

36 502 Initiatiefnota van het lid Inge van Dijk over
 bescherming van de rechten van belastingbetalers en
 toeslagontvangers

Nr. 3 Brief van de staatssecretarissen van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2024

Op 15 februari heeft het lid Inge van Dijk (CDA) een initiatiefnota ingediend over de bescherming van de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers¹. De vaste commissie voor Financiën heeft de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingen verzocht om namens het kabinet een reactie aan uw Kamer op deze initiatiefnota te sturen. In deze brief geven wij deze reactie.

Het lid Inge van Dijk stelt in de initiatiefnota dat rechten van burgers en bedrijven duidelijk, begrijpelijk en vindbaar in de wet moeten staan. Daarnaast moet voor burgers en bedrijven duidelijk zijn wat zij van de Belastingdienst, de Douane en Dienst Toeslagen kunnen verwachten bij het uitoefenen van deze rechten. Zij geeft daarbij aan dat er al goede stappen worden gezet voor het verbeteren van de praktische rechtsbescherming van burgers en bedrijven.

Ook wij zien dat we goede stappen zetten in het verbeteren van de praktische rechtsbescherming van burgers en bedrijven. Wij zijn het met de initiatiefnemer eens dat de rechten en plichten van burgers en bedrijven duidelijk, begrijpelijk en vindbaar moeten zijn zodat zij weten waar zij aan toe zijn als ze te maken hebben met de Belastingdienst, de Douane of Dienst Toeslagen. De initiatiefnota heeft ook rechtstreeks effect voor de Douane bij de uitoefening van de taken die onder de reikwijdte van de Algemene wet inzake rijksbelastingen vallen, namelijk de heffing van binnenlands accijns en verbruiksbelasting. Bij de uitwerking van de voorstellen zullen ook de andere taken van de Douane, zoals het innen van douanerechten, zo veel als mogelijk worden meegenomen.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 502, nr. 2.

Er is altijd ruimte voor verbetering op het gebied van rechtsbescherming van burgers en bedrijven. Wij verwelkomen dan ook deze initiatiefnota en de aandacht voor dit onderwerp. Voor het kabinet is het een belangrijk speerpunt om continue te monitoren en beoordelen of verbetering mogelijk is. Het kabinet juicht initiatieven op het terrein van verbetering van rechtsbescherming dan ook toe en wil hier ook zelf verdere stappen in zetten, in aanvulling op de waarborgen die op dit vlak al bestaan bij de uitvoeringsdiensten. Op dit moment kunnen belastingplichtigen bijvoorbeeld terecht bij de balies en steunpunten van de Belastingdienst of gebruik maken van "Hulp bij aangifte". Voor toeslaggerechtigden zijn er balies en steun- en servicepunten door het gehele land waar zij terecht kunnen met (hulp)vragen. Bij Dienst Toeslagen wordt daarnaast veel gedaan in het kader van de burgerbelofte 'U krijgt waar u recht op hebt'.

Om de maatschappelijke behoefte aan meer duidelijkheid handen en voeten te geven, bouwt het lid Inge van Dijk met deze initiatiefnota voort op een recent ingediende petitie van de Bond voor Belastingbetalers², verschillende adviezen en onderzoeken³ door twee voorstellen voor te leggen aan de Kamer:

1. Het kabinet opdracht geven te onderzoeken hoe de rechten van belastingbetalers en toeslagontvangers volledig, begrijpelijk en op een centrale plek in de wet kunnen worden verankerd; en
2. Het kabinet opdracht geven samen met relevante partijen een handvest praktische rechtsbescherming van belastingbetalers en toeslagontvangers op te stellen en te implementeren in de uitvoering.

Beide voorstellen kunnen volgens de initiatiefnemer een belangrijke bijdrage leveren aan de praktische rechtsbescherming van burgers en bedrijven in belasting- en toeslagzaken, en daarmee ook aan het herstel van vertrouwen in de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Wij zullen hieronder ingaan op de twee voorstellen.

Centrale verankering van rechten in de wet

Het eerste voorstel in de initiatiefnota is door het kabinet te laten onderzoeken hoe de rechten van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden volledig, begrijpelijk en op een centrale plek in de wet verankerd kunnen worden. Het is belangrijk dat het voor burgers duidelijk is wat hun rechten en plichten zijn in belasting- en toeslagzaken. Wij zouden daarbij graag nadenken over hoe meer duidelijkheid kan worden bewerkstelligd.

Het huidige kader van wet- en regelgeving waarin is geregeld wat de rechten en plichten van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zijn, is neergelegd in verschillende wetten.⁴

² 'Handvest voor de rechten van belastingbetalers', Bond voor Belastingbetalers, 2023. [231116 - BVB - handvest - rechten en plichten - voor belastingbetalers.pdf \(bondvoorebelastingbetalers.nl\)](https://www.bondvoorebelastingbetalers.nl/wp-content/uploads/2023/03/231116-BVB-handvest-rechten-en-plichten-voor-belastingbetalers.pdf)

³ Zoals het adviesrapport 'Burgers beter beschermd' van de Commissie Praktische Rechtsbescherming in Belastingzaken. Raadpleegbaar via tweedekamer.nl. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 820

⁴ De rechten van burgers voor het gehele bestuursrecht zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de Algemene wet inzake rijksbelastingen, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Algemene Douanewet staan afwijkingen van de regels in de Awb die

Bij de totstandkoming van die wetten is voor deze systematiek gekozen. Daar is onder meer voor gekozen omdat rechten en plichten voor een toeslaggerechtigde net iets anders zijn dan voor een belastingplichtige. Het kabinet is het met de indiener eens dat deze systematiek als complex kan worden ervaren. Het aanpassen van wet- en regelgeving is naar onze mening echter niet het meest passende middel om (bestaande) rechten en plichten transparanter te maken. Wij schatten bovendien in dat aanpassingen in de huidige systematiek van wet- en regelgeving gepaard gaan met nadelen en risico's die niet opwegen tegen de mogelijke voordelen die deze ingrijpende wetstechnische operatie kan bieden voor de belastingplichtige of de toeslaggerechtigde. Hierbij kan worden gedacht aan het risico dat er juist onduidelijkheid kan ontstaan door de vele toe te voegen verwijzingen naar definities of artikelen uit heffingswetten. Daardoor moet evengoed in die andere wetten worden gekeken of bijvoorbeeld een bepaalde uitzonderingssituatie wel of niet van toepassing is. Een burger zal bovendien misschien niet snel in de wet zelf kijken als men wil weten wat de rechten en plichten zijn gelet op onder meer de vaak technische formuleringen. Dat neemt niet weg dat de begrijpelijkheid van rechten en plichten van burgers en bedrijven van belang is, en dat bijvoorbeeld gezien kan worden of en hoe de communicatie hierover door de uitvoeringsdiensten, bijvoorbeeld op hun websites, verbeterd kan worden.

Een handvest

Het tweede voorstel dat in de initiatiefnota wordt gedaan, is om te komen tot een handvest om de praktische rechtsbescherming van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden te verbeteren. Daarnaast moet het handvest ook: "een handelingskader bieden wanneer een vraag ontstaat op het snijvlak van een formeel juridische wettekst en praktische toepassing daarvan."

Voor de vormgeving van een handvest zijn verschillende mogelijkheden. In de initiatiefnota wordt een voorbeeld gegeven van hoe een handvest zou *kunnen* worden vormgegeven. De

specifiek belastingplichtigen of toeslaggerechtigden gelden. In bepaalde heffingsweten zijn nadere regels hierop te vinden die alleen voor die wet gelden. Daarnaast zijn er diverse wetten en regelingen die rechten bieden op het gebied van bijvoorbeeld privacy en gegevensverwerking, die een breder toepassingsbereik hebben dan enkel de fiscaliteit of toeslagen.

Amerikaanse Taxpayer Bill of Rights zou daarbij als inspiratiebron gebruikt kunnen worden.

De introductie van een handvest omarmen wij. We zijn het met het lid Inge van Dijk eens dat een handvest een nuttige toevoeging kan zijn voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Een handvest kan, mits goed vormgegeven, hen meer duidelijkheid bieden over wat ze mogen verwachten als ze te maken hebben met de Belastingdienst, de Douane of Dienst Toeslagen. Wij zijn dan ook graag bereid om te verkennen hoe en door wie een handvest zou kunnen worden vormgegeven. Daarbij is het belangrijk stil te staan bij de vraag wat het gewenste doel is van een handvest en wat de rechtskracht daarvan zou moeten zijn.

Doel handvest

Het lid Inge van Dijk benoemt in de initiatiefnota twee hoofdoelen voor het handvest:

- (i) het verbeteren van de rechtsbescherming van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden; en
- (ii) het bieden van een kader voor medewerkers van uitvoeringsdiensten bij het gebruiken van discretionaire ruimte die de wet biedt.

Hoewel deze doelen in elkaars verlengde liggen, vragen zij om een verschillende aanpak.

(i) het verbeteren van de rechtsbescherming van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden.

Met een handvest kan worden bereikt dat belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zich beter bewust zijn van de rechten die zij hebben in hun belasting- en toeslagzaken. Dit komt de praktische rechtsbescherming ten goede en komt ook voor een deel tegemoet aan het hierboven genoemde streven te voorzien in een goed vindbare centrale plek met informatie over de beschikbare middelen voor rechtsbescherming. Zoals het lid Inge van Dijk voorstelt, is het belangrijk dat de invulling van een handvest in samenspraak met betrokken partijen wordt uitgewerkt.

Daarnaast vinden wij het belangrijk dat belastingplichtigen en toeslaggerechtigden naast hun rechten, weten welke plichten zij

hebben. Een goed functionerend heffings- en toeslagensysteem vereist namelijk een goed samenspel tussen rechten en plichten. In een handvest dient dus ook aandacht te zijn voor de plichten van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden.

(ii) een kader voor medewerkers van de uitvoeringsdiensten bij het gebruiken van discretionaire ruimte die de wet biedt.

Wij zijn het met het lid Inge van Dijk eens dat het noodzakelijk is dat medewerkers van de Belastingdienst, de Douane en Dienst Toeslagen gebruik maken van de discretionaire bevoegdheid die de wet biedt. Goed gebruik maken van een dergelijke bevoegdheid en dus het benutten van de geboden handelingsruimte draagt bij aan het dienstverlenend handelen en het bieden van maatwerk. Binnen de uitvoeringsdiensten bestaan hier ook al de nodige initiatieven voor. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan activiteiten die zien op versterking van fiscaal-juridisch vakmanschap, bijvoorbeeld via de opleiding Ruimte in het recht en de methodiek van casusdialogen. Deze initiatieven helpen om in de praktijk invulling te geven aan de wijze waarop de handelingsruimte kan worden benut. Daarnaast kan ook worden gedacht aan de Stella-teams⁵, die zijn ingericht om dreigende schrijnende situaties te herkennen zodat vervolgens binnen de handelingsruimte gezocht kan worden naar oplossingen. Wij hechten aan het voortzetten van de vele initiatieven op dit vlak binnen de diensten.

Nader invulling geven aan de handelingsruimte middels een 'handelingskader' kan echter ook een nadelig bijeffect hebben. Door regels te stellen om die handelingsruimte in te vullen en nog meer in te kaderen, wordt de discretionaire bevoegdheid en daarmee de handelingsruimte juist beperkt. Dit werkt belemmerend voor de ruimte die er is om maatwerk voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden te bieden.

Een handvest voor belastingplichtigen en een handvest voor toeslaggerechtigden

In de initiatiefnota wordt geen onderscheid gemaakt tussen belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. De rechtsbescherming

⁵ Kamerstukken 2021/2022, 31 066, nr. 886.

voor beide doelgroepen is weliswaar op hoofdlijnen hetzelfde, maar heeft andere rechtsgronden. Naar ons idee is de begrijpelijkheid voor burgers en bedrijven aanleiding om twee handvesten op te stellen, één voor belastingplichtigen⁶ en één voor toeslaggerechtigden. Om ervoor te zorgen dat een handvest zoveel mogelijk tegemoet komt aan wat nuttig is voor burgers en bedrijven, is het van belang dat maatschappelijke organisaties goed worden betrokken bij de totstandkoming hiervan.

Vervolg

Wij volgen de behandeling van deze nota door uw Kamer met belangstelling en we kijken er dan ook naar uit om in een mogelijk komend debat of notaoverleg nader van gedachten te wisselen over dit onderwerp. Versterking van de rechtsbescherming van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden staat hoog op de agenda van het kabinet en we staan open voor maatregelen die de rechtsbescherming kunnen versterken.

De staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

⁶ De rechten en plichten van burgers en bedrijven als belastingplichtigen zijn nagenoeg hetzelfde, en vereisen naar onze mening dus geen apart handvest. Wel zou in een handvest voldoende aandacht moeten zijn voor de verschillen tussen deze twee groepen.