



Waar mankeert het aan in het fiscaal bestuursrecht? Accepteren wij dat de burger niets doet omdat de kosten van een procedure tegen een overheidsbeslissing hoger zijn dan het bedrag waarom het gaat?

Position paper prof. dr. Eric Poelmann¹, Groningen, 26 mei 2026

Het is een eer door Uw Kamer te zijn uitgenodigd voor het rondetafelgesprek over fiscale rechtsbescherming, mede n.a.v. een discussie over toevoegingen. Ik zal op beide kort ingaan.

Rechtsbescherming

Rechtsbescherming wordt wel geduid als het uitgangspunt dat burgers en bedrijven de mogelijkheid hebben beslissingen van de overheid te betwisten en aan een onafhankelijk rechter voor te leggen. Volgens de wet begint procederen in de bezwaarfase. Echter voor de rechtspositie van een burger kan ook de reactie op een eerste vragenbrief cruciaal zijn. Een goede reactie voorkomt onjuiste antwoorden en het mogelijk verstrekken van te weinig of juist te veel informatie. Een verkeerde reactie kan daarom bepalend zijn voor het gehele verdere traject.

Rechtsbescherming ziet daarnaast op de mogelijkheid voor burgers om kennis te kunnen nemen van het recht en of de overheid transparant is als het gaat om het beleid en de dossierstukken en die kennisneming niet frustrereert. Maar vooral ook dat de burger mag verwachten dat de overheid bij het nemen van besluiten het recht juist toepast. Het bieden van de mogelijkheid van gefinancierde rechtsbijstand is vanzelfsprekend ook een aspect van rechtsbescherming.

Daarbij komt dat het recht de laatste decennia exponentieel complexer is geworden. De – door de maatschappij gefinancierde – overheid is optimaal geëquipeerd in geschillen met burgers: een goed geschoolde stevige vaktechnische organisatie, voldoende tijd om discussies aan te gaan en toegang tot de beste juridische databases. Dit alles geldt niet voor burgers. Zij kunnen hun zaak zelf aan de rechter voorleggen, er geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging, maar het is voor burgers vrijwel onmogelijk het voor het geschil toepasselijke recht te doorgronden. Wet- en regelgeving zijn zeer technocratisch en wijzigen voortdurend. De overheid geeft weliswaar steeds betere voorlichting, maar niet op het gebied van rechtsbescherming. Daarnaast geldt dat wie kennis wil nemen van een integrale en thematische duiding van het recht, kritiek en nuance (toepassing van algemene beginselen), commerciële betaalmuren moet passeren. De burger en de Belastingdienst zijn geen gelijkwaardige partijen als het tot een juridisch geschil komt. Dit leidt tot minder rechtsbescherming van de burger.

In fiscale zaken die zien op bijvoorbeeld de vennootschaps- of omzetbelasting is het opvallend om te constateren dat de wetgever, inspecteurs en rechters nauwgezet oog houden of fiscale regels, en de toepassing daarvan, niet in strijd komen met het Europese recht, waaronder de bezitsbescherming van art. 1 Eerste Protocol bij het EVRM. Hoe anders is dit vaak bij zaken van particuliere burgers met een beperkt inkomen en vermogen, terwijl dit recht dan evenzeer geldt.

Gaat het om rechtsbescherming, dan is de vraag actueel of het fiscaal bestuursrecht een beschermingsmechanisme voor de burger is of een machtsmiddel van de overheid. De overheid stelt zich in toenemende mate als een calculerende procespartij op. De recente brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over ‘de Staat als procespartij’ biedt een fraai perspectief op de gewenste reactieve en adequate houding van de overheid bij procederen, maar lijkt in fiscalibus nog te moeten indalen (Kamerstukken II 2025/26, 29 279, nr. 980): Onlangs ontving een burger pas tijdens de cassatieprocedure bij de Hoge Raad op de zaak betrekking hebbende stukken. En daar waar de Belastingdienst/Grote Ondernemingen belastingplichtigen dagelijks maatwerk biedt, zie ik dat niet altijd bij particuliere burgers die een beschikking betwisten. Positief is dat binnen de fiscus vorig jaar de Belangenbehartiger is gestart en bij de Dienst Toeslagen heeft de afdeling Monitoring hoger beroep zijn toegevoegde waarde al laten zien.

¹ Werkzaam bij de sectie Belastingrecht van de Rijksuniversiteit Groningen. Tevens werkzaam bij de Belastingdienst (bijdrage op persoonlijke titel).



Procederen: Toevoegingen in belastingzaken

Als ik op 'zoekendadvocaat' van de advocatenorde (Nova) landelijk niet meer dan 21 advocaten vind die belastingrechtzaken op basis van gefinancierde rechtsbijstand aannemen, dan is direct duidelijk dat fiscale toevoegingen een wassen neus zijn. Het is getalsmatig een druppel op de gloeiende plaat. Let wel: fiscale adviseurs kunnen geen toevoeging krijgen.

De toevoegingscriteria voor advocaten zijn op hoofdlijnen dat geen toevoeging wordt gegeven voor het geven van een zienswijze. Dat geen toevoeging wordt gegeven als het geschil feitelijk of van rekenkundige aard is, leidt er, volgens de werkinstructie van de Raad voor de Rechtsbijstand, toe dat ook in bezwaar veelal geen en in beroep wel een toevoeging volgt. Is sprake van – kort gesteld – een complexe zaak, dan kan na goedkeuring een toevoeging van 3 punten mogelijk zijn. Ik meen dat een ogenschijnlijk eenvoudige zaak complex kan zijn als er bijv. een discussie over de op de zaak betrekking hebbende stukken is. Voor beroep in fiscale zaken wordt in beginsel wel een toevoeging gegeven van 9 punten. Dat is overigens twee punten minder dan in toeslagenzaken. Het tarief dat wordt vergoed bedraagt iets meer dan 143 euro en er gelden inkomenscriteria. Voor fiscalisten is deze totale opbrengst als laag aan te duiden.

De ruime uitleg die wordt gegeven aan zelfredzaamheid bij toevoegingen overtuigt niet. Zo werd ten tijde van de toeslagenaffaire op basis van dit criterium geen toevoeging gegeven bij het betwisten van een afwijzing van de persoonlijke betalingsregeling vanwege de kwalificatie opzet/grove schuld (O/GS). Daarom werd vaak alleen de hoogte van het aflossingsbedrag betwist en niet de kwalificatie O/GS, met alle gevolgen van dien door het blijven staan van het O/GS-predikaat. Verder wordt geen toevoeging gegeven als sprake is 'bedrijfsmatig handelen'. Dit betekent dan dat de kleinste zzp'er over een kam wordt geschoren met grotere ondernemingen. Zeker als sprake is van een zuiver fiscale discussie is dit naar mijn mening onterecht.

Wat er zij van de goed bedoelde regels voor toevoegingen: die stimuleren het achter de wagen spannen van het paard. De toevoegingsvergoedingen worden met name in de beroepsfase gealloceerd. Dit is dus onjuist omdat rechtsbescherming bij een zienswijze begint en niet eerst bij een bezwaarprocedure. Zonder tijdige rechtsbijstand staat een burger op achterstand. Deze toevoegingspraktijk leidt tot o.a.:

- een onvoldragen bezwaarfase, door de (ook bij die zienswijze) ontbrekende rechtsbijstand,
- verspilling van rechterlijke capaciteit omdat als het daarna tot een beroep komt, daarmee feitelijk de bezwaarfase start, en
- nodigt daarnaast uit tot het entameren van voorlopige voorzieningen in de beroepsfase.

Eén en ander leidt in mijn ogen in voorkomend geval tot een gebrekkige rechtsbedeling, rechtsongelijkheid, gefrustreerde burgers en verspilling van gemeenschapsgeld.

Toekomst

Het is een gegeven dat de maatschappij verder zal digitaliseren (vgl. OECD (2025), Tax Administration 3.0: From Vision to Strategy). Maar ook bij een procesmatig geoptimaliseerde belastingheffing moet adequate rechtsbescherming mogelijk zijn. Ik mis dit geluid in de utopische geautomatiseerde vergezichten die ons worden voorgehouden. Het is van belang om juist in de fata morgana van foutloze data oog en begrip te houden voor de uitzondering.

Tot slot

Burgers met onvoldoende verdien- en doenvermogen zullen voor hun rechtsbescherming altijd afhankelijk blijven van financiële ondersteuning. Als dergelijke burgers een specifieke vragenbrief, of een aankondiging van een correctie op de aangifte of van een verzuim- of een vergrijpboete ontvangen, en als hierover in redelijkheid een bezwaar- en beroepsprocedure moet worden gevoerd, dan moet een passende toevoeging mogelijk zijn. Ik bepleit dat een toevoeging voor specifieke zienswijzen mogelijk moet worden. Daarnaast moet de huidige toevoegingspraktijk die is gestoeld op het uitgangspunt 'nee, tenzij', worden gewijzigd in 'ja, mits'. Juist voor burgers met lagere inkomens betekent ook een klein belang vaak een groot verschil. Rechtsbescherming mag niet tot een papieren werkelijkheid verworden.