over de Initiatiefnota van het lid Inge van Dijk over bescherming van de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers (Kamerstuk 36 502, nr. 2).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 maart 2024 aan de indiener voorgelegd. Bij brief van 9 oktober 2024 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Nijhof-Leeuw

Adjunct-griffier van de commissie,
Meijerink

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de indiener

1. Inleiding

Indiener wil alvorens in te gaan op de specifieke vragen, alle partijen die hebben gereageerd hartelijk danken voor de tijd en moeite die zij hebben genomen de initiatiefnota te lezen en hun opmerkingen op te schrijven.

Ook wil indiener het vorige kabinet danken voor de kabinetsreactie namens de Staatssecretaris fiscaliteit en belastingdienst en de Staatssecretaris toeslagen en douane. Indiener waardeert dat het kabinet het opstellen van een handvest heeft omarmd en ziet uit naar de verdere uitwerking hiervan en samenwerking hierin.

Ten aanzien van de opzet van een handvest heeft indiener uitdrukkelijk vermeld dat de juiste invulling van het initiatief moet worden uitgevoerd met zowel uitvoeringsorganisaties als maatschappelijke partners, want indiener en kabinet zijn het met elkaar eens dat een handvest moet worden opgesteld dat ook daadwerkelijk tegemoetkomt aan wat nuttig is voor burgers en bedrijven. Wat indiener betreft wordt daarbij toegewerkt naar een kader van uitgangspunten voor vakmanschap voor de diensten, niet naar het tot op de puntkomma vastleggen van regels om de handelingsruimte in te vullen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie en reactie van de indiener

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de initiatiefnota en zij onderschrijven het belang van een goede rechtsbescherming. Wel hebben deze leden enkele vragen.

Op pagina twee lezen de leden van de PVV-fractie dat de indiener beoogt twee initiatieven voor te leggen aan de Kamer. Echter op pagina negen staan er zes aanbevelingen, waarvan de eerste twee overlappend zijn met die op pagina twee. Hoe verhouden de zes aanbevelingen zich tot de genoemde twee initiatieven?

De twee voorstellen op pagina twee zijn de kern van de initiatiefnota, namelijk: 1. het zorgen dat rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers begrijpelijk en vindbaar in de wet worden opgenomen en 2. het opstellen van een handvest hoe in praktijk met die rechten dient te worden omgegaan. De zes aanbevelingen op pagina negen zijn een uitwerking van die twee kernvoorstellen. De eerste twee aanbevelingen betreffen de kernvoorstellen zelf, aanbevelingen drie tot en met vijf zien op het vormgeven van het handvest en vastleggen ervan en aanbeveling zes ziet op omgang met afwijking van het handvest.

Onder paragraaf 2 op pagina twee schrijft de indiener: *«wanneer je als belastingbetaler of toeslagontvanger wil weten wat je rechten zijn, moet je die uit een oerwoud van fiscale regelgeving destilleren.»* Is de indiener van mening dat dit alleen op het gebied van fiscaliteit speelt? Erkent de indiener dat het intrinsiek aan juridische zaken is dat dit een oerwoud is, onderhevig aan verandering en interpretatie?

Indiener is het met de leden van de PVV-fractie eens dat meerdere wetten, en dat gaat inderdaad verder dan fiscale wetgeving, op dit moment vaak een oerwoud van bepalingen zijn, die steeds een beetje worden aangepast wanneer nieuwe inzichten of politieke wensen daartoe aanleiding geven. Indiener is echter niet van mening dat dit altijd zo hoeft

te zijn. Dat is overigens een van de redenen waarom volgens indiener (en breed in de Kamer) het belasting- en toeslagenstelsel dient te worden herzien, dat door de opzet en vele aanpassingen ondoorzichtig en complex is (geworden). Dat laat onverlet dat iedere inwoner van Nederland wordt geacht de wet te kennen, hoe complex die ook is. Wat indiener betreft moeten onze inwoners daartoe dus ook een eerlijke mogelijkheid worden gegeven en gezien de complexiteit waarmee inwoners nu mee te maken hebben onze inwoners moeten onze inwoners daarbij ook worden ondersteund.

Onder paragraaf 3 op pagina drie citeert de indiener uit het rapport *«Burgers Beter Beschermd: «(...) dat er door sommige medewerkers te beperkt gebruik wordt gemaakt van de vrije ruimte die er wel is om de menselijke maat te hanteren. (...) De letterlijke interpretatie van wet- en regelgeving heeft de overhand gekregen (...)»*

Maar in artikel 4 van de initiatiefnota sluit indiener aan bij het uitgangspunt van bezwaar en beroep. Kan de indiener aangeven op welke manier bezwaar en beroep nu tekortschiet en hoe zij vindt dat de aanvullende normering als «menselijke maat» objectief getoetst moet worden en daarbij ingaan op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb)?

Wat indiener bedoelt met het citaat onder paragraaf 3 is dat de uitvoerder een bepaalde beoordelingsruimte heeft omdat wetgeving doorgaans niet zwart-wit is en er dus enige mate van interpretatie is bij toepassing op de relevante feiten en omstandigheden van het geval. In het citaat staat dat de letterlijke interpretatie van wet- en regelgeving de overhand heeft gekregen boven flexibel meedenken met de belanghebbende. Het recht biedt echter veel meer ruimte en initiatiefnemer zou graag zien dat in het belang van onze inwoners die ook waar wenselijk wordt toegepast.

Indiener begrijpt de tegenstelling in de vraag van de leden van de PVV-fractie zo, dat in artikel 4 wordt verwezen naar de formele route van bezwaar, terwijl men daar bij hantering van de menselijke maat zoals beschreven in paragraaf 3 misschien niet terecht hoeft te komen als bij het nemen van een besluit het bestuursorgaan zijn discretionaire ruimte benut. Daarin ziet indiener niet zozeer een tegenstelling, maar meer een volgordelijkheid. Als eerst de ruimte wordt benut, dan volgt mogelijk minder vaak bezwaar en beroep.

Bezwaar- en beroepsprocedures op zich schieten volgens indiener niet per definitie tekort. Het is goed dat deze mogelijkheden er zijn in gevallen waarin de belanghebbende het niet eens is met een beslissing inzake belastingen of toeslagen. Waar indiener wel ruimte voor verbetering ziet is in meer menselijk contact, ruimere mogelijkheden bieden om een bezwaar mondeling toe te lichten of in gesprek te gaan.

Wat indiener betreft doet het de menselijke maat tekort om daar een objectieve normering op te plakken. De essentie van menselijke maat is dat er gekeken wordt naar alle relevante feiten en omstandigheden en rekening te houden met verschillen tussen gevallen bij toepassing de wet. Wat in het ene geval passend is, is dat in het andere geval wellicht niet. Daarbij past geen «gemiddelde». Dit betekent volgens indiener niet dat het de uitvoering vrij moet staan om buiten wetten te handelen. Dan zou willekeur kunnen ontstaan en dat gaat in tegen het evenredigheidbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Dat neemt niet weg dat de ruimte die de wet wel biedt naar letter én geest, en het recht in bredere zin door bepaalde rechtsbeginselen centraal te stellen bij het handelen van de overheid, door de uitvoering benut kunnen worden. Dit dient vervolgens goed te

worden gemotiveerd en belanghebbenden moeten passend in staat worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen.

Wanneer een wet onevenredig uitwerkt is het aan de wetgever de wet aan te passen. Daarin kunnen de uitvoering, maar ook de inspectie belastingen, toeslagen en douane, de nieuw op te richten belangenbehartiger en de Ombudsman een signalerende rol vervullen.

Door meer toepassing van de menselijke maat kunnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur volgens indiener juist beter tot hun recht komen.

In artikel 5 beschrijft de indiener het recht om in beroep te gaan. Kan de indiener aangeven in welke gevallen dit nu niet kan? En hoe ziet de indiener, alvorens er in beroep wordt gegaan, de rol voor de Onafhankelijke Belangenbehartiger die juist zoveel mogelijk juridische procedures zou moeten voorkomen?

Indiener ziet geen gevallen waarin niet tegen een overheidsbeslissing in beroep kan worden gegaan. Het artikel is bedoeld ter bevestiging van dit recht en benadrukt dat burgers en bedrijven door de overheid in staat gesteld moeten worden dit recht uit te oefenen. Dat kan ook zijn door het bieden van toegankelijke overheidsinformatie en beschikbaarheid van rechtshulp.

Als de Belastingdienst en belanghebbende er in een geschilpunt samen niet uitkomen, kan een zaak in een beroepsprocedure aan de rechter worden voorgelegd. Een Onafhankelijke Belangenbehartiger zou dit in sommige gevallen kunnen voorkomen, door bij geschilpunten als tweede paar ogen mee te kijken. Dat kan twee kanten op werken. De belangenbehartiger kan tot een andere conclusie komen dan de Belastingdienst op basis van de feiten en omstandigheden van een geval waarna de beslissing van de Belastingdienst wordt gewijzigd. Het kan ook gebeuren dat de belangenbehartiger tot dezelfde conclusie komt als de Belastingdienst en hierover met belanghebbende in gesprek gaat om dit uit te leggen. Beide uitkomsten kunnen ertoe leiden dat een zaak niet aan de rechter wordt voorgelegd. Hoewel het belanghebbende vrij staat alsnog in beroep te gaan wanneer de Onafhankelijke Behartiger het standpunt van de Belastingdienst bevestigt, kan een second opinion met een duidelijke uitleg soms tot meer begrip leiden en daarmee bezwaar en beroep voorkomen.

Onder artikel 6 beschrijft indiener dat de wettelijke termijnen uiterste termijnen zijn. Kan de indiener aan de leden van de PVV-fractie nader toelichten wat er wordt verstaan onder uiterste termijn?

Hiermee bedoelt indiener dat een door de overheid gestelde termijn een maximale termijn is, maar dat de overheid ernaar moet streven zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden.

Daarnaast stelt indiener voor: *«het is niet de bedoeling dat de Belastingdienst of Dienst Toeslagen elke juridische mogelijkheid uitput, als dat niet in verhouding staat tot de zaak die voorligt. (...) gekeken moet worden of maatwerk/het algemeen belang mogelijk is om ongewenste gevolgen voor de maatschappij te voorkomen.»* Wat bedoelt indiener hier concreet mee?

Het grote verschil tussen de overheid en een individuele belastingplichtige, is dat de overheid in de regel diepe zakken en goede rechtsmogelijkheden heeft om procedures te voeren. Toch moet er een bepaald

evenwicht bewaard worden ten opzichte van het individu. De Belastingdienst kan bijvoorbeeld vinden dat de Belastingdienst formeel gezien een correct standpunt heeft ingenomen, ondanks een ander oordeel van de rechter in een beroepsprocedure. Voor de Belastingdienst kan dit een principepunt zijn, terwijl het voor een belanghebbende een groot materieel belang kan hebben. De Belastingdienst kan ervoor kiezen in hoger beroep te gaan, met alle gevolgen en kosten van dien, maar kan er ook voor kiezen in het betreffende geval haar «verlies» te nemen en de procedure daar te eindigen, wanneer dit voor de Staat geen essentieel belang vertegenwoordigt. Wat indiener betreft moet hier door de overheid altijd een afweging gemaakt worden die het belang van het individu alsook het algemeen belang (waaronder het inzet van gemeenschapsgeld voor het voeren van procedures) ook meeneemt, en niet alleen het formele geschilpunt. Dat alles dient wel te gebeuren binnen de wettelijke kaders en met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, om willekeur te voorkomen.

Is het de bedoeling dat er door de Belastingdienst of de Dienst Toeslagen standaard gewerkt moet worden met een variant van mediation?

Op dit moment is de optie tot mediation bij een geschil met de Diensten aanwezig. De Onafhankelijke Belangenbehartiger kan eenzelfde uitkomst bereiken als een mediator afhankelijk van het geval. Het gaat bijvoorbeeld niet altijd om de uitleg van de wet, maar ook over de omgang door de Belastingdienst. Een belanghebbende kan zich onvoldoende gehoord voelen of een besluit onvoldoende gemotiveerd vinden. Zowel het meekijken door de Onafhankelijke Belangenbehartiger als door een mediator kan meer duidelijkheid en vertrouwen geven.

Kan de indiener duiden wat de verhouding is tussen individueel maatwerk en ongewenste maatschappelijke gevolgen en hoe dit zich verhoudt tot het rechtszekerheidsbeginsel?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst indiener naar het antwoord op de vraag over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In artikel 7 beschrijft indiener dat er de gronden op basis waarvan de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen hun doel kunnen bereiken. Kan de indiener de normen van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur meenemen in het uitgangspunt: *«niet indringender ingrijpen dan nodig of proportioneel is.»*

Proportionaliteit behoort tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en wordt in artikel 7 uitgelicht, omdat dit gaat over het passend handelen van de Belastingdienst of Dienst Toeslagen, bijvoorbeeld bij het opvragen van informatie of het schatten van een te betalen bedrag aan belasting. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling dat de Belastingdienst om een kleine aftrekpost te toetsen 50 vragen gaat stellen of dat de Belastingdienst een geschatte btw-aanslag van 10.000 euro oplegt met als doel een belanghebbende tot het alsnog indienen van de aangifte te bewegen, terwijl dit in het verleden nooit meer dan 5.000 euro is geweest.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn per definitie van toepassing op besluiten die worden genomen door de Belastingdienst of Dienst toeslagen.

Op pagina 9 beschrijft indiener bij aanbeveling 6 dat: *«signalen over afwijking van de wet of het handvest te melden bij de IBTD of de Onafhankelijke Belangenbehartiger. Welke rechtsgevolgen beoogt indiener hiermee te bewerkstelligen? Kan de indiener in dit licht reageren*

op de reikwijdte van artikel 8:42 Algemene wet bestuursrecht (Awb) in relatie tot artikel 8:29 Awb en het gebruik daarvan door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen?

Bij signalen van handelen in afwijking van de wet of van het handvest dient dit handelen wat indiener betreft zo snel mogelijk te worden aangepast als dit handelen onrechtmatig is geweest. Dit kan dan tot gevolg hebben dat een beslissing wordt herzien en als gevolg van die beslissing moet worden gecompenseerd.

Artikel 8.42 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat de verplichting voor het bestuursorgaan om de op de zaak betrekking hebbende stukken toe te sturen aan de bestuursrechter. Artikel 8.29 van de Awb maakt het voor partijen mogelijk om in geval van gewichtige redenen stukken of inlichtingen achter te houden of alleen aan de rechtbank te verschaffen en vormt daarmee dus een uitzondering op artikel 8:42 van de Awb in uitzonderlijke gevallen, waarbij de rechter beoordeelt of dit gerechtvaardigd is. Wanneer dit gerechtvaardigd is, dan is er geen onrechtmatige situatie die moet worden aangepast of waarvan gevolgen moeten worden hersteld. Indien er wel signalen of uitspraken zijn dat de uitzondering niet gerechtvaardigd wordt toegepast, dan moet dit volgens indiener worden aangepast.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en reactie van de indiener

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben de initiatiefnota met veel interesse gelezen en bedanken de indiener hartelijk voor haar werk. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in de initiatiefnota dat belastingbetalers en toeslagontvangers hun rechten «uit een oerwoud van fiscale regelgeving» moeten «destilleren», en dat deze rechten «niet overzichtelijk op een herkenbare plek in de wet te vinden» zijn. Deze leden vragen zich af wat volgens de indiener de oorzaak van dit probleem is. Is de indiener het met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie eens dat de fiscale regelgeving simpelweg te ingewikkeld is geworden? Ziet zij mogelijkheden om het belasting- en toeslagenstelsel fors te vereenvoudigen? En zo ja, welke maatregelen zou zij op dit gebied willen voorstellen? Voorts vragen deze leden hoe de indiener aankijkt tegen de vele fiscale regelingen en uitzonderingen die het Nederlandse belastingstelsel kent. Is zij het eens met deze leden dat het goed zou zijn om een (groot) deel van deze regelingen te schrappen? Welke regelingen komen hiervoor volgens haar in aanmerking?

Indiener is het met de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eens dat een van de oorzaken van de onoverzichtelijkheid van de wet is dat deze door de jaren heen te complex is geworden. Er zijn hoofdregels, waarop dikwijls uitzonderingen worden gemaakt in aparte artikelen. Zo is de reactietermijn voor een bestuursorgaan in de Awb zes weken, maar gelden in fiscale en toeslagenwetgeving vaak andere termijnen. Sommige afwijkingen dienen een doel, maar er zijn ook afwijkingen die ooit zo in de wet zijn gekomen waar niet per definitie een bijzondere reden voor is. Indiener is van mening dat het goed zou zijn om de wetgeving door te nemen en algemene regels op een vindbare plek op te nemen en afwijkingen daarvan alleen in stand te houden op het moment dat daar een goede reden voor is.

Daarnaast is indiener ook voorstander van aanpassing van het belasting- en toeslagenstelsel. Algemene uitgangspunten die indiener daarbij heeft is meer zekerheid en eenvoud, ook als dat betekent dat er soms iets minder individuele rechtvaardigheid is. Zo is indiener voorstander van het stoppen met afbouwen van de algemene heffingskorting en arbeidskorting, en verwerking daarvan in transparante belastingtarieven. Ook zou indiener bijvoorbeeld liever een hogere kinderbijslag zien dan een steeds hoger kindgebonden budget. Alle inkomensafhankelijke regelingen zorgen immers voor risico's op terugvordering en daarmee voor onzekerheid.

Ook lijkt het indiener goed een aantal regelingen te schrappen. Dat moet in de ogen van indiener zorgvuldig en met gepaste overgangsregelingen plaatsvinden.

De indiener stelt dat het problematisch is dat de rechten van belastingbetalers in «allerlei aparte wetsartikelen zijn opgenomen» en dat het beter zou zijn om deze rechten op één plek op te nemen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de indiener om deze stelling verder toe te lichten. Waarom ziet zij dit als het probleem waar belastingbetalers en toeslagontvangers tegenaan lopen? Verwacht zij dat mensen, als de genoemde rechten op één plek in de wet staan, wél volledig in staat zijn deze wet te lezen? Wetteksten zijn immers vrijwel altijd lastig te lezen.

Indiener is het geheel met deze leden eens dat de wet te lastig te lezen is. Echter, als iedere inwoner van Nederland wordt geacht de wet te kennen, dan is indiener van mening dat inwoners daar in ieder geval een eerlijke kans voor moeten krijgen. Het centraal en in begrijpelijke taal opnemen van de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers in de wet kan daar volgens indiener bij helpen. Dat betekent niet dat deze rechten alleen in de wet moeten staan. De rechten moeten ook overzichtelijk en begrijpelijk in andere overheidscommunicatie te vinden zijn, ten eerste op de websites van de Diensten, die toch voor veel mensen de belangrijkste bron van informatie over belastingen en toeslagen is. Indiener ziet dat zo voor zich dat op de website een overzicht van de rechten staat in begrijpelijk Nederlands, waarbij je kunt doorklikken naar praktische informatie over welke stappen precies te nemen en waar je terecht kunt met vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie staan in beginsel positief tegenover het opstellen van een handvest voor praktische rechtsbescherming van belastingbetalers en toeslagontvangers. Zij vragen de indiener artikel 1 van het opgestelde handvest te specificeren: bedoelt zij met «begrijpelijke wijze» dat bijvoorbeeld brieven van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen in B1-niveau Nederlands opgesteld moeten zijn, opdat deze voor zoveel mogelijk mensen leesbaar zijn?

Indiener bedoelt inderdaad dat brieven van de Diensten in B1-niveau Nederlands moeten worden opgesteld. Echter, begrijpelijke wijze gaat volgens indiener niet alleen om eenvoudige taal, maar ook om glasheldere informatie over welke stappen mensen moeten ondernemen en waar zij terecht kunnen voor nadere informatie en vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie steunen het streven naar begrijpelijke en toegankelijke informatie. Zij vragen de indiener toe te lichten hoe dit streven in de praktijk gebracht moet worden: wat zouden de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen concreet anders moeten doen dan ze nu doen?

Indiener verwijst naar het antwoord op de vorige vraag. Zowel de taal als de inhoud van de brieven en te nemen acties moeten glashelder zijn. Wat indiener betreft worden hierbij meer ervaringsdeskundigen en gedragspsychologen ingezet. Wat een professional logisch vindt kan immers totaal anders zijn dan hoe een niet-deskundige kijkt naar berichtgeving of het proces.

Voorts vragen deze leden of de indiener van mening is dat een cultuuromslag noodzakelijk is bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen om de gestelde doelen in het voorgestelde handvest te bereiken. Hoe zou een dergelijke cultuuromslag bereikt kunnen worden?

Indiener is inderdaad eens dat veel is gelegen in de cultuur bij de diensten. Die moeten meer mensgericht gaan werken. Daarvoor lopen al veel cultuurveranderingsprogramma's bij de Diensten, zoals ook het vorige kabinet aangaf in haar reactie op de initiatiefnota. Indiener is van mening dat juist een eenduidig handvest waarvan iedere medewerker doordrongen is kan bijdragen aan een positieve cultuurverandering. Daarbij ziet indiener het handvest voor zich als kader voor vakmanschap, waarmee de uitvoering wordt geholpen om meer invulling te geven aan de bedoeling van hun werk, doordat dit onderdeel wordt van hun taakomschrijving. Dat kan al een cultuuromslag op zich teweegbrengen. Een gezamenlijk werkkader kan in de organisatie ook een gezamenlijk doel en missie in het handelen brengen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en reactie van de indiener

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief «Initiatiefnota van het lid Inge van Dijk over bescherming van de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers». Deze leden onderschrijven het grote belang van praktische rechtsbescherming aan alle belastingbetalers en toeslagontvangers volledig. De noodzaak om deze rechtsbescherming op een toegankelijke manier ter beschikking te stellen wordt, zoals het lid Inge van Dijk ook terecht omschrijft, verder onderstreept door de ervaringen uit het recente verleden met de toeslagenaffaire. Voorgenoemde leden zijn het lid Inge van Dijk dan ook zeer erkentelijk voor het verzette werk om deze initiatiefnota aan te leveren. Zij hebben over de nota enkele vragen.

Centrale plek fiscale basisrechten

De leden van de VVD-fractie lezen dat de indiener van mening is dat het een meerwaarde heeft om de fiscale basisrechten van belastingbetalers en toeslagenontvangers op een centrale plek in de wet op te nemen. De indiener doet hiervoor enkele suggesties van mogelijke wetten. Zij vragen of de indiener kan aangeven welke van deze suggesties het meest gepast zou zijn voor een dergelijke, gecentraliseerde wettelijke opsomming van basisrechten. Zij vragen eveneens of de indiener de materiele meerwaarde van een dergelijke exercitie nader kan toelichten.

De meerwaarde van een dergelijke exercitie is volgens indiener gelegen in het feit dat mensen zich kunnen beroepen op wetgeving, waar dat niet kan op een handvest. Een handvest omschrijft een werkwijze, maar is *soft law*. Om inwoners de kans te geven zich te kunnen beroepen op hun rechten, is het volgens indiener belangrijk dat zij die rechten ook daadwerkelijk op een laagdrempelige manier kunnen vinden. Indiener heeft twee suggesties gedaan, namelijk de Algemene wet inzake Rijksbelastingen, waar een opsomming van de rechten van belastingplichtigen gepast is.

Voor de rechten van toeslagontvangers acht indiener de Wet inkomensafhankelijke regelingen een gepaste plaats voor een centraal overzicht.

Tot slot lezen zij dat de indiener van mening is dat de basisrechten, zoals zij in wetgeving zijn opgenomen, voor iedereen uitlegbaar en begrijpelijk moeten zijn. Dit voornemen onderschrijven voornoemde leden, maar zij vragen wel of de indiener kan toelichten hoe dit zich verhoudt tot het principe van zorgvuldige wetgeving, wat soms ook enige complexiteit kan vergen.

Indiener is van mening dat er een gerechtvaardigd doel kan zijn voor afwijkende en in bepaalde gevallen complexe regelingen, maar dat dit niet per definitie voor alle afwijkende regelingen geldt. Indiener verwijst voor deze vraag ook naar het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Daarnaast vraagt juist dit besef van complexiteit om een extra inspanningsverplichting van de wetgever om complexiteit zo eenvoudig mogelijk toe te lichten en zo goed als mogelijk vindbaar te maken enerzijds en om inwoners een laagdrempelige ingang te geven als ze vast lopen anderzijds.

Werkdruk en Personeelstekort Belastingdienst en Dienst Toeslagen

De leden van de VVD-fractie lezen dat een voorgesteld handvest opgenomen kan worden in het functieprofiel van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. De leden vragen hoe eventuele extra werkzaamheden als gevolg van dit handvest door de Belastingdienst, mede ook gezien de personeelstekorten, uitvoerbaar kan zijn. Hoe kijkt de indiener naar de extra taak voor de medewerker van de Belastingdienst die de toevoeging in het functieprofiel zou kunnen hebben? In welke mate heeft deze extra taak invloed op de al bestaande hoge werkdruk voor medewerkers van de Belastingdienst? Op welke manier gaat er gewaarborgd worden dat andere onderdelen van de Belastingdienst niet gaan lijden onder deze extra taak? Is indiener het met de leden van de VVD-fractie eens dat het opstellen en wijzigen van functieprofielen een taak en verantwoordelijkheid van de diensten is en moet blijven?

Indiener beoogt niet met bijgaand handvest de werkdruk onevenredig te verhogen. Het gaat om een eenduidig begrip van werkwijze en handvatten voor de diensten. Veel van de opgenomen richtlijnen zijn ook niet nieuw. Indiener verzoekt ook nadrukkelijk het handvest samen met de praktijk en uitvoering uit te werken zodat dit ook aansluit op het werk van de diensten en de programma's die er binnen de diensten al zijn, zodat het handvest hen daadwerkelijk helpt.

Daarnaast is indiener ook van mening dat een handvest als werkkader de diensten ook veel werk kan gaan besparen. Als diensten meer ruimte voelen om proactief te handelen vanuit de rechten van burgers en bedrijven, kan dat er ook toe leiden dat minder mensen zich genoodzaakt voelen in bezwaar te gaan, dat minder klachten worden ingediend en dat minder mensen in de problemen komen, wat aan de andere kant werk voor medewerkers kan gaan verlichten. Dat kan ook het vertrouwen in de diensten terugbrengen, wat deze effecten nog verder kan versterken.

Ook lezen de leden van de VVD-fractie dat belastingbetalers en toeslagenontvangers van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen een proactieve houding mogen verwachten. Ook zal er in alle overheidscommunicatie beschreven staan welke acties zij kunnen nemen als zij het er niet mee eens zijn, inclusief contactgegevens met wie ze contact op kunnen nemen bij vragen. Hierbij vragen de leden hoe de indiener de praktische

uitvoering van deze voornemens concreet voor zich ziet. Door wie worden deze extra taken uitgevoerd binnen de Belastingdienst en Dienst Toeslagen? Worden voor deze taken nieuwe functieprofielen gemaakt en extra medewerkers aangenomen? Realiseert indiener zich dat het gaat om massale processen en hoe past volgens indiener de beoogde werkwijze hierbij?

Indiener beoogt niet allerlei nieuwe ingangen en informatiepunten in de diensten te organiseren. Het nummer van de dossierbehandelaar wordt dikwijls genoemd als waardevol. Echter, indiener is niet van mening dat dat op dit moment haalbaar is. Indiener is wel van mening dat overheidscommunicatie vaak nog te complex is en onvoldoende duidelijk en eenduidig alle stappen weergeeft die inwoners kunnen nemen, soms juist ook door de grote automatisering van die communicatie. Daar kan een verbeteringslag worden gemaakt. De diensten werken al aan een digitaal portaal waar brieven en overzichten gevonden kunnen worden. Indiener ziet daarin ook een goede kans tot verbetering. De digitale omgeving kan ook als laagdrempeliger worden ervaren, dan fysieke brieven die vaak onrust oproepen. Zo kan de Belastingdienst geautomatiseerd een hele stapel blauwe brieven sturen als zij één te veel betaalde post verrekenen over een aantal openstaande posten. Dat kan de ontvanger die de hele stapel ziet onnodig veel stress opleveren.

Menselijke maat en Belangenbehartiger

De leden van de VVD-fractie zijn het volledig eens met indiener dat de menselijke maat gehanteerd moet worden met vertrouwen als uitgangspunt. Ook vinden de leden dat de Onafhankelijke Belangenbehartiger hier een grote rol in kan spelen bij zaken waar conflict over ontstaat. Hoe ziet de indiener de rol van de Onafhankelijke Belangenbehartiger voor zich? Welke bevoegdheden heeft en krijgt de Onafhankelijke Belangenbehartiger bij zaken waar een conflict over ontstaat? In hoeverre kan de Onafhankelijke Belangenbehartiger juridische procedures voorkomen bij zaken waar een conflict over ontstaat? Hoe wordt de legitimiteit van een dergelijke behartiger verzekerd?

Op 12 juni heeft de Kamer een brief ontvangen met het advies van de Kwartiermaker en een kabinetsreactie juist op deze punten. Wat indiener betreft moet de Onafhankelijk Belangenbehartiger direct toegang hebben tot de dossiers die aan hem worden voorgelegd en beoordeelt hij daarbij of de handelwijze van de Belastingdienst of de Dienst Toeslagen alle mogelijkheden binnen de specifieke wet- en regelgeving, maar ook de ruimte binnen het recht heeft benut om in het dossier een beslissing te maken die aansluit bij de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. De belangenbehartiger kan de gevolgen van de beslissing pauzeren, de belanghebbende horen en heeft doorzettingmacht om een dossier waar hij tot een ander conclusie komt dan de behandelaar te escaleren met als doel de beslissing te wijzigen. Als de onafhankelijke belangenbehartiger het standpunt van de behandelaar bevestigt, kan de belangenbehartiger ook een belangrijke rol spelen in het in gesprek gaan met de belanghebbende. Daarnaast heeft de belangenbehartiger een belangrijke signalerende functie voor zowel de Belastingdienst, als ook voor ons als wetgever om problemen waar inwoners veelvuldig tegenaan lopen aan te pakken. Dat kunnen we doen door in te grijpen in het proces, of met wetgevingsvoorstellen te komen.

Informatie en gegevens bescherming

De leden van de VVD-fractie lezen dat belastingbetalers en toeslagenontvangers mogen verwachten dat alle informatie die zij aan de Belastingdienst of Dienst Toeslagen verstrekken niet openbaar wordt gemaakt of met derden wordt gedeeld. Hoe verhoudt dit zich tot bijvoorbeeld het doel om teveel ontvangen steun zoveel mogelijk te voorkomen, waarvan het denkbaar is dat bepaalde mate van gegevensuitwisseling soms noodzakelijk kan zijn?

Indiener vindt het gerechtvaardigd om informatie uit te wisselen waarvoor een grondslag in de wet is opgenomen, of waarvoor de toestemming van belanghebbende is gevraagd. Indiener is het met de leden van de VVD-fractie eens dat er situaties zijn waarin uitwisseling van gegevens meerwaarde heeft, als die tot doel hebben om inwoners zo goed mogelijk te ondersteunen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie en reactie van de indiener

De leden van de NSC-fractie danken de indiener voor haar initiatiefnota en kijken uit naar een constructief vervolg. Deze leden onderschrijven het belang van bescherming van de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers. Zij hebben nog een paar vragen en/of suggesties.

De leden van de NSC-fractie vragen hoe de indiener aankijkt tegen een goede, laagdrempelige en toegankelijke sociale advocatuur, die ook toegankelijk moet zijn voor fiscale zaken. En hoe kijkt de indiener aan tegen alternatieve en laagdrempelige vormen van geschilbeslechting, zoals bijvoorbeeld fiscale mediation?

Indiener ondersteunt deze mogelijkheden van harte en zou hier eveneens graag nader onderzoek naar willen. Daarbij onderzoekt indiener ook graag out-of-the-box mogelijkheden zoals een toevoeging voor belastingadviseurs in fiscale zaken, omdat advocaten deze expertise vaak niet hebben.

Is de indiener het met de leden van de NSC-fractie eens dat communicatie met de overheid altijd in begrijpelijk Nederlands opgesteld dient te zijn? En is de indiener het in dat verband met deze leden eens dat er een direct loket moet komen waar burgers onbegrijpelijke brieven naartoe kunnen sturen en dat dit loket het bestuursorgaan aanspreekt en kan verplichten om een nieuwe brief te sturen?

Indiener is het hier inderdaad mee eens. Het lijkt indiener het onderzoeken waard »een dergelijk loket in te stellen.

Ook vragen de leden van de NSC-fractie of de indiener het met deze leden eens is dat formele correspondentie contactgegevens dient te bevatten van de behandelend ambtenaar, zodat burgers bij vragen en opmerkingen persoonlijk contact kunnen opnemen.

Indiener vindt dit een goed streven, maar ziet dat gezien de capaciteitsbeperkingen bij de Belastingdienst op dit moment niet als haalbaar. Dit vergt immers een grote structuurwijziging van de Belastingtelefoon naar de dossierbehandelaars. Dat vereist ook andere kwaliteiten en opleiding. Dat neemt niet weg dat wel onderzocht zou kunnen worden hoe dit op termijn wel mogelijk gemaakt kan worden en wat daarvoor nodig is.

Steunt de indiener de visie van de leden van de NSC-fractie dat indien burgers inzage wensen in hun eigen fiscale dossier, de belastingdienst de meest verregaande vorm van transparantie moet nastreven en dat «eigen dossier» ook in ieder geval «stukken van intern beraad» omvat?

Indiener vindt dat iedere burger de informatie en stukken waarop hij of zij recht heeft moet kunnen ontvangen. Als daaronder ook stukken van intern beraad vallen, dan moeten ook deze stukken (rekening houdende met de AVG en privacyregelgeving) gedeeld worden.

Steunt de indiener de wens van de leden van de NSC-fractie dat naast een voorgevulde aangifte inkomstenbelasting, de dienst ook moet zorgen voor voorgevulde aanvraagformulieren voor toeslagen? En dat dit mogelijk ook zou moeten gelden voor andere inkomensafhankelijke regelingen?

Indiener ziet de meerwaarde van de voorgevulde aangifte inkomstenbelasting, omdat die het voor burgers mogelijk maakt op eenvoudige wijze een correcte aangifte in te dienen. Of dit eveneens mogelijk en uitvoerbaar is voor toeslagen of inkomensafhankelijke regelingen die op dit moment niet op basis van vaststaande gegevens moeten worden aangevraagd, vindt indiener moeilijk te beoordelen. Indiener vindt dit zeker het onderzoeken waard, omdat het doenvermogen van burgers hiermee aanzienlijk zou worden vergroot en het ook een meer proactieve houding betekent om mensen te brengen waar zij recht op hebben. Ook zouden hiermee terugvorderingen op basis van onjuiste informatie kunnen worden voorkomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie en reactie van de indiener

De leden van de BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de initiatiefnota van het lid Inge van Dijk.

Op pagina zes schrijft de indiener het volgende over de communicatie van dienst Toeslagen: *«Dat betekent dat helder wordt gecommuniceerd over de hoogte van te ontvangen of betalen bedragen, en hoe die zijn opgebouwd. Ook wordt in deze communicatie helder aangegeven wat iemand kan doen wanneer een bedrag niet klopt, of wanneer een betalingsregeling nodig is.»* Is niet juist het probleem dat er veranderingen in het inkomen optreden bij burgers en dat zij deze zelf moeten doorgeven? Om deze reden wordt er vaak teruggevorderd. Wat kan de overheid daar in verbeteren volgens indiener, ook op het vlak van communicatie?

Indiener is het met de leden van de BBB-fractie eens dat doorgeven van elke wijziging in inkomen bij het aanvragen van toeslagen (te) veel van mensen vraagt. Fouten hierin brengen altijd het risico op terugvorderingen met zich mee. Dit zorgt voor onzekerheid en maakt het soms spannend om een toeslag aan te vragen. Wat indiener betreft kan de communicatie hierover veel beter. De uitleg op de website en in de app bijvoorbeeld zijn volgens indiener op dit moment nog summier of technisch. Meer stap-voor-stap toelichting zou daarbij kunnen helpen. Nog beter zou het zijn om deze systematiek aan te passen, zodat de last bij de burger wordt weggenomen.

Volgens indiener is verbetering van de communicatie echter niet alleen op dit vlak nodig. Het is altijd belangrijk dat in de communicatie van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen klantgerichte informatie en toelichting worden opgenomen, dat duidelijke vervolgstappen zijn

beschreven en dat de mogelijkheden voor contact en hulp zijn opgenomen. En dat alles in zeer begrijpelijke taal.

Op pagina zeven schrijft indiener nog het volgende over bezwaarprocedures: *«Hierbij wordt de menselijke maat gehanteerd met vertrouwen als uitgangspunt. Het hanteren van de menselijke maat vereist ook menselijk contact, waar en wanneer dat nodig is. Daarom wordt behalve de mogelijkheid om schriftelijk in bezwaar te gaan, ook de mogelijkheid geboden deze mondeling toe te lichten en in gesprek te gaan, zodat mensen zich gehoord en gezien voelen.»* Zou het aangaan van fysieke gesprekken geen uitzonderlijke last leggen op de uitvoering volgens de indiener? Hoe definieert indiener de menselijke maat? Betekent dit dat er in bepaalde gevallen afgeweken mag worden van de wet door middel van uitzonderingen? En in welke mate?

In het verleden had de Belastingdienst meer fysieke locaties en mogelijkheden voor mensen om in contact te treden. Indiener vindt het belangrijk dat de beperkte mogelijkheden die daar nu voor zijn worden uitgebreid. Op dit moment worden bijvoorbeeld al meer steunpunten ingericht. Maar mondelinge toelichting kan bijvoorbeeld ook telefonisch worden georganiseerd. Als dit ook tot gevolg heeft dat mensen meer vertrouwen krijgen, zich gehoord voelen en dat minder vaak tot beroep wordt overgegaan, kan dat ook minder druk op de uitvoering betekenen.

De menselijke maat houdt volgens indiener in dat alle relevante individuele feiten en omstandigheden van de belanghebbende worden meegewogen bij het toepassen van de wet en het recht door de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. De wet is niet altijd zwart-wit en laat, binnen de wettelijke kaders, interpretatieruimte, ook met inachtneming van algemene rechtsbeginselen. Die ruimte moet worden gebruikt. Dat betekent volgens indiener niet dat zomaar kan worden afgeweken van wetten, tenzij onder een hardheidsclausule, omdat dit zorgt voor willekeur en het vertrouwen in de wet ondermijnt. Als de wet echt onwenselijke uitkomsten heeft, moet dat volgens indiener direct worden gesignaleerd richting de wetgever en is het aan de wetgever de wet aan te passen.

Tot slot hebben de leden van de BBB-fractie een vraag over de uitgangspunten voor handhaving, uiteengezet door indiener op pagina acht. De indiener schrijft daar: *«De Belastingdienst en Dienst Toeslagen kiezen om hun doel te bereiken steeds voor het middel dat niet meer dan nodig ingrijpt in het leven van de belastingbetaler of toeslagontvanger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Daarbij wegen zij steeds af of een minder zwaar middel voor het doel dat zij wil bereiken kan worden ingezet.»* In hoeverre betekent dit dat er voor eenzelfde doel in vergelijkbare situaties afwijkende middelen of handhaving worden ingezet? Is de indiener van mening dat er nooit mag worden gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel en dat elke toeslaggerechtigde in de basis dezelfde behandeling verdient?

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden. Niet elk geval is gelijk. De Belastingdienst en Dienst Toeslagen moeten volgens indiener in het voorliggende geval overwegen wat geschikt en proportioneel is, afhankelijk van de individuele feiten en omstandigheden. Daarbij moet het uitgangspunt zijn dat het middel niet meer ingrijpt dan nodig en evenredig is aan het doel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie en reactie van de indiener

De leden van de SGP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende initiatiefnota. Zij danken de indiener voor het opstellen hiervan. Deze leden onderschrijven het doel van de nota, namelijk het verbeteren van de praktische rechtsbescherming van burgers en bedrijven. Zij hebben nog enkele vragen bij de volgende paragrafen van de initiatiefnota.

2. Rechten van Belastingbetalers en Toeslaggerechtigden

De leden van de SGP-fractie lezen dat het de wens is van de indiener dat de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers, die nu verspreid zijn over meerdere wetten, op een centrale plek in de wet worden vastgelegd. Zij noemt daarbij als voorbeeld de AWR of de Awir. Hoe stelt de indiener dit concreet voor? Worden de relevante artikelen dan naar een andere wet overgeplaatst? Wordt het daardoor niet juist minder overzichtelijk? Deze leden wijzen erop dat de AWR gericht is op alle belastingen, terwijl de Awir juist meer toeziet op inkomensafhankelijke regelingen, zoals Toeslagen. Deze leden zien meerwaarde in het verbeteren van de toegankelijkheid van rechten, maar vragen zich af of de voorgestelde manier de juiste is.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst indiener op het eerder gegeven antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over een centrale plek voor basisrechten. Indiener is voor belastingbetalers en toeslagontvanger die geacht worden de wet te kennen, ook mogelijk moet zijn die wet dan te kunnen begrijpen. Deze initiatiefnota gaat over rechtsbescherming en spitst zich toe op kenbaarheid van de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers. Het gaat indiener erom dat basisrechten, zoals gebruikelijke termijnen of wanneer je bezwaar of beroep kunt indienen in de wet staan. Natuurlijk bestaan er afwijkingen op de basisrechten. Zoals ook in antwoord op de vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie aangegeven, zijn sommige afwijkingen te rechtvaardigen, maar kan er ook kritisch worden gekeken wanneer zulke afwijkingen geen doel dienen.

3. Praktische rechtsbescherming in belastingzaken

De indiener merkt terecht op dat rechtmatige uitvoering van wetgeving onrechtvaardig kan zijn of voelen door de kwaliteit van wetgeving, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Het verbeteren van de wetgeving zelf kan daarom ook al stevig bijdragen aan de rechtsbescherming van burgers en bedrijven. Deelt de indiener deze mening? En kan het opstellen van het Handvest niet ook bijdragen aan het verbeteren van wetgeving (door aanpassing)? Is het in den brede niet vaak het geval dat wetgeving te weinig ruimte biedt voor maatwerk en voor het toepassen van de menselijke maat, waar de rechtsbescherming onder lijdt?

Indiener is het zeer met de leden van de SGP-fractie eens dat het verbeteren van wetgeving stevig kan bijdragen aan rechtsbescherming. Ook is indiener het met deze leden eens dat toepassing van een handvest aanleiding kan geven voor verbetering van de wet, als die niet uitwerkt zoals bedoeld. Het handvest kan ook een aanmoediging voor de uitvoering zijn om alle ruimte die wet en recht bieden te benutten door steeds weer kritisch te kijken hoe wetgeving is bedoeld en hoe deze moet worden toegepast op het specifieke geval, en welke algemene rechtsbeginselen daarbij in acht moeten worden genomen.

4. Voorstel voor een handvest voor praktische rechtsbescherming van belastingbetalers en toeslagontvangers

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel voor de inhoud van een mogelijk Handvest. Deze leden kunnen in algemene zin deze inhoud onderschrijven. Wel vragen deze leden aandacht voor de positie van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. De positie van belasting- en toeslagontvangers wordt terecht versterkt. Dit betekent echter ook dat er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij de genoemde diensten. Zijn de eisen waaraan deze diensten moeten voldoen volgens het voorgestelde Handvest ook daadwerkelijk haalbaar? En zo nee, hoe kunnen de Belastingdienst en Dienst Toeslagen hierbij ondersteund worden?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst indiener naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie bij werkdruk en personeelstekort bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen.

5. Aanbevelingen

De leden van de SGP-fractie vragen of de indiener, bij het verbeteren van de rechtsbescherming van burgers en bedrijven, ook een rol ziet weggelegd voor de politiek.

Daarnaast zijn de leden van de SGP-fractie van mening dat de rechtsbescherming van burgers en bedrijven in fiscale zaken ook vaak aangetast wordt door de kwaliteit van wetgeving. Het Handvest, zoals voorgesteld door de indiener, kan zeker bijdragen aan het verbeteren van de rechtsbescherming. Het verbeteren van wetgeving, zoals het bieden van ruimte voor het toepassen van de menselijke maat, is een andere manier. De leden hopen dat ook deze route opgepakt wordt, zodat de rechtsbescherming ook via die manier verbeterd kan worden.

Indiener vindt dat er bij het verbeteren van rechtsbescherming van burgers en bedrijven een zeer belangrijke rol ligt voor de politiek als medewetgever. De politiek moet constant oog hebben voor de uitwerking van wet- en regelgeving in praktijk en hoe de rechten van de burgers en bedrijven die zij als volksvertegenwoordigers vertegenwoordigen worden toegepast en beschermd. Indiener beoogt daarmee ook juist de verbetering van de wetgeving, zoals het bieden van ruimte voor het toepassen van de menselijke maat, zodat de kwaliteit van de wet recht doet aan de leefwereld van burgers en bedrijven.