

Fiscale olifanten in de meer mensgerichte Awb

WFR 2023/105

Column



Tirza Cramwinckel¹

In de Awb moet de ‘menselijke maat’ worden vergroot en de rechtspositie van burgers ten opzichte van de overheid worden versterkt. Dit is in de kern het idee achter de onlangs gepubliceerde ‘preconsultatie-versie’ van het wetsvoorstel *Wet Versterking waarborgfunctie Awb (Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763 + bijlagen van 18 januari 2023; ‘Wetsvoorstel’)*. Aanleiding voor het Wetsvoorstel zijn de inmiddels overbekende thema’s van (herstel van) vertrouwen in de overheid, aandacht voor doenvermogen, menselijke maat (d.w.z. recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving), responsiviteit en rechtsbescherming. De overheid heeft op deze onderdelen het nodige achterstallig onderhoud te doen. Het is dus te prijzen dat in het Wetsvoorstel tien aanpassingen worden gepresenteerd om de ‘waarborgfunctie’ van de Awb (d.w.z. waarborgen bij de rechtspositie van burgers bij overheidshandelen) te versterken. Concreet zijn de volgende aanpassingen voorgesteld in de Awb:

- (1) Introductie van het ‘dienstbaarheidsbeginsel’, inhoudende dat het bestuursorgaan zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar opstelt (art. 2:4a).
- (2) Uitbreiding van de reikwijdte van het evenredigheidsbeginsel, zodat toetsing aan dit beginsel ook mogelijk wordt bij besluiten gebaseerd op een dwingende bevoegdheid in een wet in formele zin (art. 3:4(2)).
- (3) Uitbreiding van de motiveringsplicht bij besluiten, zodat wordt gecodificeerd dat de motivering begrijpelijk moet zijn (art. 3:47 en art. 7:12(1)).
- (4) Correctiemogelijkheid voor kennelijke fouten, zodat bezwaar maken in dergelijke gevallen niet nodig is (art. 3:51-3:53).
- (5) Vaker horen bij financiële beschikkingen (art. 4:12).
- (6) Afwijken van beleidsregels bij onevenredigheid, waarbij ‘bijzondere omstandigheden’ geen criterium meer vormen (art. 4:84).
- (7) Meer oog voor het burgerperspectief en doenvermogen bij bestuursrechtelijke geldschulden, o.a. door stimuleren van betalingsregelingen (titel 4.4).
- (8) Verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn (art. 6:7) en verruiming van de verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11).
- (9) Betere contactmogelijkheden, zoals vermelding van contactgegevens van het bestuursorgaan in correspondentie (art. 3:45a-3:45b), en mogelijkheden voor informele afdoening in de bezwaarfase (o.a. art. 7:1b).
- (10) Introductie van een nadere bewijsmogelijkheid voor de burger, de ‘burgerlijke lus’ (afd. 8.2.2.b).

Alle voorstellen lokken talloze observaties uit, maar ik maak een selectie. Op het terrein van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) is het voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel – dat gaat over de wijze waarop het bestuursorgaan zich opstelt in het contact met de burger – fiscaal interessant. Het beoogt namelijk wettelijk te verankeren dat het bestuursorgaan (inspecteur) verplicht is zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van zijn taak. Concreet betekent dit: tijdige, duidelijke informatieverstrekking en bereikbaar zijn, op een passende wijze. Uitstekend idee. Echter, de olifant in de kamer – waarover de toelichting met geen woord rept – is: wat zijn de juridische consequenties bij onverhoopte schendingen van het beginsel? Denk aan een (tijdelijk) onbereikbare Belastingdienst, door wetswijzigingen ingehaalde informatie op de website of een onduidelijke toelichting. Niet dienstbaar, maar leidt dit tot een oprecht excuus, een ruimere proceskostenvergoeding of vernietiging van het besluit? Een beginsel zonder tanden biedt geen rechtsbescherming. De wetgever zou dus moeten verduidelijken wat de rechtswaarde is van het voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel.

¹ Mr. dr. T.A. Cramwinckel is advocaat bij Stibbe en universitair docent bij de Universiteit Leiden.

Ten aanzien van de voorgestelde uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel (Bijlage 3 bij het Wetsvoorstel), is van belang dat de beoogde toetsing aan dit beginsel zich ook uitstrekt tot besluiten genomen op basis van gebonden bevoegdheden in formele wetten. Concreet: dus ook belastingwetten. Dat roept uiteraard vragen op van staatsrechtelijke, uitvoeringstechnische en rechtsbeschermingstechnische aard, waarmee in de preconsultatie-versie zichtbaar wordt geworsteld. Voor het belastingrecht is essentieel dat er een duidelijk toetsingskader komt voor toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij gebonden bevoegdheden, zoals het opleggen van belastingaanslagen. Niet alleen om de ‘menselijke maat’ te concretiseren, maar ook om te voorkomen dat goede maatwerkbedoelingen in de toekomst uitmonden in (rechtsongelijkheid)ongelukken.

Op abbb-gebied zijn er nog twee olifanten in de kamer. In weerwil van eerdere oproepen tot codificatie (o.a. motie Jetten/Marijnissen, *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 15), zijn het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel in de voorgestelde Awb-aanpassingen de grote afwezigen. Als argument om niet tot codificatie van alle (lees: specifiek deze) abbb over te gaan, noemt de regering dat het ‘niet doenlijk’ is om voor iedere vorm van bestuurlijk handelen in de wet gedetailleerd uit te werken wat de abbb precies eisen (par. 2.4 MvT). Dit argument overtuigt mij niet. Detaillering hoeft immers helemaal niet; een open norm volstaat. Juist gezien de doelstelling van het Wetsvoorstel en vanwege het grote rechtsbeschermende belang van deze beginselen in de rechtspraak, ligt het voor de hand dat de wetgever de voordelen van codificatie (o.a. kenbaarheid, eenheid, verduidelijking van de geldingskracht) aangrijpt. Natuurlijk laten genoemde beginselen zich niet gemakkelijk vatten in een wettekst, maar met de andere beginselen is dit ook gelukt. Doen dus.

Tot slot is voor het fiscale bestuursprocesrecht van belang dat de regering voorstelt om de termijn voor het indienen van een bezwaar- en beroepschrift van 6 naar 13 weken te verlengen. Dat is in lijn met de civiele termijn van 3 maanden. Belangrijkste reden is dat een langere termijn meer ruimte geeft om tegemoet te komen aan een (tijdelijk) verminderd doenvermogen, terwijl het ongebruikt laten verstrijken van een termijn ingrijpende gevolgen kan hebben voor burgers. De regering richt zich daarbij primair op (i) besluiten die naar verwachting van invloed kunnen zijn op de bestaanszekerheid van mensen of (ii) waarbij een gereede kans is dat het doenvermogen tijdelijk is verminderd.

De voorgestelde verlenging ziet ook op besluiten op basis van de AWR (zie art. 2 van de Regeling verlengde bezwaar- en beroepstermijn). Echter, daarop is een merkwaardige uitzondering voorgesteld, te weten voor het instellen van (hoger) beroep door natuurlijke personen tegen een uitspraak inzake een besluit op grond van de (a) Wet op de dividendbelasting 1965, (b) Wet op de omzetbelasting 1968, (c) Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, (d) Wet op de accijns, (e) Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en (f) Wet belastingen op milieugrondslag. Voor deze gevallen blijft in de huidige formulering kennelijk de 6-wekentermijn gelden. Waarom? Dit is niet toegelicht. Onduidelijk is waarom de regering specifiek voor natuurlijke personen (dus niet voor rechtspersonen), enkel voor (hoger)beroepschriften (dus niet voor bezwaarschriften) en specifiek voor genoemde wetten (dus niet voor andere belastingmiddelen) terugvalt op de kortere termijn. Gezien de doelstellingen van de Awb-wetgever – zoveel mogelijk uniformiteit in termijnen omwille van duidelijkheid en toegankelijkheid van het recht – is de uitzondering onlogisch en inconsistent. Schrappen dus.

Hoe verder? In de preconsultatiefase (die liep tot 1 april 2023) wordt een selecte groep betrokkenen (o.a. uitvoeringsorganisaties, de rechtspraak) bevraagd, zodat de regering in een vroeg stadium kennis vergaart over de impact van de voorgestelde Awb-wijzigingen. Vervolgens zullen de reguliere stappen van internetconsultatie en advisering door de Raad van State volgen. Indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is beoogd begin 2024. Gelegenheid genoeg dus om de (fiscale) olifanten in de ‘meer mensgerichte Awb’ te elimineren, zodat de terechte ambities van het Wetsvoorstel nog beter tot wasdom komen.