

25. Het formeelrechtelijke symposium 'De bestuurlijke boete getaxeerd'

MR. J.J. SCHELTEMA

Op vrijdag 20 juni 2025 organiseerde de 'Stichting Kritisch Commentaar Fiscale Wetgeving en Fiscaal Beleid' het derde Brüllsymposium, wederom bij de Universiteit van Amsterdam. Deze editie stond in het teken van een onderwerp dat zowel juridisch als maatschappelijk volop in de belangstelling staat, namelijk: de bestuurlijke boete. Niet alleen in fiscale zin maar breder.

De stichting, onder voorzitterschap van drs. J.J.W. (Jan) Schipper met prof. dr. J.W. (Jaap) Zwemmer als secretaris, drs. A. Swart als penningmeester en de leden dr. L.J.A. (Rens) Pieterse, mr. dr. M.E. (Margot) Oenema en prof. dr. E. (Eric) Poelmann, heeft als doelstelling het stimuleren van kritische reflectie op fiscale wetgeving en beleid.

Tijdens het symposium werd ook voor de derde keer de professor Dieter Brüll-prijs uitgereikt. Deze prijs wordt toegekend aan een persoon of instelling die zich onderscheidt door een kritische en constructieve bijdrage te leveren aan het fiscale debat in Nederland. De bijeenkomst bood, mede dankzij bijdragen van gepassioneerde sprekers en betrokken deelnemers, volop ruimte voor inhoudelijke verdieping, reflectie en debat.

Oenema trad op als dagvoorzitter en opende het symposium met een korte terugblik naar eerdere winnaars van de Brüll-prijs. Zij verwees naar mr. dr. A.J. (Ton) Tekstra, die in 2016 werd onderscheiden voor zijn boek *De fiscus in het privaatrecht*, en naar mevrouw mr. M.E. (Eva) González Pérez, die in 2022 de prijs ontving vanwege haar niet-aflatende inzet om misstanden aan de kaak te stellen die verband houden met het Toeslagenschandaal.

'Is er nog recht?' – prof. dr. E. (Eric) Poelmann

De eerste inhoudelijke spreker van de middag was Eric Poelmann. Zijn bijdrage¹ stond in het teken van een fundamentele en kritische beschouwing over de huidige praktijk met name met betrekking tot de verzuimboetes. Poelmann behandelde de juridische en morele spanningsvelden die hij daarbij waarneemt.

Poelmann opende zijn betoog met een reflectie op het doel van bestraffing. Is het opvoedend of vergeldend? Hij legde de link met opvoedkundige principes en stelde de vraag of leedtoevoeging door middel van fiscale boetes nog proportioneel is. Daarbij benadrukte hij dat fiscale boetes vallen

onder het begrip 'criminal charge' in de zin van art. 6 EVRM. Hij was kritisch op de neiging van sommigen om via uitspraken zoals in de zaak-Jussila de rechtswaarborgen af te zwakken. Die zaak ging over een fiscale boete qua omvang vergelijkbaar met de huidige verzuimboete in de inkomstenbelasting. Het hof sprak over 'the minor nature of the penalty', die geen 'hardcore criminal law' is waardoor de waarborgen niet in hun 'full stringency' gelden. Maar in dezelfde adem benadrukt het hof dat het deze boete niet buiten de reikwijdte van art. 6 EVRM plaatst.² Poelmann benoemde het gebrek aan transparantie over cijfers en motieven achter het boetebeleid als ander punt van zorg. Hij wees op de afnemende beschikbaarheid van cijfers over boetes terwijl het begrotingsbelang van het Ministerie van Financiën mede afhankelijk is van de inkomsten daaruit. Dit creëert volgens Poelmann een perverse prikkel die het vertrouwen in het systeem schaadt. Hij verwees gevat naar de quote van Charlie Munger: 'Show me the incentive and I'll show you the outcome'.

In zijn betoog uitte Poelmann tevens zorg over de verhouding tussen wetgeving en uitvoering. De Belastingdienst, zo stelde hij, handelt niet altijd in overeenstemming met wet- en regelgeving, vooral niet in de bezwaarfase. Hij wees op intern beleid dat haaks staat op wettelijke bepalingen, zoals het onterecht beperken van matiging van verzuimboetes. Juist bij geautomatiseerde boetes, zoals de verzuimboete, moet er ruimte zijn voor menselijke maat en individuele beoordeling.

Poelmann ging ook in op het verschil in rechtsbescherming bij vergrijpboetes, waarbij meer waarborgen gelden. Hij wees op het toerekeningsarrest,³ de zwaardere bewijsmaatstaf⁴ en het verdedigingsbeginsel.⁵ Toch ziet hij ook hier

¹ Deze bijdrage is opgenomen in deze aflevering van *Tijdschrift Formeel Belastingrecht*: TFB 2025/26, afl. 05/06.

² EHRM 23 november 2006, nr. 73053/01, *BNB* 2007/150 (noot M.W.C. Feteris) (*Jussila*).

³ HR 1 december 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU7741, *BNB* 2007/151, *NtFR* 2006/1710.

⁴ HR 8 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:526, *BNB* 2022/68, *V-N* 2022/17.10.

⁵ HvJ 18 december 2008, C-349/07, ECLI:EU:C:2008:746 (*Sopropé*).

risico's op scheefgroei, waarbij de mate van bescherming afhankelijk lijkt van de financiële draagkracht of juridische ondersteuning van de burger. In schrijnende gevallen, zoals bij disproportionele boetes zonder effectieve toetsing door de rechter, ziet hij de beginselen van de rechtsstaat in het gedrang komen.

In zijn afsluiting riep Poelmann op om meer aandacht voor de dubbele proportionaliteit,⁶ die volgens hem te vaak niet wordt nageleefd. Ook pleitte hij voor herbezinning op het doel en de inzet van boetes. Niet leedtoevoeging, maar effectieve en rechtvaardige naleving moet het uitgangspunt zijn. Hij hoopt dat de aangekondigde hervormingen, zoals de invoering van een voorwaardelijke boete⁷ en hernieuwde aandacht voor het draagkrachtbeginsel⁸ daadwerkelijk leiden tot een eerlijker boetebeleid.

Prijzuitreiking – mr. dr. M.E. (Margot) Oenema

Na een interessante lezing van Poelmann vond de prijzuitreiking plaats door Margot Oenema. Zij hield geen uitgebreide lofrede maar heeft zich laten inspireren door de beslisbomen van Katinka Polderman. Hoe kom je eigenlijk in aanmerking voor de Brüll-prijs? Uit de beslisboom volgde dat het vraagt om een mix van maatschappelijke betrokkenheid, een scherpe blik op het openbaar bestuur, een flinke dosis vasthoudendheid en een kritische pen. En zo leidde de beslisboom onontkoombaar naar Merel van Rooy voor het schrijven van haar boek *De Boetefabriek*. Hoewel dat boek geen fiscaal thema behandelt, is haar analyse van de rafelranden van de overheid messcherp en kan in vele opzichten de parallel worden getrokken naar fiscale misstanden.

Jan Schipper, medeorganisator en geestelijk vader van de prijs, overhandigde Van Rooy een feestelijke oorkonde en sprak warme woorden over haar werk dat in de geest van Brüll niet bang is om te prikken in opgeblazen systemen.

'De boete als verdienmodel' – M. (Merel) van Rooy MA

Na de prijzuitreiking hield Merel van Rooy een krachtige en indringende lezing. In haar betoog legde zij haar vinger op de zere plek van het huidige beleid en toonde zij overtuigend aan dat de ontsporing van het verkeersboetesysteem geen opzichzelfstaand incident is maar een uiting van bredere structurele problemen binnen het openbaar bestuur. Van Rooy gaf direct toe geen bijzondere belangstelling te hebben voor verkeersboetes als zodanig. Haar fascinatie gaat uit naar de ontsporing van het beleid eromheen. Name-lijk dat door verkeersboetes een geautomatiseerd gijzelings-systeem ontstond. Mensen werden op grote schaal gegijzeld voor het niet willen betalen van een verkeersboete terwijl

zij in werkelijkheid niet konden betalen. Eenmaal de gevangenis uit moest de schuld alsnog worden betaald. Dat heeft bijna honderdduizend keer plaatsgevonden. Deze ontsporing, dat Van Rooy het verkeersboeteschaandaal noemt, ziet zij als exemplarisch voor wat systematisch misgaat in overheidsop treden. Het vervolg van de lezing van Van Rooy bestond uit drie onderdelen:

- 1) de inhoudelijke overeenkomsten tussen het verkeersboeteschaandaal en het toeslagenschandaal,
- 2) de oorzaak van de overeenkomstige patronen, en
- 3) mogelijke uitwegen uit deze bestuurscultuur.

In het eerste onderdeel benadrukte Van Rooy dat de vergelijking met het toeslagenschandaal alleen waardevol is als die inhoudelijk klopt. Het toeslagenschandaal heeft tienduizenden ouders en kinderen in de ellende gestort. Het leed is zo groot, het institutioneel falen zo wijdverspreid én ernstig, dat het voor Van Rooy bijna ongepast voelt om er ander overheidsfalen mee te vergelijken.

De schandalen kwamen voort uit een doorgeslagen marktdenken en verzakelijking gesterkt door vergaande automatisering

Van Rooy maakte ten aanzien van het verkeersboeteschaandaal toch de vergelijking met het toeslagenschandaal met dien verstande dat bij het verkeersboeteschaandaal geen sprake was van institutioneel racisme. Zij ziet echter overeenkomsten op de volgende vijf punten: mensen werden gelabeld als fraudeurs, er was slechte wetgeving, maatwerk ontbrak, beperkte of soms geen rechtsbescherming en een dominante financiële logica binnen het openbaar bestuur. Het tweede onderdeel van de lezing ging dieper in op de herkomst van deze patronen. Volgens Van Rooy zijn de parallellen geen toeval, maar het resultaat van een bestuurscultuur die sinds de jaren tachtig sterk is beïnvloed door een stroming waarin overheidstaken worden bestuurd als ware het bedrijfsprocessen (New Public Management). Efficiëntie en opbrengsten werden het leidende criterium. Burgers werden beschouwd als rationele en calculerende wezens die frauderen om persoonlijk voordeel te behalen. In die optiek zijn prikkels zoals boetes noodzakelijk om gedrag te sturen. Van Rooy ziet ook een aandeel in de digitalisering. Standaardisering van processen maakte het makkelijker om burgers als uniforme dossiers te behandelen in plaats van als mensen met verschillende achtergronden en kwetsbaarheden.

De schandalen kwamen dus voort uit een doorgeslagen marktdenken en verzakelijking gesterkt door vergaande automatisering. Dat brengt Van Rooy tot het derde onderdeel. Zij vraagt zich af hoe deze bestuurscultuur kan worden doorbroken. Hoewel enkele maatregelen zijn genomen zoals het invoeren van betalen in termijnen blijven veel onderliggende systemen in stand. Politieke terughoudend-

6 HR 13 augustus 2004, 37920, *BNB* 2005/42 en HR 26 september 2003, 37911, *BNB* 2004/63.

7 *Kamerstukken II* 2023/24, 31066, nr. 1348.

8 *Kamerstukken II* 2024/25, 29398, nr. 1173. Zie Oberon Nauta & Bas de Wilde, *Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes*, DSP-groep 2020.

heid en financiële prikkels zorgen ervoor dat voorstellen voor menselijker beleid vaak stranden. Zo werd bijvoorbeeld recent het voorstel tot invoering van een kosteloze betalingsherinnering bij verkeersboetes ingetrokken omdat de staat op de extra inkomsten van boeteverhogingen had gerekend; oftewel de politiek als ‘boekhouder’ in *optima forma*. Dat moet volgens Van Rooy worden doorbroken. Tot slot sprak Van Rooy haar dank uit voor het ontvangen van de Brüll-prijs en benadrukte zij het belang van samenwerking tussen fiscalisten, juristen, rechters en uitvoerders om de dominantie van het financiële denken te doorbreken. ‘Alleen zo kunnen we de boekhouder die de menselijke maat verdringt uiteindelijk verslaan.’

‘De exploderende aanslag’ – mr. S.F.J.J. (Sylvester) Schenk

Na een korte pauze verzorgde Sylvester Schenk een scherpe en geestige lezing. Met gevoel voor historische context begon hij zijn verhaal met een verwijzing naar professor Dieter Brüll en zijn legendarische rede ‘Fiscale mythologie’ waarmee Brüll in 1974 grote opschudding veroorzaakte in de politieke en fiscale wereld. Vanuit die traditie van kritisch denken, bouwde Schenk zijn bijdrage zorgvuldig op.

De centrale boodschap van Schenk was dat de fiscale praktijk steeds meer trekjes krijgt van het ‘verdienmodel’ dat in het boek van Van Rooy wordt bekritiseerd. Hoewel het fiscale systeem niet op alle punten identiek is aan het verkeersboetesysteem dat Van Rooy analyseerde, zijn de parallellen volgens Schenk opvallend. Hij benoemde onder andere de hoogte van de fiscale boetes, oplopende invorderingskosten, de invorderings- en belastingrente evenals de beperkte rechtsbescherming voor mensen met lage inkomens.

Schenk illustreerde hoe verzuimboetes in de fiscaliteit vaak disproportioneel uitpakken waarbij het bedrag soms hoger is dan de verschuldigde belasting. Hij wees op de stijging van de maximale verzuimboete tot € 6.709 en stelde kritisch dat matiging weliswaar wettelijk mogelijk is maar in de praktijk onvoldoende wordt benut. Overigens laten adviseurs hier volgens hem ook geregeld steken vallen.

Verzuimboetes in de fiscaliteit pakken vaak disproportioneel uit waarbij het bedrag soms hoger is dan de verschuldigde belasting

Daarnaast stelt Schenk invorderingskosten en belastingrente aan de kaak. Die kunnen oplopen tot honderden of zelfs duizenden euro’s. Zelfs bij relatief kleine schulden. De totale kosten van aanmaningen, dwangbevelen en rente leiden volgens hem tot een ‘geëxplodeerde aanslag’.

Een ander punt van zorg is de toegankelijkheid van juridische bijstand voor mensen met lagere inkomens. Veel problemen zouden volgens Schenk voorkomen kunnen

worden als mensen tijdig worden geïnformeerd of geadviseerd.

Schenk besprak vervolgens nog enkele aanbevelingen van Van Rooy. Hij besprak onder andere de kosteloze betalingsherinnering, het verlagen van met name boetes voor lichte overtredingen en het verwijderen van verdienprikkels uit het boetebeleid. De inkomensafhankelijke boete wees Schenk echter resoluut af; dat zou volgens hem leiden tot ‘roof’.

Schenk sloot zijn lezing in luchtige toon af met dank voor het luisterend oor van het publiek en de geruststelling dat de borrel inmiddels een half uur dichterbij was gekomen.

Van toegang tot het recht – mr. W.J. (Willem) Koops

De vierde inhoudelijke spreker was Willem Koops met een persoonlijke en confronterende lezing over de toegankelijkheid van het fiscale rechtssysteem. Koops nam de aanwezigen mee in een persoonlijk verhaal. Het betoog van Koops was een scherpe illustratie van hoe burgers vastlopen in bureaucratie en gebrek aan rechtsbescherming. Met humor, betrokkenheid en scherpe observaties besprak hij waar het in de fiscale praktijk met regelmaat misgaat.

Koops begon luchtig. Hij noemde zichzelf een buitenstaander in het gezelschap van fiscalisten en gaf aan dat hij termen als ‘navorderingsaanslag en ‘naheffingsaanslag’ geregeld door elkaar haalt. Toch raakte zijn verhaal precies de kern van wat er mis kan gaan in het fiscale systeem als het menselijke contact ontbreekt.

Het centrale voorbeeld in zijn lezing was zijn dochter. Op veertienjarige leeftijd begon zij via een leerzaam bijbaantje als assistent-archivaris bij zijn kantoor. De onderneming, met een jaaromzet van slechts € 600, viel onder de kleineondernemersregeling. Toch kreeg zij jaren later, inmiddels studierend in San Francisco, onverwacht een geschatte naheffingsaanslag van € 5.000, gevolgd door nog twee aanslagen, oplopend tot in totaal ruim € 19.000. Samen met zijn dochter diende hij bezwaarschriften in. Wekenlang bleef een reactie van de Belastingdienst uit. Uiteindelijk werd beslag gelegd op de bankrekening van zijn dochter waarmee zij haar collegegeld zou betalen. De paniek was groot. Pas na herhaaldelijk contact met de Belastingtelefoon, lang in de wacht staan en meerdere doorverwijzingen werd de kwestie uiteindelijk opgepakt door het zogeheten ‘Stella-team’.

Koops gebruikte deze ervaring als aanklacht tegen het huidige systeem. Zijn dochter had hem nog als juridisch vangnet. Maar hoeveel mensen zijn er zonder zo’n vangnet? Volgens Koops illustreert dit het structurele probleem in de rechtsbescherming. Burgers hebben in de bezwaarfase geen recht op een advocaat, zijn vaak niet in staat om de materie te begrijpen en verdwalen in bureaucratische processen.

Koops pleitte voor een andere benadering van de bezwaarfase: niet als drempel tot de rechter maar als een wezenlijk moment van zelfcorrectie door het betreffende bestuursorgaan. ‘De bezwaarbehandelaar moet niet toetsen of er formeel iets mis is, maar nagaan of er inhoudelijk iets

recht te zetten valt.' Koops bepleitte rechtstreeks menselijk contact en het recht op juridische bijstand in schrijnende gevallen.

Burgers hebben in de bezwaarfase geen recht op een advocaat, begrijpen vaak de materie niet en verdwalen in bureaucratische processen

Tot slot deed Koops een dringende oproep om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen door meer empathie en persoonlijk contact. Als hem een nieuwe termijn in de Tweede Kamer gegund wordt, heeft hij beloofd om zich daar onvermoeibaar voor in te zetten.

Nationale ombudsman – mr. R. (Reinier) van Zutphen

Als laatste inhoudelijke spreker van de dag gaf Reinier van Zutphen, de Nationale ombudsman, een bevlogen lezing over onder andere het verkeersboeteschaandaal waar hij sinds 2015 nauw bij betrokken is geweest. Zijn betoog was scherp en betrokken, en richtte zich op de vraag hoe de overheid is doorgeslagen in systeemdenken uit gemak voor de overheid maar ten koste van de burger.

De aanleiding voor de betrokkenheid van de ombudsman bij het verkeersboeteschaandaal kwam van twee kanten. Kantonrechters in Amsterdam die weigerden nog langer machtigingen tot gijzeling te verstrekken en wijkagenten in Rotterdam-Zuid die aangaven dat zij moreel en praktisch niet langer konden instaan voor het ophalen van jonge moeders voor de gijzeling vanwege het niet-betalen van verkeersboetes terwijl er geen opvang was geregeld voor de kinderen.

Van Zutphen sprak uit dat systemen zodanig vastlopen dat individuele klachten vaak nog wel op te lossen zijn. Structurele problemen verdwijnen echter niet. Hij benadrukte dat het de systemen zijn die burgers vaak onnodig in de knel brengen. Als voorbeeld noemde hij de situatie waarbij een aangifte omzetbelasting wél was ingevuld maar niet was verzonden. Van Zutphen vroeg zich hardop af waarom daar dan gelijk een schatting moet volgen van € 5.000. Moet de Belastingdienst in zulke gevallen niet zelf de telefoon erbij pakken om te onderzoeken wat er aan de hand is?

Een ander schrijnend voorbeeld van systeemdenken is volgens Van Zutphen het betalingssysteem bij de Blankenburgtunnel. Wie door deze tunnel wil rijden, moet daar slechts € 1,39 voor betalen. De betaling moet online. De borden zijn bijna niet te lezen. Bijna niemand weet hoe het werkt. Wie vergeet te betalen, ontvangt een herinnering van € 8 en vervolgens een boete van € 40. Van Zutphen vraagt

zich af waarom er niet gewoon simpel poortjes staan waar je met je pinpas kunt betalen. Dit soort voorbeelden tonen volgens hem aan hoever we zijn afgedreven van mensgericht beleid. Van Zutphen pleitte er dus voor om bij het bedenken van zulke systemen te denken vanuit het perspectief van de burger in plaats vanuit het perspectief van de overheid.

Van Zutphen vervolgde zijn lezing weer met de gijzeling bij niet-betaalde verkeersboetes. Het is krankzinnig dat we mensen opsluiten zonder hun financiële situatie serieus te nemen. Veel mensen kunnen niet betalen maar willen dat wel. Het systeem is blind voor deze realiteit. Van Zutphen uitte hierin ook kritiek op de rechterlijke macht. Gijzelingsmachtigingen werden vaak door administratief personeel van de rechtbanken geschreven zonder dat een rechter er echt naar keek. Dat ondermijnt de rechtsstatelijkheid. Contact en dialoog zijn volgens hem essentieel: 'We moeten met en niet over mensen praten.'

Het is krankzinnig dat we mensen opsluiten zonder hun financiële situatie serieus te nemen

Van Zutphen sloot zijn lezing af met een indringende terugblik op het toeslagenschandaal waarin tienduizenden mensen onterecht als fraudeur werden bestempeld. Van Zutphen vroeg zich af hoe het zo heeft kunnen zijn dat er tienduizenden gedupeerden zijn en dat we dat niet hebben gezien. Zijn antwoord was helder. 'Het is wel gezien.' Volgens Van Zutphen was er binnen de overheid volop bewustzijn maar was het systeem leidend. Tegen de ambtenaren is gezegd dat dit de beste aanpak was. Daarin werd uitgegaan van het kwaad in de mens. En daartegen moest dus hard worden opgetreden.

Van Zutphen wil het toch enigszins positief afsluiten. Uiteindelijk hebben rechters het gezien. De Raad van State is omgegaan en dat zonder dat in de wet of het beleid ook maar één letter was gewijzigd. Het was al te laat toen de Raad van State omging maar het bewijst volgens Van Zutphen dat het altijd anders kan. Van Zutphen riep op om altijd het eigen gezonde verstand te gebruiken en te vertrouwen op het rechtvaardigheidsgevoel. Met die oproep tot menselijke maat en een knipoog naar de aankomende borrel, sloot hij zijn betoog af.

Dit artikel is afgesloten op 20 juni 2025.

Over de auteur

Mr. J.J. (Jurgen) Scheltema

Advocaat-belastingkundige bij Jaeger advocaten – belastingkundigen.