

The logo consists of a large yellow speech bubble pointing to the right. Inside the bubble is a white rounded rectangle containing the text 'de Nationale ombudsman' in a dark blue, sans-serif font. The text is arranged in two lines: 'de Nationale' on the top line and 'ombudsman' on the bottom line. The background of the entire page is a solid yellow color.

de Nationale
ombudsman

Rapport

Publicatiedatum: 4 maart 2015

Rapportnummer: 2015/038

Samenvatting

Verzoeker klaagt over de gang van zaken bij de aanslagregeling inkomstenbelasting 2010, 2011 en 2012. Hij mocht van de Belastingdienst van een aantal belangrijke gesprekken geen geluidsopnamen maken en er gingen meer dingen mis. De onderzochte gedragingen van de Belastingdienst met betrekking tot het maken van geluidsopnamen, de rechtsmiddelenverwijzing, gelegenheid om te reageren op een controlerapport en het aanmerken van een e-mail als bezwaarschrift zijn niet behoorlijk vanwege schending van het vereiste van transparantie en het vereiste van goede informatieverstrekking. Verzoeker had wel zelf melding moeten maken van het feit dat hij geluidsopnamen wilde maken. De Nationale ombudsman verwijst naar de in 2014 opgestelde spelregels voor het maken van geluidsopnamen door burgers bij overheidsinstanties.

Wat is de klacht?

Verzoeker klaagt over de gang van zaken bij de aanslagregeling inkomstenbelasting 2010, 2011 en 2012. Meer specifiek ziet de klacht van verzoeker op de gang van zaken bij het (verzoek tot het) mogen maken van geluidsopnamen. Daarnaast ziet de klacht van verzoeker op de rechtsmiddelenverwijzing.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Verzoeker is taxichauffeur. In zijn aangiften inkomstenbelasting nam hij de resultaten van zijn taxi op als winst uit onderneming. Op 9 oktober 2012 bezocht een medewerker van de Belastingdienst verzoeker op zijn woonadres met het doel een boekenonderzoek in te stellen naar de in de jaren 2010 tot en met 2012 aangegeven resultaten uit de onderneming. Verzoeker nam het gesprek met de belastingmedewerker bij hem thuis op geluidsband op. Verzoeker stelt dat hij niet meer weet of hij dat vooraf aan de belastingmedewerker had medegedeeld. De Belastingdienst nam het standpunt in dat de betrokken geluidsopnames geen rol konden spelen bij de vaststelling van de aanslagen inkomstenbelasting of de afhandeling van het bezwaar omdat vooraf niet was gevraagd om toestemming voor het maken van de opnames.

Het resultaat van het boekenonderzoek werd op 29 januari 2013 aan verzoeker bekend gemaakt door toezending van een exemplaar van het rapport dat van het onderzoek was opgemaakt. Daarbij is hem niet de gelegenheid geboden op het rapport te reageren. De belastingmedewerker meende dat verzoeker het met zijn conclusies eens was. Nadat verzoeker had laten weten het met de conclusies in het rapport niet eens te zijn, kreeg hij alsnog de gelegenheid op het rapport te reageren. Hij heeft zijn bezwaren tegen de voorgenomen correcties uiteindelijk kenbaar gemaakt in een e-mail van 8 maart 2013. De resultaten van het boekenonderzoek waren echter op 25 februari 2013 door de Belastingdienst administratief al in verwerking genomen om te komen tot aanslag. Dit proces kon niet meer worden stopgezet. Om die reden merkte de Belastingdienst de e-mail van 8 maart 2013 van verzoeker aan als een bezwaarschrift tegen de aanslag inkomstenbelasting 2010. Deze aanslag is opgelegd met dagtekening 21 maart 2013.

Met dagtekening 26 april 2013 kreeg verzoeker een brief met de motivering van de uitspraak op het bezwaarschrift. De uitspraak zelf zou verzoeker binnenkort afzonderlijk toegezonden krijgen. In de brief van 26 april 2013 was de mededeling opgenomen dat het mogelijk was tegen deze beslissing in beroep te gaan. Volgens de Belastingdienst stond nadere informatie over de mogelijkheid om in beroep te gaan in een bijlage die was meegezonden met de brief van 26 april 2013. Verzoeker ontkende deze bijlage te hebben ontvangen.

Op 16 mei 2013 ontving verzoeker een verminderingsbeschikking inzake de aanslag inkomstenbelasting 2010. In deze beschikking stond dat het niet mogelijk was daartegen in beroep te gaan.

4. Naar aanleiding van de gang van zaken bij het boekenonderzoek en de behandeling van het bezwaarschrift diende verzoeker een aantal klachten in bij de Belastingdienst. In het kader van de behandeling van (één van) deze klachten vond op 16 juli 2013 een hoorzitting plaats. Tijdens dit hoorgesprek over die klacht vroeg een van de belastingmedewerkers aan verzoeker of hij het gesprek opnam. Toen verzoeker daarop bevestigend antwoordde gaf de belastingmedewerker aan het gesprek niet verder te willen voortzetten tenzij de opname werd beëindigd. De medewerker beriep zich op de huisregels van de Belastingdienst die het maken van beeld- of geluidopnames in een belastinggebouw niet toestaan. Ter toelichting liet hij weten dat de privacy van de betrokken medewerkers door het maken van de opnames in het geding kwam en dat het risico bestond dat de opnames terecht zouden komen op social media. Verzoeker werd bij dit gesprek niet gewezen op mogelijke alternatieven zoals de mogelijkheid om iemand mee te nemen naar de hoorzitting. Bij een hoorgesprek in november 2013 over een andere klacht van verzoeker is dit wel gebeurd. Verzoeker beriep zich op medische redenen voor het opnemen van het gesprek. Hij heeft last van concentratie- en geheugenstoornissen en stelde de Belastingdienst in het bezit van een psychologisch rapport daarover. Verzoeker beëindigde de opnames onder protest. De gemaakte opnames zijn niet betrokken bij de behandeling van de klacht door de Belastingdienst.

Wat was de oorspronkelijke klacht?

5. In diverse brieven heeft verzoeker bij de Belastingdienst klachten ingediend over de gang van zaken bij het boekenonderzoek en de aanslagregeling

De klachten over de gang van zaken bij het boekenonderzoek en de aanslagregeling hadden onder meer betrekking op het volgende:

De Belastingdienst weigerde het maken geluidsopnamen toe te staan ondanks de hiervoor door verzoeker genoemde redenen;

De Belastingdienst weigerde de opname die was gemaakt tijdens het boekenonderzoek te beluisteren;

De Belastingdienst heeft bij de toezending van het controlerapport ten onrechte aangenomen dat verzoeker het met de voorgenomen correcties eens was en hem geen gelegenheid geboden op het rapport te reageren;

De Belastingdienst heeft de e-mail van 8 maart 2013 ten onrechte aangemerkt als bezwaarschrift;

De Belastingdienst heeft onzorgvuldig dan wel onjuist gehandeld ten aanzien van de rechtsmiddelenverwijzing bij de uitspraak op het bezwaarschrift tegen de aanslag inkomstenbelasting 2010.

Welke reactie komt er op de klacht?

6. De Belastingdienst heeft in diverse brieven op de klachten van verzoeker gereageerd. In de brief van 23 december 2013 ging de Belastingdienst (nogmaals) in op de hierboven vermelde klachtonderdelen.

Op het punt van de geluidsopnames bleef de Belastingdienst bij zijn standpunt dat het maken van geluidsopnames in strijd was met de huisregels. De Belastingdienst herhaalde dat verzoeker iemand kon meenemen om de verslaglegging voor hem te verzorgen.

De Belastingdienst gaf aan dat het achteraf bezien beter zou zijn geweest wanneer aan verzoeker de normale termijn van twee weken zou zijn gegeven om te reageren op de conclusies in het rapport van het boekenonderzoek, ook al verkeerde de belastingmedewerker in de veronderstelling dat verzoeker

het met die conclusies eens was.

De Belastingdienst nam voorts het standpunt in dat de e-mail van 8 maart 2013 terecht was aangemerkt als bezwaarschrift dan wel als verzoek om vermindering van de aanslag.

Op het punt van de rechtsmiddelenverwijzing bij de uitspraak op het bezwaar tegen de aanslag inkomstenbelasting 2010 gaf de Belastingdienst aan dat bij de motivering die verzoeker met dagtekening 26 april 2013 had ontvangen een bijlage was meegezonden waarop meer informatie werd verstrekt over de mogelijkheid om in beroep te gaan, zoals de daarvoor geldende termijn en de betrokken beroepsinstantie. De Belastingdienst achtte het verwarrend dat op de verminderingsbeschikking van 16 mei 2013 was vermeld dat geen beroep kon worden ingesteld. Dit was volgens de Belastingdienst overigens niet onjuist omdat het hier ging om een ambtshalve vermindering waartegen geen beroep open stond.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

7. Het onderzoek van de Nationale ombudsman had betrekking op:

de weigering tot het maken van geluidsopnames;

de door de Belastingdienst aan verzoeker verstrekte informatie over de mogelijkheid om beroep in te stellen (de rechtsmiddelenverwijzing);

de gelegenheid om te reageren op het controlerapport en

het aanmerken als bezwaarschrift van verzoekers mail van 8 maart 2013.

Hoe reageerde de Belastingdienst ?

8. Op het punt van de geluidsopnames wees de Belastingdienst op het Programma Veilige Publieke Taak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het kader van dit programma heeft de Belastingdienst huisregels opgesteld en bij de ingang van de kantoren voor iedereen zichtbaar aangebracht. Bij een verzoek tot het maken van beeld- of geluidsopnamen stelt de Belastingdienst zich terughoudend op. Ieder verzoek wordt op zijn eigen merites beoordeeld. Dat betekent dat de betrokken medewerker vraagt naar de achterliggende reden voor het verzoek en dat bij weigering wordt gewezen op mogelijke alternatieven.

9. Op het punt van de rechtsmiddelenverwijzing achtte de Belastingdienst het zelf ook verwarrend dat bij de brief met de motivering was vermeld dat beroep kon worden ingesteld en bij de verminderingsbeschikking dat dit niet mogelijk was. De Belastingdienst wees er op dat de bijlage, die verzoeker niet zou hebben ontvangen, in het dossier van de Belastingdienst wel was aangehecht en volgens de betrokken medewerker ook normaal was verzonden.

10. Ook vond de Belastingdienst het achteraf bezien onjuist dat verzoeker niet direct de gelegenheid had gekregen om op het rapport van het boekenonderzoek te reageren.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Geluidsopnamen

11. Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Dit betekent dat het voor de burger steeds duidelijk is wat zijn positie is in het proces en wat de gevolgen van de stappen van de overheid zijn voor zijn positie daarin.

12. In de huidige samenleving vraagt de mondige burger om een overheid die haar verantwoordelijkheid neemt en zorgt voor verantwoording en transparantie. De overheid zal zich steeds meer transparant en toetsbaar moeten opstellen en zich een open houding moeten aanmeten.

13. Bij een open houding hoort dat burgers op hun verzoek de mogelijkheid krijgen geluidsopnamen van gesprekken te maken, ongeacht wat de reden ervan is. De overheid dient zich te realiseren dat zij voorsprong in kennis heeft op de burger en dat een contactmoment met een medewerker van een overheidsorganisatie als de Belastingdienst 'intimiderend' kan zijn. Voor burgers is het belangrijk om de tijdens het gesprek over en weer verstrekte informatie nog eens rustig na te luisteren via een geluidsopname. De overheid moet daartoe dan wel de gelegenheid bieden. Uitgangspunt is dan ook dat het maken van geluidsopnamen mogelijk moet zijn, tenzij er gegronde redenen zijn om dit te weigeren. De Nationale ombudsman heeft spelregels opgesteld voor het maken van geluidsopnamen door burgers bij overheidsinstanties. Deze zijn hieronder bij Achtergrond opgenomen.

14. In het geval van verzoeker heeft de Belastingdienst niet volgens dit uitgangspunt gehandeld. De Belastingdienst heeft in zijn huisregels een algemeen verbod opgenomen voor het maken van geluidsopnamen. Dit verbod is gebaseerd op algemene omstandigheden zoals de privacy van de medewerkers en de angst dat een gesprek terecht komt op een van de social media. Deze omstandigheden rechtvaardigen een dergelijk generiek verbod niet en dit verbod is dan ook in strijd met het hierboven omschreven vereiste van transparantie.

Bovendien is de Nationale ombudsman van oordeel dat de privacy van een belastingmedewerker bij een gesprek met een belastingplichtige over diens belastingaangelegenheden in het algemeen niet in het geding is en in ieder geval minder zwaarwegend is dan het belang van de belastingplichtige bij het maken van de opnamen.

15. De Belastingdienst behoudt te allen tijde het recht om aan te geven dat niet de geluidsopname, maar de verslaglegging van de Belastingdienst basis is voor de beoordeling van verzoekers aangelegenheden zoals de aangifte en het bezwaarschrift of de diverse klachten. De geluidsopnamen zijn vooral van belang om verzoeker in staat te stellen het over en weer gezegde terug te beluisteren en eventueel ook om te reageren op de verslaglegging die door de Belastingdienst van een gesprek werd gemaakt en aan te geven waar deze volgens hem onjuist is.

16. Wel had van verzoeker mogen worden verwacht dat hij iedere keer van tevoren had duidelijk gemaakt dat hij geluidsopnamen wilde maken. Bovendien mag de Belastingdienst van verzoeker de toezegging vragen en verwachten dat hij de opnames niet zal publiceren op social media of op welke andere wijze dan ook.

17. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Rechtsmiddelenverwijzing, gelegenheid om te reageren en aanmerken als bezwaarschrift

18. Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

19. Zoals de Belastingdienst zelf al heeft aangegeven over de rechtsmiddelenverwijzing, is de wijze waarop de Belastingdienst aan verzoeker informatie heeft gegeven over de mogelijkheid om in beroep te gaan, verwarrend geweest. Werd bij de brief van 26 april 2013 nog geschreven dat beroep mogelijk was, bij de daaropvolgende verminderingsbeschikking van 16 mei 2013 werd vermeld dat dit niet mogelijk was. Zonder nadere toelichting was verzoekers positie onduidelijk en stond niet vast in hoeverre nu wel of niet beroep openstond en waartegen.

20. Ook overigens was de informatie bij de brief van 26 april 2013 onvolledig. Op de brief stond alleen vermeld dat beroep kon worden ingesteld. Volgens de Belastingdienst was met de brief een bijlage meegezonden met nadere informatie over de termijn waarbinnen en de instantie waarbij beroep kon worden aangetekend. Maar verzoeker stelt dat hij deze bijlage niet heeft ontvangen. Achteraf kan niet worden vastgesteld of de betrokken bijlage daadwerkelijk was meegezonden of niet. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is de Belastingdienst in zoverre tekort geschoten in het verstrekken van informatie dat op de brief een verwijzing naar de bijlage ontbrak. Met een dergelijke verwijzing had het verzoeker direct kunnen opvallen indien de bijlage ontbrak.

21. Naar aanleiding van het boekenonderzoek dat de Belastingdienst bij verzoeker had ingesteld, is een rapport opgemaakt. Daarin staan de conclusies die de Belastingdienst heeft getrokken en de daaruit voortvloeiende correcties op de aangifte. De Belastingdienst heeft verzoeker bij het toezenden van het controlerapport niet de gelegenheid geboden om te reageren. Normaal geeft de Belastingdienst daartoe wel de gelegenheid. Daarmee wordt immers de kans kleiner dat correcties ten onrechte worden toegepast. In dit geval heeft verzoeker in eerste instantie niet de gelegenheid gekregen om te reageren omdat de medewerker van de Belastingdienst meende dat hij het met de voorgenomen correcties eens was. Dit bleek echter niet zo te zijn.

22. De Nationale ombudsman vindt dat de Belastingdienst aan een belastingplichtige in beginsel altijd de gelegenheid moet geven om op de voorgenomen correcties te reageren. Dat geldt ook wanneer een belastingplichtige tijdens het boekenonderzoek aangeeft het met de correcties eens te zijn of daartegen geen bezwaren aanvoert. Een consistente gedragslijn met duidelijke informatievoorziening vanuit de Belastingdienst in dezen schept duidelijkheid over de positie van de belastingplichtige in het proces van vaststellen van de aanslag(en). De Belastingdienst moet er rekening mee houden dat een belastingplichtige pas na het boekenonderzoek goed kan overzien wat er tijdens het onderzoek aan de orde is geweest en pas na het onderzoek in staat is om tegenargumenten te formuleren, zoals ook in dit geval is gebeurd. Met deze werkwijze kan worden voorkomen dat de belastingplichtige alleen nog langs de weg van bezwaar kan reageren.

23. Verzoeker heeft zijn bezwaren tegen de correcties die de Belastingdienst wilde toepassen op 8 april 2013 per e-mail naar de Belastingdienst gestuurd. Op dat moment werden de correcties uit het controlerapport al administratief verwerkt in het proces dat moest leiden tot een aanslag. Om toch rekening te houden met verzoekers bezwaren heeft de Belastingdienst de e-mail van 8 april 2013 aangemerkt als een bezwaarschrift tegen de aanslag die kort daarop zou worden opgelegd. De Nationale ombudsman vindt dat de Belastingdienst dit niet had mogen doen zonder met verzoeker te overleggen. In zijn e-mail had verzoeker immers alleen gereageerd op de correcties naar aanleiding van het controlerapport. De Belastingdienst had hem moeten vragen of deze e-mail als bezwaarschrift kon worden aangemerkt. Ook had de Belastingdienst moeten aangeven hoe verzoeker moest handelen wanneer hij nog andere bezwaren had. Door de werkwijze van de Belastingdienst is bovendien onduidelijkheid en verwarring ontstaan over de vraag of de e-mail nu een rechtsgeldig bezwaar was zodat tegen de uitspraak op dat bezwaar, beroep op de belastingrechter openstond. Bij de brief van 26 april 2013 liet de Belastingdienst weten dat beroep mogelijk was en bij de verminderingsbeschikking van 16 mei 2013 gaf de Belastingdienst aan dat beroep niet mogelijk was.

24. De onderzochte gedragingen van de Belastingdienst zijn gelet op het voorgaande niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van de Belastingdienst, is gegrond wegens strijd met het vereiste van transparantie en strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

Aanbeveling

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven te bevorderen dat de Belastingdienst in brieven waarbij een bijlage wordt gesloten, zoals in dit geval de brief van 26 april 2013 met de motivering van de beslissing op een bezwaar, steeds expliciet en met zoveel woorden verwijst naar die bijlage.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

Achtergrond/bijlagen

Spelregels voor het maken van geluidsopnamen

1. Een overheidsinstantie staat het maken van een geluidsopname toe, tenzij er zwaarwegende redenen zijn dit niet te doen. In dat geval biedt zij een alternatief aan.
2. Een overheidsinstantie heeft op de eigen website informatie staan over het opnemen van gesprekken.
3. Een burger maakt van te voren duidelijk dat hij een geluidsopname wil maken.
4. De burger verstrekt aan de overheidsinstantie een kopie van de opname als deze dat wenst (of vice versa als de overheidsinstantie de opname maakt).
5. Noch de burger noch een overheidsinstantie knipt of plakt in een geluidsopname, tenzij dit wordt meegedeeld.
6. Noch de burger noch een overheidsinstantie verstrekt zonder toestemming van de andere partij geluidsopnamen aan derden of maakt deze openbaar.