



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Plan van aanpak

Aanvullend casusonderzoek bij
'Compleetheid van dossiers die
naar de rechter gaan'

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inhoud

Inleiding	2
Aanpak	4
Onderzoeksvraag	4
Afbakening	5
Methode	5
Casus selectie	5
Dataverzameling	6
Analyse	6
Praktische punten	7
Samenhang met andere activiteiten	7

Inleiding

Voor de rechtsbescherming van burgers en ondernemers (rechtzoekenden) is het belangrijk dat de Belastingdienst alle stukken uit het dossier aan de rechter geeft. Door een onvolledig dossier bestaat het risico dat burgers en ondernemers in een ongelijke informatiepositie terecht komen waardoor ze zich niet goed kunnen verweren in beroep. De wet schrijft dan ook voor dat de Belastingdienst alle op de zaak betrekking hebbende stukken aanlevert (artikel 8:42 Algemene wet bestuursrecht, hierna Awb). Dit maakt een eerlijk en gelijkwaardig proces mogelijk. De rechter kan daardoor ook volledig geïnformeerd een uitspraak doen en het proces loopt geen onnodige vertraging op doordat stukken moeten worden nagezonden. De belastingrechter beslist of het dossier compleet is. De afgelopen jaren zijn er honderden rechterlijke uitspraken gepubliceerd waarbij artikel 8:42 Awb onderdeel uitmaakte van het geschil tussen de Belastingdienst en een burger of bedrijf.

Op 2 juni 2023 publiceerden we ons plan van aanpak 'Onderzoek informatieverstrekking aan de rechter'.¹ Aanleiding voor dat onderzoek was berichtgeving van RTL4 over het gebrekkig aanleveren van informatie aan de rechter bij beroepszaken door de Belastingdienst. Die informatieverstrekking is geregeld in artikel 8:42 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).² Dit onderzoek vond plaats bij de directie Particulieren van de Belastingdienst. We onderzochten hoe de Belastingdienst het proces van aanleveren van relevante stukken aan de rechter heeft ingericht, de uitvoerbaarheid van dat proces en de waarborgen die de dienst daarbij hanteert. Ook wilden we inzicht krijgen in de wijze waarop de Belastingdienst leert van de uitspraken van de rechtbank over incomplete dossiers.

Tijdens het uitgevoerde onderzoek zijn geen concrete casussen genoemd of in beeld gekomen waarbij artikel 8:42 een geschilpunt was.³ Daardoor hebben we nog geen inzicht in hoe het geschilpunt over informatieverstrekking aan de rechter in de praktijk uitwerkt. Uit de interviews kwamen signalen naar voren dat discussie over wat 'op de zaak betrekking hebbende stukken' zijn, wel speelt bij meer complexe en/of omvangrijke belastingzaken.⁴ Het gaat dan bijvoorbeeld om

¹ Zie plan van aanpak: [Start onderzoek informatieverstrekking aan de rechter | Nieuwsbericht | Inspectie belastingen, toeslagen en douane \(inspectiebtd.nl\)](#)


² Zie artikel: Belastingdienst houdt informatie achter voor rechter: 'Je staat met 1-0 achter', RTL Nieuws 26 januari 2023, [Belastingdienst houdt informatie achter voor rechter: 'Je staat met 1-0 achter' | RTL Nieuws](#)

³ De rapportage van ons onderzoek bij de directie Particulieren wordt in december 2023 separaat gepubliceerd.

⁴ Bij de directie Particulieren worden de belastingmiddelen inkomensheffing en schenk- en erfbelastingen behandeld. Inkomensheffing wordt daarbij gezien als eenvoudig proces omdat het gaat over één belastingmiddel in één jaar.

zaken waar meerdere belastingmiddelen over meerdere jaren bij elkaar komen en/of zaken waar externe (overheids)partijen⁵ bij betrokken zijn.

Als inspectie hebben we naar aanleiding van ons eerdere onderzoek nog onvoldoende beeld van wat er speelt achter deze geschillen. We breiden het initiële onderzoek daarom uit met voorliggend aanvullend onderzoek, waarin we enkele 8:42-geschillen op casusniveau bestuderen. Omdat we een breed beeld willen ophalen, kijken we niet alleen naar casussen van de directie Particulieren. Met dit aanvullende onderzoek brengen wij in beeld welke rol de (on)gelijke informatiepositie kan spelen in het conflict tussen een burger of bedrijf en de Belastingdienst en hoe de interactie tussen partijen verloopt.

 ⁵ Zoals de FIOD, OM, NVWA, financiële instellingen, gemeenten of uitkeringsorganisaties (UWV).

Aanpak

In aanvulling op het eerdere onderzoek naar informatievertrekking aan de rechter in beroepszaken willen wij een bijdrage leveren aan het (publieke) debat over een mogelijke ongelijke informatiepositie van burgers en de Belastingdienst in rechtszaken. Dit doen we door helderheid te verschaffen over wat er in de praktijk gebeurt. Ook geeft dit onderzoek ons als inspectie meer kennis in en inzichten over – potentiële – schendingen van de rechtsbescherming van burgers en ondernemingen.⁶ Dit alles past bij onze missie 'Recht doen aan mensen.'

Onderzoeksvraag

Een gelijke informatiepositie van burger/ondernemer en Belastingdienst is essentieel voor een eerlijke rechtsgang. Het doel van dit onderzoek is om de verschijningsvormen en oorzaken van juridische geschillen over informatieverstrekking door de Belastingdienst bij de belastingrechter inzichtelijk te maken. Dit om te begrijpen waarom er maatschappelijke discussie bestaat over de informatieverstrekking (hoe deze geschillen zich voordoen) en hoe geschillen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen (wat de oorzaken er van zijn). Met het bestuderen van verschillende casussen waarin informatieverstrekking aan de rechter (art. 8:42 Awb) onderdeel van het geschil was, willen we vooral een zo breed en gevarieerd mogelijk kwalitatief beeld schetsen binnen deze wettelijke bepaling. Daarmee is onze centrale onderzoeksvraag:

Wat speelt er bij geschillen tussen burger of bedrijf en de Belastingdienst over informatieverstrekking aan de rechter (art. 8:42 Awb) in complexe/omvangrijke belastingzaken?

Wij onderzoeken dit aan de hand van een verscheidenheid aan casuïstiek. We stellen hierbij de volgende deelvragen per casus:

1. Hoe heeft verschil van inzicht over wat de op de zaak betrekking hebbende stukken zijn een rol gespeeld in deze casus?⁷
2. Op welke manier heeft de interactie tussen partijen een rol gespeeld bij het verloop van het conflict?

Daarom kijken wij per casus naar de ervaringen, afwegingen, oorzaken en te leren lessen uit het conflict van zowel de burgers of bedrijven (en/of diens gemachtigde) als de belastingdienstmedewerker.

⁶ Zoals beschreven in het werkprogramma 2023 en 2024 is rechtsbescherming een van de structurele aandachtsgebieden van onze inspectie.

⁷ Zoals bedoeld in artikel 8:42, lid 1, Awb.

Afbakening

We bestuderen casussen waar artikel 8:42 Awb onderdeel uitmaakte van het geschil en waar het gaat om complexe en/of omvangrijke dossiers.⁸ Deze dossiers komen voor bij verschillende directies van de Belastingdienst. We selecteren alleen zaken waarvan de uitspraak is gepubliceerd in of na 2022 en die onherroepelijk vast staan, zodat we een actueel beeld krijgen.

Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden kiezen wij voor een multiple casestudy design, oftewel een onderzoek waarbij we verschillende casussen bestuderen.⁹ Hierna leggen wij uit hoe wij hier invulling aan geven.

Casus selectie

Om het onderzoek compact te houden en toch een breed beeld te krijgen, kiezen we voor een klein aantal casussen die zo verschillend mogelijk zijn op een aantal kenmerken, die we hieronder beschrijven. Om te komen tot een selectie van casussen waarin artikel 8:42 Awb onderdeel was van het geschil tussen een burger/bedrijf en de Belastingdienst, putten we uit de database van rechtspraak.nl. In deze database staan alle gepubliceerde uitspraken van de verschillende rechtbanken en gerechtshoven in Nederland.¹⁰

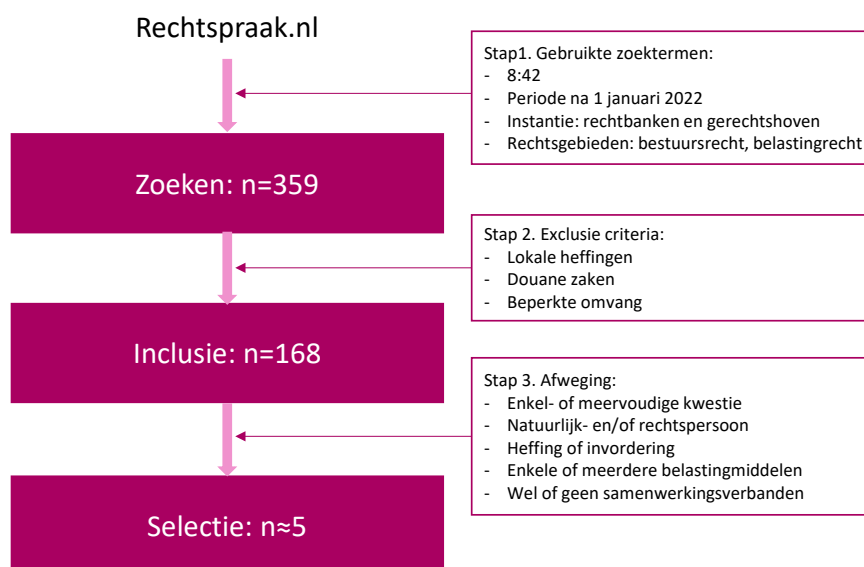
Om tot een beperkt aantal casussen te komen die binnen de reikwijdte van ons onderzoek vallen en die we (vooralsnog) in ons onderzoek bestuderen, doorlopen we een selectieplan. Dit plan bestaat uit drie stappen: (1) zoeken, (2) selecteren en (3) afwegen. In de eerste stap zoeken we op de website rechtspraak.nl naar alle uitspraken waar de term '8:42' in voorkomt. Vervolgens selecteren we zaken uit de periode 1 januari 2022 tot en met 20-oktober 2023, zaken die door rechtbanken of gerechtshoven behandeld zijn en zaken die betrekking hadden op het belastingrecht als onderdeel van bestuursrecht. In de tweede stap verwijderden we die zaken die gaan over lokale heffingen (zoals gemeentelijke belastingen), zaken die betrekking hebben op de Douane en zaken die een beperkte omvang hebben. In de laatste stap bepalen we de keuze voor de uiteindelijk te bestuderen casussen. Doel is om te komen tot een zo groot mogelijke verscheidenheid aan zaken. We maken een afweging op basis van (de samenloop van) de volgende kenmerken van een zaak: enkelvoudige of meervoudige kwestie als het om een 8:42-geschil gaat, natuurlijke of rechtspersoon, heffing of invordering, enkele of meerdere belastingmiddelen,

⁸ Het inzagerecht zoals bedoeld in artikel 7:4, lid 2, Algemene wet bestuursrecht, uit de bezwaarfase valt buiten de scope van dit onderzoek.

⁹ Zie bijvoorbeeld: Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

¹⁰ Zie: www.rechtspraak.nl

aan- of afwezigheid van samenwerkingsverbanden binnen de overheid. In figuur 1 staat een grafische weergave van het selectieplan en de hoeveelheid zaken die per stap geselecteerd zijn.



Figuur 1. Selectieplan

Dataverzameling

Om de eerste deelvraag, over de rol van het verschil van inzicht over de op de zaak betrekking hebbende stukken, te kunnen beantwoorden, stellen we per casus een tijdlijn op. Daarbij zoeken we uit hoe artikel 8:42 Awb een rol heeft gespeeld gedurende het conflict. Dit doen we op basis van een aantal bronnen. Allereerst gaat het dan om het dossier zelf. Dit betreft het juridische dossier, aangevuld met documenten vanuit de Belastingdienst en van de overige betrokkenen. Ten tweede gaat het om interviews met mensen die betrokken waren bij de casus, bijvoorbeeld medewerkers van de Belastingdienst, burgers/ondernemers en hun gemachtigden (bijvoorbeeld advocaten), samenwerkingspartners van de Belastingdienst, etc. Deze interviews dienen enerzijds om de gereconstrueerde tijdlijn te verifiëren en aan te vullen. Anderzijds willen we met de interviews informatie ophalen voor het beantwoorden van de tweede deelvraag - over de manier waarop de interactie tussen partijen invloed heeft gehad op het verloop van het conflict. Daarom gaan we tijdens de interviews ook in gesprek over ervaringen, afwegingen, mogelijke oorzaken van het geschil en de eigen reflecties op wat er is gebeurd.

Analyse

De analyse vindt op twee niveaus plaats. Eerst op het niveau van een individuele casus en daarna over de casussen heen op het overkoepelende niveau. In de analyse per casus richten we ons op de context, oorzaken en afwegingen van het geschil rond artikel 8:42 Awb. Ook hebben we tijdens de analyse oog voor de verschillen tussen de informatie vanuit de dossiers en vanuit de interviews en voor de perspectieven van de verschillende betrokkenen. Wij maken bij de

analyse gebruik van tools uit de PRISMA methodiek.¹¹ Dit is een methodiek die ingezet kan worden voor het onderzoeken van incidenten. We zullen bijvoorbeeld een tijdlijn en een oorzakenboom opstellen. Voor het huidige onderzoek zien we een 'incident' niet als iets dat mis is gegaan, maar als een (neutrale) gebeurtenis.

We beperken ons bij de overkoepelende analyse tot de data die is opgehaald voor de individuele casussen. Deze analyse zal thematisch van aard zijn en zich richten op het al dan niet vinden van gemeenschappelijk oorzaken. Waar mogelijk trekken we lessen die kunnen bijdragen aan een betere rechtsbescherming van burgers en bedrijven.

Gezien de aanpak met een beperkt aantal casussen zullen geen generieke uitspraken mogelijk zijn. Daarom zal ons toezichtproduct een narratieve weergave zijn van onze bevindingen, een verhalend product dat context en leerpunten meegeeft aan de problematiek.

Praktische punten

Na publicatie van deze uitbreiding op het bestaande plan van aanpak, gaan wij in gesprek met de betrokken afdelingen van de Belastingdienst. We zullen de juridische dossiers van de geselecteerde casussen opvragen en contact opnemen met de betrokken ambtenaren en burgers/ondernemingen en hun vertegenwoordigers.

Na de analyse op casus-niveau zullen we onze bevindingen bespreken met bij de casus betrokken personen.

Samenhang met andere activiteiten

Dit casuonderzoek is een uitbreiding van ons reeds uitgevoerde onderzoek naar informatieverstrekking aan de rechter door de Belastingdienst. Om die reden zijn de bevindingen van beide onderzoeken aan elkaar gerelateerd en dienen deze ook in samenhang te worden gezien.

Met de afronding van dit aanvullende onderzoek verwachten wij onze verdieping in de problematiek rond het voldoen aan artikel 8:42 Awb te kunnen afronden. Onze aandacht voor informatieverstrekking blijft wel onderdeel van ons toezicht op het aandachtsgebied rechtsbescherming, zoals dat in ons Werkprogramma van 2023 en 2024 beschreven staat.¹²

11 Prevention and Recovery Information System for Monitoring and Analysis (PRISMA) methodiek. Zie bijvoorbeeld: Schaaf, van der, T. W. (1997). PRISMA incidenten analyse: een instrument voor risicobeheersing in de zorgsector. *Kwaliteit in Beeld*, 7(5), 2-4.

12 Onze werkprogramma's staan op onze website www.inspectiebtld.nl

Werken aan een
betrouwbare overheid

**Inspectie belastingen, toeslagen
en douane**

15 december 2023

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl