



Inspectie belastingen, toeslagen en  
douane

Rechtsbescherming in het geding

Onderzoek informatieverstrekking aan de  
rechter deel 2 (casusonderzoek)

Werken aan een  
betrouwbare overheid

# Inhoud

<b>Inhoud</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1 Aanleiding	2
1.2 Onderzoek 'informatieverstrekking aan de rechter'	3
1.3 Tweede deel onderzoek	4
<b>2. Aanpak</b>	<b>5</b>
2.1 Casusonderzoek	5
2.2 Selectie casussen	6
2.3 Onderzoeksactiviteiten	7
<b>3. Bevindingen</b>	<b>9</b>
3.1 Toepassing artikel 8:42 Awb	10
3.2 Interactie	13
3.3 Interne samenwerking	17
3.4 Informatiehuishouding	19
3.5 Reflecteren en evalueren	22
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>25</b>
4.1 Conclusies	25
4.2 Aanbevelingen	27

## Bijlagen

- Variatietabel
- Methodologische verantwoording
- Wederhoortabel

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Als belastingplichtige kun je in Nederland bezwaar maken tegen onder andere een belastingaanslag of besluit tot invordering waar je het niet mee eens bent. De Belastingdienst behandelt dit bezwaar zelf.<sup>1</sup> Als je het niet eens bent met de uitspraak op het bezwaar kun je in beroep gaan bij de rechtbank. De Belastingdienst ontvangt vanuit de rechtbank een bericht over het ingestelde beroep. Vervolgens vraagt de rechter aan de Belastingdienst om alle 'op de zaak betrekking hebbende stukken' aan te leveren, zodat de rechter het dossier kan beoordelen en uitspraak kan doen.

Voor de rechtsbescherming van burgers en bedrijven, oftewel de belanghebbende, is het belangrijk dat de Belastingdienst alle stukken uit het dossier die betrekking hebben op een besluit, aan de rechter en de belanghebbende geeft.<sup>2</sup> Als niet alle stukken worden verstrekt, bestaat het risico dat de belanghebbende in een ongelijke informatiepositie ten opzichte van de Belastingdienst terecht komt en niet weet waarom en hoe de Belastingdienst een besluit neemt. Hierdoor kan hij zich niet goed verweren in beroep. Een gelijke informatiepositie maakt een eerlijk en gelijkwaardig proces mogelijk. De rechter kan daardoor volledig geïnformeerd een uitspraak doen. De wet schrijft daarom voor dat de Belastingdienst alle 'op de zaak betrekking hebbende stukken' aanlevert na uitnodiging van de rechter (artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht, hierna Awb).<sup>3</sup> De Belastingdienst moet hierna alle 'op de zaak betrekking hebbende stukken' verstrekken en mag hiermee niet wachten tot de rechter of belanghebbende om een specifiek stuk vraagt. Wanneer de Belastingdienst alle stukken tijdig aanlevert, loopt het proces geen onnodige vertraging op doordat stukken moeten worden nagezonden. Als het verstrekken van 'op de zaak betrekking hebbende stukken' onderwerp van geschil is, geeft de rechter uiteindelijk het antwoord op de vraag of er sprake is van schending van artikel 8:42 Awb. De rechter, en ook belanghebbende, moet kunnen vertrouwen op de informatie die de Belastingdienst geeft over de volledigheid van de stukken.

Naar aanleiding van berichtgeving van RTL Nieuws dat de Belastingdienst soms informatie achterhoudt voor de rechter voerden we in 2023 een onderzoek uit naar de manier waarop de Belastingdienst ervoor zorgt dat

<sup>1</sup> Voor de begrijpelijkheid schrijven wij de Belastingdienst, maar hiermee worden mede de (Belasting)Inspecteur of ontvanger bedoeld, zoals het staat in artikel 2, lid 3, onderdeel a en b, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

<sup>2</sup> In de bezwaarfase geldt artikel 7:4 van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan de Belastingdienst belanghebbende inzage moet verlenen in het dossier. In de beroepsfase geldt artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan de Belastingdienst op verzoek van de rechter alle 'op de zaak betrekking hebbende stukken' moet verstrekken.

<sup>3</sup> 'Op de zaak betrekking hebbende stukken' zijn volgens de Hoge Raad: 'stukken die de inspecteur ter beschikking staan, hebben gestaan of, in beroep of hoger beroep, ter beschikking zijn komen te staan, en die van belang kunnen zijn voor de beslechting van de geschilpunten.' ([Vakstudie Nieuws 2018/26.6](#)).

dossiers compleet worden aangeleverd bij de rechtbank (onderzoek 'informatieverstrekking aan de rechter').<sup>4</sup> <sup>5</sup> De resultaten van dit onderzoek publiceerden we eind 2023.<sup>6</sup> Tegelijkertijd kondigden we een tweede deel van het onderzoek aan in de vorm van een casusonderzoek. In de paragraaf hieronder geven we een korte samenvatting van de uitkomsten van het eerste deel van ons onderzoek. Het casusonderzoek staat verder centraal in dit rapport.

## 1.2 Onderzoek 'informatieverstrekking aan de rechter'

In het eerste deel van ons onderzoek keken we naar hoe de Belastingdienst het aanleveren van informatie aan de rechter heeft geregeld, of het goed uitvoerbaar is, of er kwaliteitscontrole plaatsvindt en hoe de Belastingdienst leert van de uitspraken van de rechtbank over ontbrekende documenten in een dossier.

Op basis van wat we zagen formuleerden we drie verbeterpunten:<sup>7</sup>

- De huidige vastlegging en verslaglegging en het beheer (borging) van procesbeschrijvingen, werkinstructies en kennisontwikkeling vergt verbetering;
- Voor het leren in de organisatie vinden wij het belangrijk dat er beter zicht komt op de kwaliteit van de werkzaamheden;
- Het is belangrijk dat de Belastingdienst kritisch blijft over wat hij verstaat onder 'op de zaak betrekking hebbende stukken'. Dit kan hij doen door hier regelmatig op te reflecteren.

De staatssecretaris van Financiën gaf in de kabinetsreactie aan hoe de Belastingdienst met deze verbeterpunten omgaat.<sup>8</sup> Op 16 mei 2024 stuurde de staatssecretaris van Financiën een brief naar de Tweede Kamer waarin stond dat de werkinstructie 'op de zaak betrekking hebbende stukken' van de Belastingdienst is aangepast.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> *Belastingdienst houdt informatie achter voor rechter: 'Je staat met 1-0 achter'*. Berichtgeving RTL nieuws op 26 januari 2023.

<sup>5</sup> <https://www.inspectiebtd.nl/lopende-onderzoeken/documenten/publicaties/2023/06/02/plan-van-aanpak-onderzoek-informatieverstrekking-aan-de-rechter>.

<sup>6</sup> <https://www.inspectiebtd.nl/lopende-onderzoeken/documenten/rapporten/2023/12/14/onderzoek-informatieverstrekking-aan-de-rechter>.

<sup>7</sup> <https://www.inspectiebtd.nl/lopende-onderzoeken/documenten/rapporten/2023/12/14/onderzoek-informatieverstrekking-aan-de-rechter>.

<sup>8</sup> [Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2023-2024, 31066, nr. 1335, 6 februari 2024.](#)

<sup>9</sup> [Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2023-2024, 31066, nr. 1383, 16 mei 2024.](#)

## 1.3 Tweede deel onderzoek

In het eerste deel van ons onderzoek naar informatieverstrekking aan de rechter kwamen geen concrete casussen in beeld waarbij artikel 8:42 Awb een geschilpunt was. Daarom breidden we ons onderzoek uit met een tweede deel en startten we een casusonderzoek, waarin we enkele zaken op casusniveau bestudeerden. Dit waren zaken waarin een geschil speelde over informatieverstrekking aan de rechter. We wilden in beeld brengen hoe een geschil over informatieverstrekking ontstaat, wat daarvan de onderliggende oorzaken zijn, welke rol een (on)gelijke informatiepositie kan spelen in een conflict tussen een burger of bedrijf en de Belastingdienst en hoe de interactie tussen belanghebbenden (en gemachtigden) en de Belastingdienst verloopt.

In deze rapportage doen wij verslag van onze bevindingen. Onze bevindingen zijn factoren die we na analyse van dossiers en interviews met betrokken partijen in meerdere casussen terugzien en die volgens ons grondoorzaken zijn voor het ontstaan en voortduren van een geschil over informatieverstrekking. We geven geen oordeel over de juistheid of hoogte van de belastingaanslag of besluit tot invordering van de Belastingdienst of de uitspraak van de rechter.

Door de grondoorzaken voor het ontstaan van geschillen over informatieverstrekking te beschrijven, willen we inzicht bieden in het verloop van deze zaken in de praktijk. Daarmee willen we een signaal afgeven aan de Belastingdienst en laten zien waar verbetermogelijkheden liggen. En willen we bijdragen aan het leervermogen van en een goede dienstverlening door de Belastingdienst en aan een praktische en effectieve rechtsbescherming voor burgers en bedrijven.

## 2. Aanpak

### 2.1 Casusonderzoek

Het doel van dit casusonderzoek is om meer zicht te krijgen op verschijningsvormen en (grond)oorzaken van juridische geschillen over informatieverstrekking aan de rechter in de praktijk. De centrale onderzoeksvraag daarbij was:

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

Per casus stelden we twee deelvragen:

- 1) *Hoe heeft verschil van inzicht over wat de op de zaak betrekking hebbende stukken zijn een rol gespeeld in deze casus?*
- 2) *Op welke manier heeft de interactie tussen partijen een rol gespeeld bij het verloop van het conflict?*<sup>10</sup>

Om het doel van dit onderzoek te bereiken kozen we voor een casusonderzoek. Daarvoor bestudeerden we een klein aantal casussen intensief. Dit deden we op basis van de bijbehorende dossiers en interviews met betrokken Belastingdienstmedewerkers en – waar mogelijk – met betrokken belanghebbende(n) en gemachtigde(n). Voor dit onderzoek zijn casussen geselecteerd die sterk van elkaar afwijken. Daarmee konden we een breed en gevarieerd beeld beschrijven van a) hoe een geschilpunt over informatieverstrekking aan de rechter in de praktijk ontstaat en verloopt en b) hoe de interactie tussen de Belastingdienst en belanghebbenden verloopt. Met deze aanpak kunnen we geen generieke uitspraken over de hele Belastingdienst doen. De aanpak stelt ons wel in staat om bij overeenkomstige bevindingen in sterk verschillende casussen een signaal af te geven. Vandaar dat we in dit rapport alleen de bevindingen rapporteren die we in meerdere casussen zagen. Deze bevindingen kunnen wijzen op patronen of mechanismen die mogelijk ook buiten de onderzochte casussen aanwezig zijn. Wij willen dat de Belastingdienst zich bewust is van deze mogelijke patronen en mechanismen, zodat de Belastingdienst hiervan kan leren en waar nodig kan werken aan verandering en verbetering. Zie bijlage 2 bij dit rapport voor meer uitleg over de onderzoeks aanpak.

<sup>10</sup> <https://www.inspectiebtd.nl/lopende-onderzoeken/documenten/publicaties/2023/06/02/plan-van-aanpak-onderzoek-informatieverstrekking-aan-de-rechter>.

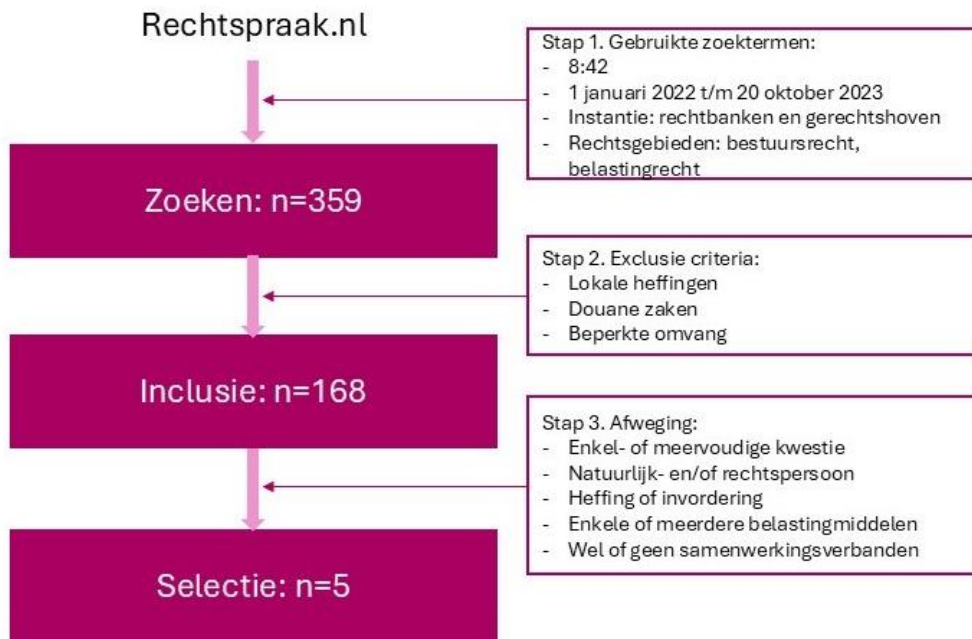
## 2.2 Selectie casussen

We hebben de casussen gekozen op basis van een aantal criteria en kenmerken. De casussen selecteerden we uit de database van [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). In deze database staan uitspraken van de verschillende rechtbanken en gerechtshoven in Nederland.<sup>11</sup> We selecteerden casussen vanuit de hele Belastingdienst, waarbij sprake was van complexe of omvangrijke belastingzaken.<sup>12</sup> Om een zo accuraat mogelijk beeld te krijgen selecteerden we alleen casussen waarin het geschil over informatieverstrekking beslecht is. Dit betreft dus zaken die onherroepelijk vast staan en afgerond zijn.

We selecteerden uitspraken waarin artikel 8:42 Awb een rol speelde. Vervolgens selecteerden we zaken uit de periode 1 januari 2022 tot en met 20 oktober 2023 die door rechtbanken of gerechtshoven behandeld zijn en zaken die betrekking hadden op het belastingrecht als onderdeel van bestuursrecht. Daarna 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. De definitieve selectie van vijf casussen maakten we aan de hand van de (samenloop van) kenmerken van een zaak. Doel was om tot een zo groot mogelijke verscheidenheid aan dossiers te komen. We gebruikten kenmerken die volgens ons invloed kunnen hebben op de informatieverstrekking aan de rechter. Die kenmerken zijn: enkelvoudige of meervoudige kwestie als het om een geschil over artikel 8:42 Awb gaat, natuurlijke persoon of rechtspersoon, heffing of invordering, enkele of meerdere belastingmiddelen, aan- of afwezigheid van samenwerkingsverbanden binnen de overheid (zie figuur schematische weergave selectie).

<sup>11</sup> Voor het openbaar maken van uitspraken hanteert de rechtspraak eigen publicatierichtlijnen.

<sup>12</sup> Uit interviews in kader van 8:42 deel 1 kwam naar voren dat geschillen over informatieverstrekking vooral zouden spelen in omvangrijke of complexe zaken (bijvoorbeeld omdat er meerdere belastingmiddelen bij elkaar komen of omdat andere overheidspartijen betrokken zijn).



Figuur schematische weergave selectie

De vijf geselecteerde casussen betreffen omvangrijke tot zeer omvangrijke dossiers over zowel invordering als heffing van verschillende belastingmiddelen (inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, omzetbelasting, erf- en schenkbelasting, loonheffing) bij verschillende directies binnen de Belastingdienst (directie Centrale Administratieve Processen, directie Grote Ondernemingen, directie Midden- en Kleinbedrijf). Bij vier casussen was sprake van schending van artikel 8:42 Awb door de Belastingdienst, in één casus niet. Bij twee casussen is sprake van samenwerking met andere overheidspartners, zoals de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en het Openbaar Ministerie (OM). In bijlage 1 bij dit rapport staat een overzicht van de geselecteerde casussen.

## 2.3 Onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek voerden we in drie fasen uit. In de eerste fase vroegen we bij de Belastingdienst de volledige dossiers op van de vijf casussen.<sup>13</sup> Dit betrof de stukken die naar de rechtbank waren gegaan (zoals verweerschrift met bijlagen) en interne stukken (zoals e-mails tussen medewerkers). In deze fase van ons onderzoek namen we voor het eerst kennis van de algehele inhoud van de casussen. We voerden een dossieronderzoek uit en van elk dossier hebben we per betrokken partij (belanghebbende, Belastingdienst, rechtspraak) een tijdlijn van de gebeurtenissen gemaakt. Gebeurtenissen zijn bijvoorbeeld een brief van de Belastingdienst met verzoek om informatie, of een hoorgesprek over bezwaar, of uitspraak van de rechtbank.

<sup>13</sup> We controleerden niet de volledigheid van de aangeleverde dossiers. We vroegen in sommige gevallen om aanvullende stukken of toelichting.



In de tweede fase interviewden we per dossier de betrokken Belastingdienstmedewerkers over het verloop van de betreffende casus.<sup>14</sup> Ook interviewden we de betrokken burger of bedrijf of gemachtigde(n).<sup>15</sup> In totaal interviewden we 24 medewerkers (waaronder leidinggevenden, vaktechnisch coördinatoren, controleurs, procesvoerders), een belanghebbende en drie gemachtigden. De tijdlijn gebruikten we als basis voor onze interviewvragen. Door aan beide kanten van de zaak betrokkenen te bevragen, vulden we de gebeurtenissen op de tijdlijn aan. Van de interviews maakten we verslagen.<sup>16</sup> Dit leverde ons informatie op over de werkwijze van de Belastingdienst in de vijf onderzochte casussen, de interactie tussen Belastingdienstmedewerkers en burgers of bedrijven of gemachtigden en hoe belanghebbenden en Belastingdienstmedewerkers dat hebben ervaren, en over factoren die spelen bij informatieverstrekking aan de rechter.

In de interviews vertelden sommige medewerkers ons dat zaken met betrekking tot informatieverstrekking nu anders (en beter) georganiseerd zijn dan ten tijde van de casussen. Dit is positief. Ook als sommige punten al ten goede zijn veranderd sinds afronding van de onderzochte casussen, vinden wij het belangrijk dat de Belastingdienst kennisneemt van onze bevindingen.

In de derde fase van ons onderzoek analyseerden we de verzamelde informatie systematisch met behulp van onderzoekssoftware voor kwalitatieve data-analyse. De analyse richtte zich op het ontdekken van grondoorzaken voor het ontstaan van een geschil over informatieverstrekking en patronen binnen de context waarin de geschillen speelden. De uitkomst van deze analyse beschrijven we in het volgende hoofdstuk.

<sup>14</sup> Waar we in dit rapport spreken over Belastingdienstmedewerkers of medewerkers bedoelen we hiermee medewerkers op elk (hiërarchisch) niveau.

<sup>15</sup> Van één casus van de vijf casussen interviewden we de belanghebbende en diens gemachtigde. Van twee casussen interviewden we de gemachtigden. In de andere twee casussen konden we de belanghebbenden en gemachtigden niet bereiken.

<sup>16</sup> We legden de interviewverslagen, conform ons [interviewprotocol](#), voor aan de geïnterviewden voor een reactie.

## 3. Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de grondoorzaken voor het ontstaan en voortduren van een geschil over artikel 8:42 Awb tussen de Belastingdienst en een belanghebbende. De bevindingen zijn gebaseerd op de analyses van de dossiers en de interviews met medewerkers van de Belastingdienst en – waar mogelijk – belanghebbende(n) en gemachtigden.<sup>17</sup>

Een zaak bij de Belastingdienst bestaat grofweg uit vijf fasen: controle, besluit, bezwaar, beroep, hoger beroep (zie afbeelding). Elke fase bevat kwaliteits- en controlemechanismen (bijv. protocollen, richtlijnen, instructies, wettelijke bepalingen, evaluatie en reflectie). Hierdoor kan de Belastingdienst een fout die de Belastingdienst maakt, herstellen binnen een fase of bij heroverweging in een opvolgende fase (bijvoorbeeld bij behandeling van bezwaar). Als dat herstel volgens belanghebbende nodig is en dit niet gebeurt binnen de fasen bij de Belastingdienst, dan is het aan de rechter in de fase van beroep of hoger beroep om hierover een uitspraak te doen. In de door ons onderzochte casussen vond het mogelijk benodigde herstel plaats in (hoger) beroep.<sup>18</sup> De gevolgen van het gebrek aan vroegtijdig ingrijpen of herstel komen voornamelijk te liggen bij burgers en bedrijven. Hierdoor krijgen zij mogelijk niet of niet tijdig waarop zij recht hebben. Bovendien worden zij geconfronteerd met een kostbare en onzekere procedure bij de rechter.



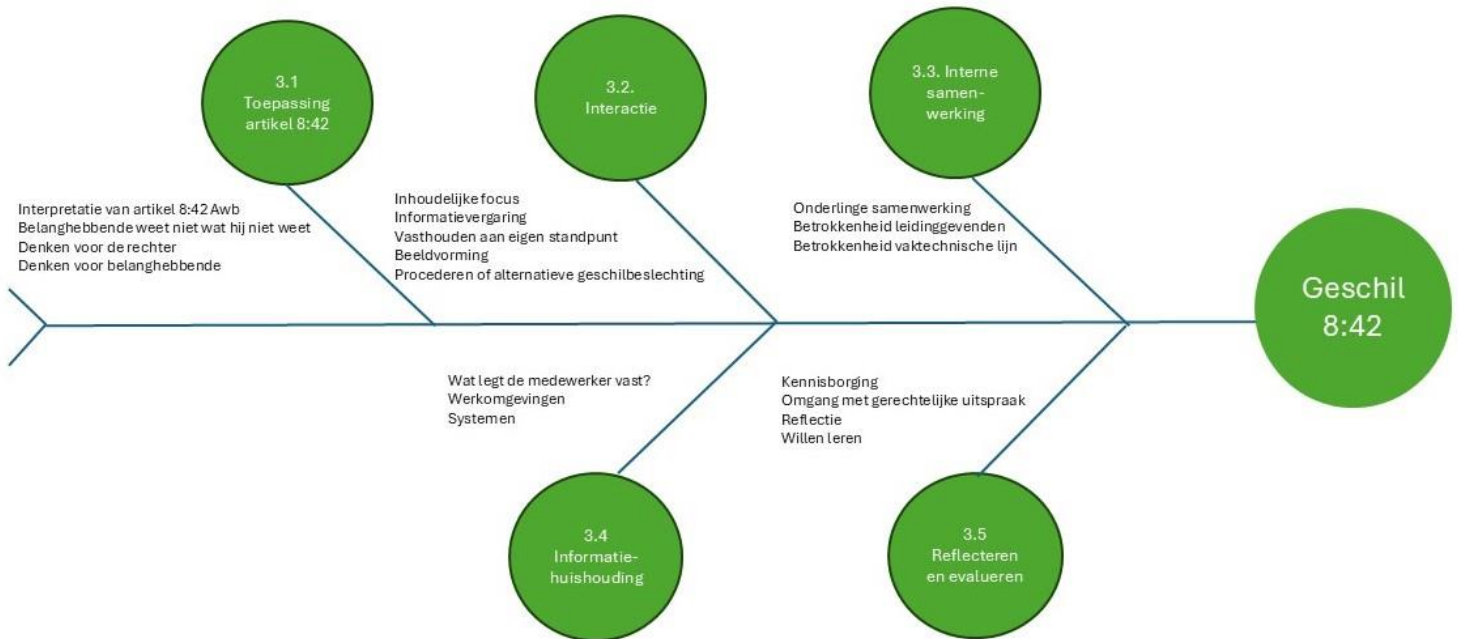
Afbeelding: vijf fasen

In de door ons onderzochte casussen zagen we vijf grondoorzaken bij de Belastingdienst voor het ontstaan van een geschil over informatieverstrekking: de toepassing van artikel 8:42 Awb (3.1), interactie met belanghebbende (3.2), interne samenwerking (3.3), informatiehuishouding (3.4), reflecteren en evalueren (3.5). Binnen de grondoorzaken onderscheiden we verschillende factoren. De oorzaken raken in de meeste gevallen de cultuur van de Belastingdienst en in een aantal gevallen (ook) de interne organisatiestructuren. De oorzaken kunnen elkaar versterken en samen maken dat een besluit van de Belastingdienst leidt tot een geschil over informatieverstrekking, dat pas in

<sup>17</sup> Wanneer bevindingen voortkomen uit interviews doen we dat door bijvoorbeeld aan te geven 'uit interviews blijkt...'. Dit betekent niet dat het onderwerp in alle interviews aan bod is gekomen, tenzij anders aangegeven.

<sup>18</sup> Twee dossier betroffen invorderingskwesties. Die doorlopen minder fasen.

laatste instantie bij de hoogste rechter wordt beslecht. Dit is grafisch weergegeven in onderstaande afbeelding.



Afbeelding: bevindingen

Eén casus onderscheidde zich volgens ons in positieve zin van de andere vier casussen. Elementen hieruit kunnen als voorbeeld dienen voor de Belastingdienst als geheel. Het dossier werd vanaf binnenkomst van een signaal tot afronding behandeld door hetzelfde team van medewerkers met verschillende expertises, met inachtneming van de vereiste procedurele waarborgen. In dit team is het toepassen van tegenspraak en het vierogen-principe en evaluatie een vast en vanzelfsprekend onderdeel van het werk. In dit team waren medewerkers zich sterk bewust van de omgeving waarin ze werkten. Ze hebben te maken met dossiers waarin de financiële en maatschappelijke belangen altijd groot zijn en (bijna) altijd leiden tot een gerechtelijke procedures. De medewerkers hebben aandacht voor de impact van beslissingen van de Belastingdienst voor belanghebbende. De betrokken medewerkers hadden veel aandacht voor het verstrekken van alle 'op de zaak betrekking hebbende stukken'.

### 3.1 Toepassing artikel 8:42 Awb

De manier waarop de Belastingdienst in de onderzochte casussen artikel 8:42 Awb toepast wordt bepaald door de houding die medewerkers hebben ten aanzien van het wetsartikel en de kennis die ze ervan hebben. Dit is van invloed op de stukken die de Belastingdienst uiteindelijk verstrekt aan de rechter.

#### Interpretatie van artikel 8:42 Awb

De geïnterviewde medewerkers geven over het algemeen aan ruimhartig om te gaan met het verstrekken van stukken, zowel in de bezwaarfase als in de

beroepsfase. Medewerkers geven aan dat artikel 8:42 Awb bij de Belastingdienst meer centraal staat en vaker onderwerp van gesprek is. Dat is een goede ontwikkeling. We zien dat de Belastingdienst inzet op het ontwikkelen en delen van kennis. Een voorbeeld hiervan is de kennisgroepen.<sup>19</sup> Toch blijkt uit interviews dat medewerkers behoefte hebben aan strakkere en duidelijkere richtlijnen voor toepassing van artikel 8:42 Awb. Tijdens de interviews met medewerkers die betrokken waren bij de beroepsfase viel ons op dat er tussen geïnterviewden vaak een groot verschil in interpretatie is van de toepassing en reikwijdte van artikel 8:42 Awb. Met als gevolg dat niet altijd alle stukken die zouden kunnen kwalificeren als 'op de zaak betrekking hebbende stukken' worden geselecteerd voor in het dossier. In de door ons onderzochte dossiers hebben we niet kunnen achterhalen welke afwegingen ten grondslag liggen aan het wel of niet selecteren van stukken, in die zin dat vastlegging van de afwegingen in de dossiers niet aanwezig was.

De verschillende interpretaties over artikel 8:42 Awb gaan met name over de vraag wat een 'op de zaak betrekking hebbend stuk' is en de vraag wanneer de Belastingdienst stukken moet verstrekken. Interne correspondentie en interne verslaglegging van besprekingen (voor zover dergelijke verslagen worden gemaakt) kunnen kwalificeren als 'op de zaak betrekking hebbende stukken'. Uit de interviews blijkt echter dat interne stukken vaak niet worden verstrekt, ook als ze mogelijk wel kwalificeren als 'op de zaak betrekking hebbende stukken'. We hebben in de dossiers geen aanwijzingen gezien dat de Belastingdienst voor interne stukken een beroep deed op de geheimhoudingskamer.<sup>20</sup> Daarnaast hebben wij enkele keren, zowel van dossierbehandelaars als medewerkers uit de vaktechnische lijn, het argument gehoord dat, wanneer de Belastingdienst dergelijke interne stukken zou moeten delen, een gemachtigde ook verplicht zou moeten worden om zijn of haar interne stukken te verstrekken.<sup>21</sup> Het wordt door een aantal medewerkers niet altijd als eerlijk ervaren dat de plicht van artikel 8:42 Awb enkel bij de Belastingdienst ligt.

Dat ook stukken die na de uitspraak op bezwaar worden gemaakt of (alsnog) worden aangetroffen kunnen kwalificeren als 'op de zaak betrekking hebbende stukken' was niet bij alle geïnterviewde medewerkers bekend. Zo vertelde een medewerker ons dat enkel stukken tot en met het nemen van de beschikking of de uitspraak op bezwaar verstrekt hoeven te worden aan de rechter.

In een van de interviews met belanghebbende en gemachtigden is aangegeven dat sommige stukken pas worden verstrekt wanneer een belanghebbende hierom vraagt. In een enkel geval gaven Belastingdienstmedewerkers aan dat de huidige regels niet zouden passen bij complexe en grootschalige dossiers. Zo zouden

<sup>19</sup> Kennisgroepen binnen de Belastingdienst nemen standpunten in over rechtsvragen en complexe helpdeskvragen. De Belastingdienst publiceert de standpunten op de website [kennisgroepen.belastingdienst.nl](https://kennisgroepen.belastingdienst.nl).

<sup>20</sup> Wanneer een medewerker van de Belastingdienst interne stukken niet wil verstrekken staat hiervoor een beroep op artikel 8:29 Awb open. Via artikel 8:29 Awb kunnen Belastingdienstmedewerkers stukken waarbij een gewichtige reden is om ze geheim te houden naar de geheimhoudingskamer van de rechtbank of het gerechtshof sturen. Vervolgens zal de geheimhoudingskamer beoordelen of de aangedragen redenen voldoende zijn voor absolute geheimhouding of beperkte kennisneming.

<sup>21</sup> De vaktechnische lijn binnen de Belastingdienst borgt dat beslissingen in de klantbehandeling en op het gebied van de rechtstoepassing eenduidig zijn.

voornamelijk de regels omtrent het verstrekken van interne stukken ondoenlijk zijn, omdat hierbij telkens moet worden nagegaan wat mogelijk niet verstrekt kan worden, vanwege persoonsgegevens of redenen van geheimhouding.

Op 4 mei 2018 heeft de Hoge Raad een belangrijk arrest gewezen over de reikwijdte van artikel 8:42 Awb.<sup>22</sup> De Hoge Raad bepaalde dat ook interne stukken tot 'op de zaak betrekking hebbende stukken' kunnen horen. In de door ons onderzochte casussen zien wij terug dat deze relatief nieuwe rechtsnorm niet direct is doorgevoerd in de werkwijze van de Belastingdienst. Medewerkers bleven hierdoor handelen en denken volgens de oude rechtsnorm, met als mogelijk effect dat een burger of bedrijf niet krijgt waarop hij recht heeft. Uit het dossieronderzoek en de interviews valt ons op dat in de dossiers waar collega's met verschillende expertises onderling geregeld met elkaar discussiëren over toepassing van artikel 8:42 Awb (bijvoorbeeld tijdens werkoverleggen) en waar de vaktechnische lijn en de leidinggevenden meer betrokken zijn, de kennis over artikel 8:42 Awb meer aansluit bij actuele jurisprudentie. In de dossiers waarin medewerkers gefragmenteerd werken (zie bevinding 'samenwerking') sluit deze kennis minder aan bij de actuele jurisprudentie.

#### *Belanghebbende weet niet wat hij niet weet<sup>23</sup>*

Uit de interviews met belanghebbende en gemachtigden komt naar voren dat de belanghebbende vaak niet weet welke stukken wel of niet bestaan (of zouden moeten bestaan). Tegelijkertijd verwachten de Belastingdienst en de rechter in de door ons onderzochte casussen wel dat belanghebbende specificeert welke stukken niet verstrekt zijn en wat het belang van deze stukken is. In interviews met medewerkers werd ons verteld dat deze eisen onder andere worden gesteld om een *fishing expedition* aan de zijde van belanghebbende te voorkomen.<sup>24</sup> Uit de interviews met belanghebbende en gemachtigden kwam naar voren dat deze eisen er in de onderzochte casussen voor hun gevoel juist voor zorgen dat de Belastingdienst vrijuit gaat wanneer door een gebrek in de vastlegging en dossiervorming bepaalde stukken niet (meer) beschikbaar zijn. Een gemachtigde gaf aan van mening te zijn dat de rechter onvoldoende doorvraagt wanneer de Belastingdienst het standpunt inneemt dat een bepaald stuk niet bestaat.

#### *Denken voor de rechter*

Uit interviews met medewerkers blijkt dat ze rechters niet willen overspoelen met stukken. Daarom maken ze een selectie van stukken. Hierbij merkten wij dat sommige medewerkers van mening zijn dat zij zelf kunnen inschatten wanneer een hoeveelheid stukken voor een rechter ondoenlijk wordt. Sommige medewerkers merkten op dat een rechter interne correspondentie en verslagen niet relevant zou vinden en alleen wil weten wat partijen van elkaars standpunten vinden.

We merken dat de gedachte van het ontzien van de rechter doorschiet in het 'denken voor de rechter'. Sommige medewerkers lijken ervan overtuigd dat zij zelf weten wat een rechter wel of niet wil zien en welke stukken een rechter

<sup>22</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2018:672>.

<sup>23</sup> Waar we in dit rapport spreken over 'hij' is dit taalkundig, het houdt geen verwijzing in naar de geïnterviewde mensen.

<sup>24</sup> Een *fishing expedition* is een juridische term voor het opvragen van documenten zonder daarvoor een duidelijk doel of rechtmatig belang te hebben.

relevant vindt of nodig heeft voor de uitspraak. Uit interviews waarin dit onderwerp aan de orde kwam, blijkt dat deze gedachte de boventoon voert bij het selecteren van stukken.

#### *Denken voor de belanghebbende*

Medewerkers geven aan dat de menselijke maat meer centraal is komen te staan in hun werk. Tegelijkertijd komt uit interviews met medewerkers naar voren dat zij in de door ons onderzochte casussen vooral vanuit het belang van de Belastingdienst denken en handelen. Uit de interviews met meerdere medewerkers blijkt dat zij een stuk wel of niet verstrekken, nadat ze eerst zelf hebben beoordeeld of een stuk in hun ogen relevant is voor de procedure of de belanghebbende of diens gemachtigde. Een dergelijke afweging wordt soms al gemaakt bij de vraag of een stuk moet worden opgeslagen of moeten worden verstrekt in de bezwaarfase.

## 3.2 Interactie

Onder 'interactie' verstaan we de manier waarop de Belastingdienst in de onderzochte casussen omgaat met zaken die zich voordoen in het contact en de relatie met de belanghebbende of gemachtigde. Het gaat binnen deze interactie om de wisselwerking tussen inhoud aan de ene kant en relatie (empathie, emotie) aan de andere kant.

#### *Inhoudelijke focus*

Uit interviews met medewerkers komt naar voren dat medewerkers inhoudelijk zijn gedreven en zich vooral richten op de juridisch-inhoudelijke kant van de zaak. Wij zien dat dit zich vertaalt naar een (proces)houding bij medewerkers van 'willen winnen'. Een aantal medewerkers die wij spraken toonde zich bewust van de impact van hun werk op burgers en bedrijven. Zij stelden zichzelf de vraag hoe zij zelf behandeld zouden willen worden in een onderzoek. Uit interviews kwam het beeld naar voren dat de meeste medewerkers die wij spraken, geen of beperkte aandacht hebben voor de (menselijke) relatie met burgers en bedrijven en emoties die daarbij kunnen spelen. Zij geven aan dat het voor hen om een zakelijk inhoudelijk-juridisch geschil gaat. Zij vertelden ons andere omstandigheden dan de juridische omstandigheden, zoals persoonlijke omstandigheden van de betrokken belanghebbende of impact op diens persoonlijke levenssfeer, niet relevant te vinden. Zij geven aan hun afweging alleen te maken op basis van de fiscale feiten en omstandigheden uit de systemen. Gevraagd naar hoe medewerkers de interactie met belanghebbenden of gemachtigden hebben ervaren, geven medewerkers aan deze als neutraal, correct, zakelijk en soms gemoedelijk te hebben ervaren.

Uit de interviews met belanghebbende en gemachtigden blijkt dat voor hen juist de relatie met de Belastingdienst het belangrijkste aspect van het geschil is. Zij hebben die veelal als indringend en allesoverheersend ervaren. Zij vertellen dat de zaak een diepe impact heeft gehad op hun zakelijke leven, hun privéleven en in sommige gevallen hun gezondheid en gezinsleven. Zij spreken van jarenlange ellende, onzekerheid en grote financiële en persoonlijke gevolgen. Ook voelen zij zich in de onderzochte casussen gewantwoord door de Belastingdienst, die in hun beleving voorbarige conclusies trekt. Sommigen geven aan dat zij hun bestaan weggevaagd hebben zien worden of dat alles kapot is gemaakt. De

Belastingdienst toont zich in hun ogen in de onderzochte casussen niet begaan met de impact die de zaak en het optreden van de Belastingdienst op hun leven heeft gehad. Bij meerdere belanghebbenden leidt de ervaring met de Belastingdienst tot diepe teleurstelling in de overheid.

#### *Informatievergaring*

De wisselwerking tussen inhoud en relatie zien we ook terug bij het verzamelen van informatie. De Belastingdienst heeft veel en zware bevoegdheden en kan diep in de persoonlijke levenssfeer van burgers ingrijpen. Dit geldt voor haar eigen fiscale bevoegdheden en wanneer sprake is van samenloop van fiscaliteit en strafrecht, al dan niet in samenwerkingsverbanden van Belastingdienst, FIOD en de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's).<sup>25</sup> Uit interviews met medewerkers kwam naar voren dat de aandacht van de meeste medewerkers voornamelijk is gericht op de inhoudelijk-juridische kant van de zaak, dus dat wat nodig is om hun deel van het werk in het dossier uit te voeren. Interne controle op welke gegevens medewerkers opvragen en verzamelen uit de systemen of bij andere partijen, bijvoorbeeld over belastingjaren, belastingmiddelen, personen en entiteiten, en wanneer hier een punt achter moet worden gezet, hebben wij niet aangetroffen in de dossiers van de onderzochte casussen. We hebben bijvoorbeeld gezien dat de Belastingdienst in een onderzoek meer gegevens verzamelde, door veel meer belastingjaren en -middelen te betrekken, dan in de opdrachtformulering was aangegeven.<sup>26</sup> In een ander voorbeeld zagen we dat intensief, en daarmee handmatig, toezicht, veel en langdurige impact had op belanghebbende.<sup>27</sup> Het toepassen van intensief toezicht is vastgelegd met een interne werkcode. Uit de interviews en de dossiers konden we niet achterhalen wat de omvang en afwegingen waren bij dit intensieve toezicht.

Uit interviews met belanghebbende en gemachtigden blijkt dat voor belanghebbende de relationele kant van informatievergaring het belangrijkste is. In de onderzochte casussen ervaren de belanghebbenden dat de Belastingdienst diep in het zakelijk en persoonlijk leven treedt, bijvoorbeeld in het vergaren van bewijs tijdens derdenonderzoeken en naar aanleiding van huiszoekingen in het kader van strafrechtelijk onderzoek. In de dossiers die wij hebben bestudeerd zagen we bijvoorbeeld dat de Belastingdienst zeer persoonlijk bewijsmateriaal gebruikt.

#### *Vasthouden aan eigen standpunt*

In de onderzochte casussen hebben belanghebbende en gemachtigden het idee dat de Belastingdienst toewerkt naar een vooraf bepaalde uitkomst. Voor hun gevoel stond het oordeel al vast en werden daarbij de feiten verzameld. Het leveren van tegenbewijs en daarin gehoord en geloofd worden, ervaren zij als lastig. Ook als ze naar eigen zeggen 'alle registers opentrekken': stukken aanleveren, onderbouwingen indienen en vragen beantwoorden, leidde dat in die gevallen volgens hen niet tot een daadwerkelijke heroverweging door de

<sup>25</sup> De Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Ze verbinden informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties, zoals gemeente, politie, OM, FIOD en Belastingdienst.

<sup>26</sup> Opdracht ging over 2013 en 2014, terwijl de gegevensverzameling werd uitgevoerd over 2004 t/m 2017.

<sup>27</sup> Bij handmatig toezicht worden de aangiften niet automatisch afgedaan, maar door een medewerker via heffing of controle (binnen een regulier team of binnen een ITE-team) verwerkt en extra gecontroleerd.

Belastingdienst. Dit zagen wij in de onderzochte casussen terug in alle fasen van een dossier, in de controlefase en bij boeteoplegging, en ook in de manier waarop de Belastingdienst invulling geeft aan heroverwegingsmomenten, zoals zienswijzegesprekken en hoorgesprekken. We zien bijvoorbeeld in sommige dossiers dat medewerkers in die gevallen niet overgaan tot een ambtshalve toetsing van het gehele geschil, maar zich beperken tot één aspect ervan. Ook vertelden sommige medewerkers dat zij niet actief vragen naar eventuele verzachtende omstandigheden. Zij beschouwen het als de verantwoordelijkheid van burgers of bedrijven om dit zelf aan te dragen.

Uit interviews met medewerkers die betrokken waren in de bezwaarfase komt naar voren dat zij zich in deze fase vooral richten op het in stand houden van het primaire besluit. Hiermee voert de Belastingdienst in de door ons onderzochte casussen de bezwaarfase niet uit zoals die door de wetgever is bedoeld. Het doel van de bezwaarprocedure is de burger in de gelegenheid te stellen zijn verhaal te doen, waarna het bestuursorgaan een volledige heroverweging van de besluitvorming doet en daarmee eventuele fouten herstelt.<sup>28</sup> Ook uit de interviews met belanghebbende en gemachtigden blijkt dat ze de bezwaarprocedure niet hebben ervaren als een onafhankelijke heroverweging. Ze vertelden dat al hun ingebrachte standpunten en aangedragen informatie zonder motivering werden afgewezen. Ze voelden zich hierdoor niet gehoord door de Belastingdienst. In sommige casussen gaat de Belastingdienst, volgens belanghebbende en gemachtigden, ook niet verder dan het herhalen van het al eerder via een brief meegedeelde standpunt. Belanghebbenden hebben daarbij geen ruimte ervaren voor het uitwisselen van nieuwe inzichten. In de onderzochte casussen ervaren zij de Belastingdienst als ondoordringbaar en soms onmenselijk.

### *Beeldvorming*

Uit de interviews met medewerkers komt naar voren dat zij een negatief beeld hebben van belanghebbenden of gemachtigden die een beroep doen op artikel 8:42 Awb en dat medewerkers het belang van een beroep op artikel 8:42 Awb niet altijd erkennen of serieus nemen. Wanneer door een belanghebbende of diens gemachtigde om een specifiek stuk wordt gevraagd, wat nog niet is verstrekt, stuit dit bij meerdere medewerkers die wij spraken op onbegrip of weerstand. Meerdere medewerkers die wij spraken geven ook aan dat een beroep op artikel 8:42 Awb volgens hen vaak gebruikt wordt om een zaak bij de Belastingdienst te traineren. Volgens hen trekt een gemachtigde alles uit de kast om de belangen van diens client te verdedigen. Uit interviews blijkt ook dat medewerkers vinden dat gemachtigden standaard een beroep doen op artikel 8:42 Awb.

Een geïnterviewde medewerker gaf aan dat het zou kunnen helpen wanneer medewerkers een beroep op artikel 8:42 Awb niet direct met wantrouwen behandelen, maar proberen te achterhalen wat de achtergrond is van dit beroep. Zo kan volgens de medewerker worden voorkomen dat partijen onnodig tegenover elkaar komen te staan of dat de interactie en relatie verslechtert.

<sup>28</sup> [Artikel 7:11 Algemene wet bestuursrecht.](#)



*Procederen of alternatieve geschilbeslechting*

De zaken die wij hebben bestudeerd, zijn na uitspraak van de rechtbank beland bij het gerechtshof en in één geval bij de Hoge Raad. De beslissing om door te procederen lag soms bij de belanghebbende en soms bij de Belastingdienst. In verschillende interviews vertelden medewerkers dat procederen geen doel op zich is. Naar de rechter gaan, is in hun beleving niet altijd de beste oplossing; het is een laatste redmiddel of een manier om een principiële rechtsvraag beantwoord te krijgen. Een medewerker vertelde ons dat de Belastingdienst geschillen wil voorkomen en oplossen door naleving van belastingregels te bevorderen. Als dat niet lukt, is het volgens de medewerker aan de Belastingdienst om weloverwogen te procederen. Medewerkers geven aan dat procesdeskundigen bij de Belastingdienst ervoor zorgen dat de Belastingdienst alleen voor de juiste zaken in hoger beroep gaat.

Maar in de door ons bestudeerde dossiers en interviews hebben we geen aanwijzingen gevonden dat de Belastingdienst op objectieve gronden afwegingen maakt voor het wel of niet doorprocederen. Een medewerker vertelde ons dat hij niet begreep waarom de Belastingdienst in hoger beroep ging en dat het hem ook niet werd uitgelegd. In een ander voorbeeld, waarbij de afweging om door te procederen niet duidelijk is, zagen we dat de Belastingdienst in hoger beroep gaat, maar niet alsnog de stukken aanlevert waar de rechtbank eerder in beroep al om vroeg. De belanghebbende in dit dossier vertelde ons dat de Belastingdienst doorprocedeerde, maar, ondanks de naar zijn gevoel ernstige beschuldigingen, steeds "met niets op de proppen kwam".

In onze interviews geven verschillende medewerkers aan dat zij vinden dat de Belastingdienst open moet staan voor alternatieve geschilbeslechting. Bijvoorbeeld in de vorm van mediation. Maar wij zagen in de meeste door ons bestudeerde dossiers dat er voor alternatieve geschilbeslechting weinig aandacht bestaat. Uit de interviews blijkt dat medewerkers vonden dat 'hun' dossier zich niet leende voor mediation. De reden die ze hiervoor gaven was dat het om een 'zuiver inhoudelijk-juridisch geschil' ging, waarin het aan de rechter is om een knoop door te hakken. Daarnaast geeft een aantal medewerkers aan dat zij vinden dat het aan belanghebbende is om het initiatief te nemen om er met alternatieve geschilbeslechting uit te komen. Wanneer een belanghebbende beroep instelt, kan de Belastingdienst, volgens hen, niet veel anders dan een verweerschrift schrijven.

In de onderzochte casussen gaven belanghebbende en gemachtigden aan dat volgens hen een tijdige alternatieve geschilbeslechting veel had geschied in hoe de zaak impact zou hebben gehad op hun leven. In plaats daarvan zagen zij zich genooddaakt te procederen tot het Gerechtshof of de Hoge Raad. Gemachtigden gaven aan dat belanghebbenden vaak niet zijn gebaat bij lange procedures. Gemachtigden hebben niet ervaren dat de Belastingdienst open stond voor een andere oplossing dan procederen. De reden die de Belastingdienst hiervoor gaf was dat de zaak inhoudelijk duidelijk was en dat alternatieve geschilbeslechting daarom niet aan de orde was.

### 3.3 Interne samenwerking

Onder 'interne samenwerking' verstaan we samenwerking in brede zin binnen de Belastingdienst en de gevolgen daarvan voor de manier waarop correctiemechanismen werken.

#### *Onderlinge samenwerking*

In de meeste dossiers viel ons op dat het werk is onderverdeeld in deeltaken en dat voor elke deeltaak een andere medewerker verantwoordelijk is. Deze gefragmenteerde manier van werken zagen we in vier van de vijf dossiers. Hierdoor hebben medewerkers geen totaaloverzicht van de zaak en de impact die de zaak op belanghebbende heeft. Uit de interviews kregen we de indruk dat medewerkers zich door deze gefragmenteerde werkwijze niet altijd even betrokken of verantwoordelijk voelen voor de aanpak, inhoud, werkwijze of het verloop van een zaak.

Uit de interviews komt ook naar voren dat medewerkers in opeenvolgende fasen van een dossier niet altijd geïnformeerd worden over het verloop. Als voorbeeld hiervan zagen we dat medewerkers in de gerechtelijke fase hun collega's in de invorderingsfase zouden moeten informeren over gerechtelijke uitspraken, maar dat dit niet standaard gebeurt. De informatie komt ook niet via de informatiesystemen automatisch terecht bij de medewerkers in de invorderingsfase. Hierdoor blijven vorderingen of belastingteruggaven soms ten onrechte doorgaan of liggen. Een ander voorbeeld dat we zagen is dat bij vertrek van een collega het dossier voor de collega die het werk overnam niet volledig was.

Uit interviews en dossiers kwam het beeld naar voren dat medewerkers vaak 'voortborduren' op het werk van collega's in eerdere (delen van) fasen. Ze gaan er daarbij vanuit dat collega's het juist(e) hebben gedaan. Het viel ons op dat medewerkers vaak zowel de in eerdere fase(n) ingenomen inhoudelijke standpunten als de dossiervorming niet ter discussie stellen. Ook kwam uit de interviews naar voren dat medewerkers vinden dat ze het goed(e) doen. Dat vinden ze van zichzelf en van hun collega's. Ze vinden dat Belastingdienstmedewerkers betrokken, loyale en hoogwaardige professionals zijn. Ze vertelden dat ze vinden dat ze ervan uit (mogen) gaan dat elke medewerker zijn werk goed en objectief uitvoert. En ze vinden dat ze in de dossiers conform de wet, eerlijk en netjes hebben gehandeld. Uit de gesprekken met belanghebbende en gemachtigden kwam naar voren dat ze in elke fase van de zaak vergeefs dezelfde discussie voerden over ontbrekende stukken. Met als gevolg dat de rechter de discussie moest beslechten.

Uit de interviews blijkt dat het aan medewerkers zelf is om als zij betrokken raken bij de behandeling van een dossier een collega in te schakelen met kennis van gerechtelijke procedures en de daarbij horende vereisten, zoals informatieverstrekking aan de rechter. We zien daarnaast dat medewerkers individueel kunnen en mogen beslissen over allerlei zaken, die grote impact kunnen hebben op burgers en bedrijven. Bijvoorbeeld over de inzet van bevoegdheden, over welke informatie vergaard moet worden voor een besluit, wat er met de inbreng van een belanghebbende gebeurt bij een besluit, wat de uitspraak van bezwaar is, of een boete wordt opgelegd en hoe hoog de boete is.

Uit interviews met medewerkers bleek ook dat het al dan niet raadplegen van deskundigen, het toepassen van tegenspraak en het meer-ogen-principe aan medewerkers wordt overgelaten. Het lijkt niet structureel verankerd te zijn in de organisatie. Dit zagen we ook in het eerste deel van het onderzoek. We zien geen handvatten of richtlijnen voor het waarborgen van de objectiviteit van medewerkers. Uit interviews met medewerkers kregen we de indruk dat leidinggevendenden ervan uitgaan dat medewerkers dit zelf organiseren. We zien dat medewerkers feedback vragen, maar vaak aan maar één (vertrouwde) collega. In één dossier zagen we dat discussie en tegenspraak wel structureel is geregeld door samen te werken in een team met verschillende expertises, waaronder bijvoorbeeld accountants.

#### *Betrokkenheid leidinggevendenden*

Uit interviews met medewerkers bleek dat leidinggevendenden weinig tot niet betrokken zijn bij de dossiers. Zij lijken volledig te vertrouwen op de professionaliteit van medewerkers. Medewerkers vertelden ons dat ze het niet meer dan logisch vinden dat leidinggevendenden niet inhoudelijk betrokken zijn, omdat de leidinggevendenden volgens hen niet inhoudelijk onderlegd zijn. Uit interviews blijkt dat de inhoudelijke aansturing gebeurt door de vaktechnische lijn. In het dossier, waarin we zagen dat medewerkers vanaf de start in teamverband werken, zagen we dat de leidinggevende voortdurend inhoudelijk betrokken is.

Uit de interviews blijkt dat leidinggevendenden niet of nauwelijks sturen op de aanpak van en werkwijze in een zaak, waaronder het nemen van beslissingen in een zaak. In dossiers van de onderzochte casussen hebben we ook geen aanwijzingen gevonden dat leidinggevendenden controleren of medewerkers interne richtlijnen naleven.<sup>29</sup> Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat leidinggevendenden ervan uitgaan dat medewerkers zelfstandig de juiste stukken verstrekken aan de rechter of daarvoor een deskundige inschakelen. Uit enkele interviews bleek dat als leidinggevendenden op enig moment wel betrokken raakten bij een dossier (zie alinea hieronder), ze geen rol voor zichzelf zagen bij dossiervorming. Als voorbeeld hiervan zagen we dat leidinggevendenden geen verslagen maakten van gesprekken die zij voerden met belanghebbenden.

Uit de bekeken dossiers blijkt dat er regelmatig personele wisselingen plaatsvinden gedurende het traject van dossierbehandelingen. Dit heeft meerdere effecten op het dossier, zoals de wijze van behandeling, betrokkenheid, kennis van het dossier, het bijhouden en bewaken van de compleetheid en een ordentelijke overdracht. Het management beschikt niet over een analyse, evaluatiesysteem of tool om te kijken of de vertrokken medewerker op een juiste wijze zijn werk achterlaat. In sommige gevallen heeft dit een negatief effect gehad op de compleetheid van het dossier, doordat stukken niet waren gearchiveerd.

In enkele casussen zien we dat de betrokkenheid van leidinggevendenden toeneemt als er sprake is van politieke, bestuurlijke of publicitaire gevoeligheid van een zaak. Uit interviews kwam naar voren dat leidinggevendenden opkomen voor medewerkers als medewerkers zich bedreigd, geïntimideerd of onheus bejegend

<sup>29</sup> Bijvoorbeeld het Handboek Controle en Applicatie voor bestuurlijke boeten.

voelen door of namens burgers of bedrijven. Leidinggevend doen dit door met medewerkers te praten en door burgers, bedrijven of gemachtigden aan te spreken op hun gedrag. Daarbij viel ons in meerdere casussen op dat leidinggevend niet het gesprek aangaan met medewerkers over de rol en het gedrag van medewerkers in de interactie tussen medewerkers en burgers en bedrijven.

#### *Betrokkenheid vaktechnische lijn*

In sommige interviews maakten medewerkers uit de vaktechnische lijn richting ons hun rol, betrokkenheid en verantwoordelijkheid in een dossier minder belangrijk. Terwijl in andere interviews naar voren kwam dat medewerkers regelmatig inhoudelijk afstemden met de vaktechnische lijn. In een aantal dossiers valt ons op dat een voor de Belastingdienst negatieve gerechtelijke uitspraak niet leidt tot evalueren en leren in en door de vaktechnische lijn. Verder kwam in meerdere casussen naar voren dat alleen in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld als een zaak publicitair gevoelig is, de vaktechnische lijn samenwerkt of afstemt met leidinggevend. Uit de interviews kwam naar voren dat er voor en tijdens de behandeling van een zaak geen actieve betrokkenheid is vanuit het management of de vaktechnische lijn bij het opslaan van stukken of de (kwaliteits)controle daarop. Wel voert de vaktechnische lijn een aantal keren per jaar zogenoemde FIX-onderzoeken uit, waarin ze een aantal dossiers na afronding van een zaak evalueren en onder meer toetsen op compleetheid.<sup>30</sup> Dit is geen volledige kwaliteitscontrole.

### 3.4 Informatiehuishouding

Onder 'informatiehuishouding' verstaan we een gestructureerde en vastgestelde werkwijze voor het verwerken van gegevens, het delen van gegevens, dossiervorming en archivering.<sup>31</sup> Dossiervorming is het bij elkaar brengen van alle stukken en documenten die horen bij (totstandkoming van) een besluit van de Belastingdienst. Archivering is het opslaan van allerhande stukken en documenten, zodat ze weer teruggevonden kunnen worden. Per stuk kan vervolgens de afweging gemaakt worden of het een 'op de zaak betrekking hebbend stuk' is.

#### *Wat legt de medewerker vast?*

Uit interviews met medewerkers komt naar voren dat niet alle medewerkers alle typen documentatie op dezelfde manier vastleggen en archiveren. Medewerkers maken zelf de afweging of ze iets wel of niet opslaan. Zo worden e-mailwisselingen, zowel intern als tussen de Belastingdienst en belanghebbenden, niet altijd opgeslagen. Ook concepten of interne verslagen of notities worden vaak niet opgeslagen. Geïnterviewde medewerkers zeggen dat ze van interne overleggen geen verslag maakten en deze dus niet konden opslaan. Uit de interviews en de dossiers bleek dat medewerkers zich meestal beperken tot het

<sup>30</sup> FIX staat voor **F**iscaaltechnische kwaliteits**I**nde**X** en is een toets op de kwaliteit van een boekenonderzoek om een oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit van de uitgevoerde boekenonderzoeken.

<sup>31</sup> In deze context bedoelen wij met gegevensverwerking en gegevensdeling de functionele werkingssfeer in de dagelijkse praktijk. Dit heeft geen verband met de AVG.

opslaan van correspondentie met burgers of bedrijven en eindversies van (fiscaal)juridische documenten.

Uit de interviews blijkt dat er verschil bestaat tussen medewerkers wanneer zij beginnen met het aanleggen van een dossier. We hoorden dat medewerkers stukken niet kunnen archiveren als er geen dossier is. Zo kunnen medewerkers uit de invordering moeilijk achterhalen wie bijvoorbeeld een belastingaanslag heeft vastgesteld. Daarnaast zijn systemen zo ingericht dat medewerkers pas een dossier kunnen aanleggen als er sprake is van een belastingschuld. Dit sluit niet aan bij de praktijk, omdat er wel situaties zijn waarin de Belastingdienst al contact heeft met een burger of bedrijf voordat er sprake is van een belastingschuld (bijvoorbeeld over toepassing van bepaalde fiscale regels).<sup>32</sup> Medewerkers vertelden dat ze veel zaken behandelen. Tijdens interviews zeiden sommige medewerkers dat ze zich de betreffende zaak of delen daarvan niet herinnerden. Bij gebrek aan goede dossiervorming en archivering zijn medewerkers afhankelijk van het eigen en elkaars geheugen om het verloop van een zaak of eerdere contacten met burger of bedrijf, en de daarbij behorende stukken, te reconstrueren.

Uit de interviews en dossiers blijkt ook dat waar informatiehuishouding en samenwerking met externe overheidspartners, zoals FIOD, OM of politie, of met bijvoorbeeld een curator, samenkomen, de informatie die gedeeld wordt tussen partijen niet altijd goed wordt vastgelegd. We zien dat door de gebrekkige informatiehuishouding en dossiervorming dit niet in alle dossiers van de door ons onderzochte casussen volledig is. We zien hierbij ook verschil in verantwoording van de informatiestromen. Zo zagen we dat de Belastingdienst van informatie, die is verkregen van een overheidspartner, niet vastlegt, van wie de informatie wordt verkregen, van welke instantie en waarom de informatie wordt gedeeld. Het is daardoor niet herleidbaar hoe de informatie is vergaard en waarvoor deze is ingezet. Dit maakt het traceren van 'op de zaak betrekking hebbende stukken' een uitdaging voor medewerkers. Het risico hiervan is ook dat stukken niet of in beperkte mate in het dossier van de burger terechtkomen, terwijl ze bijvoorbeeld wel zijn gebruikt als grondslag voor een bepaalde belastingcorrectie of besluit richting de burger. Zo zien wij dat door buitenlandse autoriteiten gedeelde informatie aanwezig is, maar niet welke toestemmingen en bevoegdheden daarbij zijn ingezet. Dit is niet bijgehouden in de dossiers. Hierdoor kan de belanghebbende of rechter moeilijk vaststellen of de informatie rechtmatig is verkregen. Aan de andere kant zien wij in het TCI-proces voldoende waarborgen, zorgvuldigheid en doordachtheid in het informatieproces.<sup>33</sup>

### *Werkomgevingen*

Uit de interviews komt naar voren dat medewerkers tijdens de dossierbehandeling stukken bewaren op hun lokale werkomgeving. Als het dossier is afgerond, worden vaak alleen eindversies van stukken, zoals een uitspraak op bezwaar of een verweerschrift, aan het landelijke systeem van de Belastingdienst toegevoegd. Stukken die in concept zijn geschreven, worden niet bewaard. In de door ons onderzochte casussen zijn ook e-mailwisselingen vaak door

<sup>32</sup> We hebben dit bijvoorbeeld gezien in een dossier bij procedures die gaan over toepassing van artikel 22bis invorderingswet 1990.

<sup>33</sup> TCI staat voor Team Criminele Inlichtingen.

medewerkers, met een verwijzing naar de AVG, niet op de juiste plaatsen in dossiers toegevoegd.

In een aantal van de door ons bestudeerde dossiers was gedurende het verloop van de casus sprake van een overgang van fysieke naar digitale dossiers. Uit de interviews met medewerkers kwam naar voren dat zij zich ervan bewust zijn dat dit het risico meebrengt dat stukken zoekraken. Daarnaast blijkt uit ons onderzoek dat medewerkers niet beschikken over controlemiddelen om de compleetheid van dossiers te waarborgen wanneer een fysiek dossier wordt omgezet naar een digitaal dossier. Uit interviews blijkt verder dat hoe medewerkers onderling dossiers overdragen afhankelijk is van afstemming en werkcultuur op lokaal niveau en van de aard van de specifieke werkzaamheden en het belastingmiddel.

### *Systemen*

Uit interviews blijkt dat medewerkers verschillende systemen moeten raadplegen om stukken te vinden. De Belastingdienst gebruikt veel verschillende systemen, ook voor verschillende fasen in dezelfde zaak. We zien dat niet in alle gevallen gewerkt wordt met overzichten of lijsten voor het bijhouden van de stukkenstroom in een zaak. Dit sluit aan bij onze bevindingen uit het eerste deel van ons onderzoek naar informatieverstrekking aan de rechter. Daardoor is het voor medewerkers moeilijk inzichtelijk te krijgen, welke acties zijn gedaan, op welk moment, door wie, welke afstemming er is geweest en welke de afwegingen zijn gemaakt. Medewerkers vertelden dat ze daardoor vaak zelf in de verschillende systemen moeten (uit)zoeken of en welke stukken er zijn. Medewerkers gaven aan dat het voor hen niet altijd herleidbaar is waarom stukken niet aan het dossier zijn toegevoegd.

Medewerkers ervaren dat sommige informatiesystemen, zoals ETM of INL, zo ingewikkeld of verouderd zijn dat ze niet zelfstandig informatie kunnen opvragen, verwerken of raadplegen.<sup>34</sup> In deze gevallen zijn ze voor het verkrijgen of verwerken van informatie afhankelijk van afdelingen die met het systeem kunnen werken.

Uit ons onderzoek blijkt dat er niet één standaardinformatievoorziening bestaat om medewerkers te helpen en te ondersteunen bij het compleet maken en houden van dossiers. Hierdoor is de Belastingdienst niet in staat om een uitspraak te doen of een dossier compleet is. In twee casussen zien wij dat door de gebrekkige informatiehuishouding originele documenten niet meer bestaan of reproduceerbaar zijn. Ook kunnen medewerkers niet in alle gevallen geautomatiseerde aangemaakte documentatie reproduceren, doordat deze bijvoorbeeld niet wordt opgeslagen.

<sup>34</sup> INL is een Systeem ('Invordering Lokaal') ter ondersteuning van het proces invordering, ETM is een systeem voor het verwerken van informatie over overige Belastingmiddelen, zoals erf- en schenkbelasting, kansspelbelasting, dividendbelasting en overdrachtsbelasting.

### 3.5 Reflecteren en evalueren

Onder 'reflecteren en evalueren' verstaan we het gedurende het verloop van een zaak in elke fase tussentijds bekijken hoe het gaat en na afloop kijken wat er is gebeurd en wat daarvan geleerd kan worden. Het gaat om het vermogen om zelfkritisch te zijn en om te leren en veranderen. Het vermogen om jezelf de vraag te stellen of je ongelijk kunt hebben.

#### *Kennisborging*

In onze rapportage van het eerste deel van dit onderzoek deden wij de aanbeveling dat de Belastingdienst regelmatig reflecteert op wat ze verstaat onder 'op de zaak betrekking hebbende stukken'. Uit de interviews met medewerkers blijkt dat er de laatste tijd meer aandacht voor artikel 8:42 Awb is. Zo zijn er landelijke SIM-sessies, workshops en themadagen over artikel 8:42 Awb georganiseerd.<sup>35</sup> Maar uit de interviews met medewerkers kwam naar voren dat deelname aan initiatieven rondom het verbreden van de kennis rondom artikel 8:42 Awb niet in alle gevallen verplicht is. Ook zagen we dat er tussen geïnterviewden vaak nog een groot verschil is in de interpretatie van artikel 8:42 Awb (zie 3.1). Dat het delen van kennis en de kennisborging rondom artikel 8:42 Awb beter kan, blijkt ook uit de interviews waarin medewerkers aangeven behoefte te hebben aan duidelijkere en strakkere richtlijnen. Medewerkers die dit in de interviews aangaven lijken niet op de hoogte te zijn van de bestaande werkinstructies, kennisgroepstandpunten en memo's op dit gebied.

Uit het dossieronderzoek en de interviews viel ons ook op dat, voornamelijk in de beginfase van het proces, de vaktechnische lijn niet altijd dicht bij de behandelaren staat. Daardoor worden kwaliteitscontroles, pas laat in het proces of niet uitgevoerd. En ook hier zien we in de onderzochte casussen, net zoals bij de initiatieven rondom artikel 8:42 Awb, dat er sprake is van vrijblijvendheid. Dit komt de kennisborging niet ten goede.

#### *Omgang met gerechtelijke uitspraak*

Van een gerechtelijke uitspraak kan de Belastingdienst leren wat er fout ging en waar verbetermogelijkheden zitten. In de eindfase van een proces valt ons op dat er niet altijd geëvalueerd en gereflecteerd wordt op de mogelijke correcties die vanuit de rechtspraak worden gemaakt op het artikel 8:42 Awb geschilpunt. Vanuit de vaktechnische lijn lijkt niet altijd de focus op te liggen bij het evalueren. Wat hierbij opvalt is dat in het dossier waar er een nauwere samenwerking is met directe collega's en collega's uit de vaktechnische lijn, er wel duidelijk lering wordt getrokken uit correcties en schendingen van artikel 8:42 Awb die door de rechtspraak worden vastgesteld.

Uit interviews met medewerkers komt naar voren dat ze in de door ons onderzochte casussen vaak alleen redeneren vanuit het perspectief van de Belastingdienst en vanuit de (on)mogelijkheden van de eigen organisatie op het gebied van bijvoorbeeld informatiehuishouding en archivering. Hun blik is hoofdzakelijk van binnen naar buiten gericht. In sommige gevallen lijken zij ook van de rechter te verwachten dat deze in uitspraken als uitgangspunt hanteert wat haalbaar, uitvoerbaar en praktisch mogelijk is voor de Belastingdienst.

<sup>35</sup> SIM staat voor 'Samen investeren in MKB'.

Wanneer de rechter daar in de uitspraak niet in meegaat, leidt dat in de door ons onderzochte casussen tot verbazing en soms tot verontwaardiging bij medewerkers van de Belastingdienst. Uit de interviews komt naar voren dat in de onderzochte casussen bij een oordeel van de rechter dat negatief uitpakt voor de Belastingdienst, medewerkers het kennisniveau, de objectiviteit of professionaliteit en de onafhankelijkheid van de rechter in twijfel trekken. Zij vinden dan bijvoorbeeld dat de rechter tot het door hen gewenste oordeel had kunnen komen door de (wel) beschikbare stukken in samenhang goed tot zich te nemen. Sommige medewerkers vertelden ons dat er rechters zijn die gemakkelijk meegaan met de Belastingdienst, maar ook rechters die een afkeer hebben van de Belastingdienst en dingen aangrijpen om op een negatieve uitkomst voor de Belastingdienst uit te komen. Ook lijken medewerkers kritische uitspraken soms persoonlijk op te vatten en zich erdoor geraakt te voelen. Andere medewerkers geven aan dat zij zich makkelijk neerleggen bij uitspraken. Zij willen leren van vormfouten, omdat zij het zonde vinden als die de inhoud van de zaak beïnvloeden.

Uit de interviews blijkt dat belanghebbende en gemachtigden een kritische opstelling van de rechter als belangrijke steun ervaren. Wanneer uiteindelijk een uitspraak in hun voordeel uitpakt, ervaren zij dat als rechtvaardigheid. Belanghebbende en gemachtigden hebben het idee dat verbetering vooral vanuit de rechtspraak moet komen, zij vertrouwen er niet op dat dit vanuit de Belastingdienst zelf gaat komen. Daarnaast geven zij aan dat een gunstige uitspraak de (financiële en emotionele) schade vaak niet ongedaan maakt.

### *Reflectie*

Het valt ons op dat in de meeste dossiers na de start niet tussendoor gereflecteerd wordt op hoe het gaat en of er bijsturing nodig is. Niet op inhoud en niet op interactie of relatie met belanghebbende. In een aantal casussen is een klacht ingediend door belanghebbende. Het indienen van een klacht heeft als functie om te kijken of de wijze waarop een bestuursorgaan zich heeft gedragen juist is.<sup>36</sup> De Belastingdienst schrijft op haar website: "Uw klacht is belangrijk voor ons. Want wij horen graag hoe wij ons werk nog beter kunnen doen."<sup>37</sup> Uit de interviews blijkt dat medewerkers een klacht, als heftig, pijnlijk of bedreigend ervaren. Ook als de klacht uiteindelijk niet gegrond wordt verklaard. Medewerkers spreken in termen van schuld en afrekening. In één dossier speelt dit minder. Medewerkers die betrokken waren bij dat dossier geven aan dat het indienen van een klacht hoort bij de ingewikkelde dynamiek tussen belastingplichtige en Belastingdienst. Zij geven aan dat het helpt als de onafhankelijke klachtbehandelaar de context van de zaken die zij behandelen begrijpt. Vanuit de organisatie ervaren medewerkers doorgaans steun en een gepaste opstelling van de leidinggevende. In de dossiers van de onderzochte casussen zien we dat klachten niet leiden tot aanpassing van de ingeslagen weg.

Uit interviews blijkt dat medewerkers een scherpe proceshouding van een gemachtigde snel als vijandig ervaren. Wanneer een gemachtigde de Belastingdienstmedewerker aanspreekt op iets dat in zijn ogen onjuist is of op het handelen van de medewerker, wordt dit niet als leermoment gezien. We zien dat

<sup>36</sup> [Artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht.](#)

<sup>37</sup> <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/bezwaar-en-beroep/content/klachtenprocedure>.



medewerkers het zich snel persoonlijk aantrekken. En dat er verharding optreedt in de opstelling naar de burger.

Uit de interviews komt naar voren dat niet alle medewerkers het bij hun rol vinden passen om te reflecteren en evalueren. Zij laten dit liever over aan de vaktechnische lijn. Maar ook vanuit de vaktechnische lijn zien we dit niet of nauwelijks in de onderzochte casussen. Uit interviews met medewerkers blijkt namelijk dat overlegstructuren worden gebruikt om te informeren, maar niet om te reflecteren en evalueren en dus ook niet om te leren of verdiepen.

Uit de interviews blijkt ook dat als er sprake is van reflectie en evaluatie, dit zich beperkt tot de inhoud van een zaak en niet gaat over interactie of relatie met belanghebbende of gemachtigden. Ook zien wij in de onderzochte casussen terugkomen dat medewerkers onder reflecteren en evalueren vooral verstaan het bespreken van wat ze de volgende keer anders zouden kunnen of moeten doen. Met als doel te zorgen voor een, voor de Belastingdienst, meer gunstige gerechtelijke uitspraak. In sommige gevallen zien wij dat medewerkers enkel en alleen kijken naar hun eigen specifieke taak in een bepaald proces. Een kans om te signaleren dat de Belastingdienst op een verkeerd spoor zit, blijft op deze manier liggen. Dit draagt niet bij aan het lerend en zelfcorrigerend vermogen van de organisatie.

#### *Willen leren*

Uit ons dossieronderzoek en de interviews krijgen wij de indruk is dat er bij de Belastingdienst eerder sprake is van incidentenbestrijding, dan van de wens om te leren. Zo zien wij in dossiers dat medewerkers bepaalde stukken niet kunnen verstrekken omdat de Belastingdienst niet alle verzonden belastingaanslagen of brieven opslaat. In plaats van een structurele oplossing hiervoor te zoeken, lossen medewerkers het probleem alleen in het concrete geval op. Als voorbeeld zagen we dat een medewerker een printscreen met basisgegevens van de aanslag verstrekt omdat de Belastingdienst de belastingaanslag niet reproduceert. Een ander voorbeeld is dat een medewerker een ambtsedige verklaring opmaakt om verzending aan te tonen als het verzendbewijs ontbreekt.

Belanghebbende en gemachtigden gaven aan dat de Belastingdienst niet of haast nooit excuses maakt voor fouten. Het is hun beeld dat leidinggevenden hier ook niet op sturen. Verschillende gemachtigden ervaren geen interne controle, zelfkritiek of zelfreinigend vermogen. In één gesprek kwam naar voren dat een afrondend gesprek tussen belanghebbende en de Belastingdienst waardevol is voor hun eigen afsluiting en om medewerkers duidelijk te maken wat de impact van hun handelen kan zijn.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

In ons onderzoek staat de vraag centraal wat er speelt bij geschillen tussen burgers of bedrijven en de Belastingdienst over informatieverstrekking aan de rechter (artikel 8:42 Awb) in complexe en omvangrijke belastingzaken. Daarnaast hadden we twee deelvragen: 1) "Hoe heeft verschil van inzicht over wat de op de zaak betrekking hebbende stukken zijn een rol gespeeld in deze casus?", 2) "Op welke manier heeft de interactie tussen partijen een rol gespeeld bij het verloop van het conflict?".<sup>38</sup>

Voor dit onderzoek hebben we vijf casussen onderzocht waarin een geschil rondom artikel 8:42 Awb speelde. Deze casussen verschilden op een aantal criteria sterk van elkaar. Door deze grote verschillen waren wij in staat om een breed en gevarieerd beeld te beschrijven van a) geschillen rondom de informatieverstrekking naar de rechter en b) de interactie tussen Belastingdienstmedewerkers en belanghebbenden (zie bijlage 2 bij dit rapport voor aanvullende uitleg over de onderzoeks aanpak). Bij onze analyses zagen we tussen de sterk variërende casussen veel overeenkomsten in de bevindingen. Doordat deze overeenkomsten in meerdere verschillende casussen te zien zijn, vinden we het aannemelijk dat deze ook aanwezig zijn buiten de door ons onderzochte casussen. Dit baart ons zorgen, omdat we daarin het signaal zien dat er onvoldoende praktische waarborgen zijn voor de compleetheid van dossiers voor de rechter in complexe belastingzaken. Met deze onderzoeksrapportage geven we dit signaal af, zodat de Belastingdienst hiervan kan leren en waar nodig verbeteringen kan doorvoeren.

### 4.1 Conclusies

Op het oog is een geschil rondom informatieverstrekking, een juridisch geschil over een fiscaaltechnisch of procedureel onderwerp. Maar ons onderzoek laat zien dat er voor belanghebbenden een wereld achter schuil gaat. In de onderzochte casussen heeft het handelen van de Belastingdienst een grote impact op het leven van belanghebbenden. Zij ervaren de Belastingdienst als ondoordringbaar en zouden graag zien dat de Belastingdienst zich transparant, betrouwbaar, eerlijk en empathisch opstelt.

In antwoord op onze onderzoeksvragen, zien wij in ons onderzoek vijf grondoorzaken voor het ontstaan en het voortduren van geschillen over artikel 8:42 Awb. Die grondoorzaken zijn: 1) de toepassing van artikel 8:42 Awb, 2) interactie tussen belanghebbende en de Belastingdienst, 3) interne samenwerking

<sup>38</sup> <https://www.inspectiebttd.nl/lopende-onderzoeken/documenten/publicaties/2023/06/02/plan-van-aanpak-onderzoek-informatieverstrekking-aan-de-rechter>.

binnen de Belastingdienst, 4) informatiehuishouding en 5) reflecteren en evalueren.

In de door ons onderzochte casussen zien we dat medewerkers artikel 8:42 Awb op veel verschillende manieren invullen en dat Belastingdienst in werkwijze, organisatiestructuur en mentaliteit een sterk inhoudelijk gedreven organisatie is. Medewerkers kijken vanuit inhoudelijk en organisatorisch perspectief naar de buitenwereld. Dit leidt ertoe dat fiscaal-juridische normen de meeteenheid zijn voor dossiervorming, informatieverstrekking en de interactie met burgers en bedrijven. Door de inhoudsgedreven houding van de Belastingdienst in de onderzochte casussen hebben medewerkers weinig oog voor de impact op belanghebbenden van hun werk, van de gerechtelijke procedures, en van de geschillen over informatieverstrekking (artikel 8:42 Awb).

In de onderzochte casussen zien wij dat de manier van werken van de Belastingdienst schuurt met de behoeften van mensen op wier leven de interactie met de Belastingdienst een grote impact heeft. En we zien in de onderzochte casussen dat de missie van de Belastingdienst om burgers en bedrijven centraal te stellen op die manier nog niet wordt gerealiseerd.

Daarnaast is de informatiehuishouding van de Belastingdienst niet op orde. Dit zagen we ook in het eerste deel van ons onderzoek. We zien dat hierdoor dossiers niet in alle gevallen goed en compleet zijn en dat de rechter en belanghebbende niet over alle 'op de zaak betrekking hebbende stukken' kunnen beschikken. Dit tast de rechtsbescherming van burgers en bedrijven aan. Door de gefragmenteerde en individualistische manier van werken binnen de Belastingdienst in de onderzochte casussen en doordat leidinggevenden in principe niet inhoudelijk betrokken zijn bij dossiers vindt hierop ook geen correctie plaats.

In de casussen zien wij dat de grondoorzaken elkaar kunnen versterken en maken dat herstel van een door de Belastingdienst gemaakte fout over de compleetheid van een dossier, niet vroegtijdig maar pas via de rechter plaatsvindt. Deze mix van grondoorzaken maakt duidelijk dat naast aandacht voor juridische aspecten, er ook ruimte moet zijn om te luisteren naar belanghebbenden, het eigen gelijk ter discussie te stellen en oog te hebben voor rechtvaardige uitkomsten voor belanghebbenden. In onze optiek helpt het daarbij als informatieverstrekking op grond van artikel 8:42 Awb niet als een last en eenzijdige plicht wordt gezien, maar als een manier om openheid te bieden en daardoor geschillen eerder te beslechten.

In één van de dossiers zien wij juist een andere werkwijze. Daarin werken collega's vanuit verschillende expertises tijdens het hele traject in een team samen. Er vindt discussie plaats over de (verdere) aanpak van de zaak, collega's houden elkaar onderling scherp en putten daar plezier en trots uit. De leidinggevende is vanaf de start van het dossier inhoudelijk bij de behandeling en de afwegingen die daarin gemaakt worden betrokken. Ook is reflecteren en terugkijken vast onderdeel van hun werk. Hierdoor worden zaken vanuit verschillende perspectieven bekeken, waardoor afwegingen zorgvuldiger en doordachter plaatsvinden. Daarnaast is de impact van beslissingen van de Belastingdienst en de wijze waarop de interactie met belanghebbenden wordt vormgegeven vast onderwerp van gesprek en worden deze meegenomen in de keuzes die worden gemaakt. Wij denken dat elementen van deze manier van

werken ook toepasbaar zijn in andere afdelingen en dat dit kan bijdragen aan het voorkomen van (langslepende) conflicten tussen de Belastingdienst en burgers en bedrijven. Hier gaan we in de aanbevelingen verder op in.

## 4.2 Aanbevelingen

Net zoals in het eerste deel van ons onderzoek vinden wij het voor de rechtsbescherming van burgers en bedrijven belangrijk dat de Belastingdienst aandacht blijft houden voor wat wordt verstaan onder 'op de zaak betrekking hebbende stukken' en voor een eenduidige interpretatie van artikel 8:42 Awb. De bevindingen van dit casusonderzoek geven ons reden tot zorg. In sterk variërende casussen zien wij overeenkomsten in de grondoorzaken die kunnen leiden tot een geschil rondom artikel 8:42 Awb. Dat deze overeenkomsten zichtbaar zijn ondanks de verschillende casussen, kan er mogelijk op wijzen dat ze ook aanwezig zijn bij andere casussen waarin een geschil speelt rondom de informatieverstrekking naar de rechter. Vandaar dat we hierover een signaal af willen geven aan de Belastingdienst.

We zien graag dat de Belastingdienst inzet op een goede interactie en relatie met burgers en bedrijven, door het bewustzijn van medewerkers te vergroten van de impact van hun werk op de persoonlijke levenssfeer van mensen en daar ook naar te handelen. Dit helpt om de mindset van medewerkers om te 'willen winnen' te veranderen in de wil om het goede en rechtvaardige te doen. Leidinggevenden hebben hierin ook een belangrijke rol. Door het gesprek te voeren met medewerkers over hun aandeel in de interactie met burgers en bedrijven, kunnen leidinggevenden en medewerkers er samen voor zorgen dat de Belastingdienst burgers en bedrijven fatsoenlijk behandelt.

Ook is het belangrijk dat medewerkers een zaak vanuit alle mogelijke perspectieven bekijken en daar naar handelen. Daarbij hoort dat medewerkers niet alleen werken vanuit inhoudelijke en organisatorische gedrevenheid, maar ook vanuit maatschappelijke gedrevenheid. Dit vraagt ook van de Belastingdienst dat hij in alle fasen van de behandeling van een zaak zorgt voor de juiste correctiemechanismen. Dat kan door medewerkers niet gefragmenteerd en individualistisch, maar in teamverband een zaak te laten behandelen en door te zorgen dat tegenspraak, reflectie en evaluatie standaard, structureel en doorlopend een plek hebben in de behandeling van een zaak. Daarnaast is het belangrijk dat leidinggevenden goed op de hoogte zijn van het verloop van de behandeling van een zaak en daar waar nodig op bijsturen.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het kunnen samenstellen en verstrekken van een compleet dossier is dat de informatiehuishouding op orde is. We realiseren ons dat het op orde krijgen van de informatiehuishouding een enorme opgave is voor de Belastingdienst. Wel kan de Belastingdienst er nu al voor zorgen dat, waar er geen sprake is van belemmering vanwege de systemen, medewerkers in alle fasen dossiers compleet maken, zoals een logboek bijhouden en stukken altijd en op de juiste manier opslaan en archiveren.

Tot slot zien we graag dat de Belastingdienst onze bevindingen aangrijpt om medewerkers te stimuleren om artikel 8:42 Awb niet als een last en een eenzijdige plicht te zien, maar als een middel om de belanghebbende inzicht te

geven in de keuzes en overwegingen van de Belastingdienst. Op die manier kan de Belastingdienst laten zien dat hij betrouwbaar, eerlijk en transparant is. En krijgen mensen waar ze recht op hebben.

Werken aan een  
betrouwbare overheid

**Inspectie belastingen, toeslagen en douane**

27 augustus 2025

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

[www.inspectiebtd.nl](http://www.inspectiebtd.nl)

[contact@inspectiebtd.nl](mailto:contact@inspectiebtd.nl)