

Rapport

Een onderzoek naar de klachtafhandeling door de Belastingdienst

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Belastingdienst gegrond.

Datum: 19 januari 2016

Rapportnummer: 2016/004

SAMENVATTING

Verzoeker is niet tevreden over de afhandeling door de Belastingdienst van een door hem ingediende klacht. Kern van de klacht is dat verzoeker/zijn onderneming op een oneerlijke wijze concurrentie ondervindt door het handelen van de Belastingdienst. Volgens verzoeker heeft de Belastingdienst bij de klachtafhandeling te weinig aandacht besteed aan de specifieke omstandigheden die speelden. Het bleef in zijn beleving bij algemene bewoordingen over de wijze waarop de Belastingdienst normaal optreedt in een gelegenheid als hier speelt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat bij de klachtbehandeling op een door verzoeker aangevoerde discrepantie in het optreden van de Belastingdienst niet wezenlijk wordt ingegaan. Ook wordt verzoeker niet erkend in zijn gevoel dat hij door mededelingen van medewerkers van de Belastingdienst op het verkeerde been is gezet. En ten slotte roept het vragen op dat betrokken medewerkers van de Belastingdienst ten onrechte (aanvankelijk) niet bij de klachtbehandeling zijn betrokken. De klacht is gegrond.

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt over de wijze van afhandeling door de Belastingdienst van een door hem ingediende klacht.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verzoeker is directeur/groot aandeelhouder (dga) van onder meer onderneming T¹. Deze onderneming houdt zich bezig met het ter beschikking stellen, uitzenden en uitlenen van personeel in voornamelijk de technische industrie. De onderneming is aangesloten bij de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU).

Verzoeker en onderneming T hadden met ingang van 6 augustus 1998 met de Belastingdienst een afspraak over de fiscale voorwaarden voor diverse onkostenvergoedingen voor het personeel. Het gaat hier om de 'verblijfskosten'. De Belastingdienst keurde goed dat onder gestelde voorwaarden een onbelaste daggeldvergoeding werd verstrekt van fl. 65 (zie Achtergrond). Een bij de onderneming ingesteld boekenonderzoek loonbelasting over de jaren 2002 tot en met 2005 leidde tot een met de Belastingdienst gesloten compromis. Onderdeel daarvan was dat de onbelaste daggeldvergoedingen niet langer meer zouden

¹ Er is sprake van andere ondernemingen van verzoeker waarvoor kennelijk soortgelijke problematiek speelt. De klacht waarop dit onderzoek ziet, is toegespitst op onderneming T.

plaatsvinden en de gemaakte afspraken daarover werden ingetrokken.² Volgens verzoeker is daarbij door de betrokken medewerkers van de Belastingdienst, mevrouw E en mevrouw W, meegedeeld dat dat in lijn was met de behandeling van directe regionale concurrenten van onderneming T.

Tussen verzoeker en de Belastingdienst vond nadien correspondentie plaats. Verzoeker bracht daarin naar voren dat hij/de onderneming hinder ondervond van het door de Belastingdienst niet eenduidig uitvoeren van wetgeving. Concurrenten waren volgens verzoeker werkzaam op basis van door de Belastingdienst goedgekeurde gunstigere afspraken over onbelaste daggeldvergoedingen dan die voor verzoeker en de onderneming golden. De correspondentie leidde – aldus verzoeker - niet tot aanpassing en/of het intrekken van gemaakte afspraken met de concurrenten. Evenmin keurde de Belastingdienst goed dat verzoeker/de onderneming ook (opnieuw) gebruik mocht maken van de gunstigere afspraken zoals die zouden gelden voor de concurrenten. Volgens verzoeker is daarmee sprake van willekeur.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

De klacht zag er op dat de onderneming op een oneerlijke wijze concurrentie ondervond doordat de Belastingdienst niet eenduidig handelt en in afwijking van gemaakte afspraken gunstigere regelingen treft op het gebied van onkostenvergoedingen (onbelaste daggeldvergoedingen) met concurrenten. Personeel van de onderneming wordt op projecten geconfronteerd met personeel van andere ondernemingen aan wie fors hogere onbelaste vergoedingen worden uitbetaald. Dat geeft ongelijkheid en maakt dat personeel en opdrachten naar concurrenten verdwijnen. Dat leidde tot een forse omzet- en winstderving.

Verzoeker vindt dat hij door de Belastingdienst op het verkeerde been is gezet. De medewerkers van de Belastingdienst die de afspraken (over de onbelaste daggeldvergoeding) hebben opgezegd deelden daarbij mee dat bij alle uitzendbureaus soortgelijke afspraken zouden worden opgezegd. Dit als gevolg van de invoering van de zogenaamde werkkostenregeling en onder verwijzing naar het convenant dat werd afgesloten met de ABU. Die mededeling maakte dat verzoeker akkoord ging met opzegging van de afspraken. Later bleek verzoeker dat bij concurrenten geen sprake was van het opzeggen van soortgelijke afspraken en dat zelfs dergelijke nieuwe afspraken werden gemaakt. Als verzoeker dat tevoren had geweten was hij niet akkoord gegaan met opzegging van de afspraken. Verzoeker is het er niet mee eens dat de Belastingdienst met

² Tekst in de vaststellingsovereenkomst: "Daarnaast is afgesproken dat de afspraak die is gemaakt met betrekking tot de verblijfskostenvergoeding bij brief van 6 augustus 1998, onmiddellijk wordt ingetrokken. Indien (onderneming T; N.o.) hierover afzonderlijke afspraken wil maken, kan hij met mevrouw E. contact opnemen." Uiteindelijk is de afspraak feitelijk pas per 1 februari 2010 ingetrokken.

hem/onderneming T geen nieuwe (gunstigere) afspraken wil maken over onbelaste onkostenvergoedingen maar dat wel doet met anderen.

Verzoeker heeft de Belastingdienst geïnformeerd over concrete gevallen waarin volgens hem wel gunstigere afspraken werden gemaakt met concurrenten en over misstanden bij bedrijven van concurrenten. Hij ontving echter geen informatie over wat met die meldingen is gebeurd. Ook is hem niet gebleken dat er iets met die informatie is gedaan.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

Op 1 december 2014 handelde de Belastingdienst de klacht af. De Belastingdienst beschreef de achtergrond van de onderhavige problematiek. Naar aanleiding van signalen over misstanden in de uitzendbranche besteedde de Belastingdienst extra aandacht aan deze branche. Het doel was verhoging van het niveau van de compliance in de uitzendbranche en stimulering van zichzelf certificerende branches of sectoren om het niet nakomen van fiscale verplichtingen en oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Eén van de instrumenten was het instellen van een groot aantal boekenonderzoeken bij bedrijven in de branche. Daarbij geconstateerde onvolkomenheden leidden in de meeste gevallen tot het opzeggen van gemaakte afspraken over onbelaste onkostenvergoedingen. Er was geen sprake van het collectief opzeggen van afspraken. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek werden afspraken opgezegd dan wel nieuwe afspraken gemaakt. Bij de onderzoeken zijn gemaakte afspraken kritisch beoordeeld. Uitgangspunt was dat het convenant tussen de Belastingdienst en de Uitzendbranche (ABU) van 14 december 2010 als leidraad zou dienen voor de onbelaste kostenvergoeding.

Vervolgens werd ingegaan op de specifieke situatie van verzoeker. De medewerkers van de Belastingdienst die tijdens het boekenonderzoek bij de onderneming hadden aangegeven dat geen afspraken meer zouden worden gemaakt over onbelaste vergoedingen hanteerden daarbij voornoemd uitgangspunt. De Belastingdienst wees er op dat de uitgangspunten van het convenant niet in de weg staan aan het maken van afspraken. De mededeling over het intrekken van afspraken heeft verzoeker mogelijk aanleiding gegeven om in te stemmen met de opzegging van de afspraak over het bedrag aan onbelaste kostenvergoedingen. Zowel in het controlerapport als in de vaststellingsovereenkomst is echter niet gebleken dat de toezegging is gedaan dat alle afspraken zouden worden ingetrokken en dat geen afspraken meer zouden worden gemaakt. Ook zonder verzoekers instemming had de Belastingdienst de afspraak kunnen opzeggen, als niet voldaan werd aan de voorwaarde dat de kosten aannemelijk gemaakt moesten worden met bescheiden.

Dat verzoeker, ondanks de mededeling van de medewerkers, constateerde dat wel afspraken werden gemaakt over vaste onbelaste vergoedingen, vindt zijn oorzaak in het feit dat elke zaak op zijn eigen merites wordt beoordeeld. Bij die beoordeling zal moeten blijken dat de kosten die tot de onbelaste vergoedingen leiden ook werkelijk tot de veronderstelde omvang worden gemaakt. Daartoe zal de aard en omvang van de kosten moeten worden gespecificeerd en, op verzoek van de inspecteur, onderzoek moeten volgen naar de werkelijk gemaakte kosten. Kort gezegd, ook als afspraken worden gemaakt over de hoogte van onbelaste kostenvergoedingen zullen deze kosten aannemelijk moeten worden gemaakt aan de hand van bonnen, declaraties en facturen. Ook onderneming T is de mogelijkheid geboden om voor nadere afspraken over de hoogte van eventuele onbelaste kostenvergoedingen contact op te nemen met de Belastingdienst. Dat is ook gebeurd. Daarbij werd door de onderneming aangegeven dat het in de praktijk niet mogelijk was om gedurende een bepaalde tijd de bewijsstukken van de kosten op te vragen bij het personeel en die aan de Belastingdienst over te leggen. Gezien hun hoedanigheid kon volgens de onderneming van hen niet geëist worden dat zij bonnetjes bewaren en inleveren. Dat betekende dat niet werd voldaan aan het aannemelijk maken van het bedrag van de kosten. En dus niet aan de voorwaarden op grond waarvan afspraken konden worden gemaakt. De Belastingdienst wees er op dat ook als geen afspraken worden gemaakt over de hoogte van de onbelaste kostenvergoedingen het mogelijk is om binnen de wettelijke regelgeving onbelaste vergoedingen uit te betalen. De kosten moeten dan evengoed aannemelijk worden gemaakt door middel van bonnen en declaraties of facturen. Het is dan aan de Belastingdienst om te beoordelen of mogelijk sprake is van bovenmatige vergoedingen.

De Belastingdienst heeft zich als taak gesteld om de kostenvergoedingen in de uitzendbranche kritisch te beoordelen. Daartoe wordt landelijk veel mankracht ingezet voor onderzoeken. Het is echter voor de Belastingdienst niet mogelijk om alle uitzendbureaus in korte tijd te controleren en het is daarom mogelijk dat voor uitzendbureaus nog afspraken gelden die nog niet zijn beoordeeld. Als sprake is van nieuwe afspraken, dan zijn deze afspraken gemaakt na kritische beoordeling van de kosten waarvoor de afspraken gelden. Dat kan in principe alleen op basis van aannemelijk gemaakte kosten, die zijn gestaafd aan de hand van bonnen, declaraties en facturen. Als er bovenmatige vaste vergoedingen onbelast worden uitbetaald zonder dat daarvoor de vereiste bewijsmiddelen voorhanden zijn en zonder dat daarover afspraken zijn gemaakt, dan plaatst de ondernemer zich buiten de wet. Deze handelwijze is uiteraard verwerpelijk. Het is echter niet aan de Belastingdienst te verwijten dat dergelijke situaties zich voordoen en dat verzoeker/onderneming T daardoor concurrentievervalsing ondervindt. Dat is dan de branchegenoten aan te rekenen. De Belastingdienst stelt alles in het werk om zo veel mogelijk toe te zien op de juiste toepassing van de wet- en regelgeving. Het al dan niet voldoen aan die wet- en regelgeving is echter de verantwoordelijkheid van de ondernemer.

De Belastingdienst liet nog weten dat de door verzoeker aangeleverde informatie ter beoordeling is aangenomen. Op grond van de geheimhoudingsplicht is het niet mogelijk om informatie te geven over de wijze waarop met deze informatie wordt omgegaan. Dat is de (terechte) reden dat verzoeker over de voortgang van zaken niet is geïnformeerd. Dit is ook de verklaring dat verzoeker niet blijkt van actie door de Belastingdienst. In zijn algemeenheid geldt dat de Belastingdienst serieus omgaat met informatie die hij van derden ontvangt. Mede door soms zeer langdurige onderzoeken en beperkte inzet van medewerkers kan niet de gehele branche in korte tijd worden beoordeeld. Over de reden waarom de onderneming van verzoeker in korte tijd twee maal werd onderzocht en branchegenoten mogelijk geen boekenonderzoek hebben gehad kan geen mededeling worden gedaan. Over de controlestrategie van de Belastingdienst wordt geen informatie verstrekt.

De Belastingdienst concludeerde dat door hem niet onzorgvuldig of onrechtmatig was gehandeld.

In het verslag van het hoorgesprek dat plaatsvond in het kader van de klachtbehandeling staat onder meer vermeld:

(Klachtbehandelaar; N.o.): wij gaan met de betrokken partijen binnen de Belastingdienst praten. We benaderen zo nodig controleambtenaren en leidinggevend. We doen gedegen onderzoek.

(...)

(Verzoekers gemachtigde; N.o.) stelt dat hij bang is dat mensen elkaar zullen gaan indekken en dingen zullen weerspreken/ontkennen. (Klachtbehandelaar; N.o.) geeft aan dat dergelijke zaken zullen moeten worden gemotiveerd. Lukraak ontkennen is niet genoeg.

(...) De klachtbehandelaar beoordeelt niet de fiscaal-inhoudelijke zaken. Wel wordt onderzoek gedaan naar mogelijke rechtsongelijkheid of ongelijke behandeling.

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Verzoeker was niet tevreden met de klachtafhandeling. Volgens hem blijft die steken in algemene bewoordingen over de wijze waarop de Belastingdienst normaliter optreedt ten aanzien van kostenvergoedingen. Er wordt niet ingegaan op de gesprekken tussen verzoeker en zijn adviseurs met de medewerkers van de Belastingdienst, mevrouw E en W, ten tijde van het intrekken van de gemaakte afspraken. Er is niet getoetst of er naast de schriftelijke overwegingen in de vaststellingsovereenkomst mondelinge uitlatingen door de medewerkers van de Belastingdienst zijn gedaan die de visie van verzoeker ondersteunen.

Na het intrekken van de vaste daggeldvergoeding is diverse malen aan medewerkers van de Belastingdienst verzocht om de betreffende afspraak

opnieuw te laten gelden. Daarop is keer op keer gereageerd dat dergelijke afspraken niet langer gemaakt worden. Verder is aangegeven dat überhaupt geen afspraken meer gemaakt worden, maar wordt aangesloten bij het ABU-convenant. Dit is uitdrukkelijk besproken met bijvoorbeeld de heren J. en C. van de Belastingdienst en aan de orde gekomen in een bespreking met de Belastingdienst. Uit de klachtafhandeling volgt niet dat de betrokken ambtenaren hierover zijn geraadpleegd door de klachtbehandelaar.

Stelselmatig is de wens om de oorspronkelijke daggeldvergoeding weer te mogen toepassen aan de orde gekomen. Steeds werd dit verzoek afgedaan met de opmerking dat dergelijke afspraken niet meer gemaakt worden. Dit terwijl overtuigend aangetoond is dat wel degelijk met zijn concurrenten afspraken gemaakt worden.

ALSNOG EEN AFSPRAAK MET VERZOEKER/ONDERNEMING T

Na afwikkeling van de klacht is tussen verzoeker/onderneming T en de Belastingdienst alsnog een – voor eerstgenoemden - praktisch uitvoerbare afspraak over onbelaste kostenvergoedingen tot stand gekomen. Deze afspraak werkt niet terug naar het verleden.

Verzoeker merkt op dat deze afspraak tot stand kwam in weerwil van eerdere uitlatingen van diverse medewerkers van de Belastingdienst dat geen afspraken meer werden gemaakt. De afspraak is gemaakt zonder het overleggen van bonnetjes of onderbouwingen door personeel van de onderneming en komt overeen met de oorspronkelijk met de Belastingdienst gemaakte afspraak die werd ingetrokken. De afspraak werkt echter slechts naar de toekomst. Verzoeker mist compensatie voor de voorliggende periode. Hij wijst er op dat uit de alsnog gemaakt afspraak volgt dat wel degelijk met de Belastingdienst afspraken zijn te maken.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

Het onderzoek van de Nationale ombudsman is gericht op de wijze waarop de Belastingdienst de klacht van verzoeker heeft behandeld. Het onderzoek is niet gericht op de fiscale behandeling van verzoeker en zijn onderneming dan wel de belastingheffing als zodanig. Daarvoor is voorzien in de mogelijkheid van het aanwenden van rechtsmiddelen en is er geen taak voor de Nationale ombudsman weggelegd.

HOE REAGEERDE DE BELASTINGDIENST?

Algemeen

De Belastingdienst liet weten dat de klachtbehandelaar geen direct contact heeft opgenomen met mevrouw E. of mevrouw W. Dit omdat zij betrokken waren bij de behandeling van een bezwaarschrift uit een eerder boekenonderzoek dat in 2005

had plaatsgevonden. Wel is er telefonisch contact geweest met de heren J. en C. die bij het in 2010 ingestelde boekenonderzoek betrokken waren. Uit hun verklaringen blijkt dat zij er destijds van uitgingen dat er geen andere afspraken meer gemaakt werden, dan volgens het convenant met de ABU. Hun verklaring is opgenomen in de klachtafhandelingsbrief. Daarin is ook aangegeven wat het beleid van de Belastingdienst ten aanzien van de vaste kostenvergoedingen in de uitzendbranche was.

De toetsing van verstrekte kostenvergoedingen is erg feitelijk en de vergoedingen zijn gebonden aan een aantal voorwaarden. Verzoeker slaagde er niet in om het gevraagde bewijs te leveren en bij controle van zijn onderneming werd vastgesteld dat er in de praktijk niet voldaan werd aan de gestelde voorwaarden. Dat was de aanleiding om de eerder gemaakte afspraken op te zeggen. Ook bij andere bedrijven waar bleek dat niet voldaan werd aan de voorwaarden voor kostenvergoeding werd gecorrigeerd en werden de afspraken indien nodig opgezegd of aangescherpt.

Niet is gebleken dat er in de behandeling van verzoeker of onderneming T een ander beleid is gevoerd dan landelijk werd uitgedragen. Er is steeds op gewezen dat de Belastingdienst niet in staat is om alle bedrijven in de uitzendbranche te controleren. Signalen over concurrenten die verzoeker aanbracht zijn onderzocht of doorgegeven aan de bevoegde inspecteur. Voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel is nodig dat sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen die veroorzaakt wordt door begunstigend beleid of een oogmerk tot begunstiging, terwijl voor deze ongelijke behandeling geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Daarnaast kan het gelijkheidsbeginsel van toepassing zijn indien in een meerderheid van gevallen die met het geval van betrokkene vergelijkbaar zijn, een juiste wetstoepassing achterwege is gebleven (de meerderheidsregel).

Verzoeker is vanwege zijn aanhoudende verzoek om te komen tot afspraken over vaste kostenvergoedingen in contact gebracht met de specialist loonheffingen bij de Belastingdienst/kantoor Venlo, de heer V, en met de regionale projectleider uitzendbranche de heer M. Daaruit zijn de nieuw gemaakte afspraken voortgekomen.

Meer specifiek

Mevrouw E. heeft samen met mevrouw W. met verzoeker/onderneming T een vaststellingsovereenkomst gesloten. Daarin werd afgesproken dat de bestaande afspraak van 6 augustus 1998 werd ingetrokken en dat verzoeker met mevrouw E. contact kon opnemen indien hij hierover afzonderlijke afspraken wilde maken. Op 22 april 2010 nam verzoeker contact op met mevr. E. Hij verwees naar de vaststellingsovereenkomst en verzocht om goed te keuren dat onderneming T een onbelaste onkostenvergoeding van 25 euro mocht verstrekken per overnachting. Het verzoek is akkoord bevonden en de afspraken

over vaste kostenvergoedingen zijn vastgelegd in een brief van 12 november 2010.

In april 2011 startte de Belastingdienst bij onderneming T een boekenonderzoek loonheffingen dat werd uitgevoerd door de heer J. Het rapport werd uitgebracht in mei 2012. Met betrekking tot kostenvergoedingen werd de afspraak gemaakt dat deze vergoed zullen worden op basis van het convenant tussen de Belastingdienst en de uitzendbranche. In een brief van 25 april 2012 stelde verzoeker bij de Belastingdienst de oneerlijke concurrentie aan de orde. Volgens verzoeker maakte de Belastingdienst met andere bedrijven wel afspraken over hoge vaste kostenvergoedingen. In zijn reactie van 11 mei 2012 op het rapport, liet verzoeker weten dat hij niet wilde aansluiten bij afspraken met de uitzendbranche maar een individuele afspraak wilde maken met de Belastingdienst. Hij bleef vasthouden aan de bestaande afspraken inzake vaste kostenvergoedingen. In zijn reactie van 13 juni 2012 verwees de heer J. naar het convenant met de uitzendbranche.

Op 29 juni 2012 liet verzoeker opnieuw weten dat hij vasthield aan de al gemaakte afspraken en dat hij niet wilde aansluiten bij de ABU richtlijnen. Daarna ontstond discussie over de stelling dat geen afspraken meer worden gemaakt door de Belastingdienst. Verzoeker voerde concurrenten aan die wel nog hoge vergoedingen hanteerden. Bijvoorbeeld het rapport boekenonderzoek van een concurrent uit 2012 waarin een bedrag van 31 euro als vaste verblijfskostenvergoeding wordt genoemd. De Belastingdienst merkt daarop op dat daaraan wel voorwaarden worden verbonden wat betreft vastlegging en aantoonbaarheid van het verblijf. Vervolgens vond mailverkeer plaats over concurrenten die wel nog afspraken kunnen maken of hogere vaste vergoedingen hanteren. Op verzoek van verzoeker vond naar aanleiding van het definitieve controle rapport nog een gesprek plaats waar, naast verzoeker en diens adviseur, teamleider W, projectleider uitzendbranche M en de heer J aan deelnamen. Wegens het ontbreken van het gevraagde bewijs ten aanzien van de gemaakte kosten is niet tot nieuwe afspraken gekomen. Wel heeft de heer M de door verzoeker gegeven signalen over concurrenten (laten) toetsen.

Uiteindelijk wordt een klacht ingediend over de ongelijke behandeling. Voor de heer V was dit aanleiding om in gesprek te gaan met verzoeker en diens adviseur. Dit overleg leidde tot afspraken over de kostenvergoedingen, die aansloten bij het Reisbesluit. De heer V verklaart dat de afspraken zijn gemaakt om het geschil met verzoeker te beëindigen. Hij realiseert zich nu dat hij er beter aan had gedaan indien de afspraak was vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst, onder de voorwaarden dat door verzoeker wordt afgezien van verdere klachten, aansprakelijkstellingen of procedures over dit onderwerp.

Verklaring mevrouw E.

De Belastingdienst verstrekke de Nationale ombudsman de verklaring van mevrouw E:

In de jaren dat de casus (speelde; N.o.) was er extra aandacht voor de hoogte van de kostenvergoedingen. Als een vaste kostenvergoeding werd tegengekomen of als er afspraken waren gemaakt dan werden deze opgezegd. Zo is dat ook tegen (onderneming T; N.o.) gezegd. Als we het tegenkomen, dan kijken we er naar. (...) In de jaren waar het over gaat was de vaste onkostenvergoeding bij uitzendbureaus altijd onderwerp van gesprek. Verblijfskosten mogen alleen maar vergoed worden als de werknemer in een hotel/pension overnachtte en niet kon beschikken over een kookgelegenheid. Heel vaak bleek dat de werknemers gehuisvest waren in vakantiehuisjes of op campings. Hierdoor werd er achteraf bij een controle bij een uitzendbureau heel vaak gecorrigeerd. Ook als men een afspraak had over een vaste kostenvergoeding omdat die niet uitbetaald werd waar die voor bedoeld was. Een en ander was als zodanig verwoord in de afspraak uit 1998 en is ook in het controlerapport vermeld. Uit de controle bleek dat (onderneming T; N.o.) een aantal vergoedingen verstrekke die niet overeenstemden met de werkelijkheid. Verder komt uit het controlerapport naar voren dat er toegewerkt werd naar een netto afgesproken loon. (...).

HOE REAGEERDE VERZOEKER?

Verzoeker benadrukte dat het hem tegen de borst stuit dat, ondanks herhaald verzoek om het opnieuw toepassen van de ingetrokken regeling, keer op keer werd meegedeeld en vastgehouden aan het standpunt dat (1) geen nieuwe afspraken meer gemaakt werden en (2) het ABU-convenant op een ieder van toepassing is. Dit terwijl volgens hem kon worden aangetoond dat door de Belastingdienst bij een branchegenoot/concurrent ook na een boekenonderzoek nog van het ABU-convenant afwijkende afspraken werden gemaakt die overeenkwamen met de bij verzoeker en de onderneming ingetrokken afspraak. Dat zowel in het controlerapport als in de vaststellingsovereenkomst niet is gebleken dat er een toezegging is gedaan tot het intrekken van alle afspraken en dat geen afspraken meer zouden worden gemaakt door de Belastingdienst doet er niet aan af dat dit wel degelijk in het gesprek aan de orde is gekomen en voor verzoeker de doorslag heeft gegeven om in te stemmen met het compromis.

NADERE INFORMATIE BELASTINGDIENST

Op verzoek van de Nationale ombudsman reageerde de Belastingdienst op de informatie van verzoeker dat er na het indienen van de klacht toch een afspraak werd gemaakt over de hoogte van de vaste vergoeding voor verblijfskosten, zonder dat daarvoor het gevraagde bewijs werd geleverd. Terwijl dit eerder niet

werd gehonoreerd met verwijzing naar het door de Belastingdienst gevoerde beleid op dit punt, dat kosten aannemelijk gemaakt dienden te worden:

De eerder met de onderneming van verzoeker gemaakte afspraken zijn opgezegd omdat uit controle was gebleken dat de vaste vergoedingen ten onrechte verstrekt werden dan wel dat het daarvoor gevraagde bewijs ontbrak. De heer V heeft weliswaar zonder nadere bewijsvoering, afspraken gemaakt over het bedrag dat belastingvrij vergoed mag worden voor verblijfskosten. Hij is daartoe uiteindelijk gekomen om verzoeker tegemoet te komen. Aan de afspraak zijn voorwaarden verbonden. Die vaste vergoeding mag alleen verstrekt worden bij bepaalde vormen van verblijf waarbij de betreffende uitgaven ook daadwerkelijk gedaan worden. Ten aanzien van de aard en omvang van het verblijf zelf moet het bewijs dan nog wel geleverd worden. Dat is zo ook in de uiteindelijk gemaakte afspraak vastgelegd.

Omdat, na verloop van tijd, in de uitzendbranche niet zozeer de omvang van de vaste vergoeding ter discussie stond, maar veeleer of voldaan werd aan de daarbij horende voorwaarden en het bewijs daarvan, is de heer V uiteindelijk akkoord gegaan met een bedrag van 31 euro als vergoeding voor verblijfskosten.

Aanvullend merkte de Belastingdienst nog het volgende op:

(Verzoeker; N.o.) beschrijft de afspraken over een vaste kostenvergoeding als een “gunstige regeling” die zijn cliënt werd onthouden. Voor het toekennen van een kostenvergoeding is een afspraak daarover met de Belastingdienst niet noodzakelijk. Die afspraak biedt slechts de zekerheid dat de hoogte van de vergoeding fiscaal niet meer ter discussie staat (als bovenmatig zal worden gekwalificeerd). Een afspraak betekent echter niet dat de vergoeding ook in alle gevallen als een (onbelaste) kostenvergoeding zal worden geaccepteerd. Het is geen carte blanche. De afspraak geldt alleen onder de gestelde voorwaarden, daaraan werd zo bleek uit controles in de uitzendbranche veelal niet voldaan. Bonnen, declaraties en facturen van het verblijf blijven ook bij de gemaakte afspraken nog van belang om te kunnen nagaan of het verblijf voldeed aan de gestelde voorwaarden. Indien blijkt dat daar niet aan wordt voldaan leidt dit tot correcties door de Belastingdienst.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

Verzoeker heeft bij de Belastingdienst een klacht ingediend. Kern van die klacht was dat onderneming T op een oneerlijke wijze concurrentie ondervindt doordat de Belastingdienst met betrekking tot een bepaalde onkostenvergoeding (een onbelaste daggeldvergoeding) niet eenduidig handelt en in afwijking van de met onderneming T gemaakte afspraken gunstigere regelingen treft met diens concurrenten. Verzoeker is niet tevreden met de wijze waarop de Belastingdienst de klacht heeft afgehandeld. Hij vindt dat de Belastingdienst bij de afhandeling van de klacht te weinig aandacht heeft besteed aan de specifieke omstandigheden die speelden. Het blijft in zijn beleving bij algemene bewoordingen over de wijze waarop de Belastingdienst normaliter optreedt als het gaat om de fiscale aangelegenheid waarop de klacht ziet (kostenvergoedingen). Verzoeker mist in de klachtbehandeling het daarin betrekken van de betrokken medewerkers van de Belastingdienst die verklaarden dat geen afspraken meer werden gemaakt.

Uitgaande van de kern van de klacht zoals hierboven beschreven, is het begrijpelijk dat de Belastingdienst bij de behandeling daarvan als vertrekpunt heeft genomen een beschouwing over de achtergrond van de problematiek en de 'normale' werkwijze als het gaat om kostenvergoedingen als waar het hier om gaat. Daarbij verklaart de Belastingdienst ook hoe het komt dat in weerwil van de mededeling van de medewerkers van de Belastingdienst dat geen afspraken meer konden worden gemaakt, dergelijke afspraken – en onder welke voorwaarden – toch (nog) voorkwamen bij andere bedrijven. Daarbij gaf de Belastingdienst ook aan dat de capaciteit ontbreekt om alle ondernemingen te beoordelen zodat in voorkomende gevallen sprake kan zijn dat afspraken worden gehanteerd die nog niet zijn beoordeeld. Ook benoemde de Belastingdienst de situatie dat bedrijven vergoedingen toekennen in strijd met de wet, en dat dat de verantwoordelijkheid van die bedrijven is. Bij dit laatste betrok de Belastingdienst, naar de mening van de Nationale ombudsman terecht, de inspanningsverbintenis van de Belastingdienst om zoveel mogelijk toe te zien op een juiste toepassing van de wet- en regelgeving. Ten slotte wees de Belastingdienst op de werkwijze ten aanzien van de door verzoeker aangeleverde informatie over andere bedrijven en dat het vanwege de geheimhoudingsplicht van de Belastingdienst niet mogelijk was daarover specifieke informatie te geven.

In zoverre kan niet worden gezegd dat de klachtafhandeling tekort schiet. De door verzoeker bij de Nationale ombudsman ingediende klacht richt zich hier ook niet tegen.

Waar het om gaat, is dat verzoeker een respons mist op de meer specifieke aspecten van zijn klacht. Met name gaat het er daarbij om dat verzoeker in de klacht uitdrukkelijk aan de orde stelt dat hem door medewerkers van de Belastingdienst is meegedeeld dat afspraken over een onbelaste daggeldvergoeding ook bij andere bedrijven zouden worden opgezegd en dat

daarover geen nieuwe afspraken meer zouden worden gemaakt. Hij merkte daarbij op zich door die mededelingen op het verkeerde been gezet te voelen. In de klachtafhandeling wordt op de discrepantie tussen deze – niet als zodanig door de Belastingdienst weersproken - mededelingen en de werkelijkheid dat feitelijk onder voorwaarden wel afspraken gemaakt konden worden niet wezenlijk ingegaan. In de klachtafhandelingsbrief staat dat de medewerkers die tijdens het boekenonderzoek bij onderneming T hebben aangegeven dat geen afspraken zouden worden gemaakt over onbelaste vergoedingen bij hun mededelingen het convenant met de ABU als uitgangspunt hebben gehanteerd. Maar vervolgens wordt meegedeeld dat de uitgangspunten van het convenant niet in de weg staan aan het maken van afspraken. Dat is niet goed met elkaar te rijmen. Daarnaast ontbreekt dat de Belastingdienst verzoeker erkent in zijn gevoel dat hij door de gedane mededelingen op het verkeerde been is gezet dan wel in zijn onvrede over de omstandigheid dat in weerwil van die mededelingen wel met andere bedrijven afspraken werden gemaakt. Hoewel op dat laatste punt de kanttekening kan worden gemaakt dat daarover uitleg wordt gegeven en kennelijk ook verzoeker de gelegenheid is geboden om – binnen de bestaande kaders - een specifieke afspraak te maken.

Ook is van belang de tijdens het hoorgesprek aan verzoeker gedane mededeling dat gesproken zou worden met de betrokken partijen binnen de Belastingdienst en zo nodig controleambtenaren en leidinggevenden zouden worden benaderd. Tegen die achtergrond had mogen worden verwacht dat in de klachtafhandeling expliciet was neergelegd hoe de betrokken medewerkers in de klachtbehandeling waren betrokken. Dat mevrouw W en mevrouw E (aanvankelijk) niet in de klachtbehandeling zijn betrokken, roept in dit verband ook vragen op. Hiermee voldoet de klachtbehandeling naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet aan het vereiste van goede motivering.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst is gegrond wegens schending van het vereiste van een goede motivering.

SLOTBESCHOUWING

Dit onderzoek geeft aanleiding voor een slotopmerking.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de Belastingdienst – naar aanleiding van de ingediende klacht - uiteindelijk stappen heeft gezet en verzoeker in contact heeft gebracht met de specialist loonheffingen en de regionale projectleider uitzendbranche. Dit leidde er toe dat met verzoeker/onderneming T nieuwe

afspraken zijn gemaakt die voor verzoeker/onderneming T praktisch en uitvoerbaar zijn, en gelden voor de toekomst. Daarmee heeft de Belastingdienst blijk gegeven van een open oog voor de belangen van verzoeker en onderneming T. De omstandigheid dat die afspraak niet naar het verleden werkt, dit tot onvrede van verzoeker, is niet ter beoordeling van de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND/BIJLAGEN

In de brief van 6 augustus 1998 is over 'verblijfskosten' het volgende opgenomen:

Voor verblijfskosten kunnen de navolgende vergoedingen worden verstrekt, voorzover deze niet reeds zijn begrepen in de overnachtingskosten of worden vergoed door de opdrachtgever.

Ontbijt	f 10,-
Lunch	f 15,-
Avondmaal	f 25,-

Op de dag van vertrek, indien dit na 6 uur is, mag alleen een avondmaal worden verstrekt. Op de dag van thuiskomst, indien dit voor 22 uur is, mag geen avondmaal worden verstrekt.

Verder mag er indien de werknemers langer dan 3x24 uur van huis zijn een belastingvrije vergoeding worden verstrekt voor extra consumptieve uitgaven van f 15,- per dag, waarbij op de dag van thuiskomst geen vergoeding mag worden verstrekt.

Deze verblijfskosten van totaal f 65,- kunnen worden vergoed indien aan de bovenvermelde voorwaarden wordt voldaan en indien op declaratiebasis kan worden aangetoond dat de betreffende werknemer daadwerkelijk heeft overnacht.

De bescheiden dienen duidelijk op naam gesteld te zijn, zodat blijkt welke werknemer waar heeft overnacht en gedurende welke periode.