

#258 'Bij nader inzien'¹

Het recht op inzage in het dossier van de Belastingdienst wordt door menig belastingplichtige en diens adviseur onvoldoende benut. Terwijl verweer tegen een aanslag pas goed mogelijk is als je beschikt over de stukken waarop een (naheffings- of navorderings-) aanslag is gebaseerd. Ons valt op dat inspecteurs het inzagerecht regelmatig zuinig toepassen. Terwijl een faire en transparant handelende inspecteur juist ruimhartig met het inzagerecht hoort om te gaan.

Inzagerecht als fundamentele waarborg

Een belastingplichtige heeft in de bezwaarfase recht op inzage in het (elektronisch) dossier van de Belastingdienst. 'Alle op de zaak betrekking hebbende stukken' liggen voorafgaand aan het horen van belastingplichtige in de bezwaarprocedure gedurende een week ter inzage². Voor een eerlijke procedure is het immers belangrijk dat een belastingplichtige beschikt over de informatie waarop de beslissing van de Belastingdienst om een aanslag op te leggen is gebaseerd. Het inzagerecht is aldus de wetsgeschiedenis³: één van de fundamentele waarborgen voor een goed verlopende bezwaarprocedure. Het is daarbij vooral van belang dat de belastingplichtige die stukken al in de bezwaarfase te zien krijgt, niet pas in een procedure voor de belastingrechter. Een onnodige gang naar de rechter dient – zo mogelijk – te worden voorkomen.

Omgekeerde wereld: eerst motiveren en dan pas inzage...

Het inzagerecht is gekoppeld aan het recht om te worden gehoord⁴. Maak je geen gebruik van het hoorrecht, heb je – naar de letter van de wet – ook geen recht op inzage⁵. In de praktijk houdt de Belastingdienst daar doorgaans strikt aan vast. Ook heb je, volgens een recente uitspraak van Hof Amsterdam⁶ van 22 februari 2022, in bezwaar geen recht op toezending van de stukken, alleen recht op inzage. De voorzieningenrechter van Rechtbank Gelderland oordeelde op 6 oktober 2021⁷ dat een verzoek om het verstrekken van afschriften bij een inzage niet kan worden geweigerd omdat de stukken te omvangrijk zouden zijn. Anders zou het inzagerecht teveel worden uitgehold, volgens Rechtbank Gelderland. Onderdeel van het hoorrecht is het daadwerkelijk kennis kunnen nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Daarnaast heeft de Rechtbank Rotterdam recent beslist dat een heffingsambtenaar, in het licht van de veranderende maatschappij, de plicht had de op de zaak betrekking hebbende stukken aan belastingplichtige toe te zenden⁸.

¹ Bij nader inzien, roman van J.J. Voskuil voor het eerst verschenen in 1963.

² Art. 7:4 tweede lid AWB: 'Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende tenminste een week voor belanghebbende ter inzage'

³ MvT Art. 7:4 AWB

⁴ Art. 7:2 AWB

⁵ Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 5,p.98

⁶ Gerechtshof Amsterdam 22 februari 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:499

⁷ Rechtbank Gelderland 6 oktober 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:5341

⁸ Rechtbank Rotterdam 26 januari 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:404

De fiscus verlangt van de belastingplichtige nogal eens dat het bezwaarschrift eerst wordt gemotiveerd, daarna krijg je pas stukken te zien. Deze gang van zaken past eigenlijk niet goed bij een eerlijk proces. Hoe kun je nu op adequate wijze verweer voeren tegen een aanslag als je niet eerst de stukken te zien krijgt waarop de aanslag is gebaseerd? Om de machtsbalans hier enigszins te herstellen, doet de belastingplichtige of diens adviseur/raadsman er verstandig aan het bezwaarschrift in aanvang direct te voorzien van een summier motivering en daarna een afspraak te maken voor inzage. Het is echter nogal eens de Belastingdienst die de koers wil bepalen. Want – wordt dan gesteld – inzage is pas aan de orde als de uitnodiging volgt voor het hoorgesprek. Is de inspecteur van mening dat het bezwaarschrift onvoldoende is gemotiveerd, dan duurt het soms nog langer voordat kennis kan worden genomen van de stukken in het dossier. En dat terwijl de rechtspraak van de Hoge Raad zeer lage eisen stelt aan de motivering van een bezwaarschrift. De drempel om de zaak aan de rechter te kunnen voorleggen, dient immers zo laag mogelijk te zijn.

Om de bezwaarfase zo goed mogelijk te benutten, kan er reden zijn na inzage – en wellicht ook nog vóór het horen – het bezwaar van een aanvullende motivering te voorzien. Een motivering op de motivering... Een uurtje eerder langskomen voorafgaand aan het hoorgesprek, zoals in de praktijk door de inspecteur nog wel eens wordt voorgesteld, is er dan niet meer bij...

De striktheid zit 'm er ook in dat als in bezwaar geen gebruik is gemaakt van het inzagerecht, of je nogmaals het dossier wilt inzien, de kans bestaat dat een formeel ingestelde inspecteur een verzoek om inzage afwijst. Waarom eigenlijk? Alleen omdat de wet de inzage koppelt aan het hoorgesprek? Een belastingplichtige dient op redelijk verzoek te allen tijde – zelfs los van een concrete bezwaarprocedure – zijn/haar gehele dossier in te kunnen zien.

Inzage dossier in beroep: inzendplicht inspecteur

Is de zaak onder de belastingrechter dan ligt het anders. Daar heeft de Belastingdienst een inzendplicht van de op de zaak betrekking hebben de stukken⁹. Ook dan kan de belastingplichtige overigens het dossier (voorafgaand aan de zitting) inzien. Een mogelijkheid die in de praktijk – mede door onbekendheid – nogal eens onbenut blijft. Zonde!

Eisen inzage

Aan welke eisen voldoet nu een behoorlijke inzage? Als tijdens het hoorgesprek een aantal documenten in fysieke vorm door de inspecteur wordt getoond, hoe kun je dan beoordelen of het dossier compleet is? In elk geval is dat reden de inspecteur om een bevestiging daarover te vragen in bijvoorbeeld het inzage verslag. Dossiervoering bij de fiscus vindt elektronisch plaats en de Belastingdienst werkt met circa 800 ICT systemen¹⁰.

⁹ Art. 8: 42 eerste lid AWB: 'Binnen vier weken na de dag van verzending van het beroepschrift aan het bestuursorgaan zendt dit de op de zaak betrekking hebben de stukken aan de bestuursrechter'

¹⁰ WFR 2020/74 'Fiscale digitalisering, hulp of hinderpaal bij rechtsbescherming?' Verslag van het symposium 'Fiscale digitalisering, hulp of hinderpaal bij rechtsbescherming?' gehouden op 13 februari 2020, in hotel Arena te Amsterdam

Tot voor kort vond regelmatig inzage plaats door met de ambtenaren mee te kijken in het zogeheten TOP-systeem. Compleet met beamer voor het scherm bij de Belastingdienst en aan de hand van de inhoudsopgave kon je dan vragen of ze bij bepaalde folders door wilden klikken. Nu verloopt het anders. Er wordt slechts één folder op de laptop van de ambtenaren getoond, waarin de op de zaak betrekking hebben stukken zijn geplaatst. Dit komt de transparantie niet bepaald ten goede.

Conclusie en slotopmerkingen

Het inzagerecht kan wel een 'booster' gebruiken. Zowel in het gebruikmaken ervan door belastingplichtige als door een ruimhartige(r) toepassing ervan door de inspecteur. Hopelijk kan de bezwaarprocedure dan weer wat meer als een eerlijke 'rechtsgang' worden ervaren.