Inspectie belastingen, toeslagen en douane

> Retouradres Rijnstraat 50 2515 XP 's-Gravenhage

Directoraat-Generaal Belastingdienst
t.a.v. P.H. Smink
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

2500EE20201

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

Rijnstraat 50
2515 XP 's-Gravenhage

Contactpersoon
H. Ekici

h.ekici@inspectiebtd.nl

Onze referentie

Datum 17 november 2026
Betreft Afwegingen en waarborgen bij doorprocederen Belastingdienst

Geachte heer Smink,

Met deze brief delen wij onze bevindingen en aanbevelingen met u rondom doorprocederen door de Belastingdienst. Met doorprocederen bedoelen we in deze brief de situatie waarin de Belastingdienst een juridische procedure voortzet bij het gerechtshof en eventueel de Hoge Raad. Dit gebeurt nadat een burger in beroep is gegaan en dit tot een uitspraak van de rechtbank heeft geleid. Vanuit de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) zijn we nagegaan welke afwegingen de Belastingdienst maakt bij de keuze om al dan niet door te procederen. Daarnaast keken we welke waarborgen de Belastingdienst heeft om ervoor te zorgen dat er niet onnodig doorgeprocedeerd wordt.

Aanleiding

Kamerlid Inge van Dijk diende in 2024 een motie in.[1] Hierin roept zij het kabinet op te onderzoeken of het meerwaarde heeft een team in te richten bij de Belastingdienst waar kritischer wordt beoordeeld of instellen van hoger beroep in belastingzaken nodig is. Een dergelijk Team Monitoring Hoger Beroep bestaat al binnen de Dienst Toeslagen. De staatssecretaris Fiscaliteit gaf in zijn reactie op deze motie aan dat er in belastingzaken meerdere waarborgen zijn om onnodig doorprocederen te voorkomen. Mede gelet op de benodigde capaciteit en de bestaande waarborgen, zag de staatssecretaris op dat moment niet de meerwaarde van een Team Monitoring Hoger Beroep bij de Belastingdienst.[2]

De IBTD vindt het belangrijk dat de overheid geschillen zo veel mogelijk de-escaleert, oplost en niet onnodig juridiseert. We vinden het daarnaast belangrijk dat de Belastingdienst de bevoegdheid om door te procederen zorgvuldig en afgewogen inzet, temeer omdat er sprake is van een ongelijke machtsverhouding tussen de overheid enerzijds en burgers en ondernemers anderzijds. Vanwege de potentieel grote (financiële en emotionele) gevolgen voor burgers en ondernemers van doorprocederen[3] en de reactie van de staatssecretaris op de eerdergenoemde motie, hebben wij dit onderwerp opgepakt. We zijn nagegaan welke afwegingen de Belastingdienst maakt bij het nemen van de beslissing om door te procederen.

[1] TK 2023-2024 31066, nr. 1371.
[2] TK 2024-2025 31066, nr. 1463. Stand van zakenbrief maart 2025.
[3] Deze gevolgen lichten we nader toe in deze brief.

Ook onderzochten we welke waarborgen de Belastingdienst heeft om onnodig doorprocederen te voorkomen. Daarbij letten we specifiek op de mate waarin het burgerperspectief en de rechtsbescherming van burgers en ondernemers hierin een plaats hebben. Om onze vragen hierover te beantwoorden, interviewden we zowel medewerkers van de Belastingdienst als vertegenwoordigers van burgers en ondernemers.[4]

Inleiding

De Belastingdienst neemt jaarlijks een groot aantal besluiten (ze geeft beschikkingen af) die impact hebben op burgers en bedrijven. Denk bijvoorbeeld aan het opleggen van een belastingaanslag, een boete, een informatiebeschikking of een rentebeschikking. Daarbij komt het voor dat een burger of ondernemer het niet eens is met het besluit van de Belastingdienst. Als een besluit voor bezwaar vatbaar is[5], dan kunnen mensen bezwaar indienen bij de Belastingdienst. Afgelopen vier jaar handelde de Belastingdienst ongeveer 430.000 bezwaren per jaar af.[6] Niet iedere belastingplichtige is tevreden met de beslissing van de Belastingdienst op het bezwaar. Dit leidde de afgelopen vier jaar vervolgens tot ongeveer 20.000 afgehandelde beroepen bij de rechtbank per jaar.[7]

Als de belastingplichtige of de Belastingdienst het niet eens is met (een deel van) de uitspraak van de rechtbank, kan hoger beroep worden ingesteld bij het gerechtshof. Als een van beide partijen zich vervolgens niet kan verenigen met de uitspraak van het gerechtshof, kan cassatie worden ingesteld bij de Hoge Raad. Het aantal afgehandelde zaken bij het gerechtshof betreft de afgelopen vier jaar ongeveer 3.600 per jaar.[8] Tenslotte handelde de Hoge Raad de afgelopen vier jaar ongeveer 400 cassatiezaken rijksbelastingen per jaar af.[9]

---

[4] Binnen de belastingdienst spraken we met negen medewerkers: Vaktechnisch coördinatoren (vaco, vier personen), landelijk vaktechnisch coördinatoren (lavaco, twee personen), het Team Cassatie (één persoon) en directie Fiscale en Juridische Zaken (één persoon) en de keten Bezwaar, Beroep en Klachten (BBK, één persoon). Daarnaast spraken we vertegenwoordigers van burgers en ondernemers: de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB, twee personen), de Nederlandse Vereniging van Advocaten-Belastingkundigen (NvAB, twee personen) en het Register Belastingadviseurs (RB, één persoon). Ook spraken we met een vertegenwoordiger van de directie Strategie, Recht en Beleid van DG Toeslagen die betrokken was bij de totstandkoming van het Team monitoring hoger beroep (één persoon). Tenslotte spraken we met juridisch deskundigen: een hoogleraar formeel belastingrecht en twee vertegenwoordigers van de Hoge Raad. In totaal ging het om 12 interviews met 18 mensen.

[5] Het intrekken van een btw-nummer door de Belastingdienst is een voorbeeld van een besluit dat niet voor bezwaar vatbaar is.

[6] Bron: Belastingdienst in cijfers: bezwaren, beroepen en verzoeken: Belastingdienst in cijfers: bezwaren, beroepen en verzoeken | Belastingdienst (ontvangen en afgehandelde bezwaren).

[7] Bron: Belastingdienst in cijfers: bezwaren, beroepen en verzoeken: Belastingdienst in cijfers: bezwaren, beroepen en verzoeken | Belastingdienst (ontvangen en afgehandelde beroepen).

[8] Deze cijfers hebben we ontvangen van de keten Bezwaar, Beroep en Klachten.

[9] Bron: Jaarverslagen,2022,2023,2024,2025, van het Team Cassatie, aantal arresten.

De burger of ondernemer start altijd de bezwaar- en beroepsprocedure. Daarentegen kunnen zowel de Belastingdienst als de burger of ondernemer hoger beroep instellen en/of in cassatie gaan indien zij bij de rechtbank of het gerechtshof (deels) in het ongelijk zijn gesteld. De Belastingdienst staat daarbij voor de keuze om: 1) een uitspraak van de rechter te accepteren, 2) door te procederen of 3) te kiezen voor een andere manier van geschilbeslechting. Belangrijk om te vermelden is dat uit vrijwel alle interviews naar voren komt dat burgers en ondernemers in de meeste gevallen in hoger beroep en cassatie gaan en niet de Belastingdienst. Uit de interviews komt naar voren dat tussen de 10%-30% van de hogerberoeps- en cassatiezaken door de Belastingdienst wordt gestart. Voor hogerberoepszaken kon de Belastingdienst geen betrouwbare cijfers aanleveren over wie de zaak startte.[10] Over cassatiezaken zijn wel cijfers bekend: de afgelopen vier jaar nam de Belastingdienst in ongeveer 12 procent van de zaken per jaar.[11]

In deze brief gaan we in op:

1. De gevolgen van doorprocederen voor burgers en ondernemers;
2. Afwegingen van de Belastingdienst bij de keuze om door te procederen;
3. Alternatieven die de Belastingdienst heeft voor doorprocederen;
4. Waarborgen in de werkwijze die de Belastingdienst heeft om onnodig doorprocederen te voorkomen;
5. Leren en reflecteren door de Belastingdienst.

Bij de bovenstaande onderwerpen doen wij in totaal vier aanbevelingen.

De gevolgen van doorprocederen voor burgers en ondernemers

We horen uit gesprekken met vertegenwoordigers van burgers en ondernemers dat doorprocederen door de Belastingdienst hun cliënten veel stress geeft. Daarbij komt dat een zaak dan al vaak een langdurig traject van bezwaar en beroep heeft doorlopen, dat eveneens tijd, kosten en onzekerheid met zich meebrengt. Doorprocederen zorgt er vervolgens voor dat het nog (veel) langer duurt voordat men duidelijkheid heeft en mensen tot die tijd in grote (financiële) onzekerheid kunnen verkeren. Dat speelt overigens ook als burgers en ondernemers zelf besluiten om door te procederen. De doorlooptijd kan in het uiterste geval oplopen naar vijf tot zeven jaar tot de Hoge Raad, inclusief eventuele terugverwijzingen naar lagere rechters.

[10] De vastlegging van wie een hoger beroep instelt wordt niet op een uniforme manier geregistreerd. Er ontbreekt namelijk een specifiek attribuut of variabele in de registratie die deze informatie eenduidig identificeert. Om deze gegevens enigszins te achterhalen, is gewerkt met zoektermen. Van de cijfers die dit opleverde, kan de Belastingdienst de betrouwbaarheid niet garanderen.
[11] Bron: Jaarverslagen,2022,2023,2024,2025, van het Team Cassatie, aantal cassatievoorstellen.

Doorprocederen kan in vergaande gevallen ingrijpende gevolgen hebben. Hoge kosten kunnen ertoe leiden dat iemand zijn woning moet verlaten, terwijl langdurige spanningen thuis zelfs tot een scheiding kunnen leiden. Voor ondernemers kan doorprocederen het einde van een onderneming betekenen. Daarnaast speelt mee dat de onzekerheid de bedrijfsvoering onder druk zet, bijvoorbeeld omdat ze vanwege het doorprocederen de boekhouding niet kunnen afsluiten. Uit de gesprekken komt naar voren dat zij daarom soms een, in hun ogen, slechte schikking verkiezen boven een langdurig traject van doorprocederen met een onzekere uitkomst.

Ook geven vertegenwoordigers van burgers en ondernemers aan dat hun cliënten het soms niet begrijpen wanneer de Belastingdienst doorprocedeert, terwijl de Belastingdienst deels gelijk heeft gekregen van de rechter.

Ten slotte ervaren de vertegenwoordigers van burgers en ondernemers die wij spraken (aanzienlijke) verschillen tussen de belastingmiddelen[12], individuele inspecteurs en (regio)kantoren in hoe medewerkers handelen. Zij geven aan dat dit mogelijk komt door hoe de vaktechnische lijn[13] per middel is georganiseerd.[14] Hierbij lichtten de vertegenwoordigers toe dat zij ervaren dat met name bij zaken die gaan over verhuld vermogen en constructiebestrijding[15] de Belastingdienst een stevigere positie inneemt. Medewerkers van de Belastingdienst geven desgevraagd aan niet in te kunnen schatten of er sprake is van verschillende werkwijzen tussen kantoren, middelen of teams. Ze kunnen verschillen ook niet uitsluiten, want het blijft naar eigen zeggen mensenwerk.

Afwegingen van de Belastingdienst bij de keuze om door te procederen

Uit gesprekken met medewerkers binnen de vaktechnische lijn en Team Cassatie van de Belastingdienst komt naar voren dat de afweging om hoger beroep of cassatie in te stellen kan worden onderscheiden in grofweg twee soorten vraagstukken:

[12] Denk hierbij aan inkomstenbelasting, omzetbelasting (btw), loonbelasting, dividendbelasting, etc.
[13] De vaktechnische lijn bestaat uit de procesdeskundige, het vaktechnisch aanspreekpunt, de vaktechnisch coördinator en de landelijk vaktechnisch coördinator. De vaktechnisch coördinator stuurt in de meeste gevallen de regionale vaktechnische lijn aan. Dit kan verschillen per belastingmiddel. Er wordt onderscheid gemaakt tussen materieel recht en formeel recht. Via de vaktechnische lijn kunnen vaktechnische vraagstukken vanuit de uitvoerend medewerker omhoog worden geleid tot het niveau van de landelijk vaktechnisch coördinator.
[14] De vaktechnisch coördinatoren inkomensheffing zijn landelijk georganiseerd. Die van omzetbelasting zijn meer decentraal gepositioneerd en verbonden aan regio's, kantoren en teams. In beide domeinen vindt wel landelijke vaktechnische afstemming plaats.
[15] Deze teams richten zich op complexe vormen van belastingontduiking en -ontwijking, met name wanneer vermogen, inkomen of fiscale structuren voor de Belastingdienst worden verborgen.

Feitelijke geschillen
Het eerste vraagstuk is een feitelijk geschil. Dit betreft met name een verschil van inzicht in de waardering van het bewijs en de vaststelling van de feiten in een zaak.

Rechtsvragen
Het tweede vraagstuk gaat om situaties waarin sprake is van een rechtsvraag. Bij een rechtsvraag gaat het bijvoorbeeld om onduidelijkheid over de toepassing van bepaalde wetgeving of om de situatie waarin de Belastingdienst vindt dat de rechter het recht onjuist heeft toegepast of uitgelegd.

Een voorbeeld binnen het doorprocederen is een uitspraak van de rechter die duidelijkheid geeft over de toepassing van de wet, maar die afwijkt van of botst met het standpunt van een kennisgroep binnen de Belastingdienst. In dat geval kan de Belastingdienst van mening zijn dat de rechter de wet onjuist heeft uitgelegd of toegepast. De rechtsvraag is dan of de uitleg van de rechter juist is. De Belastingdienst kan vervolgens doorprocederen om hierover een oordeel van een hogere rechter te krijgen. Kennisgroepen bestaan uit interne vakspecialisten die de fiscale wet- en regelgeving duiden en de wijze van toepassing binnen specifieke situaties beoordelen. Hun standpunt is binnen de Belastingdienst leidend voor de inspecteur en als dit botst met een gerechtelijke uitspraak, wordt er doorgeprocedeerd.

We hebben de Belastingdienst gevraagd welk percentage van de zaken gaat over een feitelijk geschil en/of over een rechtsvraag. Deze gegevens zijn niet beschikbaar.

Factoren die invloed hebben op de afweging om door te procederen
In de gesprekken met de medewerkers van de Belastingdienst hebben we gevraagd welke factoren van invloed zijn op de afweging om al dan niet door te procederen. Zij gaven aan dat dit afhankelijk is van het type vraagstuk.

Bij feitelijke geschillen
In het geval van een feitelijk geschil weegt allereerst het mogelijke *uitstralingseffect* mee in de beslissing. Hierbij schat de Belastingdienst in of de uitspraak gevolgen kan hebben voor meerdere belastingjaren m.b.t. hetzelfde individu of voor andere (groepen) burgers/ondernemers. Uit de gesprekken komt naar voren dat de Belastingdienst bij individuele casussen met weinig uitstralingseffect - die bijvoorbeeld betrekking hebben op één belastingjaar en/of één geschilpunt - minder snel besluit om door te procederen.

Ten tweede weegt het *financiële belang* van de Belastingdienst van de zaak mee. Zo wordt bekeken of bijvoorbeeld het bedrag dat potentieel wordt gevorderd, opweegt tegen de kosten van een verdere juridische procedure. Als het financiële belang niet opweegt tegen de kosten, wordt er volgens de gesprekspartners eerder voor gekozen om niet verder te procederen.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van burgers en ondernemers komt echter naar voren dat in deze afweging geen rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht van de individuele burger of ondernemer. De afweging richt zich volgens hen op de kosten en baten van de zaak als geheel, en niet op de vraag of de betrokken burger of ondernemer de financiële gevolgen van de procedure daadwerkelijk kan dragen. Een beoordeling van de financiële draagkracht van de betrokken persoon vindt volgens de gesprekspartners pas plaats in de invorderingsfase.

Ten slotte werd in gesprekken met medewerkers van de Belastingdienst aangegeven dat bij een feitelijk geschil ook de brede *impact op de burger of ondernemer* wordt meegewogen*.* Ze schatten in welke gevolgen een verdere juridische procedure kan hebben voor de burger of ondernemer. Bij een grote impact kan dit een reden zijn om niet door te procederen en bijvoorbeeld te schikken. Bij feitelijke geschillen geven de geïnterviewden aan dat er relatief veel ruimte is om rekening te houden met de omstandigheden en belangen van burgers en ondernemers.

Bij rechtsvragen
Doorgaans wordt bij een rechtsvraag doorgeprocedeerd. Daarbij wegen niet alleen het vraagstuk, *maar ook politieke, organisatorische en bestuurlijke belangen*[16] zwaar mee. Geïnterviewden geven aan dat deze belangenafweging soms leidt tot professionele buikpijn, omdat doorprocederen disproportionele gevolgen kan hebben voor een burger of ondernemer. Er wordt bijvoorbeeld altijd doorgeprocedeerd wanneer er sprake is van een standpunt van de staatssecretaris, het ministerie van Financiën of een kennisgroep binnen de Belastingdienst.

Uit meerdere gesprekken komt naar voren dat een burger of ondernemer hierdoor kan worden meegezogen in een juridische procedure. Dit kan zich voordoen wanneer de burger of ondernemer door de rechter in beroep of hoger beroep in het gelijk is gesteld. Voor hem of haar is de zaak daarmee afgedaan, maar de Belastingdienst besluit toch door te procederen. Dit kan zijn omdat de Belastingdienst het niet eens is met het oordeel van de rechter of omdat zij van de hoogste rechter duidelijkheid wil verkrijgen over een rechtsvraag. Daarmee dient de verdere procedure hoofdzakelijk het belang van de Belastingdienst. De burger of ondernemer heeft hooguit belang bij het voorkomen van nieuwe procedures, maar wordt ondertussen wel geconfronteerd met de financiële en mentale gevolgen van het doorprocederen.

Een bijzonder geval waarin een burger of ondernemer kan worden meegezogen in juridische procedures doet zich voor wanneer een kennisgroep al een bepaald standpunt heeft en vervolgens op zoek gaat naar geschikte zaken om dat standpunt bij de rechter te toetsen. Het gaat dan om een omgekeerde situatie: niet een inspecteur die vanuit een bestaande zaak tegen een rechtsvraag

[16] Denk bijvoorbeeld aan druk vanuit de Tweede Kamer, een standpunt dat de staatssecretaris inneemt en druk vanuit het ministerie van Financiën of andere ministeries.

aanloopt, maar een kennisgroep die vanuit een bestaand standpunt op zoek gaat naar een zaak waarin dat standpunt kan worden getoetst.[17]

Bij fraudevermoedens en publicitaire gevoeligheid
Ten slotte komt uit de gesprekken naar voren dat een vermoeden van *fraude* of *misbruik van het recht* door de belastingplichtige voor de Belastingdienst altijd een belangrijke reden is om door te procederen. Dit geldt bij zowel feitelijke geschillen als bij rechtsvragen. Ook kan voor beide vraagstukken meewegen of een zaak *publicitair gevoelig* is. Bij onderwerpen die veel negatieve maatschappelijke of politieke aandacht krijgen kan dit ertoe leiden dat de Belastingdienst afziet van een verdere procedure.

Alternatieven die de Belastingdienst heeft voor doorprocederen

Als alternatief voor (door)procederen kan de Belastingdienst ervoor kiezen om een alternatieve vorm van geschilbeslechting in te zetten. Hiermee kan een (verdere) rechtsgang worden voorkomen. In de interviews kwamen onderstaande mogelijkheden aan de orde:

<u>Schikken</u>
Een deel van de zaken bereikt de rechter uiteindelijk niet, omdat partijen in een eerder stadium tot een oplossing komen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een schikking, die kan worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst, of door een succesvol mediationtraject dat tot overeenstemming tussen partijen leidt. Een schikking komt het meest voor wanneer sprake is van een feitelijk geschil. Mediation is de afgelopen jaren slechts beperkt ingezet ondanks positieve ervaringen vanuit de Belastingdienst.[18]

<u>Sprongcassatie</u>
Een mogelijkheid om de procesgang te verkorten is de zogenoemde sprongcassatie. Dit kan wanneer partijen, na de uitspraak van de rechtbank, het eens zijn dat alleen nog een rechtsvraag speelt en de feiten niet ter discussie staan. Zij kunnen dan gezamenlijk de Hoge Raad verzoeken de zaak rechtstreeks te behandelen. Het hoger beroep bij het gerechtshof wordt hier overgeslagen. De Hoge Raad beoordeelt alleen de rechtsvraag en niet de feiten. Team Cassatie ontving in 2025 dertig interne verzoeken om sprongcassatie, waarvan met vijfentwintig verzoeken is ingestemd.[19]

[17] Zie Besluit van de staatssecretaris van Financiën op Woo-verzoek kennisgroepen en coördinatiegroepen, 14 april 2023, nr. 28. Zie ook: R. Giebel, 'De rol en betekenis van kennisgroepen in de fiscale uitvoeringspraktijk', *WFR* 2026/92.
[18] Antwoord op vragen van het lid Idsinga over het WODC-rapport 'Bestuursorganen in hoger beroep', vergaderjaar 2022-2023, vraagnummer 2022Z26423.
[19] In 2024 waren er acht verzoeken om spongcassatie waarvan met zeven verzoeken is ingestemd; In 2023 waren er vijf verzoeken waarvan met alle verzoeken is ingestemd. Bron: Team Cassatie Jaarverslag 2023,2024,2025.

Massaal bezwaar
Ook is het mogelijk dat het ministerie van Financiën een zaak aanwijst als massaal bezwaar. In dat geval hoeft niet iedere burger of onderneming over dezelfde rechtsvraag afzonderlijk te procederen. De Belastingdienst wijst één of enkele representatieve bezwaren aan die als proefprocedure worden uitgeprocedeerd. De uitkomst van die procedure wordt vervolgens toegepast op de overige bezwaren. Een recent voorbeeld betreft de hoogte van het belastingrentepercentage, waarbij meerdere bezwaren over eenzelfde rechtsvraag collectief zijn afgedaan.[20]

Uitleggen van beslissingen
Ook geven verschillende geïnterviewden aan dat een rechtsgang door burgers en ondernemers voorkomen kan worden door besluiten van zowel de Belastingdienst als de rechtspraak beter uit te leggen aan burgers en ondernemers. Hierbij is het idee dat burgers en ondernemers zich eerder bij een besluit kunnen neerleggen als zij beter begrijpen hoe het tot stand is gekomen.

Waarborgen in de werkwijze die de Belastingdienst heeft om onnodig doorprocederen te voorkomen

Het instellen van hoger beroep is een *bevoegdheid* van de Belastingdienst die ingezet kan worden als hij geheel of gedeeltelijk in het ongelijk is gesteld. Dit betekent dat medewerkers van de Belastingdienst bij hoger beroep hierover een beslissing moeten nemen. In het geval van cassatie kunnen de medewerkers besluiten om een cassatievoorstel te schrijven. Uit de interviews komt naar voren dat de afwegingen die zij hierbij kunnen maken worden gebaseerd op een professionele inschatting en deskundigheid binnen de vaktechnische lijn. Deze afweging is niet vastgelegd in een afwegingskader of werkinstructie. Medewerkers geven aan dat zij tevreden zijn over de huidige werkwijze.

Formele waarborgen
Uit de interviews met medewerkers van de Belastingdienst blijkt dat er één vastgelegde waarborg is die toeziet op de kwaliteit van de besluitvorming om door te procederen in hoger beroep. Daarnaast is er een verplichte werkwijze om in cassatie te kunnen gaan.

Besluit beroep in belastingzaken
In het besluit Beroep in belastingzaken (BBIB) staat dat afstemming tussen de verweerder[21] en vaktechnisch coördinator een te hanteren werkwijze is wanneer de verweerder wil doorprocederen. Deze waarborg behelst dus een 4-ogenprincipe. Het BBIB beschrijft weliswaar de formele werkwijze, maar geeft geen inhoudelijk afwegingskader voor de beslissing om door te procederen.

[20] Bron: Massaal bezwaar voor de hoogte van het belastingrentepercentage - wat betekent dit voor mijn bezwaar? | Belastingdienst.
[21] 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.

Team Cassatie
Een andere verplichte werkwijze is wanneer een zaak in aanmerking komt voor cassatie bij de Hoge Raad. De betrokken verweerder en vaktechnisch coördinator kunnen een zaak voordragen aan Team Cassatie. Dit team staat op afstand en kan een zaak overnemen. Zij werpen een frisse blik op de zaak en beslissen onafhankelijk om een zaak al dan niet op te pakken. Deze werkwijze resulteert volgens de medewerkers van Team Cassatie in een filterfunctie; zaken worden door het Team Cassatie geselecteerd die ze aan de Hoge Raad voorleggen.
Dienst Toeslagen heeft bij hoger beroep een soortgelijk team ingericht als Team Cassatie, dat op afstand kritisch meekijkt of doorprocederen (in dit geval bij de Raad van State) de juiste weg is. Dit heet team monitoring hoger beroep. In het gesprek geeft Dienst Toeslagen aan dat zij een vastgelegd afwegingskader hanteren. In dit kader wordt onder meer benadrukt dat de risico's en gevolgen voor de burger moeten worden meegewogen, evenals het belang van een goede uitleg aan de burger over de keuze van de dienst om de procedure voort te zetten. Deze aspecten dienen te worden afgewogen naast onder meer de mogelijke gevolgen voor de interne processen van de dienst en de vraag of de dienst van oordeel is dat de rechter tot een juiste afweging is gekomen.
Het gaat om een klein team waarin medewerkers rouleren die binnen de gehele dienst hogerberoepszaken behandelen. Hierdoor ontstaat naast een onafhankelijk blik ook blikverbreding. Een dergelijk onafhankelijk oordeel of een blikverbreding zien we niet als expliciete waarborg binnen de Belastingdienst wanneer zij overweegt in hoger beroep te gaan.

<u>Informele waarborgen</u>
Naast deze formele waarborg zijn tijdens de interviews waarborgen genoemd die niet zijn vastgelegd in bijvoorbeeld besluiten of werkinstructies, maar onderdeel zijn van de manier waarop gewerkt wordt. Ze zijn daarmee geen verplichte werkwijze, maar optioneel. We beschrijven deze waarborgen hieronder.

Vaktechnische lijn en overleg
De afweging om door te procederen vindt plaats in afstemming met de vaktechnische lijn. Bij twijfel, bijvoorbeeld een verschil van inzicht tussen de verweerder en/of vaktechnisch coördinator, zijn er verschillende mogelijkheden om overleg te voeren met collega's of om de zaak al dan niet te escaleren. Zo kunnen onder meer een landelijk vaktechnisch coördinator, andere vaktechnisch coördinatoren, procesdeskundigen, kennisgroepen, het Team Cassatie en Fiscale en Juridische Zaken (FJZ) betrokken worden.

Uit de gesprekken komt naar voren dat medewerkers veel waarde hechten aan deze mogelijkheden om te overleggen, dan wel te escaleren. De lijnen zijn kort en medewerkers weten elkaar doorgaans goed te vinden. Tegelijkertijd horen wij dat de beslissing om andere vaktechnische collega's te betrekken veelal binnen dezelfde gremia met dezelfde collega's plaatsvindt. De keuze om de expertise van collega's in de vaktechnische lijn te benutten is gebaseerd op een individuele professionele inschatting en de deskundigheid van de medewerkers die bij de zaak

betrokken zijn. Wanneer de mogelijkheden niet worden benut, doordat een professional hier niet voor kiest, zien wij een risico dat tunnelvisie kan ontstaan. In aansluiting hierop komt uit de gesprekken met vertegenwoordigers van burgers en ondernemers het signaal naar voren dat bij bezwaar, beroep en hoger beroep vaak dezelfde inspecteur en hetzelfde team betrokken zijn. Zij geven verder aan dat hierdoor de kans toeneemt dat eenmaal ingenomen standpunten onveranderd blijven en dat verharding kan ontstaan tussen de betrokken inspecteur en de burger of ondernemer.

Zij zouden dan ook graag zien dat er bij (de beslissing tot) een volgende juridische stap door de Belastingdienst een (meer) onafhankelijke blik op de zaak wordt geworpen. Medewerkers van de Belastingdienst geven aan dat niet altijd dezelfde inspecteur bij een zaak betrokken blijft, maar benoemen wel dat het vanuit het oogpunt van efficiëntie voordelen heeft wanneer dezelfde inspecteur de zaak blijft behandelen. Ze vertellen bovendien dat hun professionaliteit en mogelijkheden om met elkaar te overleggen waarborgt dat er geen tunnelvisie ontstaat.

Tegen deze achtergrond beschikt de Belastingdienst dus over verschillende waarborgen, zoals het vier-ogenprincipe dat voortvloeit uit het BBIB, de vaktechnische lijn en de vele mogelijkheden voor overleg en escalatie. Maar het zijn mogelijkheden waarvan de benutting en het gebruik vooral afhangt van de individuele professionele inschatting van mensen. Een expliciet afwegingskader of een werkinstructie als borging voor de beslissing om door te procederen ontbreekt. Daarbij komt uit gesprekken naar voren dat in bezwaar, beroep en hoger beroep vaak dezelfde inspecteur en hetzelfde team betrokken blijven. Dit roept de vraag op in hoeverre bij de beslissing om door te procederen voldoende ruimte is voor heroverweging.

Leren en reflecteren door de Belastingdienst

Leren van signalen

Tijdens de interviews is ook gesproken over de manier waarop binnen de Belastingdienst geleerd wordt met betrekking tot doorprocederen. Hieruit ontstond het beeld dat op het niveau van de medewerker vanuit vakmanschap en professionaliteit wordt gereflecteerd op het eigen handelen en dat er verschillende mogelijkheden zijn om te leren. Op medewerker- en teamniveau kunnen casussen en signalen over ‘buikpijnsituaties’ in overleggen, binnen verschillende gremia, worden besproken. Hierbij geven ze voorbeelden van signalen over schrijnende situaties en wetgeving die in bepaalde gevallen wrang uitpakt voor burgers en ondernemers. Ook vertelden sommige medewerkers van de Belastingdienst over situaties waarin inspecteurs niet de meerwaarde zagen van doorprocederen, maar dat toch deden omwille van beantwoording van een rechtsvraag of doordat een uitspraak van een rechter botste met een kennisgroepstandpunt.

Wanneer medewerkers dergelijke signalen escaleren, komen deze terecht bij de landelijk vaktechnisch coördinatoren, Team Cassatie en uiteindelijk Fiscale en Juridische Zaken. FJZ is daarmee de bovenste trede van de escalatieladder binnen

de Belastingdienst. De signalen die door het filter van de vaktechnische lijn bij FJZ terechtkomen, geven mogelijk slechts zicht op een klein deel van de signalen die zich binnen de organisatie voordoen. Wanneer signalen eerder in de lijn worden opgepakt en niet verder worden doorgeleid naar FJZ, bestaat het risico dat deze signalen niet in beeld komen op de plekken waar zij kunnen worden gebundeld en geanalyseerd. Hierdoor kunnen onderliggende, structurele knelpunten buiten beeld blijven en worden mogelijk kansen gemist om organisatiebrede verbeteringen of structurele oplossingen door te voeren.

In een gesprek werd ook benoemd dat de ICT van de Belastingdienst dermate verouderd is dat informatie op casusniveau lastig (integraal) te analyseren is om zo zicht te krijgen op structurele knelpunten. Hierdoor lijkt een integraal beeld van patronen en terugkerende signalen ook via deze weg nauwelijks beschikbaar te zijn. Het is voor ons daarmee onduidelijk hoe signalen die eerder in de lijn worden opgepakt bij elkaar worden gebracht.

<u>Leren van de afwegingen die worden gemaakt</u>
Een vergelijkbaar punt zien we bij het leren van de afwegingen die verweerders en vaktechnisch coördinatoren maken bij de beslissing om al dan niet in hoger beroep te gaan. Eerder is al door de staatssecretaris onderkend dat hierover weinig kwalitatieve informatie beschikbaar is.[22] Daarmee ontbreekt ook hier een integraal beeld dat organisatiebreed leren kan ondersteunen. Tegen deze achtergrond merkt de staatssecretaris in zijn brief van maart 2025 aan de Tweede Kamer op dat het vastleggen van (meer) informatie over procedures wordt opgepakt als onderdeel van het programma Klant- en Zaakbehandeling.[23] Dit programma bevond zich in maart 2025 nog in de ontwerpfase. We hebben dit in de interviews ter sprake gebracht. Het overgrote deel van de geïnterviewden was niet op de hoogte van het programma. Slechts één geïnterviewde was er enigszins mee bekend.

Onze aanbevelingen

Aanbeveling 1. Voorkom dat burgers en ondernemers onnodig in procedures over rechtsvragen terechtkomen.

Doorprocederen kan voor burgers en ondernemers grote gevolgen hebben. In het bijzonder bij zaken die gaan om rechtsvragen komt het voor dat burgers en ondernemers worden meegezogen in een juridische procedure, omdat de Belastingdienst duidelijkheid wil krijgen over de uitleg of toepassing van de wet. Het belang van de uitkomst is voor de Belastingdienst dan breder dan de individuele zaak, terwijl de burger of ondernemer wel de gevolgen van de procedure ondervindt.

Wij bevelen de Belastingdienst dan ook aan om na te gaan wat ze nog meer kan doen om te voorkomen dat burgers en ondernemers worden meegesleept in

[22] TK 2024-2025 31066, nr. 1463. Stand van zakenbrief maart 2025.
[23] TK 2024-2025 31066, nr. 1463. Stand van zakenbrief maart 2025.

procedures over rechtsvragen. Daarbij is het van belang dat de Belastingdienst steeds beziet of het mogelijk is om het geschil op een andere manier op te lossen of de gevolgen van de procedure voor de burger of ondernemer te beperken.

Aanbeveling 2. Ontwikkel een afwegingskader en werkinstructie voor hoger beroep en cassatie.

Uit de gesprekken met medewerkers van de Belastingdienst komt naar voren dat de beslissing om hoger beroep of cassatie in te stellen niet is vastgelegd in een expliciet afwegingskader en werkinstructie. De Belastingdienst leunt sterk op de professionaliteit en deskundigheid van de medewerkers. Hoewel deze professionele ruimte waardevol is, bestaat zonder een gemeenschappelijk kader het risico dat niet in alle gevallen dezelfde belangen of aspecten op soortgelijk wijze worden meegewogen.

Wij bevelen de Belastingdienst aan een afwegingskader en werkinstructie te ontwikkelen voor de beslissing om al dan niet door te procederen. Besteed in dit afwegingskader expliciet aandacht aan het meenemen van de omstandigheden van en de gevolgen voor burgers en ondernemers. Daarbij geven we de Belastingdienst mee dat het ministerie van Justitie en Veiligheid een rijksbreed afwegingskader heeft opgesteld: het *Afwegingskader hoger beroep tegen burgers in het bestuursrecht*.[24] Dit kader kan als inspiratie dienen bij de ontwikkeling van een eigen afwegingskader en werkinstructie. Een dergelijk afwegingskader vormt een ondergrens voor de borging van een zorgvuldige afweging, maar is nadrukkelijk niet bedoeld als een dichtgetimmerd voorschrift. De professional moet ruimte houden om, met inachtneming van het kader, op basis van de omstandigheden een eigen afweging te maken. Juist die professionele ruimte is van belang om recht te doen aan de verschillen tussen zaken en de belangen die daarbij spelen.

Aanbeveling 3. Organiseer een frisse blik bij hoger beroep.

De gesprekken met medewerkers van de Belastingdienst schetsen het beeld van besluitvorming waarin vaktechnisch overleg en professionele oordeelsvorming centraal staan. Tegelijkertijd komt uit de gesprekken met vertegenwoordigers van burgers en ondernemers naar voren dat in bezwaar, beroep en hoger beroep vaak dezelfde inspecteur en hetzelfde team betrokken blijven. Hierdoor bestaat het risico op tunnelvisie, zeker wanneer de verhouding tussen de burger of ondernemer en de Belastingdienst gedurende de procedure is verhard.

Wij bevelen de Belastingdienst aan om bij de besluitvorming over doorprocederen in te regelen dat er een frisse en onafhankelijke blik op de zaak wordt geworpen. Daarbij zijn verschillende vormen van blikverbreding denkbaar, bijvoorbeeld door een andere behandelaar, een ander team of een andere deskundige bij de

[24] Zie: Afwegingskader hoger beroep tegen burgers in het bestuursrecht | Rijksoverheid.nl.

beoordeling te betrekken. Dit kan bijdragen aan het voorkomen van tunnelvisie en biedt meer ruimte voor heroverweging voordat een zaak verder wordt gebracht.

Aanbeveling 4. Zorg ervoor dat signalen die eerder in de lijn worden opgepakt integraal bij elkaar kunnen worden gebracht.

Uit de gesprekken komt naar voren dat binnen de organisatie op individueel en teamniveau wordt gereflecteerd en geleerd. Zaken kunnen escaleren via de vaktechnische lijn waardoor structurele knelpunten opgepakt kunnen worden. Tegelijkertijd zien we het risico dat alleen signalen die de volledige escalatielijn doorlopen, worden benut voor organisatiebrede verbeteringen en structurele oplossingen. Het is niet duidelijk in hoeverre ook signalen die eerder in de lijn worden opgepakt, organisatiebreed worden gebundeld en geanalyseerd. Hierdoor kunnen terugkerende patronen en onderliggende knelpunten buiten beeld blijven en worden mogelijke lessen en verbeterkansen gemist.

Wij bevelen de Belastingdienst aan om ook signalen die eerder in de lijn worden opgepakt, op een passende manier te registreren, bundelen en analyseren, zodat deze kunnen worden benut voor organisatiebreed leren en structureel verbeteren. Daarmee wordt de leercirkel gesloten: niet alleen signaleren en oplossen op het niveau waar een zaak zich voordoet, maar ook leren van terugkerende signalen en deze vertalen naar structurele verbeteringen.

Met deze brief delen we onze bevindingen en aanbevelingen over het doorprocederen door de Belastingdienst met u. Hiermee vragen wij aandacht voor de mate waarin burgers en ondernemers worden meegesleept in procedures over rechtsvragen en voor de waarborgen rond de besluitvorming over doorprocederen, zoals het gebruik van een afwegingskader, een werkinstructie en een frisse blik op de zaak. Ook vragen wij aandacht voor de mogelijkheden om signalen uit individuele zaken integraal te benutten voor organisatiebreed leren en verbeteren.

Daarbij vinden wij het van belang dat de Belastingdienst bij haar handelen steeds rekening houdt met de impact daarvan op burgers en ondernemers. Ook de recent verschenen themarapportage van de Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden, *Niemand tussen wal en schip*, onderstreept het belang van aandacht voor de positie en belangen van burgers en ondernemers bij de uitvoering van de fiscale regelgeving en rechtsbescherming.[25] Ook onderschrijven wij het in het rapport benadrukte belang van het schriftelijk vastleggen van de afwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze om door te procederen en het op een begrijpelijke wijze toelichten van deze beslissing aan burgers en ondernemers.

Wij verzoeken u om deze punten te betrekken bij de verdere ontwikkeling van de werkwijze rond doorprocederen. Daarnaast horen wij graag wat de huidige status

[25] Zie Belangenbehartiger Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden, *Niemand tussen wal en schip – Is fiscale rechtsbescherming een schijnrecht,* gepubliceerd op 28 augustus 2026.

is van het onderdeel binnen het programma Klant- en Zaakbehandeling dat betrekking heeft op het vastleggen van kwalitatieve informatie over procedures.

Marina Eckenhausen

Waarnemend Inspecteur-Generaal