



# CS bezwaar, menselijke maat & evenredigheid

31 oktober 2019

*Belastingdienst*

# Agenda

- Van de dag waarvan je wist dat hij zou komen
- Menselijke maat
- ABRvS, dit jaar en 23 oktober in het bijzonder
- CS bezwaarfase

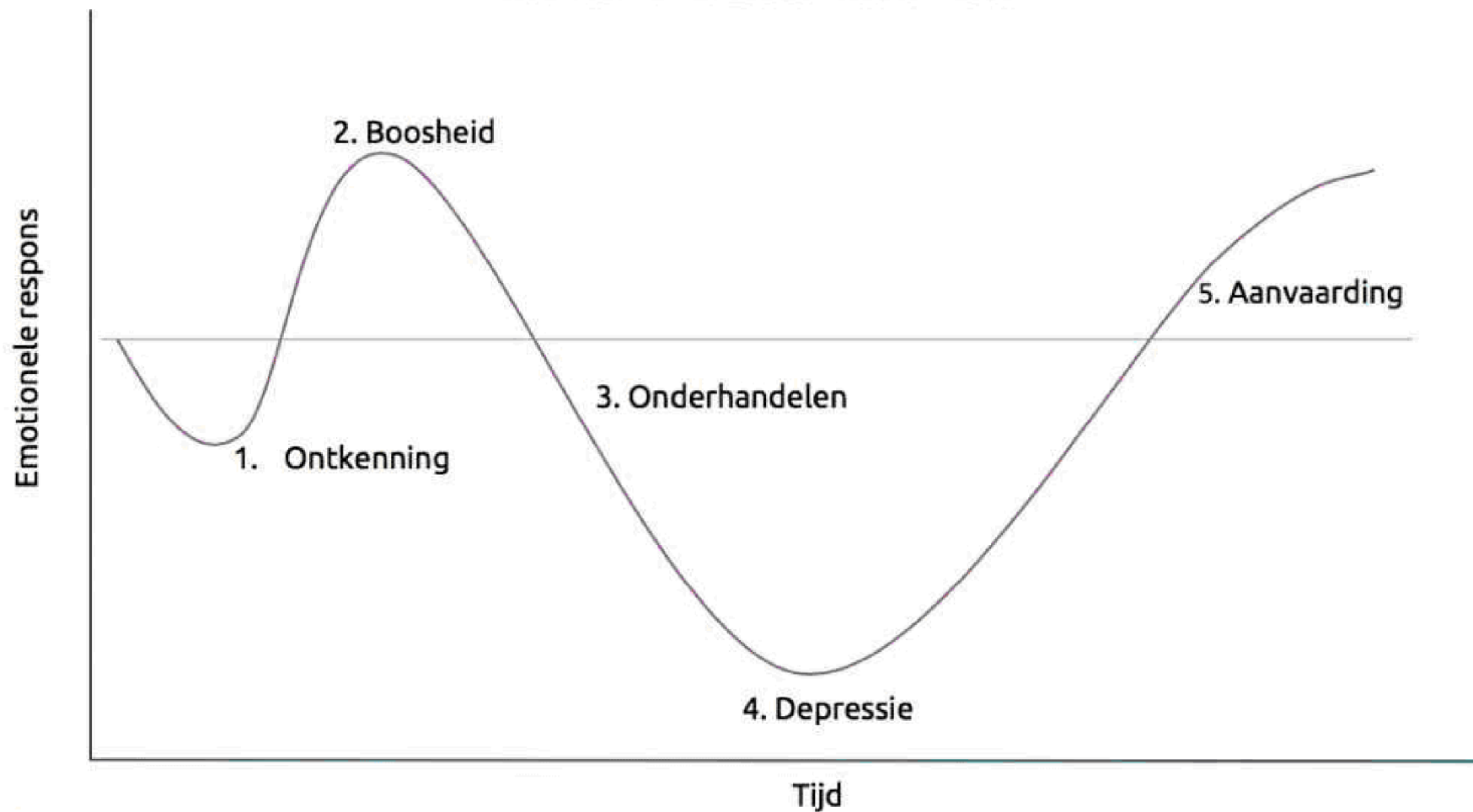
*Belastingdienst*

## VK 29 oktober 2019, De Speld

- “Spaans benauwd krijgen ze het ervan bij de Belastingdienst: [...] wéér een door ons gedupeerd gezin dat een betalingsregeling wil’, klinkt het benepen. De brief verdwijnt onder een stapel met een Post-it: [REDACTED] echt naar laten kijken deze week nog!!!!’.”
- “Ergens wisten we al die tijd al wel dat wat we deden niet kon. Je hoopt gewoon dat ze het over het hoofd zien.”

*Belastingdienst*

## Rouwcurve - Elisabeth Kubler-Ross



## Notitie B&vt, 2018

“Wij hebben destijds geaccepteerd dat er geen bezwaarclausule op de stopbrief staat, mede omdat er ook wordt gezegd dat iemand weer een nieuwe aanvraag kan indienen en de termijn voor deze aanvraag veel langer is, namelijk meer dan anderhalf jaar (van de stopbrief eind T-1 tot 1 sept T+1), dan de bezwaartermijn van zes weken voor bezwaar. Daarbij zal een gegrond bezwaar dezelfde uitkomst hebben als een nieuwe aanvraag. In de regel zal de burger dus niet benadeeld zijn door het niet vermelden van de clausule. Zowel vanuit communicatief perspectief (de brief is voor de burger eenvoudiger/duidelijker) als vanuit productieperspectief (een nieuwe aanvraag kan gewoon geautomatiseerd verwerkt worden, terwijl een bezwaar handmatig beoordeeld moet worden) is het weglaten van de bezwaarclausule wenselijk.”

*Belastingdienst*



# Syri

- Trouw: “Volgens de eisers in de zaak werkt het systeem stigmatiserend en discriminerend omdat het alleen in arme wijken wordt ingezet. Dat laatste is tot nu toe inderdaad de praktijk, reageerde de landsadvocaat.”
- FD: “immers wie in een kansarme wijk met meer uitkeringsgerechtigden woont, heeft daarmee ook een grotere kans op controle.”

*Belastingdienst*

## Gebonden beschikkingen

- ‘Er is sprake van een ‘gebonden beschikking’ wanneer een wet precies voorschrijft onder en in welke gevallen een beschikking moet worden verleend.’
  - Van rechtswege
  - In beginsel geen ruimte voor belangenafweging

*Belastingdienst*



# Van de menselijke maat & de motie Couprie

*Belastingdienst*



# Doelstelling

- Inzicht
- Wat betekent dit voor de praktijk van morgen (en daarna)

*Belastingdienst*

# Samenvatting

- Kamerstukken II 2018/19, 31 066, 520 (Nijboer, PvdA)
  - “«te legalistisch» – nee, het was gewoon tegen de wet – en «menselijke maat»; nee, het is gewoon slecht gedrag”
- TK 2018/19, 31 066, nr. 477 (Leijten, SP)
  - “bij een bezwaarprocedure altijd de menselijke maat te hanteren”

*Belastingdienst*

## TK 2018/19, 31 066, nr. 434

- Optreden CAF 11 “niet altijd goed en zorgvuldig”
- Onderkennen hiervan “is niet goed verlopen”
- Focus lag op aanpakken fraude (tijdgeest)
- “menselijke maat uit het oog verloren”
- Vervelende consequenties voor goedwillende ouders, terwijl zij hier wel recht op hadden
- “Ouders hebben niet op Toeslagen kunnen rekenen.”
- “de menselijke maat soms uit het oog verloren.”

*Belastingdienst*

## TK 2018/19, 31 066, nr. 477

- Motie Renske Leijten (SP)
- “bij een bezwaarprocedure altijd de menselijke maat te hanteren”
- Aangenomen met steun van de leden van de fracties van de SP, de PvdA, GroenLinks, de PvdD, DENK, D66, de VVD, de SGP, het CDA, de ChristenUnie en de PVV

*Belastingdienst*

## TK 2018/19, 31 066, nr. 490

- “Hier lijkt niet in alle gevallen voldoende ruimte voor de menselijke maat en de ondersteuning van soms kwetsbare groepen waar toeslagen nou juist voor bedoeld zijn. Dit kan soms disproportionele gevolgen hebben en tot schrijnende situaties leiden. Ik wil samen met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nader onderzoeken of in dergelijke situaties tot een meer proportionele benadering kan worden gekomen.”

*Belastingdienst*

# Menselijke maat: Extern

- ‘mensen graag als mensen en niet als nummers behandeld willen worden en [...] om als mens niet verloren te raken in onoverzichtelijke organisaties en processen’
- “Staatssecretaris Snel (Financiën) bood excuses aan, nadat de hoogste rechters en de Nationale Ombudsman vernietigend hadden geoordeeld over de hardhandige manier waarop fraudebestrijding was ontspoord. De menselijke maat en het recht waren even vergeten.” (Pieter Klein, 'Waarom ik? Waarom wij? Het was een jarenlange hel', 20 mei 2019, [rtlnieuws.nl](https://www.rtlnieuws.nl))

*Belastingdienst*

## + tunnelvisie

- Antwoorden kamervragen, 3 juli 2019

- tunnelvisie, waarin verdenking van misbruik de overhand had
  - daarnaast is de wetgeving op onderdelen rigide
  - biedt soms te weinig mogelijkheden om tegemoet te komen aan het maatschappelijk rechtvaardigheidsgevoel
  - rechter gaf steun door onderschrijven (juridische) interpretatie van wetgeving

*Belastingdienst*

## + tunnelvisie II

- TK 2018/19, 31 066, nr. 520
- “De menselijke maat is uit het oog verloren. Er was even een discussie over wat ik «te legalistisch» noem. Dat is eigenlijk: alleen maar kijken naar de wet en nooit naar maatwerk of hoe iets uitpakt, wat het kan betekenen. Daar is te lang op doorgegaan.”
- “Die kunnen we meteen vanaf dag één meenemen en laten zien dat cultuur een goed ding kan zijn, maar ook verhullend kan werken. Ik denk dat we hier een weliswaar heel duidelijk maar verkeerd voorbeeld hebben van hoe cultuur kan leiden tot tunnelvisie, en hoe erg dat kan zijn.”

*Belastingdienst*

## 31 066, 520: Nijboer (PvdA)

- “«te legalistisch» – nee, het was gewoon tegen de wet –
- en
- «menselijke maat»; nee, het is gewoon slecht gedrag”

*Belastingdienst*

# Menselijk maat

- Samen
  - Waarom (*extern*):  
rechtsbedeling ( -> compliance)
  - Waartoe (*intern*):  
vaktechnische inbedding

Belastingdienst

# Menselijk maat

- Rechtvaardig (*inclus procedurele rechtvaardigheid*)

Rechtsgelijkheid

Rechtszekerheid

Transparant

- Professioneel & motie Couprie (Kamerstukken II 1985/86, 19022, nr. 16)
- Zorgvuldigheidsbeginsel & fair play (Procedurele rechtvaardigheid)
- Gelijkheidsbeginsel & rechtsvinding
- Motiveringsbeginsel (Transparantie)

*Belastingdienst*

# ABRvS 23 oktober 2019

*Belastingdienst*

# ABRvS 23 oktober 2019

- ECLI:NL:RVS:2019:3535
  - Proportioneel (belangenafweging) bij kot mocht!
- ECLI:NL:RVS:2019:3536
  - Belangenafweging bij terugvorderen
  - R.o. 5.15: 'de Belastingdienst/Toeslagen [heeft] onvoldoende gemotiveerd waarom hij niet van terugvordering van [appellante] heeft afgezien of het terug te vorderen bedrag heeft gematigd.

*Belastingdienst*

# De bezwaarfase

*Belastingdienst*

## De bezwaarfase

- Waartoe behoort de bezwaarfase?
  - A. De primaire fase, team beroep zit elders
  - B. De primaire fase, het is een heroverweging van het primaire besluit
  - C. De bezwaarfase is een eigen fase
  - D. De beroepsfase, bezwaar is procederen

*Belastingdienst*

# De bezwaarfase

- Het belang van de bezwaarfase
  - Rechtszekerheid: *formele* mogelijkheid tot herziening (formele rechtskracht)
  - Uitstel van betaling
  - Inzagerecht
  - Procedurele samenhang

*Belastingdienst*

## Functies bezwaarfase - wetgever

- Heroverwegingsfunctie
  - rechtmatigheid besluit
  - doelmatigheid
- Verduidelijkingsfunctie
  - door betere/uitgebreidere motivering besluit
- Zeeffunctie
  - zoveel mogelijk voorkomen onnodig beroep
- Leerfunctie
  - verbetering kwaliteit besluitvormingsproces

*Belastingdienst*

Achtergrond

Regels

Wat verwacht  
'de toeslag-  
gerechtigde'  
+ politiek

Ik

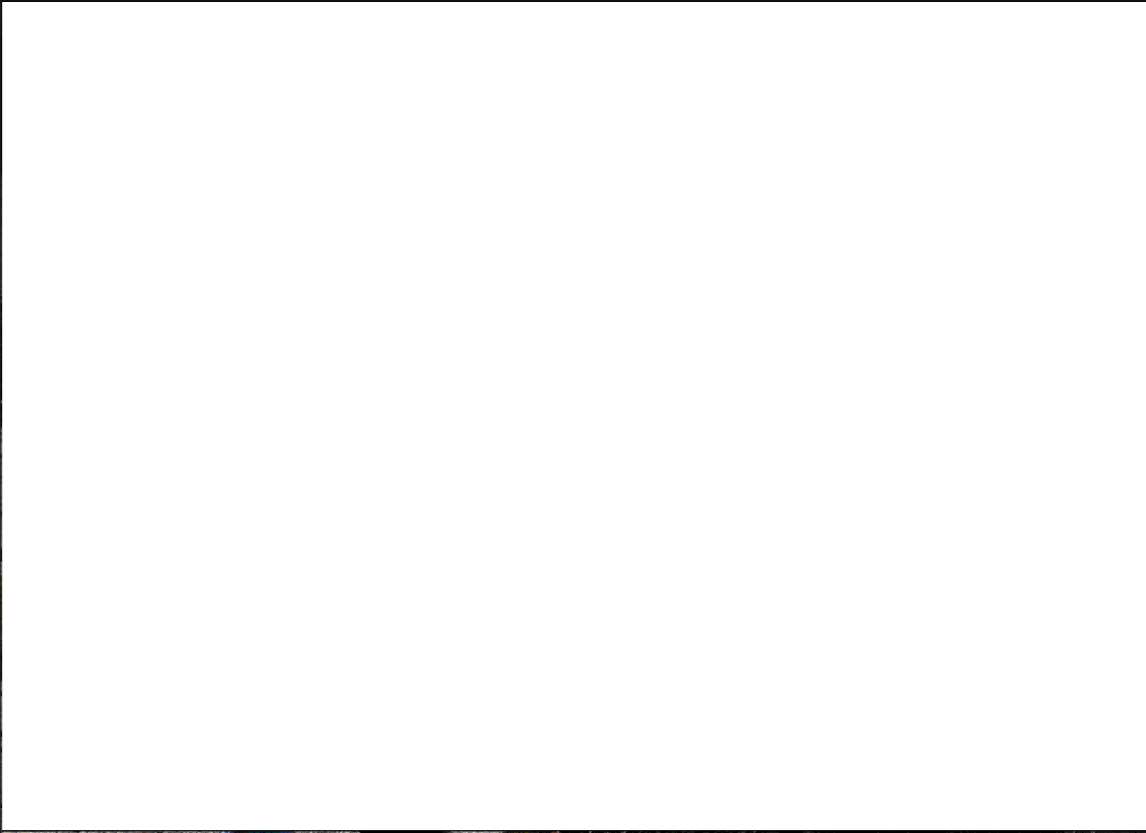
Organisatie &  
verantwoording

*Belastingdienst*

# Wat verwacht de belastingplichtige?

- Houding & vaardigheden:
  - Er wordt geluisterd en zo nodig nagevraagd
  - Een correcte bejegening
- Deskundigheid:
  - Een juiste en begrijpelijk gemotiveerde beslissing

*Belastingdienst*



*Belastingdienst*

# Doel Awb

- meer uniforme afhandelingswijze van beschikkingen
- Materiële waarheid
- Uitgangspunt daarbij is geweest 'dat de burger een beetje behoorlijk door de overheid wordt behandeld'
-  in zijn rede op het jaarsymposium van de Vereniging van Hoofdamttenaren bij het Ministerie van Financiën, 28 maart 1996, Informatief nr. 15, juli 1996, blz. 13.

Belastingdienst

# Finaliteit

- **Nieuwe zaaksbehandeling – art. 8:41a Awb**
- De bestuursrechter beslecht het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief.
  - Zoeken naar het achterliggende geschil
  - Geen vernietigingen waar 'niemand iets mee opschiet'

*Belastingdienst*

## Hoofdlijnen fiscale bezwaarfase

- Waartegen bezwaar art. Awb
- Wie mag bezwaar maken art. Awb
- Ontvankelijkheid art. 6:4 Awb e.v.
- Horen & inzage art. 7:2 en 7:4 Awb
- Heroverweging art. 7:11 Awb
- Beslistermijn art. 7:10 Awb
- Vergoedingen art. 7:15 Awb

*Belastingdienst*

# Waartegen bezwaar?

## *Open stelsel van rechtsbescherming*

- Open stelsel Awb
  - art. 8:1, lid 1, Awb j<sup>o</sup> art. 1:3, lid 1, Awb

*Belastingdienst*

## Wie kan bezwaar aantekenen

- Belanghebbende

*Belastingdienst*

# Ontvankelijkheid

- Vormvereisten art. 6:4 en 6:5  
Awb
- Herstel gebreken art. 6:6 Awb
- Tijdigheid art. 6.7 – 6.11  
Awb
- CS ontvankelijkheid
  - Motivering <-> gegrond
  - Doorzending art. 6:15 Awb

*Belastingdienst*

## Ontvankelijkheid vs. ongegrond

- Niet-ontvankelijkheid kan alleen als zonder onderzoek naar het geschil komt vast te staan dat geen bezwaar mogelijk was.
  - Nieuw: HR geen belang, dan ook niet-ontvankelijk (HR 15 oktober 2010, NTFR 2010/2435 en HR 31 januari 2008, NTFR 2008/314)
- Ongegrondheid gaat over het oordeel over de aangedragen geschilpunten

# Herstel gebreken

- Art. 6:6 Awb: n-o kan
- MITS
- 'de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn'

*Belastingdienst*

## Tijdig bezwaar: verschoonbare termijnoverschrijding

- ECLI:NL:HR:2019:1595
- Het bestuursorgaan is verplicht om navraag te doen naar een mogelijke verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding voordat een bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard.
- Die verplichting geldt ook als het bezwaar is ingediend door een beroepsmatig optredende gemachtigde.

*Belastingdienst*

# Kennelijk niet-ontvankelijk/ongegrond

- Zwaardere vorm van niet-ontvankelijkheid of ongegrondheid
- Voorbeeld Besluit fiscaal bestuursrecht:  
“De inspecteur hoort de belastingplichtige als er redelijkerwijs twijfel mogelijk is of het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is.”

*Belastingdienst*

## Horen & inzage

- Horen (art. 7:2 Awb)
  - Doelstelling
  - Uitvoering
  - Gebreken in het horen worden *niet* altijd geheeld
- Inzage (art. 7:4 Awb)
  - Inzage is gekoppeld aan horen
  - Relatie met art. 8:42 Awb

*Belastingdienst*

## Horen & Ko en Kno

- VN 1991, blz. 558: 'De doeleinden die de wetgever met een verplichte bezwaarschriftprocedure beoogt te realiseren, zullen niet worden verwezenlijkt, indien zorgvuldige toepassing van deze bepaling niet zou zijn verzekerd. Er moet worden gewaakt dat bestuursorganen op lichtvaardige wijze met de uitzonderingsbepalingen omspringen en te snel tot het oordeel komen dat er sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaar en deswege van het horen van de belanghebbende kan worden afgezien.'
- Zie P & Ettema, De hoorplicht in de voorbereidingsfase van een beschikking en in de bezwaarfase, Wfr 1997/375

*Belastingdienst*

# Horen & inzage

- De inzage is gekoppeld aan het horen (HR 7 juni 2002, FED 2002/355)
- Art. 8:42 en 8:29 Awb

*Belastingdienst*

# Beslistermijn

- Termijn is relatief kort:
  - de bezwaarfase is dan ook een heroverweging en geen aanslagregeling
- Dreiging beroep tegen fictieve weigering

*Belastingdienst*

# Heroverweging

- Art. 7:11 Awb: 'op de grondslag' van het bezwaar vindt 'een heroverweging van het bestreden besluit' plaats
  - Belastingaanslag is geen meerledig besluit
    - Interne compensatie door de inspecteur
    - Nieuwe grieven door belanghebbende

*Belastingdienst*

# De uitspraak op het bezwaar

- Beslissing over de ontvankelijkheid van het bezwaar
- Wettelijk is vastgelegd dat sprake moet zijn van een 'deugdelijke motivering' (art. 7:12, lid 1, Awb)
- Een ondeugdelijk gemotiveerde uitspraak kan een 'trigger' zijn om beroep aan te tekenen tegen de uitspraak.
- Dagtekening & rechtsmiddelenverwijzing.

*Belastingdienst*