

Rapport

Vaststellingsovereenkomst Een onderzoek naar het niet langer gestand doen van een vaststellingsovereenkomst door de Belastingdienst. Oordeel Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Belastingdienst gegrond.

Publicatiedatum
24 december 2014
Rapportnummer
2014/225

Samenvatting

De Nationale ombudsman acht het redelijkheidsvereiste geschonden nu de Belastingdienst de vaststellingsovereenkomst zoals eerder aangeboden niet langer gestand wil doen terwijl de grondslag voor de vaststellingsovereenkomst een bedrag aan te veel betaalde inkomstenbelasting inhoudt.

Wat is de klacht?

De klacht van de heer Bremer¹ ziet op de situatie dat de Belastingdienst de vaststellingsovereenkomst zoals aangeboden in de brief van 10 november 2009 niet meer gestand wil doen.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

1. In mei 2003 heeft de heer Bremer verzocht om vermindering van diverse, ambtshalve vastgestelde aanslagen die ten name van hemzelf en gelieerde BV's waren opgelegd. Aan dit verzoek is tegemoetgekomen met dien verstande dat niet verder is teruggedaan dan vijf jaren, dat wil zeggen tot en met 1998. Hierover heeft de heer Bremer zich in 2007 en 2008 beklaagd bij de staatssecretaris van Financiën.

2. De Staatssecretaris van Financiën heeft op 17 juli 2009 gereageerd op een brief waarin de heer Bremer opnieuw aandacht vraagt voor ambtshalve vermindering van diverse aan hem en diverse gelieerde vennootschappen opgelegde aanslagen vennootschapsbelasting, omzetbelasting, inkomstenbelasting en vermogensbelasting. De Staatssecretaris geeft aan dat hij na nadere bestudering van het dossier in weerwil van zijn beslissing in 2007 aanleiding heeft gevonden om met de inspecteur contact op te nemen, hem te vragen het verzoek van de heer Bremer alsnog in overweging te willen nemen en de inspecteur heeft gevraagd om de mogelijkheden te bekijken in hoeverre op het verleden kan worden teruggekomen. De reden hiervoor baseert de Staatssecretaris op het ontbreken van een duidelijke in de tijd gelimiteerde termijn voor het aanleveren van de aangiften (1993 tot en met 1998) en overige bewijsstukken in de brieven uit 1996 en 1999. Hij merkt nog wel op dat het aangiftegedrag van de heer Bremer en de vennootschappen, zowel in het verleden als nu, aan de inspecteur ruimte biedt om terughoudend om te gaan met de jaren waarover te laat, dan wel nog geen aangifte is gedaan. Ook geeft de Staatssecretaris aan dat de heer Bremer genoeg zal moeten nemen met de mogelijkheden die de inspecteur in het licht van het vorenstaande nog ziet. Hoewel de Staatssecretaris het begrijpelijk vindt dat de heer Bremer in de eerste jaren van dit conflict er wellicht van uit is gegaan dat de zaken uiteindelijk in zijn voordeel zouden worden opgelost. Als de heer Bremer teveel belasting heeft betaald, moet dat onder normale omstandigheden tijdig worden rechtgetrokken. De heer Bremer heeft volgens de Staatssecretaris, ondanks eventuele economische en financiële tegenslagen, echter wel erg veel tijd gebruikt voordat hij de vereiste gegevens daarvoor beschikbaar stelde. Dat werkt nu in zijn nadeel. De Staatssecretaris geeft aan dat de inspecteur over de verdere afwikkeling van het dossier rechtstreeks contact met de heer Bremer zal opnemen.

3. In het kader van de discussie over de belastingschulden heeft de Belastingdienst aan verzoeker per brief van 10 november 2009 een vaststellingsovereenkomst aangeboden. Daarin staat onder meer het volgende:

"(...)

Vennootschapsbelasting

(...)

Er is daarom geen reden om een verdere ambtshalve vermindering te verlenen over de jaren 1993 tot en met 1997

Inkomstenbelasting

Bij een nadere beschouwing over de jaren 1996 en 1997 blijkt dat er een bedrag van totaal €71.160,- door verzoeker is te ontvangen. Hierbij is rekening gehouden met hetgeen aan loonbelasting volgens aangifte is afgedragen - in verband met verrekening van loonheffing - wat er daadwerkelijk is betaald op de ambtshalve aanslagen en wat uiteindelijk op aangifte aan belasting is terug te geven.

(...)

Ik ben bereid om € 71.160,- inkomstenbelasting aan u terug te betalen

onder de volgende voorwaarden:

- U ziet af van verdere stappen met betrekking tot de belastingjaren waarvan de bezwaar- en beroepstermijnen zijn verstreken. Het uit te keren bedrag vormt een finale kwijting van alle, uit belastingmiddelen voortvloeiende verplichtingen over de oudere jaren voor:

(...verzoeker, zijn echtgenote en alle gelieerde vennootschappen)

- het bedrag wordt door de Belastingdienst aan u, in de vorm van een kostenvergoeding uitbetaald.

Er wordt door de Belastingdienst/ Ontvanger geen (eventuele openstaande) aanslagen met dit bedrag verrekend.

- door beide partijen wordt een vaststellingsovereenkomst getekend.

Uw reactie

Ik verzoek u om voor 24 november 2009 te reageren. Indien u nog vragen hebt, kunt u mij hiervoor telefonisch en/of schriftelijk benaderen. Na uw reactie zullen wij een afspraak maken voor de verdere afwikkeling.

Hoogachtend,

(namens de inspecteur)."

4. Op 25 januari 2010 schrijft de Belastingdienst aan de heer Bremer dat naar aanleiding van de opdracht van de Staatssecretaris nogmaals is onderzocht of er ruimte was voor verdere belastingteruggaven. De Belastingdienst vindt daarbij twee aspecten van belang. Het eerste is dat het onderzoek niet zo ver gaat dat de aanslagregeling c.q. besluitvorming over teruggaven in volle omvang overgedaan moet worden. De behandeling wordt marginaal getoetst waarbij met name wordt gekeken of er sprake is van duidelijke ongerijmdheden en/of onjuistheden. Deze aanpak past bij de ambtshalve toetsing. Het tweede aspect is dat relevante gegevens nog maar in beperkte mate in het dossier en/of archief aanwezig zijn. Dit is deels veroorzaakt doordat er indertijd veelal geen aangiften zijn gedaan en anderzijds doordat stukken in de loop der jaren zijn gezuiverd. Tijdens het onderzoek is de Belastingdienst gestuit op een fax en brief van respectievelijk 15 en 16 november 1999 van de Belastingdienst gericht aan de toenmalige adviseur van de heer Bremer, waarin een ultimatum wordt gesteld voor het indienen van de aangiften vennootschapsbelasting 1993 tot en met 1998. Met deze stukken was de Staatssecretaris volgens de Belastingdienst bij zijn besluit niet bekend. Hierdoor komt zijn verzoek tot mogelijk verdere belastingteruggaven in een ander licht te staan. Verder heeft de Belastingdienst geconstateerd dat er in de jaren 1996 en 1997 loonbelasting is ingehouden en afgedragen waarmee geen rekening is gehouden met de vaststelling van de aanslagen inkomstenbelasting over die jaren. Met betrekking tot de belastingheffing ten aanzien van de

verschillende BV's is de Belastingdienst tot de conclusie gekomen dat deze aanslagen niet apert te hoog zijn vastgesteld. Er zijn zelfs redenen te veronderstellen dat deze aanslagen per saldo tot een te laag bedrag zijn vastgesteld. In de brief van 10 november 2009 heeft de Belastingdienst de bevindingen medegedeeld en voorgesteld om met een finale teruggaaf van € 71.160 tot een afronding te komen. Hierop hebben de Belastingdienst en de heer Bremer op 1 december 2009 weer met elkaar gesproken. De heer Bremer blijft van mening dat de aanslagen vennootschapsbelasting te hoog zijn vastgesteld. Verder blijft hij van mening dat er nog bedragen in depot bij de ontvanger moeten staan. In die mening werd de heer Bremer gesterkt doordat de verminderingen van de aanslagen inkomstenbelasting 1998 tot en met 2003 niet tot terugbetalingen hebben geleid. De Belastingdienst heeft in het gesprek op 1 december 2009 toegezegd die aspecten nog (maals) te onderzoeken. Voor wat betreft de vennootschapsbelasting blijft de Belastingdienst bij de conclusie dat er geen ruimte is om de aanslagen vennootschapsbelasting ambtshalve te verminderen.

Na onderzoek is er gebleken dat er geen sprake is van gelden in depot bij de ontvanger. Het komt er kortweg op neer dat het merendeel van de aanslagen welke in 2005 verminderd zijn, niet of niet geheel betaald waren. Een vermindering heeft dan geen terugbetaling tot gevolg. Alles op een rijtje gezet komt de Belastingdienst tot de conclusie dat de heer Bremer geen gelden meer te verwachten heeft van de Belastingdienst. De Belastingdienst begrijpt dat dit voor de heer Bremer een teleurstelling zal zijn. Anderzijds hoopt de Belastingdienst, nu alles is gedaan wat redelijkerwijs mogelijk is om duidelijkheid te geven over het verleden, dat de heer Bremer dit verleden ook zal kunnen afsluiten. Omdat er in 1999 wel degelijk een termijn is gesteld om de aangiften tot 1998 in te leveren, zijn er formeel geen gronden aanwezig waarop de Belastingdienst teruggaven over 1996 en 1997 kan baseren. De Belastingdienst blijft desondanks bij het voorstel dat in de brief van 10 november 2009 is gedaan. Dat geldt ook met de daarbij geformuleerde voorwaarden dat de teruggaven moeten worden gezien als finale afrekening en dat daarmee de oude jaren definitief afgedaan zijn. De Belastingdienst verzoekt de heer Bremer op korte termijn aan te geven of hij met dat voorstel akkoord gaat.

5. Op 16 november 2010 schrijft de Belastingdienst aan de heer Bremer in reactie op een brief van 29 augustus 2010 waarin de heer Bremer zijn standpunt nader heeft toegelicht, dat de Belastingdienst nog altijd het standpunt huldigt dat er geen recht is op het verder verminderen van betaalde of openstaande aanslagen. Desondanks bestaat er bereidheid om, gezien de bijzondere omstandigheden, het eerder genoemde compromisvoorstel van 10 november 2009 gestand te doen. De omstandigheid dat er weer aanmaningen zijn gezonden wegens het niet tijdig aangifte doen voor de aangifte Inkomstenbelasting 2009 ten name van de heer Bremer zelf en één van de vennootschappen, is aanleiding geen verdere coulance toe te passen. De heer Bremer wordt in de gelegenheid gesteld om voor 10 januari 2011 te reageren. Indien het voorstel wordt afgewezen of niet binnen de gestelde termijn door de heer Bremer of zijn adviseur wordt gereageerd zal de Belastingdienst zich definitief op het op het standpunt stellen dat er geen redenen zijn voor verdere verminderingen en wordt het dossier gesloten.

6. De Belastingdienst schrijft op 19 november 2010 aan de toenmalige adviseur van de heer Bremer onder meer dat er formeel geen ruimte is voor verdere verminderingen. Toch is er onderzocht of er ruimte was voor belastingteruggaven. Deze ruimte heeft de Belastingdienst beperkt tot die gevallen waarin er duidelijk sprake is van ongerijmdheden en/of onjuistheden. Daar waar slechts sprake is van onduidelijkheden of het ontbreken van onderliggende stukken kan geen sprake zijn van verminderingen of teruggaven. Op grond van dit uitgangspunt is inmiddels een jaar geleden, in de brief van 10 november 2009 een compromisvoorstel gedaan tot terugbetaling van een bedrag van € 71.160. Sindsdien zijn er verschillende besprekingen geweest, brieven gewisseld en is inzage in het dossier verleend. Bij deze gelegenheden heeft de heer Bremer aangegeven dat naar zijn mening er wel reden is tot verdere verminderingen van aanslagen en recht bestond op hogere teruggaven. Vervolgens gaat de Belastingdienst in op de brief van de gemachtigde van 24 september 2010. Zoals eerder aangegeven is

de Belastingdienst bereid geweest te onderzoeken of er aanleiding was tot nadere verminderingen. Gezien de gebrekkige wijze waarop in de loop der jaren aan de aangifteplicht is voldaan en het tijdsverloop, bevat het dossier niet meer alle relevante stukken. Volgens de Belastingdienst is de stelling van de gemachtigde dat dit niet tegen de heer Bremer kan werken omdat hij nimmer heeft aangegeven dat het dossier voor hem gesloten is, niet juist. Door het tijdig indienen van aangiften en/of bezwaarschriften had volgens de Belastingdienst de heer Bremer het moment van sluiten van het dossier kunnen beïnvloeden. De hoogte van het compromisvoorstel is gebaseerd op de afgedragen loonheffing welke niet in de aanslag inkomstenbelasting werd verrekend. Met betrekking tot alle andere aanslagen en verrekeningen bestaan zoveel vragen en onzekerheden dat de Belastingdienst niet bereid is hierop terug te komen. Het voorstel heeft de Belastingdienst als compromisvoorstel aangeduid omdat de Belastingdienst bereid is dit bedrag zonder verrekening met openstaande aanslagen uit te betalen. Daar staat tegenover dat dit een netto-bedrag is, dus geen rentevergoeding en bedoeld als finale kwijting. De Belastingdienst blijft van mening dat er geen recht is op, en overigens ook geen reden is tot, het verder verminderen van betaalde of openstaande aanslagen. Desondanks is de Belastingdienst bereid om, gezien de bijzondere omstandigheden, het eerder genoemde compromisvoorstel gestand te doen. De heer Bremer wordt nogmaals, voor een laatste keer, in de gelegenheid gesteld om hierop te reageren.

7. Op 3 februari 2011 reageert de Belastingdienst op een (hernieuwd) verzoek om ambtshalve verminderingen. In die brief staat samengevat dat de Belastingdienst aan het verzoek tot terugbetaling van, naar de mening van de heer Bremer, te veel betaalde belasting niet tegemoet komt. Formeel is er geen ruimte voor verdere verminderingen. Vanuit coudance-overwegingen heeft de Belastingdienst naar mogelijkheden gezocht om de heer Bremer tegemoet te komen. Daarbij is het voor de Belastingdienst van doorslaggevend belang dat de fiscale problemen worden opgelost en vertrouwen ontstaat dat die problemen zich in de toekomst niet meer voor zullen doen. Zoals meerdere keren is aangegeven ligt de kern van de problematiek volgens de Belastingdienst in het niet of niet tijdig doen van aangiften. De Belastingdienst meent dat de coudance-grondslag voor het compromisvoorstel van 10 november 2009 inmiddels daaraan was ontvallen. Toch heeft de Belastingdienst het aanbod tot in de brief van 16 november 2010, ruim een jaar later, herhaald. In de laatste brief heeft de Belastingdienst als uiterste termijn de heer Bremer de gelegenheid geboden om voor 10 januari 2011 het voorstel te accepteren. Deze termijn is door de heer Bremer genegeerd (hij heeft de brief pas op 13 januari 2011 ter behandeling aan zijn adviseur gegeven). De reactie van de adviseur geeft volgens de Belastingdienst aan dat de heer Bremer het niet eens is met het geboden bedrag. De Belastingdienst constateert daaruit dat het compromisaanbod niet is geaccepteerd en er geen overeenkomst tot stand is gekomen. Hiermee sluit de Belastingdienst de behandeling van het dossier af en zal niet tegemoet komen aan het verzoek tot verdere verminderingen.

8. Bij brief van 10 mei 2012 reageert de Belastingdienst op een brief van 10 april 2012 van de gemachtigde van de heer Bremer. Daarin staat onder meer dat de Belastingdienst het idee heeft dat er sprake is van een herhaling van zetten omdat de inhoud van de brief van de gemachtigde teruggrijpt op de inhoud waar de Belastingdienst op 10 juni 2011 de laatste brief al over heeft geschreven.

9. Op 7 juni 2012 heeft de gemachtigde van de heer Bremer en de diverse vennootschappen een klacht ingediend bij de Belastingdienst over (de gang van zaken rond de) afwijzing van de (verdere) verzoeken om ambtshalve vermindering. Bij brief van 24 september 2012 heeft de Belastingdienst de klacht ongegrond verklaard en aangegeven geen aanleiding te zien om over te gaan tot verdere ambtshalve vermindering buiten de vijfjaarstermijn. Daarnaast kan volgens de Belastingdienst niet uit de stukken worden opgemaakt dat de discussie met de heer Bremer door een belastingambtenaar abrupt en ten onrechte is beëindigd.

10. Op 9 februari 2013 heeft zijn gemachtigde namens de heer Bremer en een aantal vennootschappen

een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman over de Belastingdienst in Hilversum. Meer specifiek ging de klacht over de afhandeling door de Belastingdienst van de discussie over de belastingschuld van de heer Bremer, zijn echtgenote en diverse gelieerde vennootschappen over de jaren 1993-1998.

11. Op 27 januari 2014 heeft de Nationale ombudsman telefonisch contact opgenomen met de Belastingdienst en gevraagd of de Belastingdienst bereid is de aangeboden vaststellingsovereenkomst zoals omschreven in de brief van 10 november 2009 van de Belastingdienst alsnog gestand te doen.

12. Op 6 februari 2014 heeft de Belastingdienst laten weten daartoe niet bereid te zijn, onder meer niet omdat de acceptatietermijn onbenut is verstreken.

13. In de brief van 17 februari 2014 heeft de Nationale ombudsman als volgt over de klacht geoordeeld:

"(...) acht de Nationale ombudsman het te billijken dat de Belastingdienst de discussie over de belastingschuld over de jaren 1993 – 1998 niet langer wilde voortzetten. Er zijn voldoende redenen om vast te stellen dat een ambtshalve vermindering niet mogelijk zou zijn. De Nationale ombudsman vindt dan ook niet dat de Belastingdienst de discussie te abrupt heeft beëindigd. De Belastingdienst heeft in zijn brief van 10 november 2009 het voorstel gedaan om te komen tot een vaststellingsovereenkomst. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft de Belastingdienst daarmee een ruimhartig standpunt ingenomen. In dezelfde brief constateert de Belastingdienst immers dat mogelijk niet in de inkomstenbelasting is afgerekend over een fiscale onttrekking en een debetstand op de rekening-courant bij een van de besloten vennootschappen. De Belastingdienst had voor die bedragen ook een beroep kunnen doen op de mogelijkheid van interne compensatie waarbij een negatieve correctie op de aanslag wordt weggestreept tegen een positieve correctie.

De Nationale ombudsman is bereid nader onderzoek in te stellen bij de Belastingdienst naar dit standpunt. De reden hiervoor is dat de Nationale ombudsman argumenten aanwezig acht die tot een ander standpunt zouden kunnen voeren.

Alvorens een dergelijk onderzoek in te stellen wil de Nationale ombudsman echter zekerheid van de kant van (...; No: de heer Bremer) dat hij (nu wel) bereid is een vaststellingsovereenkomst met de Belastingdienst te sluiten onder aanvaarding van de voorwaarden zoals opgenomen in de brief van 10 november 2009 van de Belastingdienst."

14. De gemachtigde van de heer Bremer heeft per brief van 3 maart 2014 in reactie op de brief van de Nationale ombudsman van 17 februari 2014 laten weten dat de heer Bremer nog altijd bereid is tot het sluiten van de vaststellingsovereenkomst zoals verwoord in de brief van 10 november 2009.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

15. Per e-mail van 6 maart 2014 heeft de Nationale ombudsman ten behoeve van het nadere onderzoek (nogmaals) naar de redenen van de Belastingdienst gevraagd om de vaststellingsovereenkomst niet meer gestand te doen.

Hoe reageerde de Belastingdienst?

16. In reactie hierop verwijst de Belastingdienst naar de klachtafhandelingsbrief van 24 september 2012 en daaraan voorafgaande brieven van de Belastingdienst van 10 mei 2012 en 3 februari 2011 waarvan de inhoud hiervoor is weergegeven.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

17. Het redelijkheidsevereiste houdt in dat overheidsinstanties de verschillende belangen tegen elkaar

afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

18. In het compromisvoorstel van 10 november 2009 heeft de Belastingdienst aangegeven dat de heer Bremer recht heeft op een teruggaaf van een bedrag aan afgedragen loonheffing dat niet, zoals gebruikelijk is, in de inkomstenbelasting is verrekend. Daarmee heeft de heer Bremer € 71.160 te veel aan inkomstenbelasting afgedragen.

19. De omstandigheid dat er achteraf, althans na het aanbieden van de vaststellingsovereenkomst, nog altijd onduidelijkheden en vragen bestaan over andere aanslagen dan in de vaststellingsovereenkomst genoemd waarmee de Belastingdienst volgens bijvoorbeeld het leerstuk van interne compensatie belasting had kunnen heffen maken niet dat er een wijziging is in het bedrag aan te veel afgedragen inkomstenbelasting. Ook de omstandigheid dat de Staatssecretaris mogelijk een beslissing heeft genomen op basis van een onvolledig dossier maakt dit niet anders. Dit zijn omstandigheden die de Belastingdienst bekend hadden kunnen en moeten zijn ten tijde van het aanbieden van de vaststellingsovereenkomst.

20. Vaststaat dat na het vervallen van de door de Belastingdienst gestelde fatale termijn van 10 januari 2011 voor het accepteren van de Belastingdienst er feitelijk niets is veranderd in de verschuldigde belasting zoals vermeld in de vaststellingsovereenkomst. De heer Bremer mocht er daarmee op vertrouwen dat hij € 71.160 te veel aan inkomstenbelasting heeft betaald. Daarmee is de enige reden voor het vervallen van de vaststellingsovereenkomst het laten verstrijken van een gestelde termijn voor aanvaarding.

21. Nu de vaststellingsovereenkomst gaat over aanslagen die onherroepelijk vaststaan en de heer Bremer vanwege de inhoud van de vaststellingsovereenkomst erop mocht vertrouwen dat door hem € 71.160 te veel aan inkomstenbelasting was betaald, belet alleen het verstrijken van de termijn de totstandkoming van de overeenkomst. Afgezien van de begrijpelijke wens van de Belastingdienst om na de langdurige en uitvoerige correspondentie het dossier af te willen sluiten, had de vaststellingsovereenkomst kijkend naar de inhoud op ieder ander moment gesloten kunnen worden. Het gaat immers niet om een vaststellingsovereenkomst over een geschil dat op een andere manier beslecht had kunnen worden, zoals door een rechterlijk oordeel.

22. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman kan de Belastingdienst, bij een belangenafweging tussen het belang van de belastingplichtige dat bestaat in het terugontvangen van teveel betaalde inkomstenbelasting ten opzichte van het belang van de Belastingdienst om een dossier te sluiten mogelijk met inachtneming van voorbij gegane mogelijkheden tot juiste belastingheffing, niet in redelijkheid tot de conclusie komen de vaststellingsovereenkomst niet langer gestand te doen.

De onderzochte gedraging is derhalve niet behoorlijk. Dit is voor de ombudsman reden voor het doen van een aanbeveling.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst is gegrond wegens schending van het redelijkheidsvereiste.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de Minister van Financiën gelet op het voorgaande in overweging te bevorderen dat de Belastingdienst de vaststellingsovereenkomst zoals vermeld in de brief van 10 november 2009 alsnog gestand doet.

De Nationale ombudsman,
mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman
gefingeerde naam