

Overheidscommunicatie en vertrouwen

Voorlichting door de Belastingdienst in
rechtsstatelijke context.

Een juridisch en communicatiewetenschappelijk
onderzoek naar gewekt vertrouwen.

Mr. dr. T.A. (Tirza) Cramwinckel
Stibbe & Universiteit Leiden

Het probleem

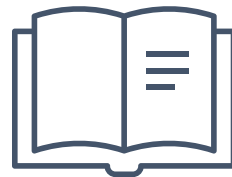
Voorbeeld: de belastingplichtige die de toelichting volgt (HR 9 maart 1988, BNB 1988/148)

- *Mag de burger vertrouwen op (achteraf onjuiste) voorlichting van de Belastingdienst?*

Uitgangspunt juridisch
perspectief:
'nee, tenzij'



Uitgangspunt
burgerperspectief:
'Ja, natuurlijk'

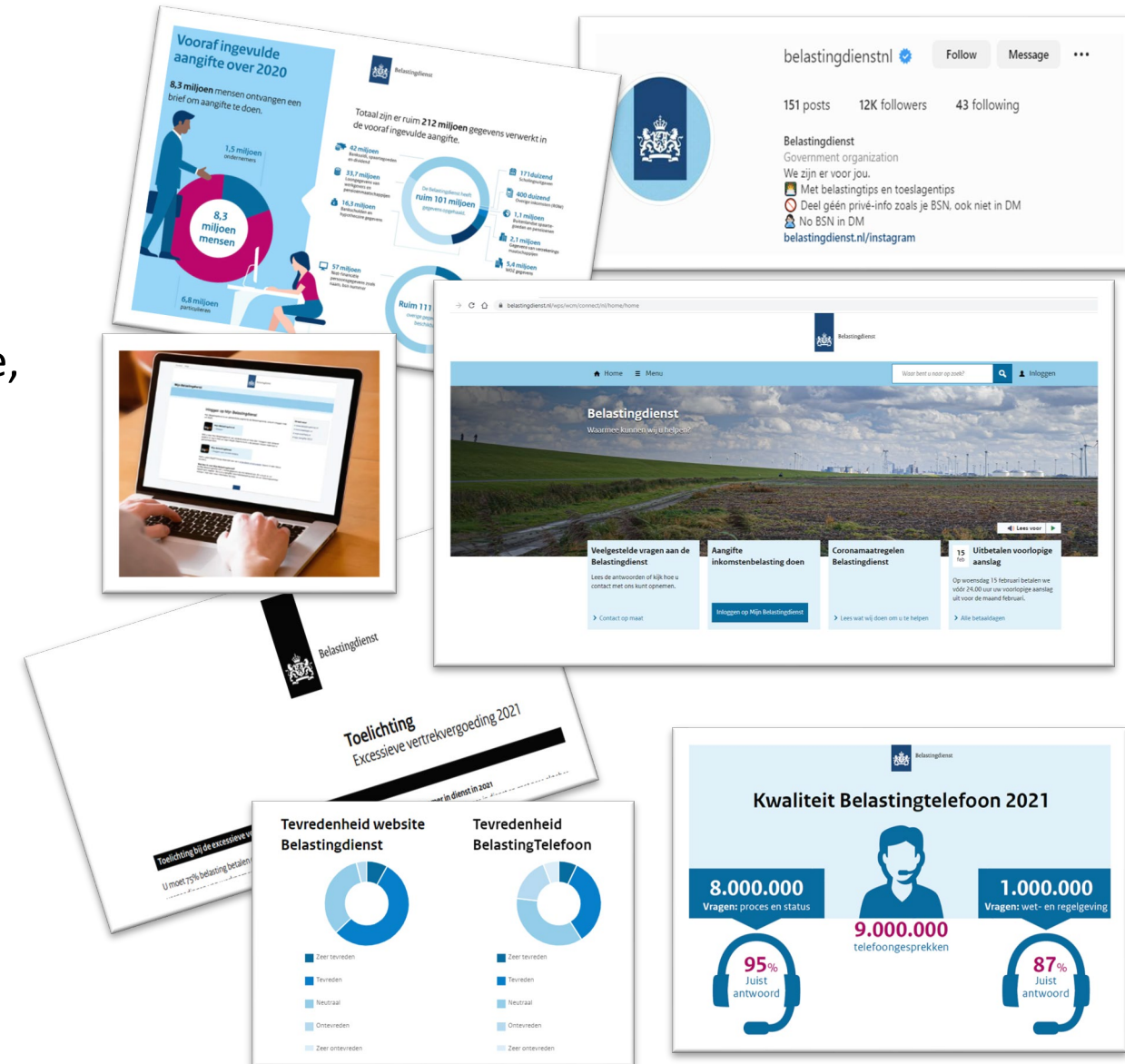


- Onderzoeksaanpak

“Voorlichting”

Hoge Raad (belastingkamer)

- ‘reacties op een verzoek van een belastingplichtige om **inlichtingen aangaande de inhoud** van wettelijke, dan wel andere door de fiscus in acht te nemen algemene regels’ (HR BNB 1979/311)
- ‘uitlatingen die niet als een toezegging of goedkeuring zijn op te vatten doch waarin **slechts algemene voorlichting wordt gegeven ter vergemakkelijking** van het invullen van een aangiftebiljet’ (HR BNB 1988/148)
- ‘**toelichting** op de website van de Belastingdienst’ (HR BNB 2021/76)



Het juridisch perspectief (i)

- Hoge Raad: 'voorlichtende taak' van de fiscus
- Wat is het juridische kader bij de voorlichtende taak van de Belastingdienst?
 - Belastingrecht, rechtsstaat, functie.
 - Waarom geeft de Belastingdienst voorlichting?



- Hoe vult de Belastingdienst zijn voorlichtende taak in?
 - > Jaren 80 communicatiebeleid
 - Strategie: compliance bevorderen

Het juridisch perspectief (ii)

Op welke wijze wordt het vertrouwensbeginsel bij voorlichting toegepast, en voldoet de huidige toepassing in het licht van het juridische kader en maatschappelijke ontwikkelingen?

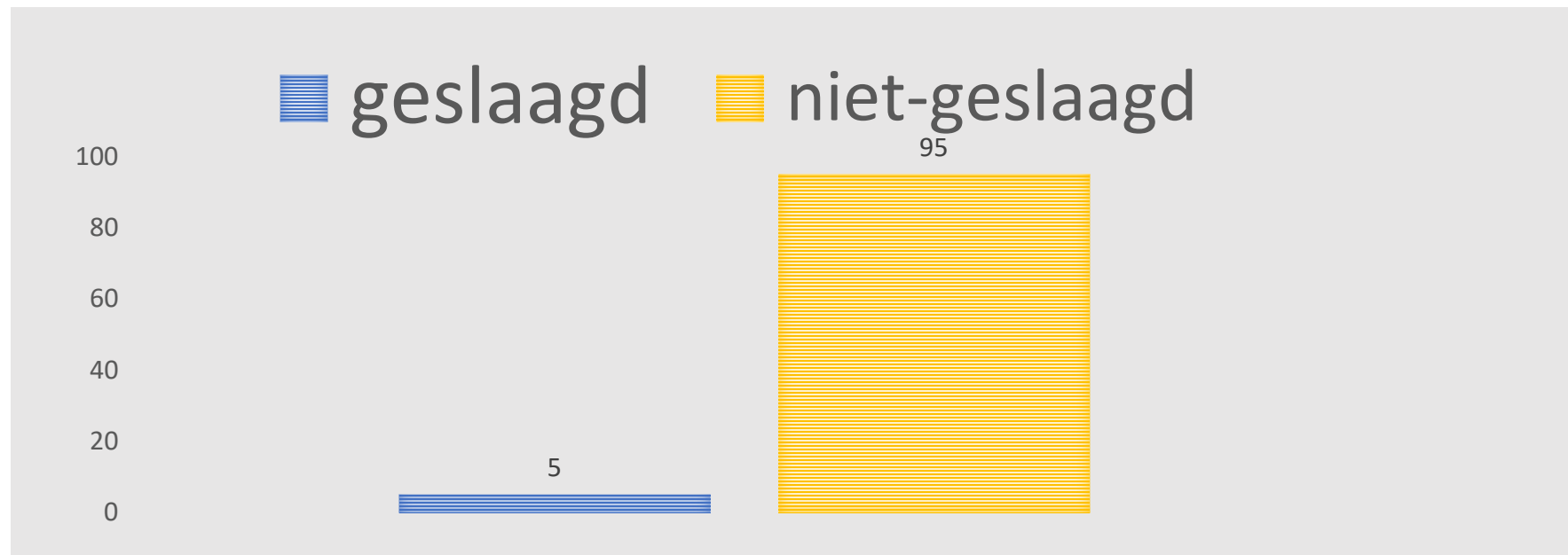
- Belastingrecht:
 - Leerstuk vertrouwensbeginsel (abbb)
 - Categorieën uitingen en gedragingen met eigen rechtsregel
 - Geen (aparte) belangenafweging
- **Algemene voorlichting en inlichtingen** (HR 26 sep 1979, BNB 1979/311; HR 5 nov 2021, BNB 2022/10)
 - In de huidige koers ligt het risico van onjuiste voorlichting in beginsel bij de blp.
 - Waarom strenge koers?

‘Nee, tenzij’

1. niet-kenbaarheidsvereiste
2. dispositievereiste

Illustratie: jurisprudentieonderzoek 1979-2020

In hoeveel % van de gepubliceerde fiscale uitspraken is het beroep op het vertrouwensbeginsel ten aanzien van door voorlichting gewekte verwachtingen gehonoreerd?



Het burgerperspectief

- Operationaliseren m.b.v. taal- en communicatiewetenschap
- *Mag de burger vertrouwen op (achteraf onjuiste) voorlichting?*

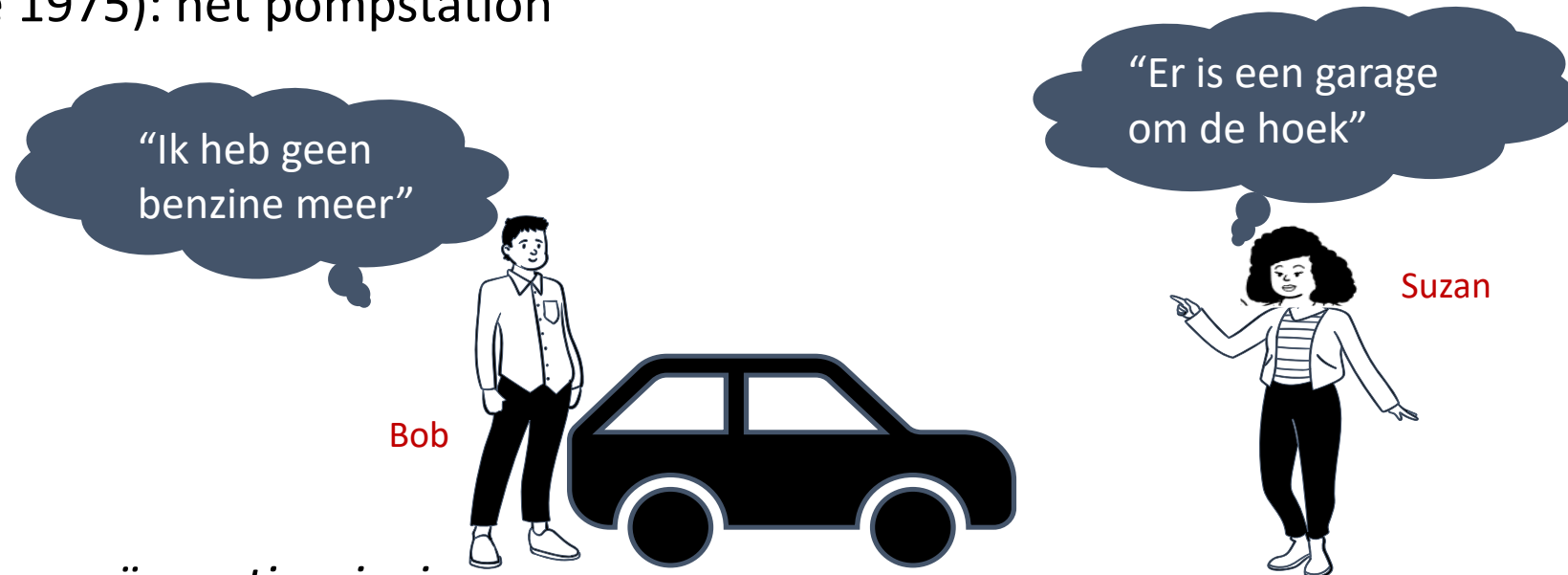
'Ja, natuurlijk'



Voorlichting is een vorm van inherent vertrouwenwekkende communicatie tussen overheid en burger.

Burgerperspectief - Reden 1

Voorbeeld (Grice 1975): het pompstation



- Communicatieve *coöperatieprincipe*
- Communicatieve maximes van *kwaliteit, kwantiteit, relevantie* en *stijl*

Dus: elkaar niet op het verkeerde been zetten in communicatie.

Burgerperspectief - Reden 2

- Taalhandeling *voorlichten* (Bax 1995)
 - Kennisoverdracht
 - Ingebed in institutioneel kader
 - Doelgericht
 - Beïnvloeden van kennis, houding en/of gedrag



Dus: voorlichting is niet 'slechts' informatie!

Burgerperspectief - Reden 3

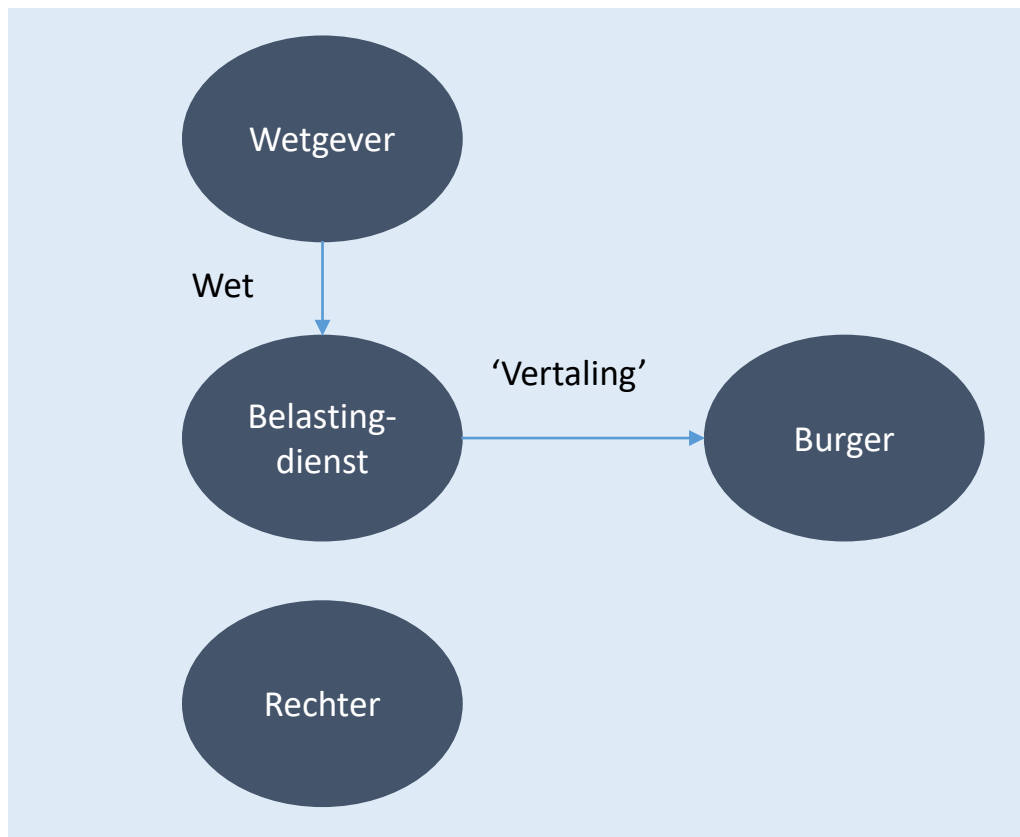
- *Commitment* (Clark 1996): communicatieve gebondenheid
- Communicatie in het kader van een *joint action*
 - Vgl.



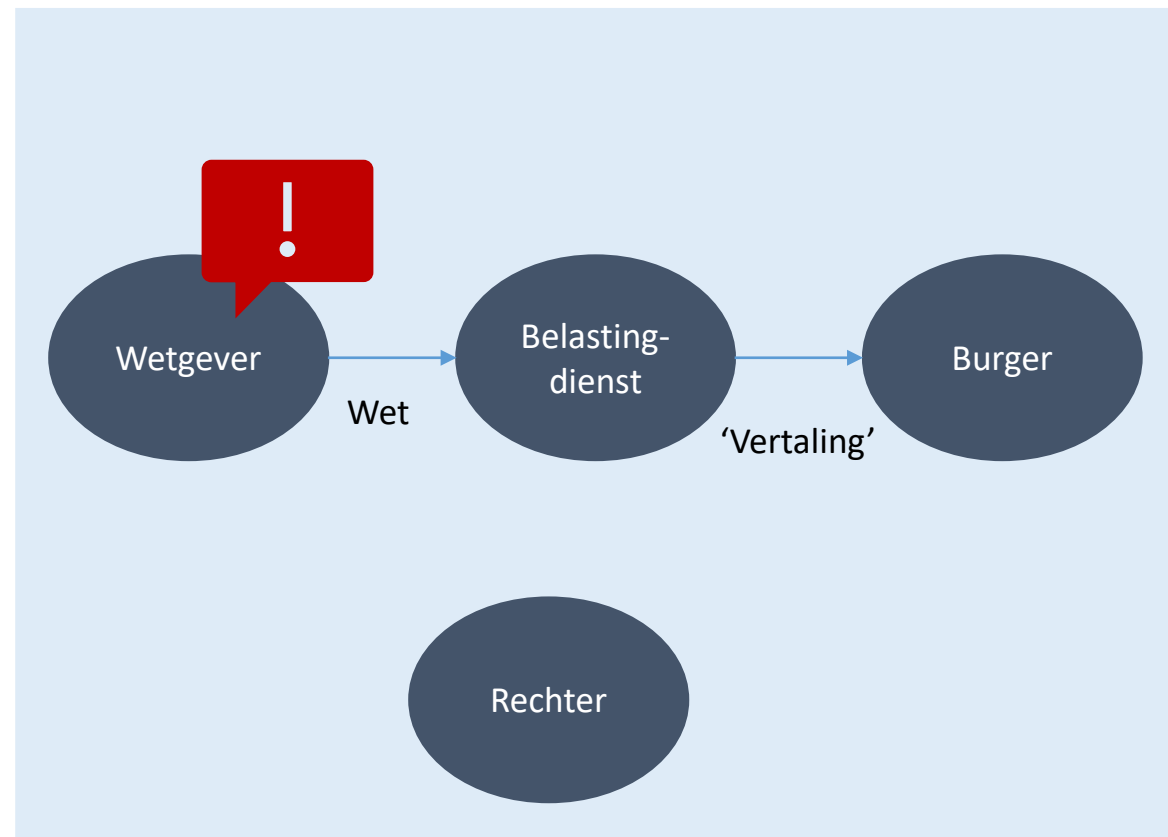
Dus: communicatie schept commitment (3 V's)
verantwoordelijkheden, verwachtingen en verplichtingen

Confrontatie perspectieven

Juridisch perspectief



Burgerperspectief



=> Confrontatie: conflict

Casusposities, o.a.

1. Het te eenvoudige formulier (BNB 2010/314)
2. IACK en de website + Beltel (BNB 2021/76)
3. Disclaimer aangifteprogramma (BNB 2002/45)
4. Revisierente (BNB 2022/10)

Herijkingsvoorstel

In de kern:

1. Andere koers
2. Aanpassing methode

Afwegingskader: toetsing aan het vertrouwensbeginsel bij voorlichting	
Stap I. Zijn de bij de burger door de voorlichting gewekte verwachtingen in de gegeven omstandigheden redelijk?	
1.	Basisvoorwaarde: de burger beroept zich te goeder trouw op de voorlichting.
2.	De omstandigheden van het geval.
3.	De tekst als uitgangspunt: wat staat er?
4.	De context: reden voor bijstelling van de interpretatie?
Stap II. Welk rechtsgevolg?	
1.	Honoreren van het gewekte vertrouwen.
2.	Alternatieve benadering.

Tabel 20: Afwegingskader voor beoordeling van aan voorlichting ontleende verwachtingen

Conclusies

1

De juridische koers bij het aan voorlichting te ontlene vertrouwen verdient herijking

2

Risicoverdeling burger - overheid moet beter in evenwicht.

3

Herijkingsvoorstel:
Meer rechtsbescherming bieden bij redelijke verwachtingen.

4

Multidisciplinaire benadering:
Herijking én verrijking voor het juridisch perspectief.

5

Boodschap
Voorlichting door de Belastingdienst is veel belangrijker voor belastingheffing dan tot nu toe bekend was in het belastingrecht.

Betrouwbare overheid.

Dank voor uw aandacht

	Belastingrecht	Algemene bestuursrecht (bijv. omgevingsrecht)
Methode	Per categorie uiting of gedraging een hoofdregel met criteria voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel	Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel focus op toezeggingen en daarbij drie stappen nodig (1. toezegging, 2. bevoegdheid, 3. belangenafweging).
'Gerechtigde verwachtingen'	Verwachtingen waaraan rechtsgevolgen (moeten) worden verbonden	Verwachtingen die <i>in aanmerking</i> komen voor bescherming, maar waarbij nog een belangenafweging moet plaatsvinden.
Rechtsgevolg van gerechtigde verwachtingen	Honorering van het gewekte vertrouwen	Indien geen sprake is van zwaarder wegende andere belangen: (i) Honorering van het gewekte vertrouwen (gehele of gedeeltelijke nakoming) of (ii) compensatie (gehele of gedeeltelijke schadevergoeding).
Belangenafweging	Ligt besloten in hoofdregel	Aparte stap
Relevante omstandigheden	Enkel voorgeselecteerde omstandigheden	De relevante omstandigheden van het geval
Te goeder trouw	Ligt besloten in 'vertrouwen'	Ligt besloten in 'vertrouwen'

Belastingrecht vs algemeen bestuursrecht