

Concept startnotitie

1. Taak en doelstelling van de Commissie praktische rechtsbescherming

Het doel van deze commissie is om, vanuit het burgerperspectief, de praktische rechtsbescherming in kaart te brengen en aanbevelingen ter verbetering hieromtrent te doen.

De taak van de commissie is het uitbrengen van advies over de wijze waarop de Belastingdienst in belastingzaken uitvoering geeft aan de bestaande middelen van rechtsbescherming, om binnen de wettelijke kaders en de grenzen van de uitvoering de rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers zo goed mogelijk te waarborgen.

Deze taak valt uiteen in drie deelvragen:

- a. Hoe is het volgens de commissie in algemene zin met de praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken gesteld;
- b. Welke mogelijkheden tot verbetering van de praktische rechtsbescherming zijn er volgens de commissie, binnen het bestaande wettelijke kader; en
- c. Kan extern toezicht op de Belastingdienst volgens de commissie van toegevoegde waarde zijn voor de praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken en zo ja, op welke wijze(n).

Deelvragen nader gespecificeerd:

- a. **Hoe is het volgens de commissie in algemene zin met de praktische rechtsbescherming van belastingplichtigen gesteld?**
 - Tegen welke hindernissen lopen burgers en kleine ondernemers aan in de praktijk?
 - Zijn de burger en de kleine ondernemer op de hoogte van de mogelijkheden die de rechtsbescherming hen biedt in de praktijk en in hoeverre maken zij daar gebruik van?
 - Hoe worden zij binnen de kaders van de bestaande praktische rechtsbescherming benaderd?
 - Gevraagd wordt aan de commissie om bij het onderzoek de klachten en bezwaren uit de maatschappij te analyseren. Waar lopen burgers en kleine ondernemers op dit moment tegen aan? Welke hindernissen ervaren zij?
 - Daarnaast kan als onderdeel van dit onderzoek in gesprek worden gegaan met een afvaardiging van medewerkers van de Belastingdienst, met burgers en kleine ondernemers en met klokkenluiders.
- b. **Welke aanbevelingen ter verbetering van de bestaande (praktische) rechtsbescherming doen de leden van de onafhankelijke adviescommissie n.a.v. bovenstaande resultaten?**
 - Hierbij kan gedacht worden aan een breed palet aan aanbevelingen om de praktische rechtsbescherming in de uitvoering en in de communicatie te verbeteren.
 - De commissie wordt gevraagd om waar mogelijk aanbevelingen te doen binnen het bestaande (wettelijke) kader. Mocht uit het onderzoek blijken dat er een dringende noodzaak is tot wetswijziging(en), dan behoort dit ook tot de mogelijkheden.
- c. **Kan extern toezicht op de Belastingdienst volgens de commissie van toegevoegde waarde zijn voor de praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken?**
 - De adviescommissie wordt gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden en meerwaarde van een onafhankelijk orgaan voor (kwaliteits)toezicht in belastingzaken. Is er op basis van het onderzoek te stellen dat er nut en noodzaak is voor (aanvullend) extern toezicht op de Belastingdienst?
 - Als onderdeel hiervan wordt ook gevraagd om de praktische rechtsbescherming in andere landen te onderzoeken. In het bijzonder wordt aandacht gevraagd voor landen die een

onafhankelijk controleorgaan hebben dat toezicht houdt op de belastingdienst, zoals de Amerikaanse "Tax Advocate", of een vergelijkbaar orgaan. Indien zo iets vergelijkbaars ook wenselijk is voor Nederland, wordt gevraagd dit op te nemen in de aanbevelingen of verbeterpunten.

De commissie is bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te formuleren en deze te onderzoeken en te beantwoorden, indien zij dat dienstig acht aan haar opdracht.

2. Start van het onderzoek

Toeslagenaffaire (nog verder aan te vullen).

Uit de brief van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 19 februari 2020 blijkt dat het doel van het onderzoek is om te komen tot een mogelijke verbetering van de praktische rechtsbescherming van de burger en kleine ondernemers in belastingzaken.¹ Uit deze brief van de Staatssecretaris van Financiën volgt dat vanwege de focus op de toeslagenaffaire eerst invulling is gegeven aan het deel van de motie dat ziet op de toeslagzaken. De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen komt daarbij tot de volgende conclusie:

"De derde deelvraag aan de commissie betreft de praktische rechtsbescherming van de toelagerechtigden en mogelijke verbeteringen daarin. Die vraag vloeit vermoedelijk mede voort uit een door de heer Omtzigt ingediende motie, waarin werd gevraagd om een extern onderzoek naar mogelijke verbetering van de praktische rechtsbescherming van de burger in belasting- dan wel toelagzaken.⁹⁴ Zowel de vraag als de motie lijken te berusten op de vooronderstelling dat als de toegang tot rechtsbescherming praktisch beter zou functioneren, een gang van zaken als in het CAF 11-dossier en schrijnende gevolgen zoals die in beeld zijn gekomen, niet zouden zijn voorgekomen. Die vooronderstelling is niet juist. Vastgesteld kan worden dat toelagerechtigden in het CAF 11-dossier hun weg naar de rechtsbescherming goed hebben kunnen vinden.⁹⁵ 80 procent van de betrokken toelagerechtigden diende tenminste één bezwaar in. Van degenen van wie het bezwaar (deels) ongegrond werd bevonden of niet ontvankelijk, vond vervolgens de helft de weg naar de bestuursrechter. Het ADR-rapport laat zien dat de percentages per dossier variëren, maar dat soortgelijke hoge percentages ook in andere CAF-dossiers voorkwamen. De bestuursrechter, die de interpretatie van de wet door Toeslagen steeds had gebillijkt, liet deze beslissingen vrijwel in alle gevallen overeen; zij waren immers in lijn met de vaste jurisprudentie. Ook de vooronderstelling dat de uitkomst in het CAF 11-dossier en de schrijnende gevolgen van handhaving van de KOT-regelgeving meer in het algemeen het gevolg zijn van verkeerde of inhoudelijk onrechtmatige besluitvorming, die in het proces van rechtsbescherming recht had kunnen worden gezet, is niet juist. Zowel in het interim-advies, als in het voorliggende eindadvies wordt geconcludeerd dat de financiële moeilijkheden waarin huishoudens werden gebracht, meestal niet het gevolg waren van onjuiste besluitvorming, maar van de reguliere toepassing van de KOT-regelgeving. Als men dan ook vergelijkbare gevolgen in de toekomst wil voorkomen, is dat minder een kwestie van praktische verbetering in de rechtsbescherming, dan wel van wijziging van de opzet en inrichting van de wettelijke regeling. Er is al gewezen op geluiden die pleiten voor een algehele wijziging van het toelagenstelsel. De commissie acht zich niet geroepen om thans

¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 31066 nr. 600, Brief van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 19 februari 2020, kenmerk 2020-0000021892, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-600.html>.

in antwoord op de gestelde derde vraag voorstellen te ontwikkelen voor een nieuw wettelijk stelsel. Het vervangen van het huidige stelsel, waarin jaarlijks ca. 7,5 mln. toeslagen aan ca. 5,6 mln. huishoudens worden verstrekt, zal niet eenvoudig zijn en geruime tijd vergen. Gelukkig nemen de uitspraken van 23 oktober 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak een belangrijk deel van de druk weg om thans, overijld tot veranderingen over te gaan. De commissie verkent in dit hoofdstuk op hoofdlijnen de implicaties van deze nieuwe jurisprudentie voor de werking van de toeslagenregelgeving in de toekomst. Geconstateerd wordt dat met bepaalde flankerende wijzigingen in het beleid en met een ondersteunende uitvoering, de effecten van deze regelgeving die zich in het verleden hebben voorgedaan, kunnen worden voorkomen, althans drastisch beperkt. Dat geeft ruimte om over een nieuw stelsel grondig na te denken.”²

Kortgezegd, is de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen dus van oordeel dat de schrijnende gevolgen van CAF-11 dossiers niet voorkomen hadden kunnen worden als de praktische rechtsbescherming beter zou functioneren. Dat komt omdat de oorzaken van die schrijnende gevolgen juist liggen in de reguliere toepassing van de KOT-regelgeving en niet zozeer in een onjuiste besluitvorming. Bovendien hebben de meeste toeslaggerechtigden hun weg in de rechtsbescherming wel hebben gevonden. Het interim-advies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen ten aanzien van de institutionele vooringenomenheid van de Belastingdienst Toeslagen komt dan ook voort uit verschillende factoren die hierna kort samengevat aan de orde komen.

De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen heeft op grond van het voorgaande dus ook geen aanbevelingen gedaan in het kader van de praktische rechtsbescherming. Dit neemt niet weg dat die adviescommissie wel in algemene zin een aantal bevindingen en aanbevelingen heeft gedaan om te voorkomen dat burgers ernstig in de knel komen door handelen van de Belastingdienst Toeslagen. Deze commissie heeft een aantal van deze bevindingen geselecteerd op basis van de risico's die in fiscale onderzoeken ook zijn genoemd voor de Belastingdienst (blauw). De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen tot het volgende.³

1. Het is het belangrijkste om ruimte voor maatwerk te bieden. Wat misging bij CAF-11 was dat ambtenaren ten volle gebruik maakten van de regels, blindelings procedures en instructies volgde uit vrees om fouten te maken of verwijten te krijgen en vooral maar te doen wat er werd verwacht. Het organisatorisch splitsen van de Belastingdienst helpt dan ook niet omdat de oorzaken niet hoofdzakelijk liggen in de organisatie en besturing.⁴ (p. 63).
2. Het stelsel van 7,4 mln. toeslagen zou niet kunnen functioneren zonder automatisering maar de onrechtmatige stopzetting van de toeslagen waarvoor nu compensatie⁵ wordt verleend is onder andere veroorzaakt door het ontbreken van een 'knop' voor schorsing van de uitbetalingen (p. 62). Daarnaast werd gebruik gemaakt van (zelflerende)

² J.P.H. Donner e.a., Omzien in verwondering 2, Eindadvies Adviescommissie uitvoering toeslagen, Den Haag 2020, p. 72.

³ @dit moet nog preciezer geformuleerd worden. J.P.H. Donner e.a., Omzien in verwondering 2, Eindadvies Adviescommissie uitvoering toeslagen, Den Haag 2020, par. 5.3 en 5.4.

⁴ L.G.M. Stevens, Coördinatie van werkprocessen in de inkomstenbelasting en bij de toeslagtoekenning blijft dringend gewenst, zéker na het eindrapport van de commissie-Donner, *WFR* 2020/76. Hierin stelt Stevens dat organisatorische splitsing niet gewenst is omdat dan de financiële draagkracht van burgers niet meer goed kan worden gemeten terwijl belastingen en toeslagen juist communicerende vaten zijn. Zie voor literatuur over de rol van aandacht voor de menselijke maat in het belastingrecht onder andere: F.R. Herreveld Fiscale rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid, TFB 2020/1-2 en J. Baron en E. Poelmann, Principles always rings twice, TFB 2020/1-2-2.

⁵ De Staatssecretaris heeft hiervoor € 500 miljoen uitgetrokken. Brief van 23 april 2020@

- risicoclassificatiemodellen die ervoor zorgden dat steeds dezelfde burgers werden gecontroleerd (p. 61).⁶ Digitale besluitvorming is bovendien iets anders dan bestuurlijke besluitvorming door een ambtenaar. Een computer richt zich op de controle van burgers die wel of niet aan bepaalde parameters voldoet terwijl een ambtenaar tracht om de maatschappelijke diversiteit onder de gepaste regels te brengen. Automatisering biedt geen excuus om niet aan de wet – of regelgeving te voldoen. Automatisering vergt nieuwe vormen van openbaarheid, toezicht en kwaliteitscontrole die te grote rechtlijnigheid corrigeren en fouten opsporen ook als de burger niet klaagt (p. 62-64).⁷
3. Er werd gebruik gemaakt van een laag schaalniveau van werknemers waarbij soms zelfs gebruik werd gemaakt van uitzendkrachten (p. 64).⁸
 4. De besluitvorming door het management had teveel de drijfveer om aan de politieke aandacht voor fraudebestrijding tegemoet te komen (p. 63). Bovendien was het budget van de Belastingdienst Toeslagen afhankelijk van de boeteopbrengsten en de kortingen op de toeslagen (Donner duidt dit aan als: 'morele corruptie'). (p. 61).⁹
 5. Het is belangrijk dat de wetgever niet meteen de wet omgooit als iets fout gaat (p. 65).¹⁰
 6. Het zogenoemde 'doenvermogen' van Toeslaggerechtigden is overschat (p. 66).¹¹ Daarnaast was er ook veel te weinig aandacht voor het 'doenvermogen' van de Belastingdienst. (p. 58)
 7. Er is geen mechanisme formeel noch informeel voor signalen vanuit uitvoerend apparaat over het beleid zelf. Onduidelijk is wat er gebeurt met reflecties, suggesties, of kanttekeningen van medewerkers Belastingdienst Toeslagen van de met betrekking tot gevoerd beleid (p. 67).

Deze commissie zal het onderzoek vanaf de bevindingen van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen voortzetten met betrekking tot de praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers bij de heffing en inning van belastingen door de Belastingdienst.

3. Reikwilde onderzoek

Uit de taakstelling van deze commissie volgt dat het onderzoek zich richt op belastingzaken. Douanezaken zullen geen onderdeel uitmaken van het onderzoek. Het onderzoek richt zich dus op de praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers bij de heffing en inning van

⁶ In het belastingrecht wordt eveneens met risicoclassificatiemodellen gewerkt. Zie voor een onderzoek daarna Algemene Rekenkamer, *Datagedreven selectie van aangiften door de Belastingdienst*, juni 2019, p. 19 <<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/06/11/datagedreven-selectie-van-aangiften-door-de-belastingdienst>>.

⁷ Zie voor het fiscale recht: M.B.A. van Hout, *Algemene beginselen van een binair bestuur*, p. 24-28, Den Haag: Sdu 2019

⁸ Zie voor deze risico's in het fiscale recht: 23^e halfjaarsrapportage BD waar staat dat toestroom van bezwaren erg achterloopt (zie ook NL fiscaal maart 2020 Van Eijdsen)@.

⁹ @Dit aspect is naar mijn indruk niet aan de orde bij Belastingdienst (blauw) maar een veelgehoorde klacht is wel dat er vanuit het management te weinig kennis is van het belastingrecht en (te) veel aandacht voor efficiency. Zie hiervoor onder andere L.G.M. Stevens. "Behoeft aan fiscale rechtsbescherming zal alleen maar groter worden", *Weekblad Fiscaal Recht* 2018/236 en arresten over IACK waarbij inspecteurs van de Belastingdienst de instructie hadden gekregen om de controles te beperken (uit kosten oogpunt) en daarna talloze aanslagen Inkomstenbelasting niet meer nagevorderd konden worden omdat het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden was.

¹⁰ @J.L.M. Gribnau (even aan zelf vragen welke publicaties de beste zijn).

¹¹ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 20 februari 2020, nr. 2020-0000027577, V-N 2020/12.3. Bij fiscale wetgeving wordt een toets opgenomen om het 'doenvermogen' te beoordelen als standaard onderdeel bij het wetgevingsproces.

rijksbelastingen (Belastingdienst 'blauw') en niet op douanezaken (Belastingdienst 'groen') of toeslagen (Belastingdienst 'rood').

De Adviescommissie Uitvoering Toelagen heeft geen definitie gegeven van 'praktische rechtsbescherming'. In de literatuur is ook geen definitie voor handen.¹² In de motie van kamerlid Omtzigt is 'praktische rechtsbescherming' omschreven als volgt:

"(..), overwegende dat juridische rechtsbescherming van burgers een belangrijke pijler is van het belastingrecht; constaterende dat in de praktijk soms problemen kunnen ontstaan bij het benutten van deze juridische mogelijkheden, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende kennis bij burgers over de mogelijkheden, onduidelijke communicatie door de Belastingdienst, en conflicterende regelgeving; verzoekt de regering, binnen twee maanden een voorstel aan de Kamer te doen toekomen voor een extern onderzoek naar mogelijkheden tot verbetering van de praktische rechtsbescherming van de burger in belasting- dan wel toeslagzaken."¹³

De commissie definieert praktische rechtsbescherming in het kader van dit onderzoek als volgt:

De mogelijkheid van burgers (en kleine ondernemers) om (al dan niet met behulp van anderen) op een effectieve, toegankelijke, transparante en begrijpelijke manier gebruik te kunnen maken van hun fiscale rechten, waarbij zo nodig ruimte is voor maatwerk, zodat een rechtmatige belastingheffing plaatsvindt.

Daarbij wordt verstaan onder:

- Effectief: doeltreffend in de zin dat bijvoorbeeld burgers niet te lang hoeven te wachten op een beslissing of onnodig veel kosten hoeven te maken om rechtsbescherming te krijgen of hun rechten te kunnen begrijpen.
- Transparant: inzichtelijk in de zin dat het voor burgers duidelijk is wat van ze wordt verwacht en hoe de besluitvorming over hun individuele fiscale positie plaatsvindt.
- Toegankelijk: dat het burgers niet onnodig moeilijk wordt gemaakt om gebruik te kunnen maken van hun rechten.
- Begrijpelijk: dat mensen al dan niet met hulp van anderen hun rechten kunnen begrijpen.
- Maatwerk: de mogelijkheid van individuele rechtsbedeling als regelgeving tot uitzonderlijk onrechtvaardige uitkomsten of ernstige onrechtmatigheden leiden.

Aangezien uit het onderzoek van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen blijkt dat de onrechtmatigheid in de Toeslagenaffaire vooral gelegen was in de rechtmatige uitoefening van de wet, meent deze commissie dat in bovengenoemde definitie 'rechtmatigheid' eigenlijk 'een rechtvaardige belastingheffing' zou moeten zijn. Een 'rechtvaardige belastingheffing' in de zin dat de toepassing van de belastingwetgeving leidt tot een rechtvaardige verdeling van belastinglasten¹⁴. Aangezien de bepaling van een rechtvaardige belastingwetgeving toebehoort aan de democratisch gelegitimeerde wetgever en het niet aan de commissie is om voorstellen te doen om het belastingstelsel te herzien, is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de term 'rechtmatige belastingheffing'. Daar komt bij dat het de uitdrukkelijke taak van deze commissie is om zoveel mogelijk aanbevelingen te doen binnen het bestaande wettelijke kader.¹⁵ Dit neemt niet weg dat de commissie bij constatering van ernstige knelpunten in de fiscale wet- en regelgeving die de

Met opmerkingen []: Ik heb nog mijn twijfels bij deze definitie maar het gaat even over de reikwijdte van het onderzoek. Bij de definitie van [] beperken we ons namelijk tot de bezwaar, beroep en klachtenprocedures. In de vergadering van 23/4 hebben we afgesproken dat we ons ook richten op de fase die daaraan voorafgaat. Ik ben daar maar vanuit gegaan. Toch is het goed om dit definitief vast te stellen tijdens de vergadering van 25/5 want het onderzoek wordt veel beperkter als we ons uitsluitend richten op de procedures. Ik geef de voorkeur aan de voorfase omdat daar de meeste knelpunten liggen. Mensen willen vaak gewoon zekerheid over hun financiële positie. Als de belastingsschuld eenmaal is vastgesteld dan willen de meesten geen conflict meer met de fiscus.

¹² @Dit moet nog gecontroleerd worden.

¹³ Kamerstuk II 2018-2019, nr. 31 066, nr. 468.

¹⁴ Waarbij de financiële draagkracht van burgers wordt meegewogen, tenzij er een goede rechtvaardiging is om hiervan af te wijken.

¹⁵ Art. 2, lid 2 onderdeel b Instellingsbesluit Commissie praktische rechtsbescherming (concept).

praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers aantast, dit zal signaleren en zo nodig aanbevelingen zal doen ter verbetering.¹⁶

De commissie kijkt in dit onderzoek niet alleen naar de praktische rechtsbescherming bij geschillen tussen burgers en de Belastingdienst maar ook naar de fase die daaraan voorafgaat. Daarnaast is er niet alleen aandacht voor de rechtsbescherming die geldt bij de vaststelling van de belastingschuld (heffing) maar ook voor de inning van belastingen. Dit is dus de fase waarin de belastingschuld moet worden betaald en de dwanginvordering zo nodig een aanvang neemt (invordering). De invordering van belastingen kent weliswaar een afwijkend systeem van rechtsbescherming¹⁷ ten opzichte van de vaststelling van de belastingschuld maar vanuit het perspectief van een burger is dit verschil niet zo relevant. Die heeft vanuit zijn of haar optiek nog steeds te maken met de Belastingdienst.

Dit onderzoek richt zich op 'burgers en kleine ondernemers'. Hiervan is eveneens geen definitie gegeven in de taakstelling van de commissie. De definiëring kan juridisch van belang zijn omdat iedere fiscale wet andere definiëringen kent onder andere van het begrip 'ondernemer'. Daarnaast kent de fiscale wetgeving verschillende begrippen voor burgers in hun rechtsbetrekking met de Belastingdienst zoals: 'belastingplichtige', 'belanghebbende', 'belastingsschuldige' en 'aansprakelijkgestelde'. Afhankelijk van de situatie waarin de burger zich bevindt en waarover die wil klagen gelden andere rechtsregimes¹⁸. De commissie heeft er echter ook hier bewust voor gekozen om de diverse juridische benaderingen niet als uitgangspunt te nemen en verstaat onder:

- burgers; iedere natuurlijke persoon die inwoner is van Nederland en die in een fiscale rechtsbetrekking staat of kan komen te staan met de Belastingdienst met betrekking tot de heffing, vaststelling en inning van rijksbelastingen;
- kleine ondernemers: een ieder met een onderneming tot 50 personeelsleden en een jaarlijkse omzet of Eigen Vermogen van minder dan tien miljoen euro¹⁹.

Aangezien ondernemers ook kwalificeren als burgers zullen kleine ondernemers en burgers tezamen aangeduid worden als burgers tenzij het nodig is om in dit onderzoek een onderscheid te maken.

4. Opbouw van het onderzoek

De Verenigde Naties ziet *access to justice* als een van de meest fundamentele pijlers van een rechtstaat.²⁰ *Access to justice* houdt in:

"The right of equal access to justice for all, including members of vulnerable groups, and (...) taking all necessary steps to provide fair, transparent, effective, non-discriminatory and accountable services that promote access to justice for all."

¹⁶ Zie bijvoorbeeld, G.J.M.E de Bont, Schaf de informatiebeschikking af, NTFR 2020/1116 De Bont over de hoogte van de belastingrente die ervoor zorgt dat belastingplichtigen niet gaan procederen of dat niet geprocedeerd wordt vanwege de werking van art. 6:16 Awb en ex art. 25 Inv. Wet, waardoor uitstel van betaling moet worden gevraagd bij de Ontvanger in de beroepsfase.

¹⁷ Eenvoudig gezegd: bij de vaststelling van de belastingschuld geldt het fiscale recht en is de inspecteur bevoegd en bij de inning van belastingen geldt het privaatrecht en is de ontvanger bevoegd.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld ten aanzien van de invordering en de verschillen in procedures van rechtsbescherming: A. van [redacted], De rechtsbescherming van de (primaire) belastingsschuldige in de Invorderingswet 1990, WFR 2019/245.

¹⁹ <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=LEGISUM:n26026&from=NL>>. @nog even kijken wat ze bedoelen met balans: EV, VV, balans totaal?

²⁰ Zie onder andere de website van de Verenigde Naties en meer specifiek

<<https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>>.

Met opmerkingen [redacted]: In het fiscale recht is alles complex en onoverzichtelijk. Dit geldt ook voor het systeem van rechtsbescherming zelf. Daar zal later in het rapport nog wel iets over terugkomen is mijn inschatting.

Met opmerkingen [redacted]: Toch nog iets juridisch want het belastingrecht kent buitenlands belastingplichtigen (die hebben inkomen in NL) en binnenlands belastingplichtigen (wonen in NL). In verband met de reikwijdte van het onderzoek stel ik voor om het zo maar te formuleren.

Met opmerkingen [redacted]: Ik wilde eigenlijk de definitie van de BD gebruiken omdat die zou aansluiten bij de organisatiestructuur maar ik vind die lastig om te gebruiken (althans zoals ik die ontvangen heb). Deze is gebaseerd op de EC. Ik heb het maar even zo gelaten

Volgens Barendrecht zijn hierbij drie elementen relevant.

- 1. *Empowerment through legal needs related information (legal information, codification, public legal education).*
- 2. *Individualized legal aid and legal advice (pro bono, subsidized legal services, public defender models);*
- 3. *Improving accessibility of individual or group procedures (at courts, in informal justice systems, in every day justice practices, or ADR).²¹*

De eerste twee elementen zijn voor burgers nodig om hun rechtpositie te kunnen bepalen. Rechtszekerheid kan daarom worden gezien als een onderdeel van rechtsbescherming. Eenvoudig gezegd, bestaat rechtsbescherming dus uit:

- voorlichting;
- geïndividualiseerde rechtshulp of rechtsbijstand;
- toegankelijke procedures om geschillen op te lossen.

Dit onderzoek zal daarom op dezelfde manier worden opgebouwd. Tegen welke hindernissen lopen burgers aan bij:

- het verkrijgen van fiscale informatie;
- het verkrijgen van hulp of bijstand ten aanzien van hun eigen fiscale positie;
- geschillen met de Belastingdienst.

De commissie heeft de opdracht om bij dit onderzoek in gesprek te gaan met een brede afvaardiging van de maatschappij.²² Dit neemt niet weg dat de commissie vooral ook aandacht zal besteden aan de minderheid van burgers die niet-redzaam is, burgers in bijzondere posities of die bovenmatige hinder ondervinden bij het effectief uitoefenen van hun rechten. De commissie heeft dus niet alleen oog voor de meerderheid van de belastingplichtigen maar neemt ook bewust de positie van de meer kwetsbare burgers mee in het onderzoek. Het onderzoek zal daarom een gelaagd karakter hebben. Daarbij wordt een inventarisatie gemaakt van de meest voorkomende problemen die burgers ondervinden bij de contacten met de Belastingdienst tot en met problemen die zich bij specifieke groepen burgers voordoen. Hierbij wordt bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt tussen de redzame en de niet-redzame burger omdat uit reeds bestaand onderzoek blijkt dat tussen die groepen verschillen zitten.

Het eindrapport zal vervolgens bestaan uit twee delen. Het eerste deel is een algemeen toegankelijk deel dat voor de meeste burgers leesbaar en begrijpelijk is. Het tweede deel van het eindrapport is het wetenschappelijke deel en bedoeld om verantwoording af te leggen over het advies en onderliggende onderzoek ten behoeve van de Staatssecretaris van Financiën, het Ministerie van Financiën, Kamerleden en wetenschappers.

5. Methoden van onderzoek

Aangezien al veel onderzoek voorhanden is, is gestart met een literatuuronderzoek. Daarnaast zijn een aantal niet-gepubliceerde onderzoeken opgevraagd bij de Belastingdienst. Vervolgens zijn interviews gehouden met: organisaties die diverse groepen burgers vertegenwoordigen, medewerkers van de Belastingdienst, de Nationale Ombudsman en de Rechterlijke Macht en

Met opmerkingen ☐: Het wordt vooral moeilijk om de niet-redzame burger te bereiken. Ik loop hier al jarenlang tegenaan. Misschien dat een meldpunt of online enquête kan helpen maar misschien kan de Belastingdienst hierbij helpen.

²¹ Deze citaten zijn in een andere volgorde overgenomen uit: J.M. Barendrecht, Legal aid, accessible courts or legal information? Three access to justice strategies compared, *Global Jurist* 11 (1), 1-26, op p. 1, <<http://www.bepress.com/gj/vol11/iss1/art6>>.

²² Brief van Staatssecretaris van financiën, 24 januari 2020, kenmerk 2020-0000016302, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/24/kamerbrief-over-stand-van-zaken-moties-en-toezeggingen-in-zake-de-belastingdienst>>.

wetenschappers. Bij deze interviews is tevens gevraagd om een casus aan te dragen die representatief is voor de hindernissen die burgers ervaren bij de praktische rechtsbescherming. Deze casusposities zijn voorgelegd aan de Belastingdienst met het doel om fundamentele problemen te signaleren en om mogelijke oplossingen in kaart te kunnen brengen (methode 'Kafka-brigade'). Verder zijn er enquêtes gehouden onder burgers (online en aan de deur?).

Voor de derde deelvraag aan deze commissie is rechtsvergelijkend onderzoek gedaan. Daarbij is vooral gesteund op reeds bestaand onderzoek van de Internationale Fiscale Association (IFA), het International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) en de Europese Association of European Tax Law Professors (EATLP). Voor het overige is ook nog contact geweest met de (oud) Taxpayer Advocate Service in de Verenigde Staten [] de oprichters van het Calander Call Program [] en [], [] van het fiscale legal aid program in Australië en [] en/of [] van het IBFD. Aangezien dit onderzoek heeft plaatsgevonden tijdens de Corona pandemie is tevens gebruik gemaakt van digitale communicatiemiddelen zoals video-bellen.

Afgesproken interviews

- Nationale ombudsman (Den Haag:@)
- FNV []
- ANBO (Woerden:
https://www.anbo.nl/contact?param1=ANBO¶m2=Google_Ads¶m3=Campaigns&clid=CjwKCAjwh472BRAGEIwAvHVfGgRBf-Yj7-SzMDMBSUAKtKEU670M8IDE_I9Y5voudbUrFrB9WngPJxoCmn0QAyD_BwE)
- Huba [] Belastingdienst Eindhoven?)
- Belastingwinkel (Tilburg University)
- Stella team
- Kennisgroep conflictmanagement
- Bezwaar beroep en klacht
- Belastingtelefoon
- KIS
- NOB (Amsterdam, bestuurslid rechtsbescherming [] [])
- RB (Den Haag: [])
- Bond van Belastingbetalers [] [])

Voorstel om toe te voegen:

- Rechterlijke macht (Den Haag: bijvoorbeeld [] en [])
- Gemeenten (Amsterdam?)

Kwetsbare of bijzondere groepen

- Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (Utrecht: <https://www.vgn.nl/>)
- Stichting Lezen en Schrijven (Den Haag: <https://www.lezenenschrijven.nl/over-laaggeletterdheid>)
- Sociaal Werk Nederland (Utrecht: <https://www.sociaalwerk nederland.nl/>)
- MKB Nederland (Den Haag: [] <https://www.mkb.nl>)
- Migrantenorganisatie(s) (bijv. [] (Nijmegen/Amsterdam) t.a.v. vluchtelingen die een verblijfvergunning hebben gekregen en een bestaan proberen op te bouwen, belangenorganisatie expats?, belastingtelefoon Heerlen (of doen die alleen buitenlands belastingplichtigen?)
- Consumentenbond

Mensen van de belastingdienst met bijzondere kennis over belastingconflicten

Met opmerkingen [] Ik heb gevraagd om budget zodat we enquêtes eventueel uit kunnen besteden aan een enquêtebureau. Enquêtes aan de deur is iets van vroeger maar werkt misschien in Coronatijd juist erg goed. Het is maar een idee.

Met opmerkingen [] Dit moeten we nog bespreken tijdens de aankomende vergadering op 25/5.

[] en [] ernstig geëscaleerde conflicten)
 [] en [] (algemene knelpunten bij procedures)
 []
 []

Reeds beschikbaar onderzoek

Tien belangrijke onderzoeken om mee te beginnen:

- Blauw Research, Zelfredzaamheid van burgers. Onderzoek naar de zelfredzaamheid van Nederlandse belastingbetalers en toeslaggerechtigden, Belastingdienst december 2013
- Fiscale Monitor (2010-2019), beschikbaar via: [https://over-
ons.belastingdienst.nl/ontdek-meer-over-de-belastingdienst/hoe-ziet-nederland-de-
belastingdienst-2/](https://over-ons.belastingdienst.nl/ontdek-meer-over-de-belastingdienst/hoe-ziet-nederland-de-belastingdienst-2/)
- Geschilbeslechtingdelta 2014 <[https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2406-
geschilbeslechtingdelta-2014.aspx](https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2406-geschilbeslechtingdelta-2014.aspx)>
- J.A. Smit, Nationale Ombudsman, Deventer: Wolters Kluwer 2012 en zijn terugkerende rubriek in het Maandblad Belastingbeschouwingen
- L.G.M. Stevens. "Behoeftte aan fiscale rechtsbescherming zal alleen maar groter worden", Weekblad Fiscaal Recht 2018/236.
- [https://www.ibfd.org/Academic/National-Reports-Observatory-Protection-
Taxpayers-Rights](https://www.ibfd.org/Academic/National-Reports-Observatory-Protection-Taxpayers-Rights)
- M.B.A. van Hout, Fiscale rechtshulp voor hulpbehoevende belastingplichtigen, WFR 2018/212.

Onderzoek 1

De Belastingdienst doet regelmatig zelf onderzoek maar publiceert daar vaak niet over. Een van de onderzoeken die relevant is, is het onderzoek van Blauw. Dit onderzoeksbureau heeft in 2013 empirisch onderzoek gedaan naar de zelfredzaamheid van burgers.²³ Dit onderzoek geeft al op veel vragen uit de taakstelling van de commissie antwoord. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen categorieën belastingbetalers, te weten:

1. Zelfredzame²⁴: 21% van de Nederlandse belastingbetalers.
2. Hulpvragend redzaam: 62% van de Nederlandse belastingbetalers;
 - 34% zoekt hulp bij het informele circuit dus familie en vrienden;
 - 16% zoekt hulp bij commerciële dienstverleners;
 - 12% zoekt hulp bij niet-commerciële hulp zoals Belastingdienst, vakbonden en ouderenbonden enz. De Belastingwinkel heeft hierin het allergrootste aandeel (p. 20 en 50).
3. Niet-redzame: 17% van de Nederlandse belastingbetalers;
 - 2% is niet op de hoogte van fiscale rechten en plichten;
 - 15% is niet in staat om de fiscale rechten uit te oefenen of aan verplichtingen te voldoen.

Uit dit onderzoek blijkt dat burgers de meeste hindernissen ervaren in de praktische rechtsbescherming als zij te maken krijgen met afwijkende situaties zoals life-events (denk bijvoorbeeld aan een echtscheiding). Daarnaast zijn er functionele problemen met de DigiD, het taalgebruik van de Belastingdienst zodat niet duidelijk is wat verwacht wordt en zijn er problemen met de software (p. 18). Burgers geven vaak aan dat ze behoefte hebben aan bevestiging vanuit de Belastingdienst (p. 22, 38). Bovendien geeft het overgrote deel van de burgers aan dat ze niet-

²³ Blauw Research, Zelfredzaamheid van burgers. Onderzoek naar de zelfredzaamheid van Nederlandse belastingbetalers en toeslaggerechtigden, Belastingdienst december 2013.

²⁴ Deze groep maakt gebruik van hulp maar doet dit zelfstandig.

deskundig zijn op het gebied van belastingen (p. 3 en 38). Met name de niet-redzame hebben vaker hulp nodig maar hebben daarvoor niet de financiële middelen (p. 51). Echter, een groot deel van deze burgers geeft ook aan dat ze liever geen financiële gegevens willen delen of hulp vragen (p. 54).²⁵

Niet-redzame burgers zijn vaak wat jonger, hebben een laag inkomen en ontvangen toeslagen. Zij weten niet goed waar ze hulp moeten vinden, zijn vaker bang van de Belastingdienst en denken minder vaak dat de Belastingdienst eerlijk is. Over het algemeen weten ze niet wat te doen als er een geschil is met de Belastingdienst (69% van de niet-redzame tegen 23% van de redzame burgers). Zij hebben het meest te maken met maatregelen van de Belastingdienst (dwangbevelen, terugbetalingen enz. (p. 45)). Zelfredzame burgers zijn vaak wat ouder (65+) hebben vaak een hoog inkomen en zijn doorgaans hoogopgeleid (p. 62).

Onderzoek 2

Jaarlijks onderzoekt de Belastingdienst de klanttevredenheid van burgers en bedrijven in Nederland (Fiscale Monitor).²⁶ Dit onderzoek bestaat uit vier onderdelen: functioneren, kanaalgebruik en dienstverlening, belastingmoraal en het beeld dat burgers hebben van de Belastingdienst. Dit onderzoek geeft inzicht in de hulpvraag van burgers, waar wordt informatie gezocht, bij wie en wat vinden burgers daarvan. Uit de Fiscale Monitor van 2019²⁷ blijkt dat in 2019 40% van de particulieren hulp nodig heeft bij de aangifte inkomstenbelasting en 14% van de ondernemers (althoewel bij deze categorie niet duidelijk is welke aangifte wordt bedoeld). De rol van de hulpverlening door de Belastingdienst bij de aangifte inkomstenbelasting is overigens percentageel gezien beperkt (5% bij particulieren en 1% bij ondernemers).²⁸ Hetzelfde geldt voor de niet-commerciële organisaties, zoals vakbonden (6% van de particulieren).²⁹ De meeste hulp wordt gevraagd van belastingadviseurs (40% van de particulieren en 95% van de ondernemers). Nederland heeft ongeveer 12.300 fiscale intermediairs die zijn aangesloten bij Register Belastingadviseurs MKB (7.500) en Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (4.800). De resultaten zijn zeer uitgebreid en worden vanuit een positieve invalshoek ten aanzien van de Belastingdienst gepresenteerd.

Onderzoek 3

De meeste landen in de wereld hebben een bezwaarprocedure bij de betreffende belastingadministratie en een beroepsprocedure. Daarnaast is er in de helft van de gevallen een Nationale Ombudsman of een Taxpayer Advocate. Dit laatste instituut is veel zeldzamer en onderscheid zich van een ombudsman doordat een Taxpayer Advocate meer rechtsbijstand verleent en opkomt voor de rechten van belastingplichtigen ('advocate'). Het doel hiervan is ongelijkheidscompensatie omdat een belastingdienst over het algemeen over veel bevoegdheden beschikt.³⁰ Dit is ook nodig om belasting te kunnen heffen en misbruik te voorkomen. Onder leiding van P. Pistone en P. Baker is in 2018 een rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de

Met opmerkingen ☐ Dit heb ik er even bijgezet omdat ik graag wil zien dat er in ons onderzoek aandacht is voor alle burgers en dus ook jongeren, (alleenstaande) vrouwen, gehandicapten, laaggeletterden en (kennis)migranten. De groepen die zich minder roeren moeten naar mijn mening ook een stem krijgen. Belastingrecht is toch vaak het domein (lees: stem) van de blanke man (50+). Ter illustratie de belastingdienst kent een gem. leeftijd van 53 jaar.

²⁵ In het rapport staat dit algemeen geformuleerd. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat dit een algemene vraag is die door burgers anders is ingevuld. Het is immers voor te stellen dat burgers het niet prettig vinden om hun financiële gegevens te delen met vrienden of bekenden.

²⁶ Dit doen ze aan de hand van het functioneren, het kanaalgebruik, dienstverlening, belastingmoraal en het beeld dat burgers hebben van de Belastingdienst.

²⁷ Beschikbaar via: <<https://over-ons.belastingdienst.nl/ontdek-meer-over-de-belastingdienst/hoe-ziet-nederland-de-belastingdienst-2/>>

²⁸ M.B.A. van Hout, Fiscale rechtshulp voor hulpbehoevende belastingplichtigen, WFR 2018/212 en aangepast naar de cijfers van 2019.

²⁹ Die groep nam in 2017 ook maar 5% van de hulpverlening voor hun rekening. Zie Fiscale Monitor 2017, <https://www.fiscalemonitor.nl/cijfers-trends/S_1062_AANGIFTEAANSLAGAAANVRAAG44/S_1063_AangifteAanvraag45/S_1065_Particulieren47/a1082_default>.

³⁰ M.B.A. van Hout, Fiscale rechtshulp voor hulpbehoevende belastingplichtigen, WFR 2018/212.

rechtsbescherming van belastingplichtigen over de gehele wereld met het doel om erachter te komen wat de beste manier is om de rechten van belastingplichtigen te beschermen in de praktijk.³¹ Dit is een onderzoek waarbij 42 landen³² zijn betrokken exclusief Nederland. Het onderzoek wordt steeds herhaald en de bevindingen zijn integraal beschikbaar via het Internationaal Bureau voor Fiscale Documentatie (IBFD).³³ Dit onderzoek brengt dus in kaart wat de rechten van belastingplichtigen in ieder land zijn en hoe die zijn geïnstitutionaliseerd. Dit zeer omvangrijke onderzoek bevat ook beschrijvingen van de rol van een Nationale ombudsman en Taxpayer Advocate in de verschillende landen.³⁴ De voorloper van dit onderzoek is het onderzoek van P. Pistone en P. Baker voor de International Fiscal Association uit 2015³⁵ (<https://www.ifa.nl/cahiers>). Een ander rechtsvergelijkend onderzoek ten aanzien van de rechten van belastingplichtigen is het onderzoek van P. Pistone voor de European Association of Tax Law Professors en betreft een onderzoek naar het formele belastingrecht ('Tax Procedures' in de 23 landen (meeste uit Europa). In dit onderzoek eveneens aandacht voor Alternatieve vormen van Conflictantering en de Nationale Ombudsman.³⁶

Onderzoek 4

Dit is verzameling van fiscale onderzoeken waaruit blijkt welke knelpunten er spelen bij de rechtsbescherming van burgers.

- Het is moeilijk om een aanspreekpunt te krijgen bij de Belastingdienst. Veel van de communicatie gaat via de Belastingtelefoon. Daar wordt om verschillende redenen niet altijd goed antwoord gegeven op vragen. Verder weten medewerkers van de Belastingdienst vaak niet wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit laatste speelt vooral als vragen worden gesteld of er problemen zijn over niet alledaagse kwesties.
- Belastingrecht is uitzonderlijk complex zelfs ten aanzien van eenvoudige zaken zoals een koopwoning. Hierdoor is het moeilijk voor burgers maar ook voor professionals om een fiscale rechtspositie in te kunnen schatten. Veel is afhankelijk van feiten, kleine details kunnen daardoor enorme financiële gevolgen hebben voor het te betalen bedrag aan belastingen (bijv. BTW zaken, de eigen woning (zie bijv. het Kraakwachtersarrest, aftrekbare kosten (zie arrest over aftrekbaarheid Tena Lady). De uitkomsten van fiscale procedures zijn daardoor ook moeilijk te voorspellen. Verder wordt vaak niet goed nagedacht over fiscale wetgeving. Er zijn jaarlijkse wettelijke aanpassingen (belastingplan) en daardoor continu aanpassingen in het fiscale recht. Die gehaaste wetgeving kan er dus voor zorgen dat een rechtmatige uitvoering van de belastingwet leidt tot onrechtvaardige uitkomsten (bijv. zaak waar een vrouw die vanwege huiselijk geweld niet thuis kon wonen geen heffingskorting kreeg (IACK) omdat ze in een blijf-van-je-lijfhuus zat en dat was geen officieel woonadres³⁷).

³¹ P. Baker en P. Pistone, Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights, 2018 General Report on the Protection of Taxpayers' Rights, Amsterdam: IBFD 2019. General report p. 12

<<https://www.ibfd.org/Academic/National-Reports-Observatory-Protection-Taxpayers-Rights>>.

³² P. Baker en P. Pistone, Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights, 2018 General Report on the Protection of Taxpayers' Rights, Amsterdam: IBFD 2019. General report p. 26.

<<https://www.ibfd.org/Academic/National-Reports-Observatory-Protection-Taxpayers-Rights>>.

³³ P. Baker en P. Pistone, Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights, 2018 General Report on the Protection of Taxpayers' Rights, Amsterdam: IBFD 2019, <<https://www.ibfd.org/Academic/National-Reports-Observatory-Protection-Taxpayers-Rights>>.

³⁴ @K. Perrou, institutionele rechtsvergelijking t.a.v. ombudsmannen in de fiscaliteit, WTJ 2018.

³⁵ P. Pistone & P. Baker, General Report, in The Practical Protection of Taxpayers' Fundamental Rights p. 21 (IFA Cahiers vol. 100B, 2015), Online Books IBFD.

³⁶ @EATLP Madrid 2019, Amsterdam: IBFD 2020, ook online beschikbaar via:

<<https://www.eatlp.org/congresses/pastcongresses1/348-2019-madrid>>

³⁷ Hoge Raad@ met conclusie AG Wattel).

- Informatie, hulp of bijstand (niet zijnde bij de Belastingdienst) is vaak beperkt beschikbaar en doorgaans heel duur. Met name de uren tarieven van belastingadvieskantoren zijn vaak hoog (vanwege het gebrek aan fiscalisten en waarschijnlijk de grote vraag). Deze kosten worden niet vergoed of slechts beperkt vergoed (in een procedure). Alternatieven zijn er bijna niet. Hierdoor wordt vaak niet geprocedeerd omdat het belastingnadeel dan lager is dan de kosten. Soms is dit zelfs een troef van de Belastingdienst om burgers die commerciële bijstand hebben te 'dwingen' een compromis te sluiten. De procedures zelf zijn overigens (nagenoeg) kosteloos en er geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging in reguliere belastingzaken. Bij civielrechtelijke procedures (invordering en soms informatieverzoeken van de fiscus) geldt dit wel.
- Met name beroepsprocedures bij de rechter duren over het algemeen lang (streven is: bezwaar 6 mnd (= Belastingdienst), 1,5 jaar RB, 2 jaar hof, 2 jaar HR, 2 jaar verwijzing).
- Bij geschillen kan de belastingrente flink oplopen. Bovendien is het verkrijgen van uitstel van betaling van het bedrag dat in geschil is, met name in de beroepsfase een probleem omdat de Belastingdienst hierover moet beslissen en dan meestal zekerheid vraagt (bijv. zaak van drankenhandel die failliet ging tijdens de beroepsprocedure omdat de naheffingsaanslag niet betaald kon worden terwijl nu juist die aanslag in geschil was). Procederen levert dus voor belastingplichtigen in allerlei opzichten een groot risico op terwijl voor de Belastingdienst het risico beperkt is.
- De belastingdienst heeft enorm veel bevoegdheden. Dit is vaak nodig om niet-compliant gedrag aan te kunnen pakken. Dit neemt niet weg dat burgers daardoor ook in de knel kunnen komen of dat sommige ambtenaren deze bevoegdheden niet altijd op gepaste wijze aanwenden (bijv. dreigen met boetes als je het standpunt van de Belastingdienst niet accepteert³⁸). Bovendien hebben veel adviseurs momenteel erg het gevoel dat zij in de 'bad guys' zijn en dat wetgeving heel formeel en ambtelijk wordt toegepast met weinig oog voor de menselijke maat. Bij de Belastingdienst is eveneens te horen dat medewerkers niet de bevoegdheden hebben om de gepaste maatregelen te nemen. Daarbij moet namelijk niet worden vergeten dat er vaak ook een deel van de burgers of gemachtigden ernstig misbruik maakt van fiscale rechten (bijv. 150 WOB verzoeken om proceskostenvergoedingen te kunnen krijgen of het opvragen 120 ordners omdat een recht is).
- Systeem van rechtsbescherming bij invorderingszaken is erg ondoorzichtig met vier verschillende rechtsingangen. Bovendien wijkt dit systeem af ten opzichte van de heffing.

Onderzoek 5

In het fiscale recht lost de Belastingdienst verreweg de meeste geschillen op ten opzichte van alle andere bestuursorganen in Nederland.³⁹ Gemiddeld wordt ongeveer 97%⁴⁰ van de fiscale geschillen in de bezwaarprocedure afgedaan. Dit percentage blijft al jarenlang redelijk constant. Het

³⁸ Zie artikel Prof. Sjoerd Douma, artikel over boetes aan belastingadviseurs en het wetvoorstel per 1/1/2020 inzake naming en shaming van belastingadviseurs op de website van de Belastingdienst, najaar 2019 bij SDU@Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2015, p. 40, 41 en 53, <https://www.wodc.nl/binaries/ob315-volledige-tekst-gewijzigd_tcm28-73369.pdf>

⁴⁰ Uitgaande van een gemiddeld aantal bezwaarschriften van 400.000 tot 500.000 per jaar. Zie <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/11/20/jaarplan-2020-belastingdienst>>.

belastingrecht heeft dan ook relatief weinig beroepszaken ten opzichte van andere rechtsgebieden.⁴¹ Uit de jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat de gemiddelde instroom van fiscale beroepsprocedures ongeveer 26.500 zaken per jaar bedraagt (rijksbelastingen en gemeentelijke belastingen).⁴² Desalniettemin neemt het aantal ingestroomde beroepszaken in het belastingrecht nog steeds toe. Als het jaar 2009 ten opzichten van 2018 wordt vergeleken blijkt dat het aantal beroepsprocedures inzake rijksbelastingen in totaal met ongeveer 60% is gestegen, namelijk van 9.057 in 2009 ten opzichte van 14.405 in 2018.⁴³ Het Belastingrecht kent zogenoemde 'piekbelastingen' dat houdt in dat een bepaalde specifieke fiscale problematiek leidt tot veel (massale) procedures zoals de BPM, dividendbelasting, vermogensrendementsheffing en buitenlandse bankrekeningen.

6. Planning

	mei	juni	juli	aug	sept	okt	nov	dec
onderzoeksopzet	*							
deskresearch	*	*						
uitvraag data	*	*						
(meldpunt)	*	*						
andere landen	*	*						
interviews		*		*	*			
focusgroepen				*	*			
(survey)				*	*			
aanbevelingen					*	*		
concept rapport						*		
(hoor/wederhoor)								
eind rapport							*	
presentatie							*	

Specifieke planning: de publicatie van het eindrapport duurt twee weken en zou uiterlijk op 15 november a.s. aangeleverd moeten worden voor publicatie per 30 november 2020.

7. Vaststellen werkwijzen

Voor het overige is dit vastgesteld per mail en mondeling tijdens de vergadering van 23 april, 14 mei en 25 mei 2020.

Actielijst

Zie verslag vergadering 23 april 2020.

⁴¹ M.J. ter Voert en C.M. Klein Haarhuis, *Geschiedenis van de Rechtspraak 2014*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2015, p. 37 <https://www.wodc.nl/binaries/ob315-volledige-tekst-gewijzigd_tcm28-73369.pdf>

⁴² Jaarverslag Rechtspraak 2019, p. 50, <<https://www.jaarverslagrechtspraak.nl/wp-content/uploads/2020/04/Jaarverslag-Rechtspraak-2019.pdf>>.

⁴³ Deze gegevens zijn gedestilleerd uit de jaarverslagen van de Raad voor de Rechtspraak en beschikbaar via <<https://www.jaarverslagrechtspraak.nl/>> en de uitgesplitste aantallen belastingzaken zoals verkregen per mail van 4 april jl. van P.M. van der Mije van de Raad voor de Rechtspraak te Den Haag. Zie voor een meer gedetailleerde analyse van het aantal fiscale beroepsprocedures vanaf de jaren 70: M.B.A. van Hout, Mens, *Maatschappij en Mediation in het belastingrecht. Een theoretisch, rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, par. 2.4, p. 57-59.

Eerste inventarisatie van bronnen:

- <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2406-geschilbeslechtingdelta-2014.aspx>
- <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2595-geschilbeslechtingdelta-kleine-bedrijven.aspx>
- <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/RM-2018-3.pdf>
- klantwaarderingsonderzoeken Rechtspraak (<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Jaardocumenten>)
- Jaarverslagen Nationale ombudsman
- WOCD doenvermogen.
- J.A. Smit, Nationale Ombudsman, Deventer: Wolters Kluwer 2012 en zijn terugkerende rubriek in het Maandblad Belastingbeschouwingen.
- Fiscale Monitor (2010-2019).
- Jaarplan Belastingdienst 2020
- [redacted], Over zelfredzame burgers gesproken, hoe ambtenaren een buigzaam burgerschapsideaal vormgeven,
- Motie van Pieter Omzigt: Kamerstuk 31 066, nr. 468.
- Kamerstukken: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-594.html>
- J.P.H. Donner e.a., Omzien in verwondering 2, Eindadvies Adviescommissie uitvoering toeslagen, Den Haag 2020
- J.P.H. Donner e.a., Omzien in verwondering 1, Tussenrapport Adviescommissie uitvoering toeslagen, Den Haag 2019
- L.G.M. Stevens. "Behoeftte aan fiscale rechtsbescherming zal alleen maar groter worden", Weekblad Fiscaal Recht 2018/236.
- P. Baker en P. Pistone, Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights, 2018 General Report on the Protection of Taxpayers' Rights, Amsterdam: IBFD 2019
- M.W.C. Feteris. "Rechtsbescherming door de belastingrechter anno 2016", gepubliceerd in 2017.
- M.B.A. van Hout, Fiscale rechtshulp voor hulpbehoevende belastingplichtigen, WFR 2018/212.
- M.B.A. van Hout, begrijpelijke taal voor allemaal, NL Fiscaal 2019
- Pasquale Pistone en Philip Baker, (overzicht 42 landen)
- <https://www.ibfd.org/sites/ibfd.org/files/content/pdf/2018%20OPTR%20General%20Report%20%28Final%29%20%28002%29.pdf> Polen kan ombudsman ook klacht indienen bij het constitutioneel Hof, Constitutionele toetsing, Prodecon en Argentinië (nog andere zuid Amerikaanse landen?)
- A. Currie, 'Moving access to justice 'upstream' from the courts', in B. Hubeau, A. Terlouw, & M. Westerveld (red.), Access to Justice: Yesterday, Today, Tomorrow 2015 special issue Recht der Werkelijkheid 2015 (36) 3 [staat bij rechtssociologie of oude nummers RdW] 31 ff 31 the legal problems faced by the public rather than the problems that are resolved in the formal justice system
- EATLP
- IFA Taxpayers Rights
- Onderzoek belangrijkste knelpunten in contacten met de Belastingdienst.
- Functioneren belastingtelefoon (juridisch (onderzoek P. Essers) en praktisch (div. onderzoeken Belastingdienst en Van Hout) Jaarverslag Nationale Ombudsman 2018 continu klachten over bereikbaarheid belastingtelefoon. Zie ook spreadsheet met aantal telefoontjes dat wordt weggedrukt (+ artikel van hout met exacte aantallen).
- Onderzoek Ministerie van Financien oorzaken van geschillen (heel oud)