



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Compleetheid van
dossiers die naar de
rechter gaan

Een eerste inzicht in de
werkwijze van de
Belastingdienst

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 1.1 | Aanleiding voor dit onderzoek | 3 |
| 1.2 | Leeswijzer | 4 |
| 2 | Aanpak | 5 |
| 2.1 | Doel van het onderzoek | 5 |
| 2.2 | Opzet van het onderzoek | 5 |
| 2.2.1 | Focus | 5 |
| 2.2.2 | Methode en analyse | 6 |
| 3 | Samenvatting van de bevindingen | 7 |
| 3.1 | De uitvoering van het proces | 7 |
| 3.2 | Lerend vermogen | 8 |
| 3.3 | Conclusie van het onderzoek | 9 |
| 3.4 | Aanvullend onderzoek | 10 |
| 4 | Uitvoering van het proces | 12 |
| 4.1 | Reconstructie van het proces | 12 |
| 4.1.1 | Registratie | 12 |
| 4.1.2 | Verweerschrift | 13 |
| 4.1.3 | Uitspraak | 15 |
| 4.2 | Samenstellen van het dossier | 15 |
| 4.2.1 | Op de zaak betrekking hebbende stukken | 15 |
| 4.2.2 | Omgang met vragen over de compleetheid van het dossier | 17 |
| 4.2.3 | Ontbreken van stukken | 17 |
| 4.2.4 | Verschillende IT-systemen | 18 |
| 4.2.5 | Aandacht voor vastlegging en verslaglegging in eerdere fasen | 19 |
| 4.2.6 | Informatie-uitwisseling tussen directies | 19 |
| 4.3 | Ons beeld van het proces | 20 |
| 5 | Lerend vermogen | 21 |
| 5.1 | Kwaliteitswaarborgen uitgelicht | 21 |
| 5.1.1 | Tegenlezen | 21 |

| | | |
|-------|--|----|
| 5.1.2 | Betrokkenheid procesdeskundige | 21 |
| 5.1.3 | Interne kwaliteitscontroles | 22 |
| 5.1.4 | Werkinstructies | 22 |
| 5.1.5 | Opleiden en kennisdelen | 23 |
| 5.1.6 | Terugkoppeling over vastlegging in de voorliggende fasen | 24 |
| 5.2 | Aansturing | 24 |
| 5.2.1 | Vaktechnische lijn | 24 |
| 5.2.2 | Managementlijn | 25 |
| 5.2.3 | Waar de lijnen elkaar raken | 26 |
| 5.3 | Ons beeld van het lerend vermogen | 27 |

Bijlage: het proces

Bijlage: wederhoor tabel

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Als belastingplichtige kun je in Nederland bezwaar maken tegen een belastingaanslag waar je het niet mee eens bent. Dit bezwaar wordt door de Belastingdienst zelf behandeld.¹ 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 informatie aan te leveren zodat deze het dossier kan beoordelen en uitspraak kan doen.

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 ten opzichte van de Belastingdienst 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).² 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.

Eind januari 2023 bracht RTL4 het bericht naar buiten dat de Belastingdienst soms informatie achterhoudt voor de rechter.³ Uit uitspraken van de rechter blijkt dat de Belastingdienst in beroepszaken niet altijd alle relevante stukken aanlevert zoals is voorgeschreven door de wet (artikel 8:42 Awb). Naar aanleiding van deze berichtgeving zijn wij door de commissie voor Financiën van de Tweede Kamer gevraagd om een reactie. Op 6 februari jl. lieten wij aan de commissie weten dat dit thema raakt aan rechtsbescherming, één van onze structurele aandachtsgebieden.⁴ 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. We hebben vervolgens besloten dit onderwerp op te pakken in ons toezicht. Na een oriëntatie hebben we begin juni 2023 de start van een onderzoek aangekondigd naar de manier waarop de

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

² 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)

³ *Belastingdienst houdt informatie achter voor rechter: 'Je staat met 1-0 achter'*. Berichtgeving RTL nieuws op 26 januari 2023.

⁴ Zoals beschreven in het werkprogramma 2023 en 2024 van onze inspectie.

Belastingdienst ervoor zorgt dat dossiers compleet worden aangeleverd bij de rechtbank, zodat de rechten van burgers worden beschermd.⁵ In deze rapportage beschrijven we de resultaten van dat onderzoek.

1.2 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat een korte weergave van de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 3 vatten we de bevindingen samen en geven we aan hoe we vervolg aan dit onderzoek geven. In hoofdstuk 4 leggen we uit hoe de Belastingdienst ervoor zorgt dat medewerkers dossiers compleet aanleveren bij de rechtbank. In hoofdstuk 5 vertellen we over de kwaliteitszorg en het leren in dit proces.

⁵ Zie de aankondiging en het plan van aanpak van ons onderzoek: [Start onderzoek informatieverstrekking aan de rechter | Nieuwsbericht | Inspectie belastingen, toeslagen en douane \(inspectiebtd.nl\)](#).

2 Aanpak

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst het doel en onze onderzoeksvraag. Vervolgens lichten we de opzet en de uitvoering van het onderzoek toe.

2.1 Doel van het onderzoek

De vraag die in ons onderzoek centraal stond is:

Hoe zorgt de Belastingdienst ervoor dat dossiers compleet worden aangeleverd bij de rechtbank?

Het doel van dit onderzoek was allereerst om inzicht te krijgen in de wijze waarop de Belastingdienst ervoor zorgt dat dossiers compleet worden aangeleverd bij de rechtbank. Daarvoor bekeken we hoe de Belastingdienst dat proces heeft ingericht, de uitvoerbaarheid ervan en welke waarborgen men daarbij toepast. Vervolgens wilden wij inzicht krijgen in de wijze waarop de Belastingdienst leert van de uitspraken van de rechtbank over incomplete dossiers.

Door het benoemen van eventuele verbetermogelijkheden willen we een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de taakuitvoering en het lerend vermogen van de Belastingdienst.

2.2 Opzet van het onderzoek

2.2.1 Focus

We richtten ons in dit onderzoek op de beroepsfase. Dit is de fase waarin je als burger naar de rechtbank gaat. De bezwaarfase die ervoor plaatsvindt bij de Belastingdienst zelf, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. In dit onderzoek trekken we geen conclusies over mogelijke schendingen van artikel 8:42 Awb. Dit is namelijk niet aan ons, maar aan de rechter.

De Belastingdienst bestaat uit meerdere directies. We hebben ons in dit onderzoek gericht op de directie Particulieren, omdat alle belastingplichtigen in Nederland daar mee te maken hebben. De directie Particulieren is binnen de Belastingdienst verantwoordelijk voor het contact met burgers en het behandelen van hun belastingzaken. Zij behandelen van ruim 8,3 miljoen burgers de inkomstenbelasting, van ongeveer 90.000 schenkers de schenkbelasting en van ca. 75.000 nabestaanden de erfbelasting.⁶ De jaarlijkse belastingopbrengsten zijn ongeveer 5,8 miljard voor de inkomstenbelasting en 2,6 miljard voor de schenk-

⁶ Daarnaast ziet de directie toe op de belastingplicht van zo'n 270.000 burgers die in een bijzondere positie verkeren, zoals; buitenlandse belastingplichtigen, grensarbeid of diplomaten.

en erfbelasting. Een belangrijk streven van de directie Particulieren is om er voor zorgen dat burgers op een makkelijke wijze correct de aangifte kunnen indienen. Daarbij willen ze een omgeving creëren waarin fouten zoveel mogelijk worden voorkomen.⁷

2.2.2 Methode en analyse

We hebben voor ons onderzoek eerst procesbeschrijvingen, werkinstructies en andere relevante documenten opgevraagd bij de Belastingdienst. Vervolgens zijn we daarover in gesprek gegaan met medewerkers van de Belastingdienst door middel van (groeps)interviews op de verschillende kantoren van de directie Particulieren.

Directie Particulieren bestaat onder andere uit vier afzonderlijke belastingkantoren in Amsterdam, Arnhem, Den Haag en Eindhoven. Schenk- en erfbelasting is één kantoor, verspreid over drie locaties: Eindhoven, Rotterdam en Zwolle.⁸ We hebben alle genoemde kantoren in het onderzoek betrokken. Per kantoor hebben we (groeps)interviews gehouden met medewerkers uit alle functies die bij het beroepsproces betrokken zijn: beroepsmedewerkers (ook wel verweerders genoemd), procesdeskundigen, vaktechnisch aanspreekpunten (VTA), vaktechnische coördinatoren⁹ (VaCo) en betrokken leidinggevenden (unit directeuren en teamleiders). In totaal hebben we in 22 (groeps)interviews gesproken met 58 medewerkers van de Belastingdienst. De semigestructureerde interviews vonden plaats tussen 13 juni en 5 juli 2023 en werden steeds door twee van onze medewerkers gehouden op basis van dezelfde set vragen. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt die voor wederhoor zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Vervolgens hebben we deze interviewverslagen geanalyseerd om de belangrijkste thema's er uit te halen.

Om een beeld te krijgen van hoe er binnen de Belastingdienst geëvalueerd en geleerd wordt, hebben we bovendien nagevraagd hoe vaak geschillen voorkomen waar artikel 8:42 Awb een rol heeft gespeeld. Dit hebben we gedaan met een aparte uitvraag en door hier in elk interview naar te vragen. We hebben ook gevraagd of hier een overzicht van bestaat.

⁷ Zie het Jaarplan 2023 van de Belastingdienst: [Jaarplan 2023 - Belastingdienst \(overheid.nl\)](https://overheid.nl)

⁸ Er is voor dit onderzoek gesproken met medewerkers van de units Toezicht Bezwaar en Beroep (TBB) en Schenk & erfbelasting (S&E). Het Kennis & Expertise centrum buitenland is ook een unit van de Directie Particulieren. Zoal aangegeven in ons plan van aanpak valt deze unit buiten de scope van dit onderzoek.

⁹ In de verkennende fase van dit onderzoek hebben we ook gesproken met landelijk vaktechnisch coördinatoren formeel recht.

3 Samenvatting van de bevindingen

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen en geven we ons beeld van het beroepsproces en hoe daarbij geleerd wordt. We geven aan wat er goed gaat en welke verbeterpunten wij zien om te zorgen dat alle benodigde informatie bij de rechter wordt aangeleverd. Tot slot lichten we toe waarom we vervolg gaan geven aan dit onderzoek.

3.1 De uitvoering van het proces

Allereerst bekeken we hoe de Belastingdienst het beroepsproces heeft ingericht. In hoofdstuk 4 en de bijlage beschrijven we het proces uitgebreid. Hieronder geven we een samenvatting van wat ons is opgevallen in de interviews over de uitvoering van het beroepsproces.

Uit de interviews komt naar voren dat er op de verschillende kantoren een vergelijkbare werkwijze is om ervoor te zorgen dat dossiers compleet worden aangeleverd bij de rechtbank. De medewerkers geven aan een duidelijke werkverdeling te hanteren en zich daaraan te houden. Daarbij geven ze aan dat er goede samenwerking tussen directe collega's is en ze bij eventuele inhoudelijke vragen terecht kunnen bij juridische deskundigen.

Over het algemeen geven de geïnterviewde medewerkers aan dat zij het duidelijk vinden wat op de zaak betrekking hebbende stukken zijn en dat vragen hierover bij hen maar zelden spelen. Ze geven daarbij aan dat in principe alle stukken die ook maar enigszins met de zaak te maken hebben worden toegevoegd aan het dossier, met uitzondering van stukken van intern beraad. Mochten er stukken ontbreken omdat ze niet in de systemen terug te vinden zijn, dan geven de verweerdere aan daar transparant over te zijn naar de rechtbank en betrokken burger. Om te kunnen zorgen voor een gelijke informatiepositie van burgers ten opzichte van de Belastingdienst is het van belang om regelmatig te reflecteren op de vraag wat op de zaak betrekking hebbende stukken zijn en of medewerkers daar hetzelfde over denken.

Tegelijkertijd vernemen we dat het proces in beroepszaken niet in beheerde procesbeschrijvingen is vastgelegd. Er is geen landelijke procesbeschrijving en validatie¹⁰ van de te nemen stappen en van de werkverdeling waarbij aandacht is voor taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Door het ontbreken van een beheerde procesbeschrijving is er een verhoogde kans op willekeur bij het

¹⁰ Validatie wil zeggen dat handleidingen en formats, bijvoorbeeld model verweerschriften, worden onderworpen aan allerlei interne kwaliteitstoetsen en pas gebruikt mogen worden nadat op landelijk niveau goedkeuring is verleend.

samenstellen van dossiers. Dit kan ontstaan omdat er voor de medewerkers geen actuele instructie beschikbaar is waar werkafspraken en gewenste werkwijzen uit volgen. Door de afwezigheid van een procesbeschrijving kan het management ook moeilijk (bij)sturen en verantwoorden als dat nodig is. Om te kunnen verbeteren en optimaliseren is het daarom van belang om het huidige proces beschreven te hebben.

Tot slot brachten de geïnterviewden in het kader van de uitvoering van het beroepsproces het onderwerp digitalisering ter sprake. Ze gaven aan dat digitalisering het uitwisselen van informatie met de rechtbanken en binnen de Belastingdienst zelf makkelijker en sneller heeft gemaakt. Bij het verzamelen van de stukken moeten ze wel uit veel verschillende en vaak verouderde IT-systemen putten. Dit aspect speelt nog sterker wanneer stukken ook uit IT-systemen van andere directies moeten worden gehaald.

3.2 Lerend vermogen

Naast de inrichting van het proces wilden we ook inzicht krijgen in de wijze waarop de Belastingdienst het proces beheert en leert van de uitspraken van de rechtbank over incomplete dossiers.

Tijdens de uitvoering van het werkproces om te komen tot volledige dossiers is er volgens de geïnterviewden aandacht voor kwaliteit in de vorm van collegiale toetsing. Dit gebeurt door tegenlezen van het verweerschrift en de betrokkenheid van een procesdeskundige tijdens het proces. Ze verwijzen ook naar het intranet van de Belastingdienst waar informatie en model verweerschriften van diverse belastingmiddelen staan en een notitie te vinden is over wat op de zaak betrekking hebbende stukken zijn. Het valt ons op dat persoonlijke initiatieven bij het borgen van de kwaliteit leidend zijn en dat kwaliteitsstappen doorgaans niet worden vastgelegd. Dit betreft zowel de kwaliteitsstappen binnen het beroepsproces als hoe er geleerd wordt over de verschillende fasen heen, inclusief vastlegging en verslaglegging in de fasen van aanslag en bezwaar. Er is in het beroepsproces weinig (landelijke) sturing op systematische borging van de kwaliteit.

Uit de interviews blijkt dat verweerders over het algemeen ervaren belastingdienstmedewerkers zijn die goed bekend zijn met de processen voorafgaand aan beroep; de aanslagregeling en het bezwaarproces. Er werd aangegeven dat er opleidingen beschikbaar zijn voor de verweerders en dat er themadagen worden georganiseerd. Het eigen maken en onderhouden van vakkennis wordt vooral omschreven als 'learning on the job'. Dat gebeurt naast het uitvoeren van de dagelijkse werkzaamheden ook via de interne overlegstructuren. Ook hier zien we weinig sturing en vastlegging die nodig is om te garanderen dat medewerkers goed toegerust zijn om hun werk uit te kunnen voeren, waaronder ook de werkzaamheden vallen om te zorgen voor complete dossiers. Er is geen inzicht en overzicht van gevolgde opleidingen van medewerkers die zich in hun dagelijkse werkzaamheden bezig houden met

beroepsprocedures. Op de verschillende kantoren wordt anders omgegaan met het afronden van de verweerdereopleiding als voorwaarde voor het verweren. Daarnaast is deelname aan vervolgoopleidingen, opfriscursussen en themadagen vrijblijvend en volgt hierbij geen standaard vastlegging of evaluatie.

De geïnterviewden geven aan dat ze leren via samenwerken en overleggen. Als de rechter heeft geoordeeld dat er sprake is van een incompleet dossier wordt dit intern besproken. De geïnterviewden beschrijven daarbij dat ze dit altijd doen met de medewerkers die direct betrokken waren bij de zaak. Als daarbij bijzonderheden of leerpunten naar voren komen kan dit hogerop in de organisatie besproken worden. Ook hier zien we een werkwijze die afhankelijk is van persoonlijke initiatieven.

De Belastingdienst onderscheidt de vaktechnische lijn – die inhoudelijke kennis en kwaliteit borgt – en de managementlijn die let op zaken zoals productie, middelen en capaciteit. De geïnterviewden vertelden dat het lijnmanagement nauwelijks zicht heeft op de kwaliteit van de uitvoering van het proces om te komen tot volledige dossiers. Ze geven onder andere aan dat in het beroepsproces geen interne audits¹¹ en externe waarderingsonderzoeken uitgevoerd worden. Om als lijnmanagers invulling te kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden is het nodig dat ze zorgen voor een beter zicht op de uitvoering.

Uit de uitvraag en de interviews bleek dat er geen centraal overzicht is van uitspraken waarin het ontbreken van stukken onderdeel was van het geschil. Hoe vaak vraagstukken over incomplete dossiers bij de rechtbank spelen en wat hiervan oorzaken zijn, wordt door de Belastingdienst niet bijgehouden. Tijdens het onderzoek kon de Belastingdienst dergelijke gegevens niet achterhalen en bij ons aanleveren. Voor verantwoord, leren en verbeteren vinden wij het belangrijk dat de Belastingdienst overzicht heeft van de resultaten van uitspraken.

3.3 Conclusie van het onderzoek

Wij hebben in dit onderzoek bij de Directie Particulieren van de Belastingdienst gekeken naar hoe medewerkers er in de beroepsfase voor zorgen dat dossiers compleet worden aangeleverd bij de rechter. Om hier zicht op te krijgen hebben we het beroepsproces in kaart gebracht door middel van interviews met medewerkers en het opvragen van documenten. Daarbij hadden we speciale aandacht voor leren en evalueren. In dit onderzoek konden wij ons door het ontbreken van gegevens over de uitkomsten van het beroepsproces geen beeld vormen van de (mogelijke) aard en omvang van de problematiek van incomplete dossiers.

¹¹ Een interne audit is een onderzoek binnen een organisatie naar het goed en betrouwbaar functioneren van bedrijfsprocessen en werkwijzen.

In dit onderzoek zien wij dat er in de uitvoering van het beroepsproces veel goed gaat. Medewerkers weten wat ze vanuit hun rol moeten doen en zijn gemotiveerd om hun werk goed te doen. Ze ervaren een soepele samenwerking en collegialiteit. Er vindt binnen en tussen functiegroepen overleg plaats waarin kennis gedeeld wordt en casuïstiek besproken. Voor medewerkers zijn opleidingen en themadagen beschikbaar.

We zien ook verbeterpunten, namelijk:

1. Voor de kwaliteit van de (samenstelling van de) dossiers vinden wij het belangrijk dat op organisatieniveau de kwaliteitsbeheersing voldoende is ingericht. De huidige vastlegging/verslaglegging en het beheer (borging) van procesbeschrijvingen, werkinstructies en kennisontwikkeling vergt verbetering.
2. Voor het leren in de organisatie vinden wij het belangrijk dat er beter zicht komt op de kwaliteit van de werkzaamheden. Dit kan onder meer door kwaliteitsonderzoek en evaluaties aan het proces toe te voegen. Om te kunnen leren in het beroepsproces, is het ook belangrijk om overzicht te hebben van uitspraken van de rechter. Daarmee kan eveneens verantwoording aan de samenleving worden afgelegd over de aard en omvang van (art. 8:42 Awb) geschillen.
3. Voor de rechtsbescherming vinden wij het belangrijk dat de Belastingdienst kritisch blijft over wat ze verstaat onder *op de zaak betrekking hebbende stukken*. Door hier regelmatig op te reflecteren in zowel de vaktechnische lijn op organisatieniveau als in de uitvoering bij het samenstellen van het dossier kan men zichzelf hier scherp op houden.

Een gelijke informatiepositie tussen overheid en burger is belangrijk voor een eerlijk en gelijkwaardig proces en daarmee voor de rechtsbescherming van burgers. Het is onze zienswijze dat de Belastingdienst aan de samenleving moet kunnen verantwoorden waarom en hoe vaak dingen misgaan en hoe zij proberen om dit in de toekomst te voorkomen.

3.4 Aanvullend onderzoek

Tijdens het uitgevoerde onderzoek zijn geen concrete casussen genoemd of in beeld gekomen waarbij artikel 8:42 Awb een geschilpunt was. Maar de afgelopen jaren zijn er wel meerdere rechtszaken (en gepubliceerde uitspraken) geweest waarbij artikel 8:42 Awb onderdeel uitmaakte van het geschil tussen de Belastingdienst en een burger of bedrijf.

Als inspectie hebben we naar aanleiding van dit onderzoek een beeld gekregen van de uitvoering van het beroepsproces bij de Directie Particulieren, de kwaliteitsborging daarbij en het leren. Door het ontbreken van concrete voorbeelden hebben we echter nog onvoldoende beeld van de problematiek van

geschillen over de informatieverstrekking aan de rechter. We breiden het voorliggende onderzoek daarom uit met een aanvullend onderzoek, waarin we enkele vraagstukken op casusniveau bestuderen.

Bij dit aanvullende onderzoek brengen wij in beeld welke rol de (on)gelijke informatiepositie speelt in het conflict tussen een burger of bedrijf en de Belastingdienst en hoe de interactie tussen partijen verloopt.

Wij willen met dit aanvullende onderzoek een bijdrage leveren aan het (publieke) debat over een mogelijke ongelijke informatiepositie van burgers of bedrijven en de Belastingdienst in rechtszaken. Ook geeft dit onderzoek ons als inspectie meer kennis in en inzichten over (potentiële) schendingen van de rechtsbescherming van burgers en ondernemingen. Dit alles past bij onze missie 'Recht doen aan mensen.'

4 Uitvoering van het proces

In dit hoofdstuk beschrijven we de werkwijze bij de Belastingdienst gedurende de beroepsfase, zoals die ons tijdens de interviews is uitgelegd. Om te kunnen begrijpen hoe daarbij de dossiers voor de rechtszaak worden samengesteld was het nodig om zicht op het hele beroepsproces te krijgen. Dit proces is beschreven in de volgende paragraaf. Vervolgens gaan we dieper in op de benodigde stappen voor het samenstellen van het dossier. We sluiten af met ons beeld van het proces.

4.1 Reconstructie van het proces

We hebben op basis van de interviews het beroepsproces bij de Directie Particulieren inzichtelijk gemaakt. Er was geen algemene procesbeschrijving hiervoor aanwezig. We hebben hiervan zelf een visuele weergave gemaakt die in de bijlage staat. We delen het proces voor het overzicht op in drie fasen: (1) registratie (2) verweerschrift (3) uitspraak. Deze fasen beschrijven we hieronder.

4.1.1 Registratie

Als je het als burger niet eens bent met de uitspraak op het bezwaar door de Belastingdienst kun je in beroep gaan. Dat doe je bij de rechtbank.

De rechtbank stuurt de ontvangstbevestiging van het ingediende beroep naar het Centraal Serviceteam Beroep (hierna: CSB) van de Belastingdienst. Het CSB registreert het beroep in het daarvoor bestemde IT-systeem en stuurt een kennisgeving hiervan naar de postbus 'intake beroep'. Elk belastingkantoor heeft medewerkers die zich bezighouden met de verdeling van de ontvangen beroepen onder de verweerders. Deze medewerkers worden 'werkverdelers' of 'intakers' genoemd. De werkverdelers¹² bekijkt het beroep en weegt af of de Belastingdienst aan de grieven van de burger tegemoet kan komen zodat deze niet onnodig naar de rechter hoeft. De vaktechnische lijn¹³ is betrokken bij deze afweging. De werkverdelers geeft het beroep ter behandeling aan een verweerder en geeft aan het CSB door welke verweerder dit is. Het CSB zet de zaak op naam van de

¹² Een werkverdelers of intaker kan een procesdeskundige of vaktechnisch aanspreekpunt zijn. Per locatie kan dit verschillend zijn georganiseerd.

¹³ Binnen de vaktechnische lijn werken de medewerkers die zich bezighouden met de juridische juistheid van dossiers en ingenomen standpunten. Verder zorgen zij voor het op peil houden van kennis en kwaliteit ten aanzien van de fiscaliteit. Zie ook paragraaf 4.2.1.

verweerder en stuurt de verweerder een kennisgeving daarvan. Dit is grafisch weergegeven in figuur 1.

Het Centraal Serviceteam Beroep bij de Belastingdienst voert het administratieve proces uit bij beroepszaken. Dat doet het CSB landelijk en voor alle directies.



Figuur 1. Fase 1 van het beroepsproces: Registratie

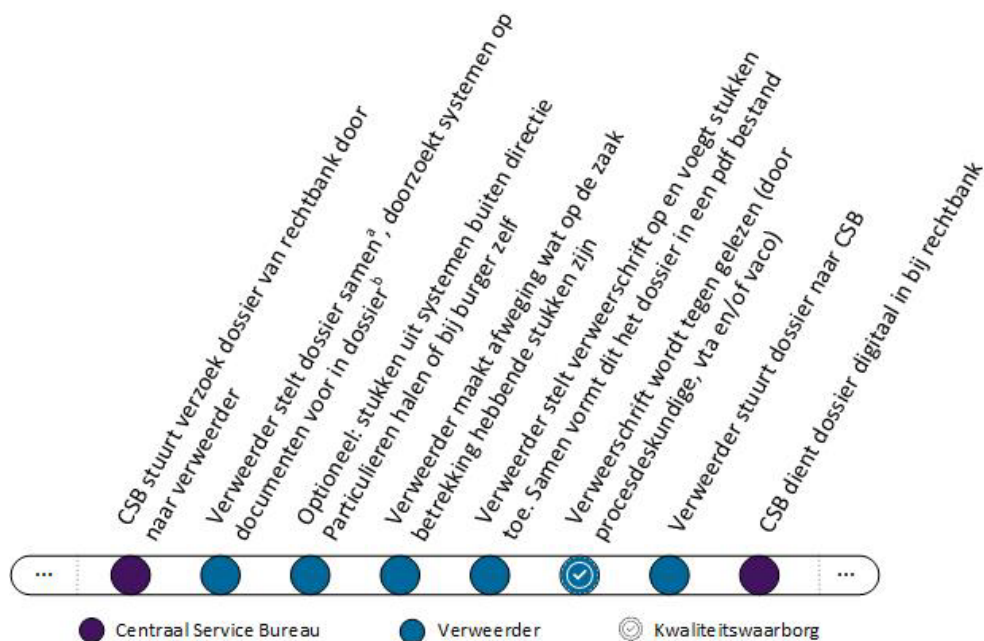
^aDe intaker kan beslissen om aan de grieven van de burger tegemoet te komen zodat men niet onnodig naar de rechter hoeft

4.1.2 Verweerschrift

De verweerder start met het samenstellen van het dossier. Een dossier bestaat uit het verweerschrift en de stukken waarmee het verweerschrift onderbouwd is. Een verweerschrift is een schriftelijk stuk waarin de Belastingdienst ingaat op de standpunten van de burger.

Een belangrijke activiteit daarbij is het verzamelen van de op de zaak betrekking hebbende stukken voor het compleet maken van het dossier. Een andere activiteit is het schrijven van het verweerschrift. Dit verweerschrift wordt gecontroleerd door een collega. Dit kan een collega-verweerder zijn, een vaktechnisch aanspreekpunt of een procesdeskundige. De controle gaat over de juridische juistheid van het verweerschrift, de taal en de toon. De collega controleert niet of het dossier compleet is. Het dossier wordt vervolgens naar het

CSB gestuurd die dit opslaat in het daarvoor bestemde IT-systeem en indient bij de rechtbank. Dit is grafisch weergegeven in figuur 2.



Figuur 2. Fase 2 van het beroepsproces: Verweerschrift

^aDe verweerder kan de bezwaarmedewerker inlichten over het beroep of besluiten niet door te gaan met de beroepsprocedure.

^bOptioneel: in deze stap is eventueel administratieve ondersteuning voor de verweerder beschikbaar

Een **verweerder** is een medewerker van de Belastingdienst die verantwoordelijk is voor het opstellen van het verweerschrift en die namens de Belastingdienst optreedt bij beroepsprocedures.

Een **procesdeskundige** is een medewerker van de Belastingdienst met een expertise op het gebied van procesvoering en begeleidt verweerdere bij alle voorkomende vraagstukken in beroepsprocedures.

Een **vaktechnisch aanspreekpunt** is een medewerker van de Belastingdienst met een specifieke deskundigheid van het betreffende belastingmiddel en/of formeel recht die in het beroepsproces het eerste aanspreekpunt is voor de verweerder.

4.1.3 Uitspraak

Wanneer de rechtbank de zitting heeft gepland stuurt zij een uitnodiging naar het CSB die deze doorstuurt naar de verweerder. Als de rechtbank vindt dat er nog stukken ontbreken, geeft hij dit aan met het verzoek om deze na te sturen. De verweerder gaat met een procesdeskundige naar de zitting. De rechter doet vervolgens uitspraak en stuurt deze uitspraak naar het CSB. Het CSB stuurt de uitspraak door naar de verweerder en de vaktechnisch coördinator en/of procesdeskundige.

Een vaktechnisch coördinator is een medewerker van de Belastingdienst die op lokaal niveau eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van het werk en de juistheid van juridische standpunten op een specifiek belastingmiddel. Deze medewerker is aanspreekpunt voor het management en geeft sturing aan de vaktechnisch aanspreekpunten. Ook zorgt hij/zij voor borging van de vereiste kennis en verspreiding daarvan op de werkvloer en voor de verbinding met het landelijk niveau.

Als de Belastingdienst in de beroepszaak door de rechter (gedeeltelijk) in het ongelijk is gesteld, bekijkt de verweerder al dan niet samen met de procesdeskundige de uitspraak. Hieruit volgt een voorstel voor vervolg. De Belastingdienst kan kort gezegd (i) hoger beroep instellen of (ii) berusten in de uitspraak van de rechter. De uitspraak en het voorstel bespreekt men met de vaktechnisch coördinator en die beslist of daadwerkelijk hoger beroep wordt ingesteld. Zie figuur 3.

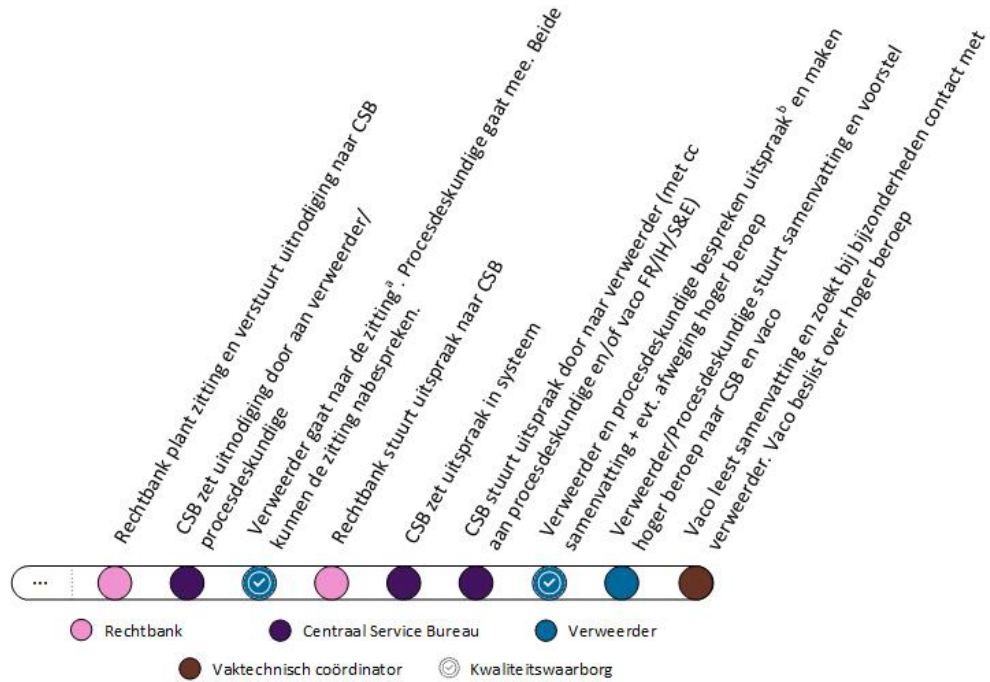
4.2 Samenstellen van het dossier

Hierboven hebben we de werkwijze bij het beroepsproces beschreven. In deze paragraaf gaan we dieper in op dat deel van het proces dat gaat over de samenstelling van het dossier.

4.2.1 Op de zaak betrekking hebbende stukken

Verweerders beginnen bij het opstellen van een verweerschrift met het beschrijven van alles wat er in voorgaande fasen aan de orde is geweest. Alles wat op de zaak betrekking heeft, moet worden bijgevoegd. Uit de interviews komt naar voren dat verweerders het over het algemeen duidelijk vinden wat op de zaak betrekking hebbende stukken zijn.

De brede opvatting onder de geïnterviewden is dat stukken die ook maar enigszins met de zaak te maken hebben worden verstrekt. Er wordt volgens hen weinig selectie gemaakt waar het de processtukken betreft. Er wordt aangegeven



Figuur 3. Fase 3 van het proces: Uitspraak

^aAls de rechtbank aangeeft dat stukken in het dossier ontbreken dan levert de verweerder die z.s.m. alsnog aan.

^bOptioneel: verweerder kan uitspraak terugkoppelen aan bijvoorbeeld de bezwaar medewerker, teamleider of vaktechnisch aanspreekpunt/coördinator, etc.

dat stukken die gaan over intern beraad, zoals vastgelegd in interne e-mails en systeem informatie, in principe niet worden toegevoegd aan het dossier. De geïnterviewden bij schenk- en erfbelasting geven aan dat soms de vraag speelt of behandelverslagen wel of niet moeten worden meegestuurd met het dossier. Het is niet helder (vastgelegd) hoe deze afweging wordt gemaakt.

Binnen de Directie Particulieren lijkt de vraag over wat op de zaak betreffende stukken zijn maar zelden te spelen bij het samenstellen van de dossiers. Er lijken geen kritische vragen te worden gesteld over wat op de zaak betrekking hebbende stukken kunnen zijn. Bijvoorbeeld of interne informatie, zoals logboeken, interne e-mails of registratie van uitworpredenen ook op de zaak betrekking hebbende stukken kunnen zijn.

In de meeste procedures bij de Directie Particulieren rust de bewijslast, bijvoorbeeld voor aftrekposten, op de burger waardoor veelal de burger alle stukken meestuurt met zijn of haar beroepsschrift.¹⁴ Het gaat bij inkomstenbelasting in de meeste gevallen om eenvoudige zaken, waarin de burger zonder gemachtigde¹⁵ naar de belastingrechter gaat. In deze procedures zijn de burgers veelal van alle stukken op de hoogte. Het kan in de praktijk voorkomen dat een stuk door de verweerder achterwege wordt gelaten omdat

¹⁴ In een beroepsschrift geeft de burger bij de rechter aan waarom zij/hij het niet eens is met de beslissing van de Belastingdienst.

¹⁵ Iemand die de burger helpt of juridisch advies geeft in het geschil.

partijen hier geen discussie (meer) over hebben. In dat geval vermelden verweerders volgens eigen zeggen wel dat de Belastingdienst dat stuk heeft, zodat het later alsnog beschikbaar kan worden gesteld als dat nodig blijkt.

4.2.2 Omgang met vragen over de compleetheid van het dossier

Mochten er toch vragen spelen over op de zaak betrekking hebbende stukken, dan kunnen verweerders in eerste instantie bij elkaar terecht en bij de procesdeskundigen en het vaktechnisch aanspreekpunt. Als zij er samen niet uit komen dan kunnen ze met hun vraag terecht bij de vaktechnisch coördinator. Het gaat daarbij puur om de beantwoording van het vraagstuk; vaktechnisch coördinatoren hebben bij een dergelijke opschaling geen rol bij de dossiervorming. Bij de directie particulieren worden bijna alle verweerschriften naar de rechtbank verzonden zonder dat vaktechnisch coördinatoren daarbij betrokken zijn. Bij schenk- en erfbelasting is aangegeven dat bij vragen over op de zaak betrekking hebbende stukken afstemming kan plaatsvinden in de driehoek van verweerder, vaktechniek en management.

Er is een mogelijkheid voor de Belastingdienst om stukken buiten het dossier te houden in geval van gewichtige redenen¹⁶ door het voor te leggen aan de geheimhoudingskamer van de rechtbank. Bij dergelijke overwegingen gaat het bijvoorbeeld om stukken die gaan over een ander persoon (betrekking hebben op een derde). Als de Belastingdienst een stuk niet aan het dossier wil toevoegen, vraagt ze aan de geheimhoudingskamer om zich hierover uit te spreken. De geheimhoudingskamer spreekt zich vervolgens uit over het verzoek van de inspecteur om stukken geheim te houden.¹⁷

4.2.3 Ontbreken van stukken

Verweerders geven aan dat het bij het samenstellen van het dossier kan voorkomen dat ze een bepaald stuk niet hebben. Bijvoorbeeld een brief die wel is verstuurd, maar die niet meer kan worden teruggevonden in de IT-systemen. In dat geval zeggen ze in het verweerschrift op te nemen dat er een brief ontbreekt. Als blijkt dat de belastingplichtige de brief zelf nog wel heeft en die heeft opgenomen in zijn dossier, dan verwijst de verweerder daarnaar in zijn verweerschrift. Dan is het volgens geïnterviewden aan de rechter om te bepalen of het dossier compleet is. In deze gevallen zeggen de verweerders transparant te zijn over het ontbreken van stukken en legt men uit waarom ze het niet kunnen herstellen.

¹⁶ Als de Belastingdienst zich beroept op de geheimhoudingsplicht van artikel 8:29 Awb wordt bijvoorbeeld onder gewichtige reden verstaan, vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens, informatie over een effectieve (belasting)handhaving, controlestrategieën of ongehinderde opsporing voor onderzoek naar strafbare feiten, het belang van bescherming van persoonsgegevens van derden of ambtenaren. De rechter zal per geval de feitelijke situatie beoordelen. Een burger of bedrijf kan geen beroep doen op de geheimhouding van artikel 8:29 Awb.

¹⁷ Zoals bedoeld in artikel 8:29 Awb.

De aanslagregelende ambtenaar en bezwaarbehandelaar zijn er in de processen voorafgaand aan de beroepsprocedure verantwoordelijk voor dat de stukken op de juiste wijze worden opgeslagen. Welke informatie van belang is in de beroepsfase, ontstaat namelijk al in de aanslagfase. Het komt voor dat een brief er bijvoorbeeld niet meer is omdat een medewerker in een eerdere fase is vergeten deze te uploaden in een systeem. Soms is een brief wel geüpload maar kan deze niet meer worden teruggevonden, omdat dit bijvoorbeeld onder een verkeerd jaartal of burgerservicenummer is gebeurd. Het gebeurt ook wel eens dat een mailwisseling met een burger wel is opgeslagen, maar de bijlage niet. Dan kan alleen worden verwezen naar het feit dat er een bijlage was, maar dat de Belastingdienst die niet meer heeft. Dan moet deze via de burger zelf worden achterhaald. Geïnterviewden geven aan dat er tegenwoordig meer aandacht is voor vastlegging en dat dit nu beter gaat dan in het verleden.

4.2.4 Verschillende IT-systemen

De Belastingdienst heeft verschillende IT-systemen waaruit geput moet worden om beroepsdossiers samen te stellen. Uit de interviews komt naar voren dat verweerders het verzamelen van de stukken uit de systemen op zich eenvoudig vinden, omdat zij goed bekend zijn met deze systemen. Tegelijkertijd vinden zij het werken met de verschillende systemen omslachtig, en daardoor tijdrovend. De systemen zijn vaak verouderd en worden niet als gebruiksvriendelijk ervaren.

Uit de interviews komt naar voren dat verweerders tijdens het samenstellen van het dossier uiteenlopend omgaan met het (tijdelijk) opslaan van de stukken. Het komt voor dat men dit deels of geheel op een persoonlijke schijf doet om vervolgens het hele dossier in één keer in het daarvoor bestemde IT-systeem te zetten. Er is niet vastgelegd hoe dit hoort te gebeuren en er is behoefte bij de medewerkers om daarin meer eenduidigheid te creëren.

Ook voor schenk- en erfbelasting vormt de hoeveelheid IT-systemen waaruit informatie moet worden opgehaald een uitdaging. Er is in interviews aangegeven dat het voorkomt dat stukken niet vindbaar zijn. Er is in omvangrijke dossiers behoefte aan categorisering zodat stukken eenvoudig teruggevonden kunnen worden, maar de huidige IT-structuur laat dit volgens geïnterviewden niet toe. Dit vergroot het risico dat stukken over het hoofd worden gezien of niet terug kunnen worden gevonden. Men vindt dit een punt van zorg. De categorisering is gewenst omdat het daarmee voor de medewerker gemakkelijker wordt om na te gaan of het dossier compleet is.

De digitalisering van documenten heeft het uitwisselen van stukken met de rechtbanken makkelijker en sneller gemaakt. Dit geldt ook voor het delen van informatie binnen de Belastingdienst. De automatisering bestaat echter uit een grote hoeveelheid verschillende en vaak verouderde IT-systemen waardoor het tijdrovend kan zijn om alle stukken te vinden. Bovendien is het daarmee voor de medewerker niet gemakkelijk om vast te stellen of het dossier compleet is.

4.2.5 Aandacht voor vastlegging en verslaglegging in eerdere fasen

Uit de interviews komt naar voren dat er bij de Directie Particulieren de laatste jaren aandacht is geweest voor een goede vastlegging en verslaglegging. Vastlegging is zorgen dat de stukken kunnen worden teruggevonden. Verslaglegging is zorgen dat er van handelingen zoals telefoongesprekken met belastingplichtigen verslag wordt gemaakt. Voor de kwaliteit van het dossier in de beroepsfase is het belangrijk dat de vastlegging en verslaglegging in de voorafgaande processen, aanslag en bezwaar, goed verloopt. Immers, stukken moeten beschikbaar zijn en het moet duidelijk zijn wat er in eerdere stappen is gebeurd. Er wordt in interviews aangegeven dat sommige medewerkers met hun verslaglegging te summier zijn. Het niet op orde hebben van de vastlegging en verslaglegging kan ertoe leiden dat de verweerder het verweerschrift schrijft op basis van incomplete informatie. Dit kan in het nadeel van de burger uitpakken.

4.2.6 Informatie-uitwisseling tussen directies

Voor schenk- en erfbelasting wordt in interviews opgemerkt dat er bij hen directie-overstijgend wordt gewerkt. Wanneer verweerders bijvoorbeeld informatie nodig hebben van een andere directie zoals Midden- en kleinbedrijf (MKB) of Grote Ondernemingen (GO) vergt dat volgens hen een specifieke autorisatie en/of verzoek voor inzage het desbetreffende dossier. In dat geval wordt gebruik gemaakt van een klantcoördinator voor het verkrijgen van informatie of volgt er een tijdelijke autorisatie tot bepaalde digitale mappen. Er wordt in interviews opgemerkt dat dit geen garantie is dat alle op de zaak betrekking hebbende stukken daar dan ook inzitten. Schenk- en erfbelasting gebruikt ook andere IT-systemen dan elders bij Particulieren het geval is. De informatie is meer verspreid over verschillende directies van de Belastingdienst. Dit bemoeilijkt het verzamelen van stukken en het bepalen of het dossier compleet is.

Bij schenk- en erfbelasting gaat de informatie die men nodig heeft maar over een paar momenten in het leven van de belastingplichtigen. Deze informatie is niet op één plaats in de organisatie te vinden. Er is tijdens interviews aangegeven dat het ingewikkeld is om deze informatie te vinden door de wijze waarop de Belastingdienst is georganiseerd. Men maakt zich ook zorgen over (het beheer van) de archivering van stukken binnen de Belastingdienst.¹⁸ Hiervoor vragen de vaktechnisch coördinatoren expliciet aandacht en er is een projectleider voor aangesteld.

¹⁸ Stukken die betrekking hebben op schenk- en erfbelasting moeten 75 jaar worden bewaard en daarna overdragen aan het Nationaal Archief, terwijl bij andere onderdelen een bewaartermijn geldt van 12 jaar.

4.3 Ons beeld van het proces

Ons beeld van het proces is dat op de verschillende locaties vergelijkbare stappen worden gezet om te zorgen dat dossiers compleet worden aangeleverd bij de rechtbank. Er is bij de vorming van dossiers een duidelijke werkverdeling en een goede samenwerking met en ondersteuning vanuit directe collega's. Er is echter geen landelijke procesbeschrijving van het beroepsproces waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn uitgeschreven. Voor dit onderzoek hebben wij zelf een reconstructie moeten maken van het proces.

In principe lijken alle stukken die ook maar enigszins met de zaak te maken hebben te worden toegevoegd aan het dossier, met uitzondering van verslagen van intern beraad, zoals interne e-mails. We zien dat er hierdoor ook weinig discussie wordt gevoerd over wat de op de zaak betrekking hebbende stukken zijn.

We zien de uitdaging voor de medewerkers om in de vele verschillende en vaak verouderde systemen alle benodigde gegevens terug te vinden. Dit geldt niet alleen binnen de directie Particulieren maar ook voor de uitwisseling van gegevens tussen directies. Het komt ook voor dat stukken ontbreken in de systemen. Als dat het geval is geven de geïnterviewden aan hier transparant over te zijn in het verweerschrift.

De informatie-uitwisseling met de rechtbank verloopt in bijna alle gevallen digitaal, dit is efficiënter omdat de dossiers niet meer geprint, gekopieerd en verzonden hoeven te worden. Dit komt de doorlooptijd ten goede.

5 Lerend vermogen

In dit hoofdstuk schetsen we ons beeld van het lerend vermogen binnen het beroepsproces voor wat betreft het samenstellen van dossiers. We beschrijven daarom hieronder eerst de kwaliteitswaarborgen die we in het proces hebben gezien. Vervolgens beschrijven we de wijze waarop op het proces wordt gestuurd. We maken daarbij steeds onderscheid naar leren in de uitvoering en leren op organisatieniveau.

5.1 Kwaliteitswaarborgen uitgelicht

We hebben bij ons onderzoek gelet op de kwaliteitswaarborgen in het proces en hebben deze in meer of mindere mate aangetroffen. We lichten de kwaliteitswaarborgen hieronder toe.

5.1.1 Tegenlezen

Het tegenlezen van het verweerschrift wordt door de geïnterviewden gezien als een van de belangrijkste instrumenten voor kwaliteitsborging in het beroepsproces. Dit tegenlezen gaat over een collegiale controle op het verweerschrift voordat dit naar de rechtbank wordt gestuurd (zie figuur 2). Verweerders geven aan niet voor een rechter te willen staan zonder die extra check. De kwaliteit van het tegenlezen is echter niet gegarandeerd. Er zijn geen afspraken vastgelegd over de wijze van uitvoeren en de registratie van het tegenlezen. Elk proces van tegenlezen kan anders ingevuld worden. Er is ook geen vaste werkwijze in het proces van tegenlezen om (gezamenlijk) vast te kunnen stellen of het dossier compleet is.

5.1.2 Betrokkenheid procesdeskundige

Een andere kwaliteitswaarborg waarover gesproken wordt in de interviews is de ondersteuning door en aanwezigheid van procesdeskundigen tijdens het beroepsproces. Deze procesdeskundige is een ervaren collega die expertise heeft op het gebied van procesvoering. Dit betreft een specialisme binnen het formeel recht. De procesdeskundige is de inhoudelijke vraagbaak voor de verweerder tijdens het schrijven van het verweerschrift. Ook gaat de procesdeskundige met de verweerder mee naar de zitting op de rechtbank¹⁹. De procesdeskundige draagt er op deze manier mede zorg voor dat de Belastingdienst zich correct en volgens de (belasting)regels opstelt tijdens het beroepsproces. Uit de interviews kwam naar voren dat de daadwerkelijke vraag naar en inzet van procesdeskundigen in het beroepsproces kan variëren tussen locaties, teams en verweerders.

¹⁹ Zoals is voorgeschreven in afdeling 2.4 van het Besluit Beroep in Belastingzaken.

5.1.3 Interne kwaliteitscontroles

In tegenstelling tot de processen die vooraf gaan aan het beroepsproces – de aanslagregeling en bezwaarfase – kent het beroepsproces zelf geen interne kwaliteitscontroles, geven de geïnterviewden aan. In de fases van aanslagregeling en bezwaar vindt kwaliteitscontrole plaats met behulp van kwaliteitsmeting online (KMO)²⁰ en de Fiscaaltechnische KwaliteitsIndex (FIX).²¹ Enkele geïnterviewden geven aan dat dergelijke interne kwaliteitscontroles ook niet noodzakelijk zijn in de beroepsfase, omdat al tegen gelezen wordt en de rechter er uiteindelijk ook een oordeel over heeft. Door het niet toepassen van KMO en FIX is er nu op overkoepelend niveau echter geen systematische beoordeling van de kwaliteit van het beroepsproces beschikbaar.²² Het invoeren van KMO en FIX op het niveau van de beroepsdossier kan er voor zorgen dat er structureel naar de kwaliteit van de uitvoering wordt gekeken.

Uit de interviews blijkt ook dat men geen externe waarderingsonderzoeken naar de ervaringen van burgers, advocaten, beroepsorganisaties of andere belanghebbenden zoals belastingadviseurs laat uitvoeren. Wel werd aangegeven dat er tot voor kort overleg plaatsvond met rechtbanken over leerpunten voor de Belastingdienst (er werden geen dossiers inhoudelijk besproken). Vanuit de rechtbanken zijn die gesprekken stil gelegd om een schijn van partijdigheid te voorkomen.

5.1.4 Werkinstructies

Op het intranet van de Belastingdienst zijn verweerschriften van diverse belastingmiddelen en werkinstructies terug te vinden. Ook is er een memo te vinden waarin in algemene zin wordt beschreven wat 'op de zaak betrekking hebbende stukken' zijn. Er staan bij deze documenten geen autorisaties, eigenaren of geen andere gegevens die duiden op het beheer ervan. De vaktechnische lijn is volgens de geïnterviewden verantwoordelijk voor het valideren van de procesbeschrijvingen en werkinstructies. Wanneer er sprake is van wijzigingen zorgen de vaktechnisch coördinatoren ervoor dat deze bekend worden bij de verweerdere en procesdeskundigen. De wijze waarop dit gebeurt en hoe vaktechnische validatie is geregeld, is niet vastgelegd. Op het intranetforum 'Connect People' is een webpagina 'Beroep in GBV' te vinden. Hier staan

²⁰ Bij KMO gaat het om collegiale intervisie (reviews) met als belangrijkste doel het op gang brengen en houden van de leercirkel van een individuele medewerker. Resultaten worden besproken tussen medewerker en leidinggevende.

²¹ Bij FIX gaat het om onafhankelijk onderzoek door deskundigen van een ander bestuurlijk verband met als doelen externe verantwoording en interne sturing. Selectie voor FIX vindt plaats op basis van representatieve steekproeven. De uitkomsten daarvan worden op landelijk niveau bekeken. De aandachtspunten in de scores worden binnen het betreffende kantoor of team besproken. Dit verloopt via de vaktechnische lijn (vaktechnisch overleg) en ook de managementlijn is hierbij betrokken.

²² KMO en FIX kennen belangrijke voordelen. Ze bieden een systematische werkwijze. Een belangrijk doel van FIX/KMO is dat men leert en verbetert. De resultaten van FIX en KMO zeggen ook iets over de wijze waarop de medewerkers hun werk hebben uitgevoerd. Ze laten op een transparante manier zien hoe de kwaliteit van de (belangrijkste vormen van) klantbehandeling zich ontwikkelt.

beschrijvingen op over hoe een beroepsdossier naar de rechtbank moet worden gestuurd.

Uit de interviews bleek echter dat naarmate verweerdere het werk langer doen, er door hen minder wordt gekeken naar de beschrijvingen die zijn terug te vinden via het intranet. Zo werd bijvoorbeeld aangegeven dat verweerdere het modelverweerschrift voor gebruik kopiëren vanuit een eerdere zaak en niet telkens direct vanuit het intranet gebruiken.

5.1.5 Opleiden en kennisdelen

Verweerdere zijn over het algemeen ervaren belastingdienstmedewerker die goed bekend zijn met de processen voorafgaand aan beroep; de aanslagregeling en bezwaarfase. Zij hebben daar doorgaans in gewerkt of doen dit nog steeds en hebben veelal een studie gevolgd in fiscaal-juridische richting. Uit de interviews komt naar dat 'iemand niet zomaar verweerder wordt'. Er is een verweerdereopleiding die verweerdere kunnen volgen. Deze opleiding wordt door geïnterviewden gezien als een pittige opleiding waarin ook aandacht wordt besteed aan op de zaak betrekking hebbende stukken en het verstrekken daarvan aan de rechtbank.

Het valt ons op dat de bezochte belastingkantoren verschillend omgaan met de verweerdereopleiding. Bij sommige kantoren is het afronden van deze opleiding voorwaardelijk voor het verweren, terwijl dit bij andere niet zo is. Bij laatstgenoemde kunnen medewerkers beginnen met verweren voordat wordt deelgenomen aan de opleiding of is het volgen daarvan geen verplichting. Nieuwe verweerdere worden begeleid door ervaren collega's. Soms gebeurt dit in een opleidingsteam. Uit de interviews komt naar voren dat er niet echt sprake is van vervolgoopleidingen en/of opfriscursussen voor het verweerproces. In die context wordt voornamelijk de cursus formeel recht genoemd. Het eigen maken en onderhouden van vakkennis wordt vooral omschreven als 'learning on the job'.

Er worden kennisdagen georganiseerd zoals de jaarlijkse landelijke procesdeskundigen dag. Ook is er een jaarlijkse formeel recht dag. Het bijwonen van deze kennisdagen is vrijblijvend. Er wordt ook informatie uitgewisseld via mailgroepen. Zo is er een mailgroep waarin verweerdere en procesdeskundigen informatie delen. Verder wordt kennis gedeeld via (dagelijkse) digitale nieuwsbrieven waarin jurisprudentie of informatie over beleidsbesluiten zijn opgenomen en er zijn webinars. Belangrijke zaken die worden besproken tijdens (digitale) bijeenkomsten, worden tevens per mail verspreid en bevestigd. Een belangrijk onderdeel van de kennisdeling is het intranet, daar zijn algemene berichten die van belang zijn voor het beroepsproces op terug te vinden. Ook zijn via het intranetforum Connect People diverse online communities ingericht waarin kennis wordt gedeeld. De vaktechnisch coördinatoren houden daar met de procesdeskundigen een aparte pagina bij over specifieke onderwerpen die spelen. Verweerdere zijn ook lid van een community en er is een community voor de vaktechnische overleggen waarin bijvoorbeeld de agenda's worden gedeeld.

5.1.6 Terugkoppeling over vastlegging in de voorliggende fasen

Er wordt in interviews aangedrongen op terugkoppeling over de kwaliteit van het werk vanuit de beroepsfase naar de medewerkers van de aanslag- en bezwaarfase. Deze leercirkel is niet overal aanwezig. Voor zover terugkoppeling plaatsvindt, is dat op de meeste kantoren op persoonlijk initiatief. Een centrale werkwijze hiervoor en/of aansturing hierop ontbreekt.

5.2 Aansturing

De aansturing van het proces vindt plaats langs een vaktechnische- en een managementlijn. We beschrijven hieronder eerst beide lijnen en vervolgens hoe er tussen deze lijnen afgestemd wordt.

5.2.1 Vaktechnische lijn

De vaktechnische lijn bestaat uit: procesdeskundige, vaktechnisch aanspreekpunt, vaktechnisch coördinator en landelijk vaktechnisch coördinator. De vaktechnisch coördinator stuurt de regionale vaktechnische lijn aan. Er is per kantoor een vaktechnisch coördinator voor de inkomensheffing dan wel schenk- en erfbelasting die inhoudelijk aanstuurt. Dat is de vaktechnisch coördinator materieel recht. Materieel recht regelt alle inhoudelijke rechten en plichten van (rechts)personen. Er zijn ook vaktechnisch coördinatoren formeel recht. Formeel recht bevat de regels waaraan de Belastingdienst en de belastingplichtige zich moeten houden bij belastingheffing. De vaktechnisch coördinatoren worden vanuit de managementlijn aangestuurd door een unitdirecteur die verantwoordelijk is voor vaktechniek.

Vaktechnisch coördinatoren

Zoals eerder beschreven, nemen verweerders met vragen over de inhoud contact op met hun directe collega's, procesdeskundigen, vaktechnisch aanspreekpunten of met de vaktechnisch coördinator. Als er geschilpunten zijn waarvan verweerders en procesdeskundigen menen dat deze afgestemd moeten worden, dan komen de vaktechnisch coördinatoren in beeld. De vaktechnisch coördinator formeel recht is degene die wordt opgezocht als het een vraagstuk is dat gaat over op de zaak betrekking hebbende stukken.²³ Vaktechnisch coördinatoren hebben, gelet op het grote aantal beroepszaken bij zowel de inkomstenbelasting als schenk- en erfbelasting, geen zicht op elke beroepsprocedure die loopt en daarmee niet op de compleetheid van de dossiers die naar de rechtbank gaan.

²³ Volgens de vaktechnisch coördinatoren is het in principe de verantwoordelijkheid van de verweerder om het dossier te overleggen met alle op de zaak betrekking hebbende stukken. Bij twijfel is afstemming met een procesdeskundige of vaktechnisch aanspreekpunt mogelijk en mochten ze er niet uitkomen, dan met de vaktechnisch coördinator formeel recht.

Overleggen

De vaktechnisch coördinatoren vertelden ons dat ze periodiek onderling overleggen. Daarnaast is er het vaktechnisch overleg. De agenda voor dit overleg wordt (deels) landelijk bepaald, maar er is per kantoor ook ruimte voor eigen invulling. Zo kunnen casuïstiek, jurisprudentie en kennisgroepstandpunten²⁴ worden ingebracht en besproken. Deelname aan het vaktechnisch overleg is verplicht voor de daartoe aangewezen functies. Ook is er periodiek overleg tussen de vaktechnisch coördinatoren en de vaktechnisch aanspreekpunten voor zowel belastingmiddelen als voor formeel recht.

De geïnterviewden gaven daarnaast aan dat er een procesdeskundigenoverleg is.²⁵ Dit vindt periodiek op kantooniveau plaats. Hieraan nemen de vaktechnisch coördinatoren en procesdeskundigen deel. Procesdeskundigen zetten hier onder meer de beroepszaken op de agenda waarin de Belastingdienst (gedeeltelijk) ongelijk heeft gekregen.

Er is ook een verweerdersoverleg. Dit overleg gaat over zittingen die hebben plaatsgevonden en over vragen die de verweerders hebben over een zaak en overige interne zaken. Aan het verweerdersoverleg nemen verweerders en procesdeskundigen deel. Soms wordt daarvoor een vaktechnisch coördinator uitgenodigd. Bij schenk- en erfbelasting nemen standaard een vaktechnisch coördinator (die stelt de agenda samen) en een teamleider deel aan het verweerdersoverleg.

5.2.2 Managementlijn

Verweerders en vaktechnisch aanspreekpunten maken onderdeel uit van een team dat wordt aangestuurd door een teamleider. Bij Particulieren heeft een teamleider twee à drie verweerders in zijn team en verder bestaat het team uit bezwaarbehandelaars en aanslagregelaars.

Verweerders en procesdeskundigen hebben een autonome functie met een grote mate van vrijheid en zelfstandigheid. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de managementlijn in veel gevallen geen zicht heeft op de kwaliteit en inhoud van het werk van verweerders. Terwijl de managementlijn wel eindverantwoordelijk is.

Unitdirecteuren

Sommige directeuren hebben eens per kwartaal overleg met hun teamleiders, een aantal procesdeskundigen en verweerders om de actualiteiten en de gang

²⁴ De Belastingdienst heeft 26 kennisgroepen die ieder op hun eigen beleidsterreinen rechtsvragen en andere ingewikkelde vragen behandelen. Hun standpunten kunnen worden aangemerkt als beleid van de Belastingdienst. De standpunten geven uitleg aan wet- en regelgeving in een specifiek geval en zijn bindend voor de inspecteurs.

²⁵ Bij schenk- en erfbelasting was er geen afzonderlijk procesdeskundigenoverleg.

van zaken rondom verweer te bespreken. Dat is geen inhoudelijk overleg over dossiers, maar heeft betrekking op sturingsvraagstukken. Bijvoorbeeld een toe- of afname in het aantal zittingen en wat de gevolgen daarvan zijn voor de werkvoorraad van medewerkers. Verder vindt op de kantoren wekelijks overleg plaats door het MT Particulieren, waarin de actualiteiten worden besproken. Dit overleg is er vooral voor de bedrijfsvoering. Directeuren worden doorgaans niet vakinhoudelijk betrokken, tenzij een teamleider of vaktechnisch coördinator daarvoor iets aandraagt.

Teamleiders

De rol van de teamleider in het beroepsproces is erg beperkt. Teamleiders zijn maar zijdelings betrokken bij de inhoud. Niet alle teamleiders hebben inhoudelijke expertise van het belastingrecht. De geïnterviewden geven aan dat meer vakinhoudelijke betrokkenheid van de teamleiders gewenst is. Bijvoorbeeld om bij te kunnen dragen aan discussies over de menselijke maat.

Teamleiders kijken naar de capaciteit die nodig is voor het beroepsproces. Ook letten zij op de voortgang in het proces en de doorlooptijden (termijnen). In samenspraak met de vaktechnische lijn is de teamleider ook betrokken bij de selectie van nieuwe verweerders. Als er iets geregeld moet worden op het gebied van scholing is het, al dan niet in samenspraak met de unitdirecteur, de taak van de teamleider om daarvoor te zorgen. De teamleiders houden functioneringsgesprekken met verweerders. Zij hebben voor beoordeling van het functioneren input nodig vanuit de vaktechnische lijn.²⁶ Medewerkers geven ook aan bij de teamleider terecht te kunnen als ze tegen dingen aanlopen, zoals wanneer ze vervelend bejegend worden door bijvoorbeeld burgers.

5.2.3 Waar de lijnen elkaar raken

Uit de interviews komt naar voren dat er ook verschillende overleggen zijn tussen de beide sturingslijnen. Men geeft aan dat deze overleggen belangrijk zijn om vaktechnische- en managementkwesties met elkaar te delen.

Zo hebben de unitdirecteuren periodiek overleg met de vaktechnisch coördinatoren. Dit overleg betreft vooral het proces en wat daarin goed en minder goed loopt. Bij schenk- en erfbelasting is er periodiek overleg tussen teamleiders en vaktechnisch coördinatoren. Het onderwerp dossiervorming en hoe dit op een hoger niveau te krijgen, is daarbij ook onderwerp van gesprek. Er is ook een unitdirecteur met de portefeuille vaktechniek. En er zijn teamleiders met de portefeuille vaktechniek. Ook tussen hen vindt op de diverse kantoren met enige regelmaat afstemming plaats. Dat gaat dan over wat er aan zaken loopt en hoe alles functioneert.

²⁶ Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het verkrijgen van feedback over het functioneren van verweerders bij schenk- en erfbelasting minder goed is ingeregeld dan bij inkomstenbelasting.

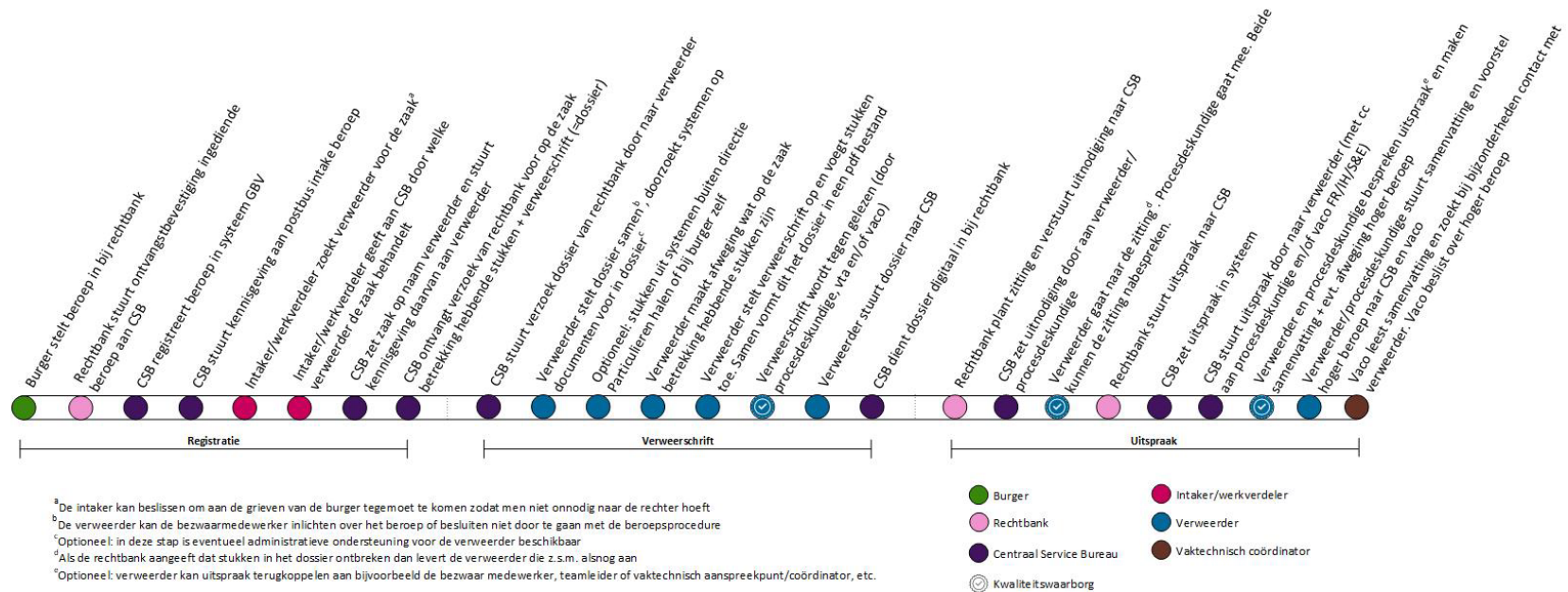
De vaktechnisch coördinator informeert voor zover nodig in bijzondere beroepszaken de landelijk vaktechnisch coördinator en de unitdirecteur met de portefeuille vaktechniek. Niet alle uitspraken van de rechter worden vanuit de vaktechnische lijn besproken met de managementlijn. De managementlijn wordt enkel geïnformeerd als een zaak publicitair gevoelig is, een uitstralingseffect heeft of als het een opmerkelijke uitspraak is. In die gevallen hebben vaktechnisch coördinatoren een signaleringsfunctie.

5.3 Ons beeld van het lerend vermogen

Ons beeld is dat er in de uitvoering op lokaal niveau geleerd wordt via samenwerken en structurele overleggen. Op organisatieniveau ontbreekt een systematische borging van de kwaliteit met vastgelegde werkwijzen voor het evalueren, leren en verbeteren in het beroepsproces.

We zien dat er in allerlei verschillende gremia overleggen plaatsvinden. In deze overleggen wordt binnen en tussen de lijnen informatie gedeeld en worden signalen besproken. Wat met wie op welk moment wordt gedeeld of afgestemd is op eigen initiatief. Een afgesproken systematiek en aansturing daarop lijken te ontbreken. Hierdoor kan relevante informatie tussen wal en schip vallen en is het leren afhankelijk van individuele inzet.

Bijlage het proces



Figuur 1. Overzicht van het proces

Bijlage wederhoortabel

| Nr. | Inzagepartij | Hoofdstuk/ paragraaf | Te corrigeren tekst | Argumentatie/onderbouwing van reactie | Reactie inspectie | Aangepaste tekst |
|-----|---------------|-------------------------|--|--|----------------------|---|
| 1 | Particulieren | 6/2.2 | Het woord (landelijke) weglaten | Waarschijnlijk zijn dit gesprekken op de kantoren. Het waren geen gespreken met landelijke vaco's | Eens met de reactie. | Het woord "landelijk" is verwijderd en voetnoot ingevoegd: "In de verkennende fase van dit onderzoek hebben we ook gesproken met landelijk vaktechnisch coördinatoren formeel recht." |
| 2 | Particulieren | 6/3 ^e alinea | Directie Particulieren bestaat uit vier afzonderlijke belastingkantoren in Amsterdam, Arnhem, Den Haag en Eindhoven. | Kennis & Expertise centrum buitenland is ook een unit van de Directie Particulieren (met twee vestigingen: Heerlen en Eindhoven). Als K&E heeft meegedaan, graag toevoegen De directie Particulieren is onderverdeeld in verschillende units. Er is voor dit onderzoek gesproken met medewerkers van de units Toezicht Bezwaar en Beroep (TBB) en Schenk & erfbelasting (S&E). De unit TBB werkt op kantoren in Amsterdam, Arnhem, Den Haag en Eindhoven. De unit S&E werkt | Eens met de reactie. | Eerste aanpassing in tekst: "onder andere" toegevoegd. Tweede aanpassing in tekst: invoeging voetnoot. "Er is voor dit onderzoek gesproken met medewerkers van de units Toezicht Bezwaar en Beroep (TBB) en Schenk & erfbelasting (S&E). Het Kennis & Expertisecentrum buitenland is ook een unit van de Directie Particulieren. Zoals aangegeven in ons |

| Nr. | Inzagepartij | Hoofdstuk/ paragraaf | Te corrigeren tekst | Argumentatie/onderbouwing van reactie | Reactie inspectie | Aangepaste tekst |
|-----|---------------|--------------------------|---|--|--|---|
| | | | | op kantoren in Eindhoven, Rotterdam en Zwolle. | | plan van aanpak valt deze unit buiten de scope van dit onderzoek." |
| 3 | Particulieren | 8/5e alinea | Het eigen maken..voor complete dossiers. | Het is nu opgeschreven alsof het eigen maken en onderhouden van vakkennis 'learning on the job' is. De werkwijze is anders: Regelmatig worden Vaktechnische overleggen (VTO 's) georganiseerd, waarbij diverse onderwerpen aan bod komen. Van de medewerkers wordt een gedegen voorbereiding en actieve participatie verwacht. Ook worden verweerdsoverleggen georganiseerd, waarbij verdiepend op verweerdsoverleggen wordt ingegaan. | Eens met de reactie. | Tekst toegevoegd: "Dat gebeurt naast het uitvoeren van de dagelijkse werkzaamheden ook via de interne overlegstructuren." |
| 4 | Particulieren | 9/2e alinea | De geïnterviewden beschrijven...bij de zaak. | Het woordje 'dit' is een keer te veel opgenomen. | Eens met de reactie. | Het woord "dit" is verwijderd. |
| 5 | Particulieren | 10/4 ^e alinea | Hele alinea | Dat er geen concrete voorbeelden zijn volgt mogelijk uit het feit dat de rechtszaken die een aanleiding vormden voor dit onderzoek niet afkomstig waren van P. | Dit betreft geen feitelijke onjuistheid. | n.v.t. |
| 6 | Particulieren | 12/4.1.1 | De vaktechnische lijn is betrokken bij deze afweging. De werkverdelers geeft het beroep ter behandeling aan een verweerder en geeft aan | De vaktechnische lijn is niet betrokken bij de verdeling van de beroepen. De werkverdelers houdt | Niet eens met de reactie. Uit de interviews komt naar voren dat | n.v.t. |

| Nr. | Inzagepartij | Hoofdstuk/ paragraaf | Te corrigeren tekst | Argumentatie/onderbouwing van reactie | Reactie inspectie | Aangepaste tekst |
|-----|---------------|-------------------------|--|--|--|--|
| | | | het CSB door welke verweerder dit is. | rekening met mogelijke expertise van eenieder. | er bij de werkverdeling nuanceverschillen zijn per locatie in de wijze waarop de dossiers verdeeld worden | |
| 7 | Particulieren | 13/4.1.2 1e alineea | Alinea eindigt met belanghebbende burger. | Is het niet beter om te spreken over belanghebbende of te spreken over de burger. | Eens met de reactie. | Het woord "belanghebbende" is verwijderd. |
| 8 | Particulieren | 13/4.1.2 | Een vaktechnisch aanspreekpunt is een medewerker van de Belastingdienst met een specifieke deskundigheid van het betreffende belastingmiddel die in het beroepsproces het eerste aanspreekpunt is voor de verweerder. | We hebben ook vta's (én vaco's) formeel recht. Die expertise ziet dus niet op een middel maar op het formele recht. | Eens met de reactie. | Tekst is gewijzigd naar: "Van het desbetreffende belastingmiddel en/of formeel recht." |
| 9 | Particulieren | 14/4.1.3 | Het CSB stuurt de uitspraak door naar de verweerder en de vaktechnisch coördinator en/of procesdeskundige. | Het is niet en/of maar en | Niet eens met de reactie. De aangehaalde zin klopt al met de reactie maar is anders in deze tabel opgenomen. | n.v.t. |
| 10 | Particulieren | 15/4.1.3 | De uitspraak en het voorstel bespreekt men met de vaktechnisch coördinator en die beslist of daadwerkelijk hoger beroep wordt ingesteld. | Het BBiB schrijft voor dat hoger beroep in afstemming met de vaco wordt ingediend. In de praktijk is het zo dat de vaco de beslissing neemt in | Niet eens met de reactie. Het is wat in interviews is aangegeven. | n.v.t. |

| Nr. | Inzagepartij | Hoofdstuk/ paragraaf | Te corrigeren tekst | Argumentatie/onderbouwing van reactie | Reactie inspectie | Aangepaste tekst |
|-----|---------------|-------------------------|--|--|---|---|
| | | | | overleg met de procesdeskundige(n) | | |
| 11 | Particulieren | 16/4.2.1 | Verweerders beginnen bij het opstellen van een verweerschrift met het beschrijven van alles wat er in voorgaande fasen aan de orde is geweest. In die beschrijving worden de op de zaak betrekking hebbende stukken genoemd. | Het voorstel is om deze passage duidelijker te formuleren: De op de zaak betrekking hebbende stukken worden in het verweerschrift inderdaad aangehaald want ze zijn onderdeel van het feitenrelaas/ procesverloop/onderbouwing In het verweerschrift staat echter niet uitdrukkelijk vermeld dat iets een ozbhs (op de zaak betrekking hebbend stuk) is. | Eens met de reactie. | Tekst is gewijzigd naar: "Verweerders beginnen bij het opstellen van een verweerschrift met het beschrijven van alles wat er in voorgaande fasen aan de orde is geweest. Alles wat op de zaak betrekking heeft moet worden bijgevoegd." |
| 12 | Particulieren | 16/4.2.1 | Er wordt aangegeven dat stukken die gaan over intern beraad, zoals interne e-mails en systeeminformatie, in principe niet worden toegevoegd aan het dossier | Er wordt aangegeven dat stukken die gaan over intern beraad, zoals interne e-mails en systeeminformatie, in principe niet worden toegevoegd aan het dossier | Eens met de reactie. | Tekst is gewijzigd naar: "...zoals vastgelegd in interne e-mails en systeeminformatie..." |
| 13 | Particulieren | 17/4.2.1 4e alinea | Het gaat bij inkomstenbelasting in de meeste gevallen om eenvoudige zaken, waarin de burger zonder gemachtigde naar de belastingrechter gaat. In deze procedures zijn de burgers veelal van alle stukken op de hoogte. | De vraag is wat deze passage toevoegt. Ook al is een burger op de hoogte van de stukken dan nog zijn het ozbhs | Niet eens met de reactie. Het betreft geen feitelijke onjuistheid. | n.v.t. |
| 14 | Particulieren | 17.4.2.2 | Als de Belastingdienst een stuk niet aan het dossier wil toevoegen, vraagt ze aan de | Hier mag duidelijker aangeven worden dat dit niet zomaar kan. Het mag alleen als er gewichtige | Eens met de reactie. | Eerste aanpassing in de tekst: "in geval van |

| Nr. | Inzagepartij | Hoofdstuk/ paragraaf | Te corrigeren tekst | Argumentatie/onderbouwing van reactie | Reactie inspectie | Aangepaste tekst |
|-----|---------------|-------------------------|--|--|----------------------|--|
| | | | geheimhoudingskamer om zich hierover uit te spreken. | redenen zijn om "iets" geheim te houden. Zie wettekst. Het gaat er niet zozeer om wat wij wel/niet willen. | | gewichtige redenen" toegevoegd aan de zin. Tweede aanpassing: voetnoot toegevoegd. "Als de Belastingdienst zich beroept op de geheimhoudingsplicht van artikel 8:29 Awb wordt bijvoorbeeld onder gewichtige reden verstaan, vertrouwelijke bedrijfs- en fabricage-gegevens, informatie over een effectieve (belasting)handhaving, controlestrategieën of ongehinderde opsporing voor onderzoek naar strafbare feiten, het belang van bescherming van persoonsgegevens van derden of ambtenaren. De rechter zal per geval de feitelijke situatie beoordelen. Een burger of bedrijf kan geen beroep doen op de geheimhouding van artikel 8:29 Awb." |
| 15 | Particulieren | 17/1e alinea? | Laatste volzin | Afstemming vindt niet (altijd) plaats met het management. | Eens met de reactie. | In de zin is het woord "plaatsvindt" |

| Nr. | Inzagepartij | Hoofdstuk/ paragraaf | Te corrigeren tekst | Argumentatie/onderbouwing van reactie | Reactie inspectie | Aangepaste tekst |
|-----|---------------|-------------------------|--|--|---|--|
| | | | | Maar dit kan besproken zijn tijdens een ander interview. | | vervangen door "kan plaatsvinden". |
| 16 | Particulieren | 21/5.1.2 | Ook gaat de..op de rechtbank. | De procesdeskundige gaat niet alleen mee naar zittingen bij de rechtbank, maar ook bij het hof. | Niet eens met de reactie. Het betreft geen feitelijke onjuistheid. | n.v.t. |
| 17 | Particulieren | 21/4 5.1.2 | De procesdeskundige draagt..tijdens het beroepsproces. | De formulering van deze alinea roept vragen op. Met name de zin 'De procesdeskundige draagt er op deze manier medezorg voor dat Belastingdienst zich netjes, correct en volgens de (belasting)regels op stelt tijdens het beroepsproces' kan het beeld oproepen dat de collega zich zonder de procesdeskundige niet 'netjes en correct en volgens de regels zou gedragen' Een procesdeskundige is een deskundige op het gebied van procesrecht en ondersteunt zo de verweerder. Samen zorgen zij van uit hun professionaliteit voor een goede gang van zaken. | Eens met de reactie. | In de tekst is het woord "netjes" geschrapt. |
| 18 | Particulieren | 21/5.1.2 | Deze procesdeskundige is een ervaren collega die expertise heeft op het gebied van formeel recht en procesvoering. De procesdeskundige is de inhoudelijke vraagbaak voor de verweerder tijdens het schrijven van het verweerschrift. | Deze zin lijkt te impliceren dat dat de procesdeskundige de bron is voor FR-expertise, dat is niet het volledige beeld. Inhoudelijke ondersteuning bij het schrijven van het verweerschrift komt, afhankelijk van de benodigde expertise, van de middelspecialist (vta inkomstenbelasting) of de | Eens met de reactie. | De zin is als volgt gewijzigd: "Deze procesdeskundige is een ervaren collega die expertise heeft op het gebied van procesvoering. Dit betreft een specialisme binnen het formeel recht." |

| Nr. | Inzagepartij | Hoofdstuk/ paragraaf | Te corrigeren tekst | Argumentatie/onderbouwing van reactie | Reactie inspectie | Aangepaste tekst |
|-----|---------------|-------------------------|--|---|----------------------|---|
| | | | | <p>formeel recht (FR) deskundige (vta of vaco FR) of de procesdeskundige, of een combinatie van voorgaande;</p> | | |
| 19 | Particulieren | 22/ 5.1.3 1e alinea | In de fases van aanslagregeling en bezwaar vinden zowel kwaliteitsmeting online (KMO) als de Fiscaaltechnische KwaliteitsIndex (FIX) plaats. | KMO is een applicatie waarin kwaliteitscontroles worden opgeslagen. We gebruiken KMO om persoonlijke reviews te doen en om de FIX uit te voeren. We 'doen' dus geen KMO. Voorstel is om overal waar nu KMO staat 'persoonlijke review' o.i.d. (collegiale intervisie?) gebruiken. | Eens met de reactie. | De tekst is als volgt aangepast: "In tegenstelling tot de processen die vooraf gaan aan het beroepsproces – de aanslagregeling en bezwaarfase – kent het beroepsproces zelf geen interne kwaliteitscontroles, geven de geïnterviewden aan. In de fases van aanslagregeling en bezwaar vindt kwaliteitscontrole plaats met behulp van kwaliteitsmeting online (KMO)[1] en de Fiscaaltechnische KwaliteitsIndex (FIX)[2]. Enkele geïnterviewden geven aan dat dergelijke interne kwaliteitscontroles ook niet noodzakelijk zijn in de beroepsfase, omdat al tegen gelezen wordt en de rechter er uiteindelijk ook een oordeel over heeft. Door het niet |

| Nr. | Inzagepartij | Hoofdstuk/ paragraaf | Te corrigeren tekst | Argumentatie/onderbouwing van reactie | Reactie inspectie | Aangepaste tekst |
|-----|---------------|-------------------------|--|--|---|--|
| | | | | | | toepassen van KMO en FIX is er nu op overkoepelend niveau echter geen systematische beoordeling van de kwaliteit van het beroepsproces beschikbaar.[3] Het invoeren van KMO en FIX op het niveau van de beroepsdossier kan er voor zorgen dat er structureel naar de kwaliteit van de uitvoering wordt gekeken." |
| 20 | Particulieren | 22/voetnoot 18 | Bij FIX gaat het om onafhankelijk onderzoek door deskundigen die niet rechtstreeks zijn betrokken bij de materie met als doelen externe verantwoording en interne sturing. | Wat er wordt bedoeld met 'niet rechtstreeks betrokken bij de materie?'. Het zijn juist wel materiedeskundigen die de FIX uitvoeren. Tekstsuggestie: Bij FIX gaat het om onafhankelijk onderzoek door deskundigen van een ander bestuurlijk verband met als doelen externe verantwoording en interne sturing. | Eens met de reactie. | Voorgestelde tekst is overgenomen in de voetnoot. |
| 21 | Particulieren | 24/5.2.1 | Formeel recht regelt..moet worden gevoerd. | FR is er niet alleen voor de wijze waarop een proces moet worden gevoerd, maar voor FR in het algemeen. | Eens met de reactie. Deze is verwerkt samen met de reactie op (22). | De zin is vervangen door de tekst: "Formeel recht bevat alle regels waaraan de Belastingdienst en de belastingplichtige zich moeten houden bij belastingheffing." |

| Nr. | Inzagepartij | Hoofdstuk/ paragraaf | Te corrigeren tekst | Argumentatie/onderbouwing van reactie | Reactie inspectie | Aangepaste tekst |
|-----|---------------|-------------------------|---|--|--|--|
| 22 | Particulieren | 24/5.2.1 | Er zijn ook vaktechnisch coördinatoren formeel recht. Formeel recht regelt de wijze waarop een proces moet worden gevoerd. | FR doet meer dan dat. FR gaat ook over formeelrechtelijke vraagstukken die een rol spelen in de procedure/formeelrechtelijke geschilpunten. Verder is voor de andere vaco's aangegeven hoe de verdeling is over de kantoren. De vaco's FR zijn ieder verantwoordelijk voor twee kantoren van P. | Eens met de reactie. Deze is verwerkt samen met de reactie op (21). | Zie tekstuele aanpassing hierboven. |
| 23 | Particulieren | 25/2e alinea | Daarnaast is er het procesdeskundigenoverleg. | Intern noemen wij deze overleggen niet zo. Hier wordt waarschijnlijk een vaco/PD-overleg bedoeld. Het gaat hier om een periodiek overleg tussen de vaco's en de PD'ers. | Niet eens met de reactie. Het is wat in interviews is aangegeven. | De tekst van de alinea is ter verduidelijking als volgt gewijzigd: "De geïnterviewden gaven daarnaast aan dat er een procesdeskundigenoverleg is." |
| 24 | Particulieren | 25/5.2.1 | De vaktechnisch coördinatoren overleggen periodiek (1) . Ook is er periodiek overleg tussen de vaktechnisch coördinatoren en de vaktechnisch aanspreekpunten (2) . Tijdens dat overleg (3) wordt bijvoorbeeld bekeken welke uitspraken van de rechtbank van belang zijn voor de Belastingdienst om breder te bespreken (4) . Die uitspraken worden dan op de agenda gezet. (5) De agenda voor het | Deze passage kan preciezer worden geformuleerd. Zie vet gedrukt de nummering, met hieronder de toelichting: 1. De vaco's IH hebben een periodiek overleg met elkaar even als de vaco's FR. 2. Idem als bij 1 3. Deze overleggen 4. Dat zijn overleggen met de PD'ers, niet vta's . Die uitspraken worden dan op de (landelijke) agenda | Eens met de reactie. | De tekst van de alinea is gewijzigd in: "De vaktechnisch coördinatoren vertelden ons dat ze periodiek onderling overleggen. Daarnaast is er het vaktechnisch overleg. De agenda voor dit overleg wordt (deels) landelijk bepaald, maar er is per kantoor ook ruimte voor eigen invulling. Zo kunnen casuïstiek, jurisprudentie en kennisgroep- |

| Nr. | Inzagepartij | Hoofdstuk/ paragraaf | Te corrigeren tekst | Argumentatie/onderbouwing van reactie | Reactie inspectie | Aangepaste tekst |
|-----|---------------|-------------------------|--|--|----------------------|---|
| | | | vaktechnisch overleg wordt (deels) landelijk bepaald, maar er is per kantoor ook ruimte voor eigen invulling. Zo kunnen casuïstiek, jurisprudentie en kennisgroepstandpunten worden ingebracht en besproken. Deelname aan het vaktechnisch overleg is verplicht voor de daartoe aangewezen functies. | gezet van het vaktechnisch overleg (vto) . | | standpunten worden ingebracht en besproken. Deelname aan het vaktechnisch overleg is verplicht voor de daartoe aangewezen functies. Ook is er periodiek overleg tussen de vaktechnisch coördinatoren en de vaktechnisch aanspreekpunten voor zowel belastingmiddelen als voor formeel recht." |
| 25 | Particulieren | 25 voetnoot 22 | | Dat is onjuist. Toen het interview werd afgenomen, was de PD'er bij S&E kort in dienst. We waren nog in overleg over een passende overlegstructuur, maar er is niet besloten om geen vaco/PD-overleg te organiseren. | Eens met de reactie. | De voetnoot is vereenvoudigd: "Bij schenk- en erfbelasting was er geen afzonderlijk procesdeskundigenoverleg." |
| 26 | Particulieren | 26/voetnoot 23 | Inkom sten heffing | Inkomensheffing | Eens met de reactie. | Het woord "Inkomstenheffing" is vervangen door het woord "inkomstenbelasting." |

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