



# Rapport

Rapport betreffende een klacht over de Belastingdienst/Limburg

**Datum: 24 november 2011**

**Rapportnummer: 2011/348**

## Klacht

Verzoeker klaagt er over dat een medewerkster van de Belastingdienst/Limburg die de Belastingdienst/FIOD tijdens een opsporingsonderzoek heeft bijgestaan:

1. als inspecteur navorderingsaanslagen heeft opgelegd aan belastingplichtigen die uit het opsporingsonderzoek naar voren kwamen;
2. hem niet heeft meegedeeld dat zij al vóór de vrijgave aan de Belastingdienst/Limburg van de tijdens het opsporingsonderzoek in beslag genomen stukken, op de hoogte was van de resultaten van het opsporingsonderzoek.

## Bevindingen en beoordeling

### Algemeen

#### I Bevindingen

1. Een inspecteur van de Belastingdienst/Limburg (hierna: X) was in ieder geval sinds eind 2009 betrokken bij een opsporingsonderzoek van de Belastingdienst/FIOD (hierna: FIOD). Zij was door de FIOD ingeschakeld in verband met haar specifieke kennis van buitenlandproblematiek en buitenlandse rechtsvormen. Zij was niet aangesteld als bijzonder opsporingsambtenaar. X had tijdens haar deelname aan het opsporingsonderzoek toegang tot alle informatie van de FIOD, die op dat onderzoek betrekking had. In het onderzoek kwam (onder meer) de firma Z naar voren. Verzoekers cliënt Y was bij de firma Z betrokken als uiteindelijk gerechtigde en feitelijk leidinggevende.
2. De officier van justitie van het Functioneel Parket gaf op 26 juli 2010 toestemming tot vrijgave aan de Belastingdienst van de stukken van het opsporingsonderzoek naar de firma Z.
3. X en verzoeker hadden op 20 december 2010 een bespreking over de afwikkeling van het verzoek van de firma Z tot inkeer. Verzoeker uitte tijdens het gesprek zijn vermoeden dat de Belastingdienst gedurende lange tijd niet op het verzoek om inkeer reageerde, omdat hij van de resultaten van het opsporingsonderzoek op de hoogte was.
4. Verzoeker liet X bij brief van 3 januari 2011 onder meer het volgende weten:  
  
"Ik wil graag aannemen dat u, persoonlijk, eerst na 26 juli 2010 met het strafrechtelijk onderzoek bij (de firma Z; N.o.) bekend bent."
5. X reageerde niet op de hiervoor onder 4. door verzoeker geponeerde aanname.

6. X legde (navorderings)aanslagen op aan de firma Z en een aantal andere partijen dat bij het opsporingsonderzoek van de FIOD was betrokken. In ieder geval bij de firma Z gebeurde dit met een verlengde navorderingstermijn.

7. Verzoeker wendde zich bij brieven van 7 februari 2011, 14 maart 2011 en 18 april 2011 met klachten tot de Belastingdienst. Verzoeker klaagde er over dat X tijdens de bespreking op 20 december 2010 had gezwegen over het feit dat zij al vóór 26 juli 2010 op de hoogte was van de resultaten van het onderzoek van de FIOD. Volgens verzoeker wist X dat hij er van uitging, dat X eerst vanaf 26 juli 2010 op de hoogte was van de resultaten van het onderzoek.

Verder klaagde verzoeker er over dat X ook na zijn brief van 3 januari 2011 daarover

zweeg. Verzoeker stelt dit onbehoorlijk te vinden omdat hij op het verkeerde been werd gezet. Verder berichtte hij het onbehoorlijk te vinden dat X - in hetzelfde dossier - eerst optreedt als opsporingsambtenaar voor de FIOD en later als inspecteur aanslagen oplegde. Er werken bij de Belastingdienst zoveel mensen dat het geen probleem mag zijn er voor te zorgen dat twee verschillende personen de betreffende functies c.q. handelingen verrichten. Kennelijk is het voor de Belastingdienst te veel moeite de schijn van functiescheiding op te houden, aldus verzoeker.

8. De Belastingdienst reageerde bij brieven van 30 maart 2011 en 3 mei 2011 op verzoekers klachten. De Belastingdienst liet in zijn brief van 30 maart 2011 onder meer het volgende weten:

"Elke opsporingsdienst in Nederland kan zich tijdens een opsporingsonderzoek laten bijstaan door deskundigen, deskundigen "inhuren". De FIOD heeft (X; N.o.), als inspecteur werkzaam bij de Belastingdienst/Limburg/(...), ingehuurd in verband haar specifieke kennis van buitenlandproblematiek en buitenlandse rechtsvormen. Daarmee is zij nog geen opsporingsambtenaar. De informatie die zij tijdens het opsporingsonderzoek vergaart en de gegevens waarmee zij in aanraking komt, mag zij daarna als inspecteur niet (zomaar) gebruiken. Dat mag zij pas nadat de verantwoordelijke officier van justitie die informatie en gegevens vrijgeeft voor fiscale doeleinden. Dat is tevens de ingebouwde waarborg, zodat opsporingsinformatie niet zomaar gebruikt kan worden voor andere dan opsporingsdoeleinden.

In casu is de situatie niet anders dan hierboven geschetst. De relevante waarborgen zijn in acht genomen. En juist vanwege die waarborgen heeft zij u niet kunnen meedelen, dat zij eerder kennis droeg van het opsporingsonderzoek. Die kennis droeg zij immers niet als inspecteur, maar als ingehuurde deskundige. Zij kon tot het moment van vrijgave door de officier van justitie niets met die kennis. Abstraherend van de persoon van X had de inspecteur die kennis derhalve niet. Dat X na haar werkzaamheden ten behoeve van het opsporingsonderzoek tevens ook heffingswerkzaamheden verrichtte ten aanzien van

belastingplichtigen die in het betreffende onderzoek naar voren zijn gekomen, kan ik bezwaarlijk als onbehoorlijk karakteriseren.

Conclusie: naar mijn stellige overtuiging is X niet onbehoorlijk geweest in haar optreden als inspecteur."

9. In aanvulling op de hierboven vermelde brief deelde de Belastingdienst verzoeker bij brief van 3 mei 2011 onder meer nog het volgende mee:

"Zoals reeds in mijn antwoord van 30 maart 2011 staat vermeld is (X; N.o.) als deskundige bij het opsporingsonderzoek betrokken geweest. Dat houdt in dat (X; N.o.) daarbij verworven kennis in het geheel niet mag toepassen in haar functie als heffingsambtenaar bij de Belastingdienst. Zij mag alleen kennis van de onderzoeksresultaten van het strafrechtelijk onderzoek toepassen die met toestemming van de officier van justitie worden vrijgegeven vanaf het moment van vrijgave van deze gegevens. De door u daarbij geconstateerde negatieve invloed op de functiescheiding is mijns inziens niet aan de orde gezien de getoonde professionaliteit met betrekking tot de feitelijke gang van zaken gedurende het heffingsproces.

Bovendien is het aan de Belastingdienst om te beslissen welke medewerkers worden ingezet in het kader van de inkeerregeling."

10. Verzoeker kon zich niet verenigen met de reactie van de Belastingdienst en wendde zich derhalve bij brief van 19 mei 2011 tot de Nationale ombudsman. Verzoeker wijst op de functiescheiding tussen de Belastingdienst en het openbaar ministerie. Op grond hiervan staat niet alle informatie die het openbaar ministerie heeft, ter beschikking van de Belastingdienst. Deze informatie mag pas aan de Belastingdienst worden overgedragen als de officier van justitie zo beslist. Volgens verzoeker wordt deze functiescheiding feitelijk teniet gedaan als ambtenaren van de Belastingdienst door het openbaar ministerie worden ingeschakeld bij opsporingsonderzoek. Ter bescherming van die functiescheiding is het daarom volgens verzoeker van belang, belastingambtenaren niet bij opsporingsonderzoek te betrekken, danwel geen belastingambtenaren bij het opsporingsonderzoek te betrekken, die later als inspecteur belastingaanslagen gaan opleggen ten aanzien van dezelfde belastingplichtigen die in het eerdere opsporingsonderzoek waren betrokken. Dit geldt temeer als bij zodanig opsporingsonderzoek ambtenaren worden ingeschakeld die inspecteur zijn in de regio waar het strafrechtelijk onderzoek wordt verricht, alsmede later, als inspecteur van de Belastingdienst, aanslagen op gaat leggen. Tot welke misverstanden zodanig optreden leidt, blijkt volgens verzoeker uit het zwijgen door X ter gelegenheid van de bespreking op 20 december 2010, dat zij persoonlijk reeds vóór 26 juli 2010 bekend was met de resultaten van het opsporingsonderzoek. Verzoeker stelt dat ter voorkoming van dergelijke misverstanden en ter waarborging van de functiescheiding, de Belastingdienst iemand anders dan X, met de aanslagregeling had moeten belasten. Verzoeker liet verder weten het onjuist te vinden dat X ter gelegenheid van de bespreking

op 20 december 2010 of na de ontvangst van zijn brief van 3 januari 2011 niet zou kunnen of zou mogen meedelen dat zij reeds voor de vrijgave van de inbeslaggenomen stukken op 26 juli 2010 op de hoogte was van de resultaten van het opsporingsonderzoek. Verzoeker stelt dat het feit dat X de door haar vóór 26 juli 2010 opgedane kennis niet in haar hoedanigheid als inspecteur mocht gebruiken, niet betekent dat zij daarvan later, nadat de informatie door de officier van justitie was vrijgegeven, eerlijk mededeling zou mogen doen.

11. In reactie op de klacht liet de Belastingdienst de Nationale ombudsman bij brief van 14 juli 2011 weten hoofdzakelijk te willen volstaan met een verwijzing naar zijn hiervoor onder 8. en 9. vermelde brieven.

Verder liet de Belastingdienst onder meer nog weten:

"Klacht 1: de beklagde medewerkster (X; N.o.) trad tijdens het opsporingsonderzoek van de FIOD niet op als inspecteur, maar als ingehuurd deskundige. In een latere fase van het proces legt zij als inspecteur navorderingsaanslagen op. Dat zijn twee totaal verschillende hoedanigheden. Het één staat aan het ander niet in de weg. Daarnaast bepaalt de Belastingdienst als organisatie (middels haar leidinggevenden) wie welk werk doet. Daarbij speelt integriteit een grote rol.

Ik acht klacht 1 ongegrond.

Klacht 2: verwijzend naar mijn opmerkingen onder klacht 1 kan de inspecteur niet vertellen dat zij reeds eerder, vanuit een andere bevoegdheid, op de hoogte was van bepaalde informatie. Ook niet nadat de officier van justitie die informatie heeft vrijgegeven voor fiscale doeleinden. Die twee verschillende hoedanigheden waarin de persoon (X; N.o.) heeft opgetreden, verhinderen dat. De inspecteur, het bestuurs-orgaan, had die kennis niet eerder dan na de vrijgave.

Naar mijn overtuiging getuigen de gedragingen van (X; N.o.) juist van een hoge mate van integriteit, door niet te vertellen dat ze als persoon, maar in een andere hoedanigheid (als ingehuurde deskundige) op de hoogte was van de betreffende informatie.

Ik acht ook klacht 2 wederom ongegrond."

12. Verzoeker liet bij brief van 25 juli 2011 in reactie op het standpunt van de Belastingdienst weten zich daarmee niet te verenigen. Hij persisteerde bij zijn klachten.

**13. In reactie op het verslag van bevindingen berichtte X, dat volgens haar tijdens de bespreking tussen haar en verzoeker op 20 december 2010 niet door verzoeker is gevraagd naar haar rol in het opsporingsonderzoek.**

## **II Beoordeling**

14. Verzoeker klaagt er over dat een medewerkster van de Belastingdienst/Limburg (hierna: X) deelnam aan een opsporingsonderzoek van de Belastingdienst/FIOD (hierna: FIOD), waar onder meer de firma Z een rol in speelde, en X later als inspecteur (navordering)aanslagen opgelegde jegens onder andere de firma Z.

15. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat de houding van overheidsinstanties tegenover de partijen en het onderwerp van de zaak vrij moet zijn van vooringenomenheid en vooroordeel. Dit impliceert onder meer dat een overheidsinstantie zich actief opstelt om iedere vorm van een vooropgezette mening te vermijden.

16. Vaststaat dat X tijdens haar deelname aan het opsporingsonderzoek toegang had tot alle informatie van de FIOD, die op dat onderzoek betrekking had. In het onderzoek

kwam (onder meer) de firma Z naar voren. Verder staat vast dat X (navorderings)aanslagen oplegde jegens de firma Z en andere bij het opsporingsonderzoek betrokken partijen.

17. De Belastingdienst/Limburg (hierna: de Belastingdienst) berichtte in reactie op de klacht dat X handelde in twee totaal verschillende hoedanigheden. De één staat de ander niet in de weg. Daarnaast bepaalt de Belastingdienst als organisatie (middels haar leidinggevendenden) wie welk werk doet. Daarbij speelt integriteit een grote rol, aldus de Belastingdienst. Hij achtte derhalve de klacht niet gegrond.

18. Het staat de Belastingdienst en de FIOD vrij om medewerkers van de Belastingdienst in te schakelen bij onderzoeken door de FIOD. Het FIOD-onderzoek kan leiden tot strafrechtelijke vervolging. De officier van justitie van het Functioneel Parket heeft de leiding over het opsporingsonderzoek en waakt daarbij over de rechten van de burgers die daarbij betrokken zijn. Dat betekent onder meer dat die officier beslist welke gegevens uit het onderzoek wel en niet worden vrijgegeven. Die waarborgen zijn illusoir als dezelfde medewerker van de Belastingdienst, zoals in dit geval X, na haar deelname aan het opsporingsonderzoek van de FIOD ook (navorderings)aanslagen oplegt jegens partijen die in het FIOD-onderzoek naar voren kwamen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat dit niet juist is. X had namelijk tijdens haar deelname aan het opsporingsonderzoek toegang tot alle informatie die op dat onderzoek betrekking had. Uit dat onderzoek kwam ook de firma Z naar voren. Door de inzet van X zowel in het FIOD-onderzoek als in de rol van oplegger van de aanslag maakt dat de Belastingdienst niet actief iedere vorm van een vooropgezette mening bij het opleggen van de (navorderings)aanslagen heeft vermeden. Het had op de weg van de Belastingdienst gelegen om een andere medewerker voor de aanslagregelingen aan te wijzen om zo in ieder geval alle schijn van eventuele vooringenomenheid te voorkomen. De Belastingdienst handelde dan ook in dit geval in strijd met het verbod op vooringenomenheid. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

19. In aanmerking genomen de bovenvermelde overweging, acht de Nationale ombudsman het niet meer relevant een oordeel uit te spreken over het tweede klachtonderdeel namelijk dat de Belastingdienst verzoeker niet heeft meegedeeld dat X al vóór de vrijgave door de officier van justitie aan de Belastingdienst van de tijdens het opsporingsonderzoek in beslag genomen stukken, op de hoogte was van de resultaten van het opsporingsonderzoek.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Limburg, is gegrond, wegens strijd met het verbod op vooringenomenheid.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

## **Onderzoek**

Op 23 mei 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van RÖMKENS fiscale advocatuur uit Maastricht, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Limburg.

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/Limburg verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van X gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## **Informatieoverzicht**

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

- het verzoekschrift van 19 mei 2011**
- de reactie van de Belastingdienst bij brief van 14 juli 2011**
- informatie van verzoeker bij brief van 25 juli 2011**