



Rapport

Rapport over een klacht over de Belastingdienst/Noord/kantoor Groningen.

Datum: 14 juni 2011

Rapportnummer: 2011/177

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop hij tijdens en na een boekenonderzoek door de Belastingdienst is bejegend.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

Verzoeker drijft in de vorm van een besloten vennootschap een makelaardij in onroerende goederen. In de jaren 1999 tot en met 2004 betaalde hij aan derden per kas provisies voor naar hem doorgespeelde opdrachten. Deze provisies werden in die jaren als onkostenpost in de administratie van de BV verwerkt. Zij kwamen op die manier ten laste van de winst van de besloten vennootschap. De naam van de ontvanger van de provisie werd niet geadministreerd.

I Bevindingen

1. Op 12 januari 2005 vond op verzoek van verzoeker een gesprek plaats tussen enerzijds hem en zijn kort daarvoor aangetreden gemachtigde en anderzijds de Belastingdienst.

In dat gesprek stelde verzoeker de Belastingdienst op de hoogte van de geboekte provisies (tot een totaal bedrag van ongeveer € 75.000). Hij en zijn gemachtigde verzochten de Belastingdienst zijn standpunt te geven ten aanzien van de geboekte provisies.

2. In een interne notitie van 18 januari 2005 schreef een ambtenaar van de Belastingdienst het volgende:

"...Mijn gevoel in deze zaak zegt dat door adviseur en belastingplichtige heel serieus hiermee wordt omgegaan, ze komen het zelf melden. Dit terwijl de overigen in de branche deze kosten wellicht onder reclamekosten o.i.d. boeken en daarmee volledige aftrek hebben (onze collega's in deze branche schijnen niet eens van betalingen van deze provisies/steekpenningen op de hoogte te zijn). De kans dat bij een controle dit wordt ontdekt, is daarom misschien nog wel kleiner dan het winnen van de hoofdprijs in de loterij..."

3. Op 8 juli 2005 stelde de Belastingdienst bij verzoeker een boekenonderzoek in. Op 27 februari 2006 werd het rapport van het boekenonderzoek uitgebracht.

Als aanleiding voor het instellen van het boekenonderzoek noemde het rapport het verzoek van verzoeker aan de Belastingdienst om een standpunt te geven over de geboekte provisies. Tijdens het onderzoek bleek dat een deel van de geboekte provisies was

verantwoord op door verzoeker bijgehouden lijsten. Van de niet op de lijsten verantwoorde provisies bleek slechts een zeer gering deel aannemelijk te kunnen worden gemaakt. De Belastingdienst achtte het daarna nog resterende deel van € 38.526 niet aannemelijk en nam het standpunt in dat dit bedrag (als winstuitdeling) aan verzoeker zelf ten goede was gekomen. De Belastingdienst was voornemens daarover vennootschapsbelasting na te vorderen en dividendbelasting na te heffen met een bestuurlijke boete van 50% van de belasting.

Het boekenonderzoek leidde tevens tot nog andere correcties. Daarop werd een bestuurlijke boete van 25% toegepast.

4. Verzoeker was het niet eens met de aangekondigde boetes. Hij stelde zich op het standpunt dat sprake was van "vrijwillige inkeer".

Op 30 oktober 2007 liet de Belastingdienst weten bereid te zijn de provisies aan te merken niet als winstuitdeling maar als loon en voorts akkoord te gaan met beperking van de boete van 50% (op de na te heffen loonbelasting) tot een bedrag van € 1.500. De Belastingdienst merkte daarbij op zich te kunnen vinden in de stelling dat in feite sprake was van vrijwillige inkeer. Verzoeker diende het beroep bij de rechtbank in te trekken.

5. De gemachtigde verklaarde op 28 november 2007 dat verzoeker akkoord ging met verlaging van de "in de naheffingsaanslagen loonheffing nrs. (...) begrepen boete(n)" tot een bedrag van € 1.500. Tevens trok hij het beroep bij de rechtbank in.

6. Tussen verzoeker en de Belastingdienst ontstond discussie over de inhoud van de afspraak over de boete. Verzoeker stelde zich op het standpunt dat was overeengekomen alle boetes in de loonbelasting, dus ook de boetes van 25%, terug te brengen tot in totaal niet meer dan € 1.500. Verzoeker merkte op dat hij dáár van ook was uitgegaan in zijn correspondentie met de Belastingdienst. De Belastingdienst hield vast aan de tekst in zijn brief van 30 oktober 2007 dat alleen de boetes van 50% zouden worden beperkt tot € 1.500 en dat de boetes van 25% daarnaast in stand zouden blijven.

7. Op 8 april 2008 vond een bespreking plaats tussen verzoeker en diens gemachtigde en de Belastingdienst. De gemachtigde van verzoeker maakte van die bespreking een verslag. Hierin is onder meer opgenomen dat de Belastingdienst erkent tijdens het boekenonderzoek fouten te hebben gemaakt en dat de ontvanger zich zal onthouden van verdere invorderingsmaatregelen. Ook werd vastgelegd dat de boetes bij de loonheffing alsnog werden beperkt tot € 1.500.

De Belastingdienst bracht op 6 mei 2008 op dit verslag enkele correcties aan.

De Belastingdienst schreef onder meer dat niet is toegezegd dat er geen verdere invorderingsmaatregelen zouden worden genomen. Wel kon, aldus de Belastingdienst, uitstel van betaling worden verleend voor het bestreden deel van de opgelegde aanslagen.

8. Op 27 juli 2009 diende verzoeker een klacht over de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën in bij de Belastingdienst/Noord. Hij gaf aan dat na zijn melding van het probleem met de boekhouding de ellende begon met stress ,onbegrip en vele slapeloze nachten. Hij schreef in zijn brief verder:

"...Wij ontvingen een schrijven van de belastingdienst dat de heren W. en F. een boekenonderzoek wilden doen bij ons op kantoor. Ik heb toen alles klaargelegd en van al hetgeen relevant zou kunnen zijn een kopie in tweevoud gemaakt, immers ik had niets en dan ook niets te verbergen. Nu we 5 jaar verder zijn rest er maar één conclusie namelijk dat eerlijkheid door de belastingdienst wordt gestraft. De briefwisseling en telefoongesprekken tussen de (gemachtigde; N.o.) en belastingdienst waren toen al volop in gang. Nadat het naar ons toe onbeschoft gedragende duo heren W. en F. klaar waren met hun boekenonderzoek zouden wij twee weken moeten wachten op de rapportage. Dit duurde meer dan een halfjaar. De rapportage was eindelijk binnen en voorzien van allerlei boetes en veroordelingen.

(...)

Maar goed het duo W. en F. haalden nog meer onbetamelijke streken uit. Ik moest maar even zeggen aan wie ik de provisie betaalde, dit werd op nogal intimiderende wijze van mij gevorderd. De afspraak was dat ik daar geen mededelingen over zou doen, hetgeen de beide heren bekend was. Ook werd er zomaar gezegd dat ik de provisie niet heb uitgekeerd maar in eigen zak heb gestoken. Mijn mond viel open van de beschuldiging. Maar inmiddels kwamen de aanslagen binnen.

(...)

Op een bepaald moment moest ik een gesprek aangaan met het duo W. en F. bij (de gemachtigde; N.o.) op kantoor. Nadat ik al zoveel ellende over mij heen had gekregen, wilde ik hier niet bij aanwezig zijn. Maar (de gemachtigde; N.o.) vond dat het goed was. Dus de moeite maar genomen. Oog in oog stond ik met dit tuig, kon ze wel een knal verkopen. Zegt die W. ineens dat hij het gevoel had dat ik geld achterover had gedrukt. Waar haalt hij die opmerking vandaan? Ik kookte bijna en (de gemachtigde; N.o.) zijn mond viel open. Ook werd mij fijntjes medegedeeld dat mijn dossier vergeleken en bekeken werd als het VINKENSLAG dossier. Ik werd dus vergeleken met woonwageneigenaren? Ik heb destijds mijn hele boekhouding ter beschikking gesteld, overal in tweevoud copies van gemaakt, hun voorzien van koffie en koeken en dit duo met fatsoen behandeld. Kon mij niet herinneren dat er ME voor de deur stond en begreep ook dat de kampbewoners geen boekhouding hadden en dan zo'n opmerking plaatsen. Het belangrijkste van deze was dat ik zelf het probleem had aangegeven en volgens mij ging het bij Vinkenslag net even iets anders..."

Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat de Belastingdienst of het ministerie schriftelijk op de klacht hebben gereageerd. In reactie op het toegezonden verslag van bevindingen liet de Belastingdienst de Nationale ombudsman alsnog weten dat hij verzoeker op 31 juli 2009 had geschreven dat de brief van verzoeker niet als afzonderlijke klacht in behandeling werd genomen, dat de inhoud al met de Belastingdienst was besproken en dat de brief aan het Ministerie van Financiën was doorgezonden.

9. Op 23 juni 2010 wendde verzoeker zich met een klacht tot de Nationale ombudsman. Hij klaagde over:

- de intimiderende wijze waarop de belastingcontrole heeft plaatsgevonden
- het verhogen van de aanslagen met een boete
- het eenzijdig terugkomen door de Belastingdienst op gemaakte afspraken
- het nemen van invorderingsmaatregelen terwijl om uitstel van betaling was verzocht in verband met lopende bezwaarprocedures
- de lange duur van de controle en de bezwaarprocedures.

10. Op daartoe strekkende vragen van de Nationale ombudsman stuurde verzoeker op 21 juli 2010 nog de volgende informatie:

"...De getroffen invorderingsmaatregelen hadden betrekking op de naheffingsaanslag loonheffingen (...) dagtekening 27 december 2005. Tegen deze aanslag is door de accountant van belanghebbende bezwaar gemaakt, waarbij tevens verzocht is om uitstel van betaling. Omdat het controlerapport op dat moment nog niet gereed was (officieel is het controlerapport pas op 10 oktober 2006 aan belanghebbende verzonden) is het bezwaar aanvankelijk niet gemotiveerd.

De invorderingsmaatregelen bestonden uit het sturen van aanmaningen. Bij belanghebbende is ook een deurwaarder verschenen om beslag te leggen op belanghebbende zijn bezittingen. De deurwaarder heeft na het houden van ruggespraak met de belastingdienst afgezien van zijn voornemen tot beslaglegging (e.e.a. zou op een misverstand berusten..."

11. Omdat de door verzoeker genoemde klachtonderdelen nog niet alle als klacht aan de Belastingdienst waren voorgelegd, stuurde de Nationale ombudsman de klacht van verzoeker door naar de Belastingdienst/Noord/kantoor Groningen.

12. In een brief van 2 september 2010 aan verzoeker merkte de Belastingdienst op dat de diverse klachtonderdelen naar zijn mening alle al eerder aan de orde waren geweest. De Belastingdienst bood nog wel de mogelijkheid van een nieuw gesprek met verzoeker en

diens gemachtigde maar toen verzoeker op dat aanbod niet inging, beschouwde de Belastingdienst de kwestie als afgehandeld.

13. Op 29 september 2010 wendde verzoeker zich via zijn gemachtigde opnieuw tot de Nationale ombudsman. Hij klaagde over de bejegening door de beide ambtenaren die het onderzoek hadden ingesteld en over de vergelijking met een woonwagenkamp.

Ook klaagde verzoeker over de houding van de Belastingdienst inzake de afspraak over de bestuurlijke boetes bij de naheffingsaanslagen.

Verder klaagde verzoeker over een gebrek aan coördinatie tijdens het boekenonderzoek en over de duur daarvan en van de daarop volgende bezwaarprocedure.

14. De Nationale ombudsman legde de klacht voor aan de Belastingdienst/Noord en stelde deze in de gelegenheid daarop te reageren.

De Belastingdienst reageerde daarop in eerste instantie met het voorstel met verzoeker in gesprek te gaan teneinde de klacht langs die weg op te lossen.

Nadat verzoeker had aangegeven daarop niet te willen ingaan, liet de Belastingdienst de Nationale ombudsman onder verwijzing naar de reeds in diens bezit zijnde stukken weten voor zichzelf geen rol meer te zien weggelegd in het onderzoek.

II Beoordeling

15. Verzoeker klaagt over de bejegening door de Belastingdienst tijdens en na het boekenonderzoek dat de Belastingdienst heeft ingesteld naar aanleiding van verzoekers vraag over de boekhoudkundige verwerking van door hem betaalde (deels anonieme) provisiebedragen. Verzoeker klaagt er daarbij in het bijzonder over dat:

- de controle op intimiderende wijze plaatsvond,
- de Belastingdienst volgens verzoeker terugkwam op gemaakte afspraken,
- diverse aanslagen na het boekenonderzoek werden opgelegd met een bestuurlijke boete,
- de Belastingdienst invorderingsmaatregelen nam terwijl om uitstel van betaling was verzocht in verband met een bezwaarschrift,
- het boekenonderzoek en de bezwaarprocedure te lang hebben geduurd.

16. Voor de beoordeling van verzoekers klacht is allereerst van belang dat verzoeker zich, op advies van zijn nieuwe adviseur, eigener beweging heeft gewend tot de Belastingdienst met de vraag naar het oordeel van de Belastingdienst over de wijze waarop hij door hem betaalde provisies in de boekhouding had verwerkt. Verzoeker mocht verwachten dat de

Belastingdienst zakelijk en correct zou reageren, met respect voor het feit dat verzoeker zijn handelwijze zelf aan de Belastingdienst had voorgelegd. Hij heeft de Belastingdienst daarmee immers in de gelegenheid gesteld de boekingen te beoordelen en ontoelaatbare gevolgen voor de belastingheffing te herstellen.

17. Het instellen van een boekenonderzoek past binnen de aldus van de Belastingdienst te verwachten reactie. De Belastingdienst kon zich bij uitstek langs die weg een oordeel vormen over de gedane betalingen en de verwerking in de administratie.

Verzoeker heeft het onderzoek echter ervaren als intimiderend. De namens de Belastingdienst optredende ambtenaren hebben daarbij uitlatingen gedaan die verzoeker als grievend heeft ervaren. Zo hebben zij, aldus verzoeker, een vergelijking getrokken met een onderzoek bij een woonwagenkamp en hem ervan beschuldigd de bedragen waarop de boekingen zagen, deels in eigen zak te hebben laten vloeien. Ook heeft verzoeker de wijze waarop om informatie werd gevraagd, ervaren als intimiderend. De Belastingdienst heeft geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht die dit weerspreken. De Belastingdienst heeft daarentegen erkend dat bij het onderzoek fouten zijn gemaakt, overigens zonder daarbij te beschrijven welke fouten de Belastingdienst daarmee op het oog had.

18. Ambtenaren van de Belastingdienst dienen zich tegenover de belastingplichtige te allen tijde respectvol te gedragen en zich te onthouden van grievende opmerkingen of veronderstellingen. Dat geldt in het bijzonder voor controleambtenaren die bij een ondernemer thuis of op diens bedrijf een boekenonderzoek instellen. Het is de uitsluitende taak van de controleambtenaren om de boekhouding zakelijk te beoordelen en hun bevindingen neer te leggen in een controlerapport. Zij dienen zich daarbij strikt zakelijk te gedragen. Indien de ondernemer onvoldoende meewerkt of benodigde informatie niet verstrekt, dienen zij zich te beperken tot het noemen van de mogelijke consequenties die de wet daaraan verbindt. Intimidatie en emotionele druk moeten steeds worden vermeden. Het is niet aan de controleambtenaar om op welke wijze dan ook te doen blijken van zijn mening over het doen en laten van de belastingplichtige.

19. In het onderhavige geval gold dat eens te meer nu verzoeker zelf melding had gemaakt van zijn twijfel omtrent de juistheid van bepaalde boekingen. Van de Belastingdienst had verwacht mogen worden dat de controleambtenaren nauwkeurig dienovereenkomstig waren geïnstrueerd en dat ze zich in dit geval bijzonder nauwgezet aan de hierboven geformuleerde norm zouden houden.

Met de door verzoeker beschreven en door de Belastingdienst niet weersproken gang van zaken is naar het oordeel van de Nationale Ombudsman de Belastingdienst op dit punt jegens verzoeker ernstig tekort geschoten. Daarmee hebben zij afbreuk gedaan aan het vertrouwen dat verzoeker mocht hebben op een faire reactie op zijn vraag naar de aanvaardbaarheid van de boekingen in zijn administratie.

20. Verzoeker stelt dat de Belastingdienst eenzijdig is teruggekomen op een gemaakte afspraak over de hoogte van de toe te passen boetes bij de op te leggen naheffingsaanslagen.

De Nationale ombudsman onderschrijft de stelling van verzoeker op dit punt niet. In de brief van 30 oktober 2010 waarin de Belastingdienst zijn voorstel inzake de boete voor het eerst op schrift zet, is duidelijk sprake van het matigen van de boete van 50% in de loonbelasting. Deze formulering sluit andere boetes dan die voor de geboekte provisies uit. Het aldus geformuleerde voorstel van de Belastingdienst is ook in overeenstemming met de vaststelling dat feitelijk sprake was van vrijwillige inkeer. Dit gold immers alleen voor de geboekte provisies. Verzoeker heeft niet doen blijken van een eerder akkoord tussen hem en de Belastingdienst dat ook de andere boetes omsloot.

21. De Nationale ombudsman acht ook de klacht van verzoeker dat diverse aanslagen zijn opgelegd met een boete niet terecht. Er was geen geldige reden om het opleggen van boetes voor de bevindingen bij het boekenonderzoek achterwege te laten. Wel is de Nationale Ombudsman van oordeel dat de Belastingdienst eerder rekening had moeten houden met de omstandigheid dat in feite sprake was van vrijwillige verbetering ten aanzien van de verwerking van de provisies. Het is te begrijpen dat verzoeker het voornemen om een boete van 50% op te leggen voor een kwestie die hij eigener beweging bij de Belastingdienst had gemeld in ernstige mate als onredelijk heeft ervaren.

22. De Nationale ombudsman acht ook niet onbegrijpelijk dat de Belastingdienst invorderingsmaatregelen heeft genomen lopende de behandeling van het verzoek om uitstel van betaling voor de opgelegde naheffingsaanslagen loonbelasting. Er is geen regel die zich daartegen verzet. Het bezwaarschrift en het verzoek om uitstel van betaling stonden alleen in de weg aan het nemen van onherroepelijke invorderingsmaatregelen voor het bestreden bedrag van de aanslag en/of de boete voordat op het bezwaarschrift zou zijn beslist. Niet is gebleken dat de Belastingdienst daartoe is overgegaan. Na ruggespraak heeft de Belastingdienst daarentegen juist besloten af te zien van beslaglegging.

23. De Nationale ombudsman is wel van oordeel dat het boekenonderzoek en de bezwaarprocedure te lang hebben geduurd. De eerste dag van het boekenonderzoek was 8 juli 2005. Het rapport werd ruim zeven maanden later, op 27 februari 2006, uitgebracht. Op 29 november 2007 heeft verzoeker zijn beroep bij de rechtbank tegen de boetebeschikking ingetrokken. De besluitvorming heeft derhalve twee jaar en enkele maanden in beslag genomen.

De Belastingdienst heeft geen redenen aangevoerd voor deze lange duur.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat een dergelijke periode voor onderzoek en besluitvorming zonder aanwijsbare bijzondere redenen de grenzen van de redelijkheid

overschrijdt. Dat geldt ook voor zover de vertraging mede te wijten mocht zijn geweest aan het optreden van verzoeker. Van de Belastingdienst mag verwacht worden dat hij maatregelen neemt om een kwestie als deze in aanvaardbare tijd af te ronden, zodat de betrokken ondernemer zijn aandacht zo snel mogelijk weer volledig aan zijn ondernemersactiviteiten kan geven.

24. Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in dat overheidsinstanties burgers als mens respecteren en hen beleefd behandelen.

De Belastingdienst heeft met de wijze van optreden tijdens en na het boekenonderzoek niet gehandeld zoals van hem op grond van het vereiste van een correcte bejegening had mogen worden verwacht.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Noord/kantoor Groningen, is gegrond wegens schending van het vereiste van behoorlijke bejegening.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 30 september 2010 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van verzoeker, ingediend door mr. W. de Jong uit Beilen, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Noord/kantoor Groningen.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. De Belastingdienst/Noord heeft de Nationale ombudsman geen inhoudelijke reactie op de klacht doen toekomen. Wel heeft de Belastingdienst de Nationale ombudsman op diens verzoek verslagen van getuigenverhoren toegezonden. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen. De reactie van de Belastingdienst gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te passen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

- de brief van 23 juni 2010 met bijlagen van verzoeker
- de brief van 21 juli 2010 met bijlagen van verzoeker
- het verzoekschrift met bijlagen

2

2010.11138

de Nationale ombudsman