



Rapport

Datum: 22 oktober 2002
Rapportnummer: 2002/324

Klacht

1. Verzoeker klaagt erover dat het Bureau Heffingen te Assen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij brief van 19 april 2001 het door hem namens een aantal cliënten ingediend verzoek van 16 maart 2001 tot uitstel van indiening van de mineraalaangifte over het jaar 2000, ongemotiveerd, heeft afgewezen.

2. Verzoeker klaagt verder over de wijze waarop hij telefonisch te woord is gestaan door medewerkers van het Bureau Heffingen te Assen op 2 april 2001, 9 april 2001, 12 april 2001, 20 april 2001 en 17 mei 2001. In dit verband klaagt hij er in het bijzonder over dat de medewerkers hem niet de benodigde inlichtingen omtrent het onder 1. genoemde verzoek tot uitstel konden verstrekken en voorts hebben geweigerd hem door te verbinden met één van de juristen van het Bureau Heffingen.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de afwijzing van het verzoek om uitstel

Inleiding

1. Op 16 maart 2001 verzocht verzoeker, een accountants- en belastingadviesbureau, namens circa tachtig cliënten, het Bureau Heffingen te Assen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) om verlenging van de termijn voor het doen van aangifte van de mineralenheffingen voor het heffingsjaar 2000 en het daarbij behorende rapport van bevindingen (zie ook Achtergrond, onder 1.). Verzoeker onderbouwde zijn verzoek om uitstel door te stellen dat hij door capaciteitsproblemen niet in staat was de aangiften vóór de uiterste inleverdatum, te weten 1 september, in te dienen. Verzoekers kantoororganisatie, de personele bezetting en de planning van werkzaamheden waren afgestemd op het opmaken van de (reguliere) aangiften inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting, die gelijkelijk verdeeld over de maanden januari 2001 tot en met februari 2002 ingediend mochten worden. Ten behoeve van deze belastingaangiften diende eerst de jaarrekening te worden opgemaakt. Het was efficiënt indien de mineralenaangifte werd opgesteld nádat de jaarrekening 2000 gereed was.

2. Het Bureau Heffingen wees de verzoeken om uitstel bij brief van 19 april 2001 af. Het Bureau Heffingen liet in deze brief weten dat de regel is dat de mineralenaangifte binnen negen maanden na afloop van het aangiftejaar door de aangifteplichtige moet zijn ingediend bij het Bureau Heffingen, en dat de inspecteur ter zake geen uitstel verleent. Voorts deelde het Bureau Heffingen in de afwijzingsbrief mee dat het niet verlenen van uitstel tot het doen van aangifte door de inspecteur met zich meebracht dat aan de aangifteplichtige ook geen uitstel tot het overleggen van het rapport van bevindingen werd gegeven.

3. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat het Bureau Heffingen zijn verzoek om uitstel, ongemotiveerd, heeft afgewezen.

a. met betrekking tot de inhoud van het oordeel

1. Verzoeker liet nog weten dat het Bureau Heffingen blijkbaar in sommige gevallen, in tegenspraak met hetgeen is vermeld in de brief van 19 april 2001, wél uitstel verleent. Het Bureau Heffingen had immers in maart 2001 overleg gevoerd en een principeakkoord bereikt met de Vereniging van Accountants- en Belastingadviesbureaus (VLB) over uitstel van de mineralenaangifte. Zo al gesproken kon worden van een motivering van de afwijzing van 19 april 2001, was aan deze motivering in de wetenschap van het bovenstaande elke grond vervallen.

2. De Minister van LNV deelde in reactie op de klacht mee deze niet gegrond te achten. De motivering van de afwijzing was weliswaar kort, maar niet onduidelijk. Voorts deelde de Minister mee dat een heffingplichtige op grond van artikel 10, tweede lid van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR; zie Achtergrond, onder 2.) aangifte dient te doen binnen een door de inspecteur gestelde termijn van ten minste een maand na afloop van het tijdvak. Bij de wijziging van de Meststoffenwet in 1997 is de aangiftetermijn die gebruikelijk was bij de toenmalige Overschotheffing (1 februari) voor de nieuwe mineralenheffingen voor landbouwbedrijven, gelet op de uitgebreidere administratie en na overleg met onder meer de overkoepelende organisaties van accountants- en boekhoudkantoren verlengd tot 1 september. Door deze verlenging is rekening gehouden met de bedrijfsvoering van kantoren die aangiften voor een groot aantal heffingplichtigen verzorgen, zoals dat van verzoeker.

Een verdere verlenging van de termijn wordt, behoudens in individuele evidente gevallen, niet wenselijk geacht. Juist door het indienen van een aangifte krijgt de heffingplichtige inzicht in de mineralenstroom op zijn bedrijf. Wordt dit inzicht nog later verkregen dan 1 september, dan wordt de mogelijkheid tot bijsturing van de mineralenstroom in het volgende kalenderjaar bemoeilijkt. Dit is strijdig met de doelstelling van de Meststoffenwet die beoogt de nadelige gevolgen van een mineralenoverschot terug te dringen. Hoge werklast bij accountant- en boekhoudkantoren is ook in het verleden nooit reden geweest uitstel te verlenen voor het doen van aangifte.

De Minister merkte verder op dat het principeakkoord met de VLB, waarop verzoeker doelde, nooit tot stand was gekomen, aangezien de Minister van LNV hiervoor niet de vereiste toestemming had verleend. Wel was aan sommige cliënten van de VLB uitstel verleend voor het doen van aangifte, doch dit betroffen alle slachtoffers van de mond- en klauwzeercrisis.

De Minister deelde verder nog mee dat het feit dat verzoeker de werkzaamheden op zijn kantoor tracht te spreiden, niet een omstandigheid is waarmee de inspecteur van Bureau

Heffingen rekening hoeft te houden. De inspecteur voert als beleid dat alleen in overmachtsituaties die de heffingsplichtige zelf betreffen uitstel kan worden verleend voor de aangifte.

Daarnaast hecht de inspecteur er aan het rapport van bevindingen bij de aangifte te ontvangen. In het door een accountant opgestelde rapport van bevindingen wordt onder meer de koppeling gelegd tussen de financiële boekhouding en de mestboekhouding. Deze gegevens vormen een onderdeel van de totale controle-inspanningen die verricht worden door Bureau Heffingen, de Algemene Inspectie Dienst (AID) en de accountant. Een signalering in het rapport van bevindingen kan ertoe leiden dat Bureau Heffingen een aangifte met extra aandacht controleert, of dat de AID een bedrijfscontrole uitvoert. Het niet tijdig indienen van een rapport van bevindingen leidt derhalve tot vertraging in de totaal te verrichten controle-inspanning. Deze vertraging is niet gewenst omdat Bureau Heffingen er naar streeft, nu de eerste ervaringen zijn opgedaan met de behandeling van de aangiften voor de heffingsjaren 1998 en 1999, het traject van de controle te versnellen. De doelstelling is de aangiften voor het jaar 2000 binnen een kalenderjaar na ontvangst te controleren. Dat is ook in het belang van de heffingsplichtige zelf, mede gelet op de in artikelen 43 en volgende van de AWR opgenomen mogelijkheid van verrekening, aldus de Minister.

3. Verzoeker liet in reactie op het standpunt van de Minister van LNV onder meer weten dat het Bureau Heffingen niet had mogen volstaan met één afwijzing op de circa tachtig ingediende verzoeken om uitstel. Op zijn minst had bij de verschillende heffingsplichtigen moeten worden verzocht om nadere informatie omtrent diens individuele situatie teneinde te kunnen oordelen of sprake was van een geval waarin uitstel mogelijk was. Voorts benadrukt verzoeker dat de accountant voor een belangrijke taak van het indienen van de mineralenaangifte en het opstellen van het rapport van bevindingen slechts een beperkte tijd heeft. Vanwege deze beperkte tijd dient verzoeker te kiezen tussen óf een zeer beperkte verklaring afgeven, óf meer tijd uittrekken voor de controles waardoor echter de uiterste inleverdatum niet wordt gehaald.

4. Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat het Bureau Heffingen een vast beleid voert ten aanzien van het al dan niet verlenen van uitstel voor het doen van de mineralenaangifte. Alleen in overmachtsituaties wordt uitstel verleend. In een interne werkinstructie van het Bureau Heffingen is vastgelegd dat van een overmachtsituatie kan worden gesproken in de volgende gevallen:

sterfte naaste familie/ernstige langdurige ziekte; natuurramp/brand waarbij administratie verloren is gegaan; AID/rechter heeft administratie in beslag genomen of de administratie ligt, in verband met faillissement, bij de curator; overmachtsituaties, die landelijke problemen veroorzaken, zoals in 2001 het geval was met mond- en klauwzeer (zie Achtergrond, onder 3., ad 5.2.1). Expliciet wordt in paragraaf 5.2.2 van de werkinstructie vermeld dat onder meer drukke werkzaamheden, sterfte/ziekte van de accountant of

ontbrekende gegevens geen reden tot uitstel vormen.

5. Het voormelde beleid van het Bureau Heffingen inzake het al dan niet verlenen van uitstel voor het doen van aangifte komt de Nationale ombudsman niet als onredelijk voor. Daarbij wordt overwogen dat het de Nationale ombudsman is gebleken dat de datum van 1 september als uiterste inleverdatum voor de mineralenaangifte tot stand is gekomen na een voldoende zorgvuldige afweging van belangen, waarbij de overkoepelende organisaties van accountants- en boekhoudkantoren nauw betrokken zijn geweest. Verzoekers argument dat een accountantskantoor moet kiezen tussen óf een zeer beperkte verklaring afgeven, óf de uiterste inleverdatum overschrijden, komt dan ook als niet aannemelijk voor.

Capaciteitsproblemen bij de accountant van het landbouwbedrijf is in de werkinstructie niet aangemerkt als een geldige reden op grond waarvan uitstel kan worden verleend. Ook voor het betrokken landbouwbedrijf, dat voor het opstellen van een rapport van bevindingen afhankelijk is van een accountant, kan niet worden gesproken van een overmachtsituatie, aangezien het landbouwbedrijf de mogelijkheid heeft een ander accountantskantoor aan te trekken. Nu de door verzoeker aangevoerde reden er niet één is op grond waarvan volgens vast beleid uitstel wordt verleend, heeft het Bureau Heffingen het verzoek van 16 maart 2001 om uitstel in redelijkheid kunnen afwijzen.

6. Voor zover verzoeker een beroep doet op het gelijkheidsbeginsel door te stellen dat aan sommige cliënten van de Vereniging van Accountants- en Belastingadviesbureaus wél uitstel voor het doen van aangifte was verleend, wordt dit verworpen. De Minister van LNV heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat deze verleningen van uitstel gevallen betroffen, waarbij het heffingsplichtige landbouwbedrijf was getroffen door de mond- en klauwzeercrisis (MKZ-crisis). Het Bureau Heffingen merkt de MKZ-crisis aan als een overmachtsituatie die landelijk problemen veroorzaakt en die om die reden tot het verlenen van uitstel kan leiden.

7. Tot slot zij nog opgemerkt dat verzoeker niet kan worden gevolgd in zijn standpunt dat het Bureau Heffingen de circa tachtig verzoeken om uitstel niet met één brief had mogen afwijzen én ook zonder nadere inlichtingen bij de verschillende heffingsplichtigen te hebben ingewonnen. Niet is weersproken dat de circa tachtig door verzoeker ingediende verzoeken om uitstel gelijkloidend waren, althans wel woorden van gelijke strekking bevatten. Daarmee staat voldoende vast dat de reden dat om uitstel werd verzocht in alle gevallen was gelegen in het hiervóór onder 1. uiteengezette capaciteitsprobleem van verzoeker.

Het is aan de heffingsplichtige om zijn verzoek om uitstel te onderbouwen. Het bestuursorgaan hoeft in beginsel daarnaast niet nog eens de heffingsplichtige te benaderen voor meer informatie. In het onderhavige geval was daar zeker geen noodzaak toe. Nu het bij voorbaat duidelijk was dat de aangevoerde reden van het verzoek om uitstel

niet voldeed aan één van de in de werkinstructie vastgelegde redenen voor uitstel, konden de verzoeken om uitstel zonder meer worden afgewezen.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

b. met betrekking tot de motivering van het oordeel

1. Op grond van het motiveringsbeginsel behoort een beslissing te zijn voorzien van een kenbare en deugdelijke motivering, zeker indien de genomen beslissing het belang van een bij deze beslissing rechtstreeks betrokkene in negatieve zin raakt. In het onderhavige geval betekent dit, dat uit de motivering moet blijken hoe het Bureau Heffingen tot zijn beslissing is gekomen, en welke invloed de onderbouwing van het verzoek tot uitstel heeft gehad op zijn beslissing.

2. De beslissing van het Bureau Heffingen op het verzoek om uitstel luidt onder meer als volgt:

“De regel is dat de MINAS aangifte binnen 9 maanden na afloop van het aangiftejaar door de aangifteplichtige moet zijn ingediend bij Bureau Heffingen. Indien een heffing verschuldigd is dient men deze te voldoen bij aangifte. Door de Inspecteur wordt terzake van deze termijn geen uitstel verleend.

De aangifteplichtige die meer dan 2,5 GVE (grootvee-eenheden; N.o.) per ha heeft, is op grond van de Meststoffenwet (artikel 42a) verplicht bij de aangifte een Rapport van Bevindingen te overleggen. Het niet verlenen van uitstel tot het doen van aangifte door de Inspecteur brengt met zich mee dat aan de aangifteplichtige ook geen uitstel tot het overleggen van het Rapport van Bevindingen gegeven wordt.

Ik wijs uw verzoek tot uitstel van het indienen van de Rapporten van Bevindingen dan ook af, los van het feit dat u formeel niet de indiener bent van het Rapport van Bevindingen.”

3. Het Bureau Heffingen heeft op geen enkele wijze in zijn beslissing aangegeven of het verzoekers onderbouwing bij zijn besluit heeft meegenomen. Dit is niet juist. Het Bureau Heffingen had, ook al was het beknopt, moeten aangeven dat het het argument dat verzoeker door capaciteitsproblemen en kantoororganisatie niet in staat was tijdig de aangifte en het rapport van bevindingen in te dienen, bij zijn besluitvorming had betrokken en waarom de aangevoerde argumenten het bureau hadden gebracht tot de beslissing zoals het die had genomen. In het onderhavige geval had het voor de hand gelegen dat het Bureau Heffingen in zijn schriftelijke afwijzing van het verzoek om uitstel had gewezen op diens beleid ter zake, en dat capaciteitsproblemen bij het accountantskantoor geen overmachtsituatie oplevert.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de telefonische informatieverstrekking

1. Nadat verzoeker op 16 maart 2001 zijn verzoeken om verlenging van de termijn voor het doen van aangifte van de mineralenheffingen voor het jaar 2000 en het rapport van bevindingen had ingediend, sprak hij meerdere malen telefonisch met medewerkers van het Bureau Heffingen. Verzoeker klaagt over de wijze waarop hij telefonisch te woord is gestaan tijdens deze gesprekken op 2 april 2001, 9 april 2001, 12 april 2001, 20 april 2001 en 17 mei 2001. Hij klaagt er in het bijzonder over dat de medewerkers hem niet de benodigde inlichtingen omtrent de verzoeken tot uitstel konden verstrekken en voorts hebben geweigerd hem door te verbinden met één van de juristen van het Bureau Heffingen.

Uit het onderzoek is het volgende naar voren gekomen.

2. Het Bureau Heffingen kent meerdere sectoren, ten tijde van de periode waarop de klacht betrekking heeft drie of vier. Een sector is onderverdeeld in twee of drie teams van elk zeven á acht medewerkers. Er is één bureaubrede afdeling bezwaar en beroep.

Het Bureau Heffingen heeft ervoor gekozen te werken met vaste telefoondiensten ter beantwoording van telefonische vragen. De telefoondiensten worden een week van tevoren ingedeeld. Het aantal mensen dat wordt ingeroosterd voor een telefoondienst op een dag hangt af van de te verwachten drukte en de capaciteit. Zo worden er wanneer er net een mailing of een naheffing de deur is uitgegaan, veel mensen ingeroosterd. Volgens inlichtingen van het Bureau Heffingen kunnen er op rustige dagen drie mensen zitten, terwijl op drukke dagen soms wel twintig medewerkers telefoondienst hebben.

De medewerkers die telefoondiensten draaien hebben een hbo-opleiding genoten en verrichten naast het draaien van telefoondiensten controlewerk zoals handmatige beoordeling van aangiften op het Bureau Heffingen.

Iedere medewerker die telefoondiensten draait, heeft een algemene telefooncursus van een aantal dagen achter de rug. Daarnaast krijgen ze een cursus over de Minas-regelgeving.

Medewerkers met telefoondienst hebben de beschikking over een computersysteem waaruit ze informatie over een bepaalde zaak kunnen halen, zoals de in- en uitgaande post, de stand van zaken van aangifte en de behandeling van een bezwaarschrift.

De op het Bureau Heffingen werkzame juristen werken alle op de afdeling bezwaar en beroep. Zij draaien geen telefoondiensten. Sinds verzoekers klacht is ervoor gezorgd dat er altijd direct kan worden doorverbonden met een medewerker van de afdeling bezwaar en beroep in geval van een vraag over bezwaar en beroep.

3. Gebleken is dat verzoeker op 2 april 2001 door een medewerker met telefoondienst is doorverbonden met de afdeling Invordering van het Bureau Heffingen, aangezien de medewerker in de veronderstelling verkeerde dat het een verzoek om uitstel van betaling ging. De Minister van LNV heeft erkend dat deze gang van zaken niet juist is geweest. Het zou zijn gebeurd door onervarenheid van de betreffende medewerker.

Teneinde een telefonisch gedaan verzoek om informatie goed te kunnen beantwoorden is het van het grootste belang dat de vraag van de verzoeker om informatie goed wordt beluisterd en zondig samengevat wordt herhaald door de medewerker teneinde zich ervan te kunnen vergewissen de juiste informatie te zullen verstekken.

Nu dat in dit geval niet is gebeurd, is de onderzochte gedraging in zoverre niet behoorlijk.

4. Tijdens de telefoongesprekken op 2, 9, 12 en 20 april 2001 is aan verzoeker op diens vraag naar de stand van zaken van de behandeling van zijn verzoeken om uitstel van het doen van aangifte geantwoord dat hij geduld moest betrachten en dat niet kon worden meegedeeld wanneer een beslissing zou worden genomen. Verzoeker acht de beantwoording van zijn vraag op die wijze ontoereikend.

De gedraging op dit punt is niet onjuist voor zover deze ziet op de termijn van behandeling van de verzoeken om uitstel. Nu een verzoek om uitstel van aangifte op grond van de - van overeenkomstige toepassing zijnde - Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) geen voor bezwaar en beroep vatbare beslissing is en de wet geen termijn stelt waarbinnen moet zijn beslist, dient het bestuursorgaan op een verzoek binnen een redelijke termijn te reageren. In het onderhavige geval is op het verzoek van 16 maart 2001 op 19 april 2001 een beslissing genomen. Daarmee heeft het Bureau Heffingen binnen de redelijke termijn, waarbinnen een bestuursorgaan wordt geacht te hebben gereageerd, beslist.

Wel dient de medewerker van het Bureau Heffingen informatie te kunnen verstrekken over de stand van zaken van de behandeling. Medewerkers van het Bureau Heffingen hebben daartoe tijdens telefoondiensten de beschikking over een computersysteem waaruit deze stand van zaken moet blijken (zie hiervóór, onder 2.). In de meeste gevallen zal dit voldoende zijn om een telefonische vraag afdoende te kunnen beantwoorden. Indien een adequate beantwoording niet uit het computersysteem kan worden afgeleid, dient de medewerker navraag te doen bij de behandelend medewerker, al dan niet een jurist. Vastgesteld kan worden dat dit op 2, 9 en 12 april 2001 in voldoende mate is geschied. Op 2 april 2001 is verzoeker op zijn verzoek doorverbonden met een hoger geplaatste medewerker. Op 9 april 2001 heeft een medewerker toegezegd uit te zoeken hoe ver het met de behandeling van de verzoeken om uitstel was gesteld, waarna deze medewerker op 12 april 2001 verzoeker heeft teruggebeld. Blijkbaar kon geen termijn worden genoemd waarbinnen een beslissing viel te verwachten. Hoewel moet worden getracht een dergelijke termijn mee te delen aan de beller, maakt het achterwege laten hiervan de gedraging in het onderhavige geval, gelet op de spoedige beslissing, niet onbehoorlijk.

De informatieverstrekking op 20 april 2001 daarentegen is niet juist geweest. Op 19 april 2001 was reeds de beslissing op de verzoeken om uitstel genomen, zodat de mededeling van de medewerker van het Bureau Heffingen dat de verzoeken nog niet waren afgehandeld en dat geduld moest worden betracht, niet correct was. Het is voorstelbaar dat dit nog niet in de computer was verwerkt of dat de uitgaande post en het telefoongesprek op 20 april 2001 elkaar hebben gekruist. Dit neemt echter niet weg dat de informatieverstrekking niet juist was. De Nationale ombudsman kan zich vinden in het standpunt van de Minister van LNV waar deze meedeelt dat, mede gelet op de eerdere verzoeken om informatie en de inhoud van het verzoek, de gevraagde informatie gereed had moeten zijn.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

5. Verzoeker klaagt erover dat de informatieverstrekking op 17 mei 2001 onder meer inhoudelijk onjuist is geweest. Op die datum nam verzoeker telefonisch contact op met het Bureau Heffingen met het verzoek om in het kader van de bezwaarprocedure te worden gehoord. De medewerker, die verzoeker vervolgens te woord stond, deelde mee dat er geen hoorplicht bestond. Het stond verzoeker vrij naar het Bureau Heffingen te komen teneinde met een medewerker te spreken; er was echter geen sprake van een formele hoorprocedure. Verzoeker nam geen genoegen met dit antwoord en wenste te worden doorverbonden met een jurist.

Verzoeker verkeerde in de onjuiste veronderstelling dat de beslissing van 19 april 2001 van het Bureau Heffingen een voor bezwaar vatbare beslissing was. Dit is echter niet het geval. Nu het bezwaar derhalve kennelijk niet-ontvankelijk was, kon van het horen worden afgezien.

Niet is gebleken van een onjuiste informatieverstrekking op 17 mei 2001.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

6. Tijdens de telefoongesprekken op de voormelde data heeft verzoeker meerdere malen verzocht te worden doorverbonden met een jurist. Dit verzoek is geen enkele maal ingewilligd. Op 2 april 2001 is verzoeker doorverbonden met een meerdere, op 20 april 2001 heeft de medewerker navraag gedaan bij een jurist. Verzoeker heeft echter in geen der gevallen zelf met een jurist gesproken.

7. De Minister van LNV deelde in reactie hierop onder meer mee dat juristen niet zijn belast met vaste telefoondiensten. Juristen staan wel mensen te woord, namelijk als er vragen worden gesteld die de telefonisch medewerkers niet kunnen beantwoorden. De medewerker met telefoondienst die op 17 mei 2001 verzoeker te woord stond, kon echter antwoord geven op de vraag of er zou worden gehoord of niet. Er bestond dan ook geen noodzaak om verzoeker door te verbinden met een jurist. De Minister liet verder weten dat

de gesprekken met verzoeker volgens de betrokken medewerkers steeds onaangener werden. Het probleem van dit soort gesprekken is volgens de Minister dat meestal geen genoegen wordt genomen met een afwijzend antwoord. Vaak wordt dan de vraag gesteld of de beller niet doorverbonden kan worden met een hoger geplaatste medewerker. Omdat dat in veel gevallen evenwel geen zin heeft en er daarom niet op wordt ingegaan, worden dergelijke gesprekken soms nog onaangener.

8. Een organisatie die is belast met een publieke taak dient voor de burger goed toegankelijk te zijn. Dit brengt onder meer mee dat de organisatie dient te beschikken over zodanige voorzieningen dat zij voor de burger telefonisch goed bereikbaar is. Het Bureau Heffingen heeft daarbij gekozen voor het laten verrichten van telefoondiensten door medewerkers.

Dat daarbij niet iedere beller wordt doorverbonden met een behandelend ambtenaar is op zichzelf genomen niet onjuist. De behandelend ambtenaren kunnen zich hierdoor concentreren op de inhoudelijke behandeling van een zaak, terwijl betrokkenen tegelijkertijd geïnformeerd kunnen blijven over het verloop van de procedure. Voorwaarde daarbij is wel dat een adequate informatieverstrekking gewaarborgd blijft.

9. Het is niet aannemelijk geworden dat telefoonmedewerkers van het Bureau Heffingen geen antwoord konden geven op door verzoeker gestelde vragen, dan wel dat doorverbinding met een behandelend ambtenaar of jurist een adequater antwoord had opgeleverd. Nu in het onderhavige geval niet is gebleken van een situatie waarbij het in de rede lag verzoeker door te verbinden met een behandelend ambtenaar, is de gedraging op dit punt behoorlijk.

10. Tot slot merkt de Nationale ombudsman nog op dat geconcludeerd kan worden dat de telefonische informatieverstrekking op enkele punten ontoereikend is geweest. Van een algehele ontoereikende organisatiestructuur van het Bureau Heffingen, zoals verzoeker heeft gesteld, is echter niet gebleken.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Bureau Heffingen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, die wordt aangemerkt als een gedraging van Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, is gegrond ten aanzien van de motivering van de afwijzende beslissing van 19 april 2002, het onjuist doorverbinden op 2 april 2001 en de telefonische informatieverstrekking op 20 april 2001,

en niet gegrond ten aanzien van de inhoud van de afwijzende beslissing van 19 april 2002, de telefonische informatieverstrekking op 17 mei 2001 en het doorverbinden met een jurist.

Onderzoek

Op 24 augustus 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van V., te Horst, met een klacht over een gedraging van het Bureau Heffingen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Verzoeker had zich al eerder, bij brief van 18 mei 2001, tot de Nationale ombudsman gewend. Zijn verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidvereiste als neergelegd in artikel 12, tweede lid van de Wet Nationale ombudsman, zodat het niet in onderzoek werd genomen.

Naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), werd naar aanleiding van het verzoekschrift een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van LNV verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Daarnaast werd de betrokken ambtenaren de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven.

Tijdens het onderzoek kregen de Minister van LNV en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de Minister van LNV een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De Minister van LNV berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 16 maart 2001 verzocht verzoeker, een accountants- en belastingadviesbureau, namens circa tachtig cliënten aan het Bureau Heffingen te Assen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om verlenging van de termijn voor het doen van aangifte van de mineralenheffingen voor het heffingsjaar 2000 en het daarbij behorende rapport van bevindingen. Het schriftelijk verzoek van 16 maart 2001 betreffende één van de cliënten luidt onder meer als volgt:

“Onlangs heeft u, net als aan vele andere cliënten waarvoor wij de jaarrekening samenstellen, aan onze in de aanhef van deze brief vermelde cliënt een Mineralenaangifte over het aangiftejaar 2000 uitgereikt met het verzoek deze terug te zenden vóór 1 september 2001.

Zoals u wellicht bekend is, dient voor alle ondernemers een jaarrekening en een of meer belastingaangiften te worden samengesteld voor het jaar 2000. Om een werkbare spreiding van de werkzaamheden over het jaar mogelijk te maken, is het sinds jaar en dag mogelijk om de belastingaangiften gespreid over het jaar in te dienen. Concreet betekent dit dat de belastingaangiften over het jaar 2000 gelijkelijk verdeeld over de maanden januari 2001 tot en met februari 2002 kunnen worden ingediend bij de Belastingdienst. Het spreekt voor zich dat de hele kantoororganisatie en de personele bezetting alsmede de planning van de samenstel-werkzaamheden daarop is afgestemd.

Aan het samenstellen van de aangiften inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting gaat noodzakelijkerwijs het samenstellen van de jaarrekening vooraf. Ook voor het opmaken van het Rapport van bevindingen bij de mineralenaangifte 2000 volgens het Protocol voor de accountantswerkzaamheden in het kader van het mineralenaangiftesysteem 2000 is het noodzakelijk, althans efficiënt, dat de jaarrekening 2000 gereed is, waardoor tevens de kosten voor de cliënt zoveel mogelijk worden beperkt.

De volgens het hiervoor genoemde Protocol verplicht uit te voeren werkzaamheden zijn van een zodanige omvang, dat deze onder normale omstandigheden in combinatie met de reguliere samenstelwerkzaamheden niet binnen de voor de Mineralenaangifte 2000 gestelde termijn van 1 september a.s. kunnen worden afgerond. De voortgang van alle werkzaamheden en dus ook van de mineralenaangiften, is naar onze overtuiging het beste gewaarborgd als het Rapport van bevindingen voor de mineralenaangifte kan worden opgemaakt tegelijk met het samenstellen van de belastingaangiften zodra de jaarrekening gereed is.

In dit kader zijn er onzes inziens geen zinvolle alternatieven en kunnen wij cliënten geen garantie geven dat het Rapport van bevindingen voor 1 september a.s. kan worden afgegeven.

Met een beroep op artikel 10 lid 3 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR), juncto artikel 41 Meststoffenwet, juncto artikelen 21, 28 en 37 Meststoffenwet verzoeken wij u daarom, net zoals de Belastingdienst uitstel geeft voor de indiening van de belastingaangiften over 2000, eventueel onder door u te stellen voorwaarden uitstel te verlenen voor de indiening van onderhavige mineralenaangifte over 2000 tot 1 maart 2002.

Op deze manier wordt een efficiënte aansluiting bewerkstelligd met de voortgang en termijnen van de overige werkzaamheden, waardoor tijdige indiening het beste gewaarborgd is.

Wij verzoeken u vriendelijk zo spoedig mogelijk, zo mogelijk binnen 2 weken door middel van een beschikking uw standpunt in deze kenbaar te maken.”

2. Op 2 april 2001 nam verzoeker telefonisch contact op met het Bureau Heffingen met de vraag wanneer een beslissing viel te verwachten op zijn verzoek tot uitstel. Verzoeker sprak met de heer S. en mevrouw V., medewerkers van het Bureau Heffingen.

3. Op 9 april 2001 nam verzoeker nogmaals telefonisch contact op met het Bureau Heffingen. De heer M. stond verzoeker te woord. Op 12 april 2001 belde de heer M. verzoeker terug.

4. Bij brief van 19 april 2001 wees het Bureau Heffingen het verzoek om uitstel af. Deze brief houdt onder meer het volgende in:

“Naar aanleiding van de verzoeken van diverse medewerkers van uw kantoor omtrent het verlenen van uitstel van het doen van Rapport van Bevindingen 2000 voor diverse cliënten bericht ik u het volgende.

De regel is dat de MINAS aangifte binnen 9 maanden na afloop van het aangiftejaar door de aangifteplichtige moet zijn ingediend bij Bureau Heffingen. Indien een heffing verschuldigd is dient men deze te voldoen bij aangifte. Door de Inspecteur wordt terzake van deze termijn geen uitstel verleend.

De aangifteplichtige die meer dan 2,5 GVE (grootvee-eenheden; N.o.) per ha heeft, is op grond van de Meststoffenwet (artikel 42a) verplicht bij de aangifte een Rapport van Bevindingen te overleggen. Het niet verlenen van uitstel tot het doen van aangifte door de Inspecteur brengt met zich mee dat aan de aangifteplichtige ook geen uitstel tot het overleggen van het Rapport van Bevindingen gegeven wordt.

Ik wijs uw verzoek tot uitstel van het indienen van de Rapporten van Bevindingen dan ook af, los van het feit dat u formeel niet de indiener bent van het Rapport van Bevindingen.”

5. Op 20 april 2001 nam verzoeker telefonisch contact op met het Bureau Heffingen en sprak met mevrouw E. Op 17 mei 2001 nam verzoeker nogmaals telefonisch contact op met het Bureau Heffingen; de heer Kl. stond verzoeker tijdens dit gesprek te woord.

6. Bij brief van 8 juni 2001 diende verzoeker een klacht in bij het Bureau Heffingen. De klacht luidt onder meer als volgt:

“Op 16 maart 2001 hebben wij voor een aantal van onze cliënten bij het Bureau Heffingen (...) verzocht voor uitstel van indiening voor de zogenoemde mineralenaangifte over het jaar 2000, aangezien de uiterste termijnen voor indiening hiervan naar onze mening te kort zijn. (...)

Het handelt zich in totaal voor ons om ongeveer 80 aangiften. Gezien de korte termijnen en het grote (cliënt)belang verzochten wij om een snelle afhandeling van het verzoek. Op 2 april j.l. heb ik voor de eerste keer op mijn initiatief telefonisch contact hieromtrent gehad met de heer S. van Bureau Heffingen. Hij wist er in eerste instantie niets vanaf, en verbond mij door met de afdeling Invordering. Daar werd mij verteld dat ik niet daar moest zijn, dus werd ik weer verbonden met de heer S., die mij uiteindelijk vertelde dat ik geduld moest hebben en dat er vanzelf werd gereageerd op het verzoek. Hij kon niet zeggen hoelang dit nog ging duren. Op mijn vraag wie verantwoordelijk is voor zulke verzoeken werd ik doorverbonden met mevrouw V. Zij wist niets nieuws te melden doch verzocht mij met klem rustig te wachten op antwoord. Ik heb haar daarop gevraagd een en ander intern af te stemmen en dat ik haar dan een week later terug zou bellen.

Op 9 april daarop volgend heb ik weer gebeld. Ik kreeg toen een heer M. (...) aan de lijn. Ook hij zei in eerste aanleg dat ik rustig moest wachten, het verzoek werd vanzelf beantwoord. Hem meegedeeld dat dit niet op die manier kón wachten gezien de onderhavige belangen. Hij zou dan intern een en ander navragen en mij snel terugbellen. Op 12 april belde hij mij op met de mededeling dat na intern beraad bleek dat ik het beste kon wachten op bericht van hun. Op daartoe door mij gestelde vragen kon hij niet aangeven wie verantwoordelijk was voor beantwoording van het verzoek. Ook kon/wilde hij niet vertellen wie zijn meerdere was, ja zelfs niet wie de algehele leiding van Bureau Heffingen had!

Hem meegedeeld dat ik de week daarop weer zou terugbellen. Dit gedaan op 20 april j.l. Ik kreeg toen een mevrouw E. aan de lijn. Na voor de vijfde maal mijn verhaal weer te hebben gedaan, begon ook zij weer in termen van geduld te spreken. Aangegeven dat dit langzaam aan opraakt, en dat er kennelijk op geen enkele wijze met Bureau Heffingen te communiceren valt. Op mijn verzoek raadpleegde ze toch nog even intern (jurist?) maar kwam al snel terug met de mededeling dat het verzoek waarschijnlijk wel zou worden afgewezen en daarbij géén voor beroep vatbare beschikking zou worden afgegeven! Ik heb haar gevraagd dat dan meteen te doen zodat wij een beroepsprocedure zouden kunnen opstarten. Ik moest echter maar weer wachten, het kwam vanzelf...

Twee dagen later ontvingen wij een algemeen gestelde brief waarin zonder opgaaf van enige motivering het verzoek om uitstel van indiening van de aangiften alsmede het rapport van bevindingen werd afgewezen. Omdat door het Bureau Heffingen reeds was aangegeven dat geen voor bezwaar vatbare beschikking zou worden afgegeven, en de brief van het bureau heffingen ook nauwelijks als een dergelijke beschikking kan worden gekwalificeerd besloten wij direct in beroep te gaan bij het College van Beroep.

Echter door het College van Beroep werd het beroepschrift niet in behandeling genomen omdat de bezwaarprocedure nog niet zou zijn doorlopen. Het beroepschrift werd aangemerkt als bezwaarschrift en doorgezonden aan het Bureau Heffingen.

Als reactie hierop hebben wij op 17 mei het Bureau Heffingen benaderd met het verzoek om in het kader van de bezwaarprocedure gehoord te worden. De heer K., die als inspecteur namens het Bureau Heffingen de "uitspraak" van 19 april heeft ondertekend kregen wij daarbij niet te spreken. Ook de juristen die het bezwaar zouden moeten beoordelen wensten niet aan de telefoon te komen. Wel kregen wij contact met de heer Kl., die ons vertelde dat de juristen "in principe" niemand te woord staan, tenzij zij er zelf voor kiezen om iemand terug te bellen. Kennelijk behoren wij niet tot deze categorie.

Na enig heen en weer gebel met de heer Kl. was de conclusie dat het ons vrij stond om hun kantoor te bezoeken, doch enige garantie dat wij daarbij gehoord worden inzake ons, inmiddels als bezwaarschrift aangemerkt, beroepschrift kon de heer Kl. ons niet geven. Inhoudelijk gaf hij nogmaals aan dat de brief van 19 april niet-ontvankelijk zou worden verklaard, maar de termijn waarop dit zou gebeuren was niet aan te geven. Wél konden wij er van op aan dat dit in elk geval vóór 1 september zou zijn.

Uiteraard is dat voor ons onaanvaardbaar doordat het Bureau Heffingen, door geen uitspraak te doen op ons bezwaarschrift feitelijke onze rechtsgang/rechtsbescherming onmogelijk maakt. Immers ná 1 september heeft een uitspraak over uitstel van de indiening van de aangiften geen zin meer.

(...)

Samenvattend komen onze klachten ten aanzien van de handelwijze van het Bureau Heffingen op het volgende neer:

(...)

2) Het Bureau Heffingen overtreedt de regels van goed bestuur door in deze algemeen gestelde brief geen enkele motivering aan te dragen voor haar beslissing.

(...)

4) Het Bureau Heffingen overtreedt de regels van moraal en fatsoen in de communicatie naar buiten toe, o.m. door telefonische verzoeken om inlichtingen te laten afhandelen door personen die kennelijk geen enkel inzicht hebben in de werkwijze van de indiening en afwerking van de aangiften MINAS, die geen enkele uitspraak mogen of kunnen doen, en bij elke vraag verwijzen naar de juristen, die zelf niet bereikbaar zijn. Daarbij is bovendien niet duidelijk wie, binnen de organisatie, waarvoor verantwoordelijkheid draagt, en dus aanspreekbaar is, in plaats daarvan wordt de verantwoordelijkheid voortdurend afgeschoven naar "onzichtbare" personen die kennelijk in de organisatie werkzaam zijn."

7. Op 28 juni 2001 verklaarde het Bureau Heffingen het door verzoeker ingediende bezwaarschrift tegen de afwijzing van het verzoek om uitstel niet ontvankelijk, aangezien een beslissing van de inspecteur op grond van artikel 10 van de Algemene wet inzake

rijksbelastingen geen voor bezwaar vatbare beschikking is. Als een overweging ten overvloede voegde het Bureau Heffingen in zijn beslissing op bezwaar nog het volgende toe:

“...U wenst uitstel van de termijn voor het doen van aangifte en in het bijzonder voor het indienen van het rapport van bevindingen. U beroept zich daarbij op beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het disproportionaliteits-beginsel en het niet toepassen van rechtsnormen uit de Algemene wet bestuursrecht.

Dienaangaande merk ik op dat ten tijde van de totstandkoming van de gewijzigde Meststoffenwetgeving een afweging heeft plaatsgevonden over het tijdstip van het indienen van de aangifte. Daarbij is onder meer overleg gevoerd met overkoepelende organisaties van accountants- en boekhoudkantoren. Deze kantoren hebben vanwege de spreiding van de werkdruk belang bij een zo laat mogelijke datum van indiening. Vanuit de overheid is het tijdstip van indiening van belang voor de start van de controle-inspanning, die plaatsvindt door zowel Bureau Heffingen, de Algemene Inspectiedienst als de accountant. Als gevolg van deze afweging is destijds de datum van indiening van 1 februari die gebruikelijk was voor de toenmalige overschotheffing, voor de nieuwe mineralenheffingen verlengd tot 1 september.

Deze termijn wordt op basis van vast beleid door de inspecteur slechts in uitzonderlijke gevallen verlengd. Het moet dan gaan om overmachtsituaties die de heffingplichtige zelf betreffen, die het hem fysiek onmogelijk maken tijdig aangifte te doen, zoals bijvoorbeeld langdurige ziekenhuisopname, inbeslagname administratie, administratie verloren gegaan door brand, etc. Blijkens de motivering van uw verzoek is er in uw geval geen sprake van een dergelijke situatie.

Aangezien bij de bepaling van de aangiftetermijn door een afweging van belangen rekening is gehouden met de belangen van accountants- en boekhoudkantoren kan niet worden gesteld dat er sprake is van strijd met het disproportionaliteitsbeginsel.

Wat betreft de vermeende strijd met de rechtsnormen uit de Algemene wet bestuursrecht merk ik op dat uw verzoek omdat er, zoals hierboven reeds is uiteengezet geen sprake was van een voor bezwaar vatbare beschikking, destijds niet als bezwaarschrift is afgedaan maar als brief. Hierop zijn de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing. Voorts merk ik op dat in fiscale geschillen, op grond van artikel 25, vierde lid AWR in afwijking van artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht, belanghebbende alleen op zijn verzoek wordt gehoord.

Wat uw verzoek betreft om het Rapport van bevindingen later in te dienen dan de aangifte, merk ik op dat rechtstreeks uit artikel 42a van de MSW (wijziging van 7 december 2000; Stbl. 2000/539) voortvloeit dat voornoemd Rapport bij de aangifte dient te worden overgelegd. Een dergelijk rechtstreeks uit de wet voortvloeiende verplichting staat op

grond van artikel 11 van de Wet algemene bepalingen niet open voor een rechterlijke toetsing en is daarom ook niet vatbaar voor bezwaar.

Samenvattend ben ik van mening dat er ambtshalve geen redenen aanwezig zijn om aan uw bezwaarschrift tegemoet te komen...”

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht. Het verzoekschrift van 23 augustus 2001 houdt voorts nog het volgende in:

“...Inmiddels is ons bekend geworden dat het Bureau Heffingen, over dezelfde problematiek, reeds in maart wél in overleg is geweest met een organisatie die een aantal agrarisch georiënteerde accountants en advieskantoren vertegenwoordigt (namelijk de VLB). Met deze organisatie is blijkbaar zelfs een principe-afspraken gemaakt over een gespreide indiening van de aangiften, overigens onder voorbehoud van goedkeuring door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Door het Bureau Heffingen is nooit aangegeven dat overleg gevoerd werd om een oplossing voor deze problematiek te geven. Sterker nog diverse keren werd ons aangegeven dat het Bureau Heffingen - behoudens bijzondere omstandigheden - geen uitstel verleent voor de indiening van de aangifte. Zowel in de schriftelijke beslissing van 19 april 2001 op ons verzoek om uitstel, als in de uitspraak op het bezwaarschrift werd opgemerkt dat op basis van vast beleid slechts in uitzonderlijke gevallen uitstel wordt verleend.

Voor zover al gesproken kan worden over een motivering van de afwijzing van het verzoek om uitstel vervalt aan deze motivering elke grond nu inmiddels gebleken is dat het Bureau Heffingen in soortgelijke gevallen wél een opening biedt om aangiften buiten de termijn van 9 maanden in te dienen. Van vast beleid van het Bureau Heffingen kan dan ook moeilijk worden gesproken...”

C. Standpunt Minister van Landbouw, natuurbeheer en visserij

De Minister van LNV reageerde bij brief van 23 oktober 2001 op de klacht. Deze brief houdt onder meer het volgende in:

“Verzoeker heeft op 16 maart meerdere (circa 80) verzoeken ingediend voor meerdere landbouwbedrijven. Op 19 april heeft Bureau Heffingen verzoeker bericht dat het verzoek is afgewezen. De motivering van de afwijzing was weliswaar kort, maar niet onduidelijk. Ik acht het klachtonderdeel dan ook niet gegrond. Ter toelichting merk ik hierover nog het volgende op.

Indien een heffingplichtige is uitgenodigd tot het doen van een aangifte, dan moet deze aangifte op grond van artikel 10, tweede lid, van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR) worden gedaan binnen een door de inspecteur gestelde termijn van tenminste een maand na afloop van het tijdvak. Bij de wijziging van de Meststoffenwet (Stbl. 1997, 360) is de aangiftetermijn die gebruikelijk was bij de toenmalige Overschotheffing (1 februari) voor de nieuwe mineralenheffingen voor landbouwbedrijven, gelet op de uitgebreidere administratie en na overleg met onder meer de overkoepelende organisaties van accountant- en boekhoudkantoren verlengd tot 1 september. Door deze verlenging is rekening gehouden met de bedrijfsvoering van kantoren die aangiften voor een groot aantal heffingplichtigen verzorgen, zoals dat van verzoeker.

Een verdere verlenging van de termijn wordt, behoudens in individuele evidente gevallen, niet wenselijk geacht. Juist door het indienen van een aangifte krijgt de heffingplichtige immers inzicht in de mineralenstroom op zijn bedrijf. Wordt dit inzicht nog later verkregen dan 1 september, dan wordt de mogelijkheid tot bijsturing van de mineralenstroom in het volgende kalenderjaar bemoeilijkt. Dit is strijdig met de doelstelling van de Meststoffenwet die beoogt de nadelige gevolgen van een mineralenoverschot terug te dringen. Hoge werklast bij accountant- en boekhoudkantoren is ook in het verleden nooit reden geweest uitstel te verlenen voor het doen van aangifte. In dat verband merk ik op dat aan sommige cliënten van het kantoor VLB die waren getroffen door de MKZ-crisis uitstel is verleend van een maand voor het doen van de aangifte.

Voorts is een heffingplichtige zelf verantwoordelijk voor het tijdig indienen van zijn aangifte. De inspecteur staat buiten de verhouding die bestaat tussen de heffingplichtige en een derde, zoals een accountant.

Bedrijven waarvan de veebezetting groter is dan 2,5 grootvee-eenheden per hectare zijn verplicht om bij aangifte een accountantsverklaring te overleggen. De voorwaarden waaraan een dergelijke verklaring moet voldoen zijn opgenomen in de Regeling accountantswerkzaamheden Meststoffenwet 2000 (Stcrt. 2001, nr. 10). Deze regeling is tot stand gekomen na overleg met het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOVAA). Verzoeker tracht blijkens de stukken de werkzaamheden op zijn kantoor te spreiden. Hiermee behoeft de inspecteur van Bureau Heffingen evenwel geen rekening te houden. De inspecteur voert als beleid dat alleen in overmachtsituaties die de heffingplichtige zelf betreffen uitstel kan worden verleend voor de aangifte.

Daarnaast hecht de inspecteur er aan het Rapport van Bevindingen (RvB) bij de aangifte te ontvangen. In het door een accountant opgestelde RvB wordt onder meer de koppeling gelegd tussen de financiële boekhouding en de mestboekhouding. Deze gegevens vormen een onderdeel van de totale controle-inspanningen die verricht worden door Bureau Heffingen, de Algemene Inspectie Dienst (AID) en de accountant. Een signalering in het

RvB kan ertoe leiden dat Bureau Heffingen een aangifte met extra aandacht controleert, of dat de AID een bedrijfscontrole uitvoert. Het niet tijdig indienen van een RvB leidt derhalve tot vertraging in de totaal te verrichten controle-inspanning. Deze vertraging is niet gewenst omdat Bureau Heffingen er naar streeft, nu de eerste ervaringen zijn opgedaan met de behandeling van de aangiften voor de heffingsjaren 1998 en 1999, het traject van de controle te versnellen. De doelstelling is de aangiften voor het jaar 2000 binnen een kalenderjaar na ontvangst te controleren. Dat is ook in het belang van de heffingplichtige zelf, mede gelet op de in artikel 43 en volgende AWR opgenomen mogelijkheid van verrekening.

(...)

Verzoeker had gevraagd om een antwoord op het verzoek binnen twee weken. Deze termijn is niet gehaald. Uiteindelijk is na vier weken na de ontvangst van het verzoek door Bureau Heffingen op 19 maart 2001 een schriftelijk antwoord verzonden.

De manier waarop verzoeker in de gesprekken die volgden te woord is gestaan, is niet op alle onderdelen adequaat geweest. Ik merk daarover het volgende op.

Na ommekomst van de termijn van twee weken heeft verzoeker telefonisch contact opgenomen met Bureau Heffingen. Dit eerste gesprek liep niet goed, omdat de betrokken medewerker (de heer S.) per abuis meende dat er was verzocht om uitstel van betaling. Verzoeker werd daarop doorverbonden met de afdeling Invordering. Op dit onderdeel acht ik de klacht gegrond. Toen duidelijk werd dat het niet ging om uitstel van betaling maar uitstel van het doen van aangifte, werd verzoeker terug verbonden met de heer S. Bij die gelegenheid gaf deze aan verzoeker aan dat geduld betracht moest worden.

Op 9 april 2001 belde verzoeker wederom met Bureau Heffingen. De telefoon werd aangenomen door de heer M., die niet anders kon melden dan dat er geduld betracht moest worden. De heer M. heeft vervolgens intern navraag gedaan naar de stand van zaken rond het verzoek. Na enkele dagen heeft hij verzoeker teruggebeld met de mededeling dat de verzoeken nog niet waren afgehandeld en dat verzoeker geduld zou moeten betrachten.

Verzoeker nam met die uitleg geen genoegen, waarop het gesprek een onaangename wending nam. De heer M. werd met name gevraagd wie verantwoordelijk was voor de afhandeling van zijn verzoeken. Daarop heeft de heer M. geen antwoord willen of kunnen geven, omdat de mededeling dat de verzoeken nog niet waren afgehandeld en dat verzoeker geduld zou moeten hebben immers hoogstwaarschijnlijk ook door de direct verantwoordelijke medewerker gedaan zou worden. Ongeveer een week later heeft verzoeker weer met Bureau Heffingen gebeld. Bij die gelegenheid is wederom aangegeven dat de brieven nog niet waren beantwoord en dat geduld zou moeten worden betracht. Op dat moment had - mede gezien de eerdere verzoeken om informatie en de inhoud van het

verzoek - de gevraagde informatie gereed moeten zijn, op welk onderdeel ik de klacht gegrond acht.

Verzoeker nam geen genoegen met de brief van 19 april 2001 en belde met Bureau Heffingen over zijn wens te worden gehoord. Hiertoe probeerde verzoeker de heer K. te spreken te krijgen, divisie manager van Bureau Heffingen en degene die de brief van 19 april 2001 heeft ondertekend. In zijn hoedanigheid van divisie manager tekent de heer K. weliswaar brieven namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, maar hij is niet tot in detail op de hoogte van alle correspondentie. Te worden doorverbonden met de heer K. zou verzoeker dan ook hoogstwaarschijnlijk geen antwoord hebben opgeleverd.

Ten algemene merk ik over de werkwijze bij Bureau Heffingen nog het volgende op. Bureau Heffingen wordt veelvuldig gebeld. Om iedereen goed te woord te staan, is een groot aantal medewerkers belast met vaste telefoondiensten. Van de medewerkers wordt verwacht dat zij de meeste vragen zelfstandig kunnen beantwoorden. Een van deze medewerkers, de heer Kl., stond verzoeker te woord bij het verzoek te worden gehoord na ontvangst van de brief van 19 april 2001.

Juristen van Bureau Heffingen zijn niet belast met vaste telefoondiensten. Zij staan wel mensen te woord, namelijk als er vragen worden gesteld die de telefonisch medewerkers niet kunnen beantwoorden. De heer Kl. kon echter antwoord geven op de vraag of er gehoord zou worden of niet. Er bestond dan ook geen noodzaak om verzoeker door te verbinden met een jurist.

Acties of maatregelen ten behoeve van verzoeker

Op het niveau van secties (eenheden van circa 25 medewerkers, onderdeel van een divisie) wordt regelmatig overleg gevoerd over onder meer werkplanning en een bespreking van inhoudelijke zaken. In deze overleggen is de casus - na te zijn beschreven en uitgedeeld onder de medewerkers - besproken en heeft discussie plaatsgevonden. De klacht van verzoeker heeft in de interne organisatie in dat opzicht geleid tot bezinning op het eigen handelen.

In deze discussies is naar voren gekomen dat verzoeker in het eerste telefoongesprek onjuist is doorverbonden. Geconstateerd is dat zulks beter kan en dat daarop in de toekomst beter zal worden gelet. In de discussies gaven de medewerkers verder aan dat ze regelmatig geconfronteerd worden met gesprekken die op een onaangename wijze verlopen. Dit zijn moeilijke gesprekken. De gesprekken met verzoeker werden volgens de medewerkers steeds onaangener. Het probleem van dit soort gesprekken is dat meestal geen genoegen genomen wordt met een afwijzend antwoord. Vaak wordt dan de vraag gesteld of de beller niet doorverbonden kan worden met een hoger geplaatste medewerker. Omdat dat in veel gevallen evenwel geen zin heeft en er daarom niet op

wordt ingegaan, worden dergelijke gesprekken soms nog onaangener. Betere kennis van en beter inzicht in dit soort processen zie ik als een duidelijk leereffect. Maatregelen ten behoeve van verzoeker zijn niet getroffen.

Gezien het voorgaande acht ik het klachtonderdeel 1 niet gegrond. Het klachtonderdeel 2 acht ik op onderdelen gegrond.”

D. Reactie verzoeker

Verzoeker deelde bij brief van 26 november 2001 als reactie op de hiervóór onder **C.** weergegeven brief van de Minister van LNV onder meer het volgende mee:

“merkt LNV op dat de motivering van de afwijzing kort en duidelijk is. Er vanuit gaande dat, zoals het Bureau Heffingen zelf stelt, er in individuele gevallen wel degelijk uitstel mogelijk is, had het voor de hand gelegen dat zij in plaats van het generiek afwijzen van het verzoek, op zijn minst bij de heffingsplichtige om nadere informatie had verzocht omtrent de individuele situatie van de heffingsplichtige, om te kunnen beoordelen of sprake was van een geval waarin wél (individueel) uitstel mogelijk is.

LNV stelt hierbij nog dat de heffingsplichtige zelf verantwoordelijk is voor de indiening van zijn aangifte, en dat de inspecteur staat buiten de verhouding tussen de heffingsplichtige en een derde, zoals een accountant. Dit is echter slechts zeer ten dele waar. De heffingsplichtige is wel zelf verantwoordelijk voor zijn aangifte, doch is gezien de wetgeving op dit terrein verplicht om hierbij een accountantsverklaring bij te voegen. Hij kán zijn aangifte dus niet zelf verzorgen, maar is aangewezen op "gedwongen winkelnering" bij een accountant.

Met andere woorden: Als de accountant, gezien zijn werkdruk, niet in staat is om tijdig een verklaring af te geven, is er voor de (individuele) heffingsplichtige sprake van een overmachtsituatie.

Frappant is nog dat LNV sterk de nadruk legt op de controle-inspanning van de accountant naast het Bureau Heffingen zelf en de Algemene Inspectie Dienst (AID). In de gehele structuur van de controle van de aangifte is de belangrijkste taak feitelijk weggelegd voor de accountant. Op basis van het door de accountant opgemaakte Rapport van Bevindingen is door Bureau Heffingen en de AID eenvoudig vast te stellen of en in hoeverre de heffingsplichtige in strijd met de geldende wetgeving heeft gehandeld, of zoals LNV zelf zegt: "een signalering in het Rapport van Bevindingen kan ertoe leiden dat Bureau Heffingen een aangifte met extra aandacht controleert, of dat de AID een bedrijfscontrole uitvoert". Bureau Heffingen en AID hebben er dus alle belang bij dat de accountant deze taak zorgvuldig en serieus kan uitvoeren.

Vreemd genoeg heeft de accountant voor deze, ook in de ogen van LNV dus, belangrijke taak, slechts een beperkte tijd. Als accountantskantoor staan wij daarbij voor de keuze: óf

er wordt een zeer beperkte verklaring afgegeven, waarbij bijvoorbeeld niet de link gelegd wordt tussen de financiële boekhouding en de mineralenboekhouding (zoals door sommige andere accountants blijkbaar wordt gedaan), óf meer tijd uittrekken voor de controles met als gevolg dat de uiterste inleverdatum niet kan worden gehaald. Wij zijn van mening dat heffingsplichtige én LNV beter af zijn met een grondige controle van de gegevens door de accountant.

Ten slotte geeft LNV aan dat een latere indiening van de aangiften het controle-traject van het Bureau Heffingen frustrereert. Doelstelling is dat de aangiften binnen een jaar na binnenkomst worden gecontroleerd. De praktijk is echter anders, de controle van de aangiften 1998 en 1999 door het Bureau Heffingen is op dit moment kennelijk nog niet voltooid. Sterker nog, onlangs kregen wij zelfs te horen dat de aangiften 1999 nog niet in het geautomatiseerde systeem van Bureau Heffingen zijn ingebracht, laat staan dat de controle van deze gegevens al is aangevangen.

Over eventuele afspraken met andere accountantskantoren stelt LNV dat slechts uitstel is verleend voor sommige cliënten van VLB-kantoren in verband met de MKZ-crisis. Dit is echter een zeer beperkte weergave van de feiten zoals deze bij ons bekend zijn. Uit (interne) stukken van een VLB-kantoor destilleer ik het volgende: In juni was sprake van een principe akkoord tussen de VLB en Bureau Heffingen, dit bestond eruit dat 60% van de aangiften vóór 1 september zou worden ingediend en daarna 10% per maand. De laatste aangiften zouden dan ultimo december ingediend dienen te zijn. Uiteindelijk is dit voorstel niet doorgegaan omdat LNV hiertegen was. Wél is in augustus overeenstemming bereikt over een beperkte "uitstelregeling". Of deze regeling al dan niet was ingegeven door de MKZ-crisis is mij niet bekend, feit is dat uiteindelijk sprake is geweest van een generiek uitstel wat in elk geval niet beperkt is gebleven tot de met MKZ getroffen gebieden.

Ik concludeer dan ook dat het Bureau Heffingen had moeten aangeven dat op hoger niveau (Bureau Heffingen, LNV en de VLB-kantoren) gesproken werd over een generieke regeling. Toen uiteindelijk een regeling met de VLB-kantoren werd getroffen (hoe beperkt ook), had het voor de hand gelegen dat het Bureau Heffingen deze regeling voor alle heffingsplichtigen zou hebben laten gelden, niet enkel voor cliënten van VLB-kantoren. Sterker nog mijns inziens was het Bureau Heffingen hiertoe op basis van het gelijkheidsbeginsel verplicht.

Ten aanzien van de manier waarop medewerkers van Bureau Heffingen mij en mijn collega de heer L. te woord stonden kunnen wij het volgende opmerken:

Uit de gedetailleerde omschrijving van de gesprekken blijkt dat het Bureau Heffingen er een uitstekende wijze van vastlegging van (telefoon-)gesprekken heeft (ik ga er vanuit dat de telefoongesprekken door het Bureau Heffingen niet zijn opgenomen op geluidsdragers, dat werd in ieder geval bij geen enkel gesprek door de medewerkers van Bureau Heffingen

aan ons meegedeeld). Des te opvallender is dan ook dat het gesprek wat mijn collega de heer L. had met een mevrouw "E." op 20 april 2001 (...) niet in het verhaal voorkomt.

Het telefoongesprek met mevrouw "E." is naar onze mening wel degelijk significant. Zij was de vierde persoon (na de heer S, de heer M en een niet nader genoemde telefonist) die tussen 2 april en 20 april aangaf dat toch vooral geduld moest worden betracht. Op verzoek van de heer L. had zij nog intern contact (met een jurist?), doch het antwoord bleef dat wij maar moesten wachten. Dit is temeer opmerkelijk nu, naar later bleek, door het Bureau Heffingen reeds op 19 april een brief was verzonden waarbij onze verzoeken om uitstel werden afgewezen, kennelijk is ook hier sprake geweest van mis- dan wel non-communicatie binnen het Bureau Heffingen. Immers anders had mevrouw "E." wel kunnen medelen dat de uitspraak op ons verzoek onderweg was.

De heer L. heeft hierbij nogmaals uitdrukkelijk gevraagd naar haar naam en functie, of de naam en functie van degene die uiteindelijk verantwoordelijk was voor de afwerking van onze verzoeken, zodat ten opzichte van deze persoon eventueel nadere (juridische) actie zou kunnen worden ondernomen. Net als in alle andere telefoongesprekken werd echter geweigerd om aan te geven wie verantwoordelijk was voor de afhandeling van onze verzoeken.

Ten aanzien van de werkwijze van het Bureau Heffingen merkt LNV nog op dat een groot aantal medewerkers belast zijn met telefoondiensten, doch dat juristen slechts mensen te woord staan als er vragen zijn die de telefonische medewerkers niet kunnen beantwoorden. Vreemd genoeg wordt daarna opgemerkt dat de heer "KI" ondergetekende antwoord kon geven of er in casu de mogelijkheid bestond om gehoord te worden en dat er aldus geen reden was om door te verbinden met een jurist. Op 17 mei had ik contact met de heer "KI." (...). Als deze al antwoord kon geven op mijn vraag om gehoord te worden liet hij dat niet blijken. Zijn antwoord was namelijk dat het ons uiteraard vrijstond om bij het Bureau Heffingen aan te komen, doch dat hij niet kon zeggen dat wij ook te woord zouden worden gestaan, laat staan door wie. Dit lijkt mij toch een geheel eigen interpretatie van het begrip "horen".

Anders dan LNV concludeer ik dan ook dat het probleem niet zozeer ligt bij de individuele medewerkers van het Bureau Heffingen, hoewel daar ontegenzeggelijk het één en ander schort aan de communicatieve vaardigheden, doch dat het probleem veeleer ligt in de organisatiestructuur van het Bureau Heffingen. Door de werkwijze van het Bureau Heffingen is het de verzoeker niet duidelijk wie binnen de organisatie waarvoor verantwoordelijk is. Doordat het onmogelijk is om rechtstreeks te communiceren met de verantwoordelijken, loopt alle communicatie via, steeds verschillende, medewerkers die niets willen of kunnen (toe)zeggen.

Hierdoor krijgt de verzoeker het gevoel niet serieus te worden genomen en verzanden gesprekken al gauw in irritaties over en weer.

In zijn geheel genomen ben ik tevreden dat LNV beseft dat er inderdaad bij het Bureau Heffingen het een en ander schort aan de communicatie naar buiten toe. Echter de nadruk wordt hierbij mijns inziens teveel op individuele fouten van medewerkers gelegd, terwijl het feitelijke probleem veel dieper zit, namelijk in de organisatie-structuur, er is sprake van een geheel naar binnen gericht bastion. De genoemde oplossingen die het Bureau Heffingen worden/zijn genomen gaan mijns inziens dan ook niet ver genoeg. Met name leiden zij niet tot een vergroten van de transparantie van de besluitvorming naar buiten toe. Het allerbelangrijkste punt hierbij is dat het Bureau Heffingen duidelijk aangeeft wie in casu aanspreekpunt is voor de verzoeker. Nu is het zo dat iedere persoon waarmee mondeling of schriftelijk wordt gecommuniceerd zich uiteindelijk verschuilt achter een "onzichtbare" interne verantwoordelijke persoon."

E. Reactie betrokken ambtenaren

Bij brief van 13 december 2001 reageerden de betrokken ambtenaren in een gezamenlijke reactie op verzoekers klacht. Hun reactie houdt onder meer het volgende in:

"(Verzoeker; N.o.) verwijt ons dat wij haar in twee opzichten niet juist te woord hebben gestaan. Ten eerste zouden wij (verzoeker; N.o.) niet de juiste inlichtingen hebben gegeven omtrent haar verzoek tot uitstel van indiening van de Minas aangifte. Het tweede klachtonderdeel betreft de weigering door te verbinden met een jurist.

Onderdeel I

(Verzoeker; N.o.) had schriftelijk uitstel gevraagd. Op een schriftelijk verzoek zal Bureau Heffingen een schriftelijk antwoord geven. Het enige wat wij dan ook aan (verzoeker; N.o.) konden mededelen was dat (verzoeker; N.o.) nog even geduld moest hebben totdat het schriftelijke antwoord gegeven zou worden. Geduld was ook wel op zijn plaats. (Verzoeker; N.o.) begon al te bellen 2 weken nadat Bureau Heffingen de brief met daarin het verzoek tot uitstel had ontvangen.

Bureau Heffingen heeft uiteindelijk na een maand de brief beantwoord. Al met al kan geconcludeerd worden dat de brief erg snel is beantwoord. Dat wij (verzoeker; N.o.) niet telefonisch hebben ingelicht omtrent de afwijzing van zijn verzoek lijkt ons gezien de snelheid waarmee de brief is beantwoord niet bezwaarlijk.

Onderdeel II

Daarnaast klaagt (verzoeker; N.o.) er ook over dat wij geweigerd zouden hebben door te verbinden met de juristen die het ingediende bezwaar moesten beoordelen. De vragen die door (verzoeker; N.o.) werden gesteld konden door ons beantwoord worden.

Doorverbinden met een jurist, de Inspecteur, dhr. K. of de directeur zou aan het antwoord niks veranderd hebben. Doorverbinden had dan ook geen enkele zin.

Verder nog het volgende over deze klacht. De telefoongesprekken met (verzoeker; N.o.) waren niet aangenaam. Het begon al fout doordat (verzoeker; N.o.) per ongeluk werd verbonden met een verkeerde afdeling van Bureau Heffingen. Dit was echter onervarenheid van de betreffende medewerker. (Verzoeker; N.o.) bleef herhaaldelijk bellen, er werd geen genoegen genomen met het antwoord dat geduld betracht moest worden. In de praktijk bleek echter dat dat geduld slechts twee weken bedroeg. Na de schriftelijke afwijzing van het uitstelverzoek begonnen de telefoontjes weer. Nu vroeg (verzoeker; N.o.) gehoord te worden. Er is uitgelegd waarom er niet gehoord zou worden. Er werd bezwaar gemaakt tegen een niet voor bezwaar vatbare handeling. Het bezwaar was kennelijk niet-ontvankelijk en er bestond geen hoorplicht. Dat is aan (verzoeker; N.o.) medegedeeld. Tevens is medegedeeld dat een bezoek aan Bureau Heffingen altijd mogelijk is. (Verzoeker; N.o.) zou dan ook te woord worden gestaan maar er zou dan geen sprake zijn van een formele hoorprocedure.

Conclusie

Wij vinden de klacht van (verzoeker; N.o.) dat wij haar niet juist te woord zouden hebben gestaan onterecht. Wij hebben (verzoeker; N.o.) beleefd en juist te woord gestaan. (Verzoeker; N.o.) heeft echter geen genoegen willen nemen met de door ons gegeven antwoorden.”

F. reactie verzoeker op brief betrokken ambtenaren

Verzoeker reageerde bij brief van 30 januari 2002 op de onder **E.** weergegeven brief. Verzoeker bracht hierin geen nieuwe standpunten naar voren.

g. reactie minister Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Bij brief van 7 februari 2002 liet de Minister van LNV onder meer als volgt weten:

“Bij brief van 7 januari 2002 hebt u mij in verband met de klacht van (verzoeker; N.o.) (...) gevraagd om een reactie op de brief van verzoeker van 26 november 2001. (...)

Voorts hebt u gevraagd om beantwoording van de volgende twee vragen:

1. Welke functie(s) bekleden de betrokken ambtenaren mevrouw V., mevrouw E., de heer Kl., de heer M. en de heer S. binnen het Bureau Heffingen? Binnen welke sectie/divisie zijn zij werkzaam?
2. Beschikt u over telefoonnotities van de door deze betrokken ambtenaren gevoerde telefoongesprekken met (verzoeker; N.o.)? (...)

In reactie op uw brief bericht ik u als volgt.

(...)

Verzoeker heeft op 16 maart circa 80 afzonderlijke verzoeken ingediend voor meerdere landbouwbedrijven. Op 19 april heeft Bureau Heffingen verzoeker in één antwoordbrief bericht dat de verzoeken zijn afgewezen. Dat kon in één brief, omdat de strekking van de verzoeken in alle gevallen dezelfde was, namelijk uitstel van het doen van aangifte in verband met capaciteitsproblemen. Omdat de verzoeken volstrekt duidelijk waren, is niet in individuele gevallen om nadere informatie gevraagd.

In mijn brief van 23 oktober 2001 heb ik uiteen gezet dat de gebruikelijke termijn voor de aangifte Overschotheffing bij de wijziging van de Meststoffenwet, gezien de uitgebreidere administratieverplichtingen en na overleg met onder meer de overkoepelende organisaties van accountant- en boekhoudkantoren, is verlengd tot 1 september. Door deze verlenging is rekening gehouden met de bedrijfsvoering van kantoren die aangiften voor een groot aantal heffingplichtigen verzorgen.

Een verdere verlenging van de termijn is niet wenselijk, om redenen die ik uiteen heb gezet in mijn brief aan u van 23 oktober 2001. In beginsel wordt verlenging van de termijn dan ook niet verleend, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Hoge werkdruk bij een accountant is niet te zien als een bijzondere omstandigheid die verlenging van de termijn noodzakelijk maakt. De huidige (verlengde) termijn zou voldoende moeten zijn om een volledige aangifte te verzorgen.

Tijdens regulier (maandelijks) overleg met de Vereniging van Accountants- en Belastingadviesbureaus (VLB) is gevraagd of uitstel mogelijk was voor door MKZ getroffen bedrijven. Vanwege de specifieke en ernstige situatie waarin die bedrijven hebben verkeerd, is een uitstelregeling getroffen. Deze regeling bestaat daarin dat de termijn voor de indiening van de aangifte voor door MKZ getroffen bedrijven met een maand is verlengd tot 1 oktober 2001. Deze regeling stond ook open voor cliënten van andere kantoren dan VLB, die aldus van deze regeling gebruik hebben kunnen maken. Begin augustus 2001 zijn de boeren die nog geen aangifte hadden gedaan herinnerd aan het feit dat zij nog aangifte moesten doen. In deze herinnering is ook informatie gegeven over het uitstel tot 1 oktober 2001.

Verzoeker is als accountant niet persoonlijk op de hoogte gesteld van het resultaat van het overleg tussen de VLB en Bureau Heffingen. De reden hiervan is niet meer te achterhalen, maar waarschijnlijk is dat in de periode dat verzoeker om uitstel vroeg met VLB nog geen sluitende afspraken waren gemaakt. Verzoeker geeft zelf al aan dat VLB op enig moment zelf een voorstel voor een uitstelregeling heeft gedaan, dat LNV niet heeft ingewilligd.

Van de telefoongesprekken met verzoeker zijn - op één uitzondering na - geen schriftelijke verslagen opgesteld. Ik verwijs u voor een toelichting naar het antwoord op vraag 2 hieronder.

Dat desalniettemin een vrij gedetailleerde weergave van de gesprekken kon worden gegeven, heeft daarmee te maken dat de klacht vrijwel direct bij Bureau Heffingen intern is besproken. Dat was op een moment waarop de gesprekken nog goed in het geheugen van betrokkenen lagen. Ik heb u hierover bericht in mijn brief van 23 oktober 2001.

Voor mevrouw E. was niet kenbaar of de antwoordbrief al verzonden was. Daarom heeft zij hierover geen mededelingen kunnen doen. Mogelijk was op dat punt sprake van een misverstand of het kruisen van de uitgaande post en het gesprek.

Uit gesprekken met de heer Kl. is mij gebleken dat het hem duidelijk was dat in dit geval niet gehoord zou worden als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Hij heeft verzoeker medegedeeld dat het hem vrij stond langs te komen. Dat was geen inhoudsloze mededeling, want Bureau Heffingen staat altijd open voor bezoek. Hiervoor heeft Bureau Heffingen zelfs een aantal spreekkamers ingericht.

Dat de heer Kl. niet kon vertellen welke medewerker er op een bepaalde dag ingeroosterd was voor deze bezoeken, is gelegen in het feit dat de roosters daarvoor ad hoc worden bepaald. Voor een bezoeker wordt desverzocht te allen tijde een medewerker vrijgemaakt om vragen te beantwoorden.

Reactie op de vragen

Ad 1. De namen en de functies van betrokken ambtenaren zijn:

V. medewerker B, sector B, Divisie Heffingen

E. medewerker A, sector A, Divisie Heffingen

Kl. medewerker A, sector B, Divisie Heffingen

M. medewerker A, sector B, Divisie Heffingen

S. medewerker A, sector B, Divisie Heffingen

Een medewerker B heeft meer kennis en ervaring dan een medewerker A. Een medewerker A kan medewerker B worden op basis van ervaring en capaciteiten.

Ad 2.

Met betrekking tot de telefoongesprekken kan ik u meedelen dat telefoongesprekken door Bureau heffingen niet op tape worden vastgelegd. Wel is er een systeem van registratie en verslaglegging van gesprekken.

Telefoongesprekken worden geregistreerd en in de vorm van een telefoonnotitie in het dossier gevoegd als de gesprekken van belang zijn voor het betreffende dossier. Hierbij

hebben de medewerkers een zeker beoordelingsvrijheid. Wel kunnen gesprekken alleen worden geregistreerd als deze kunnen worden gekoppeld aan een mestnummer.

Dit houdt verband met het geautomatiseerde systeem van Bureau Heffingen, dat voor vrijwel alle handelingen uitgaat van een (individueel) mestnummer.

In het geval van verzoeker waren de gesprekken niet gekoppeld aan een bepaald mestnummer. Het was niet duidelijk of verzoeker voor een of meer bepaalde cliënten belde. Om die reden is van de gesprekken geen verslag gemaakt ten behoeve van individuele dossiers.

Voor één gesprek geldt dat verzoeker expliciet belde namens een cliënt, in wiens dossier dan ook - mede gelet op de aard van de vraag van verzoeker - een telefoonnotitie is opgenomen (aangezien dit een telefoonnotitie betreft van een gesprek op een datum die niet in de klachtformulering is opgenomen, is deze telefoonnotitie niet opgenomen in het verslag; N.o.)”

h. nadere reactie verzoeker

Verzoeker deelde bij brief van 6 maart 2002 onder meer het volgende mee:

“Ten aanzien van de behandeling van het verzochte en gekregen uitstel door de Vereniging van Accountants- en Belastingadviesbureau's (VLB) merk ik het volgende op: LNV stelt dat het verzoek om uitstel door VLB gedaan werd in het kader van de MKZ-crisis. Uit interne stukken van de VLB blijkt dat VLB, los van de MKZ-crisis, al geruime tijd in overleg was met Bureau Heffingen over een uitstelregeling, reeds in maart 2001 een principe akkoord bereikt is over een uitstelregeling tussen VLB en de directeur van Bureau Heffingen. Dit principe-akkoord is uiteindelijk gestrand op de benodigde toestemming van LNV.

Hiervan heb ik in mijn klacht betoogd dat het Bureau Heffingen ons op de hoogte had dienen te stellen van de ontwikkelingen die in deze onderhandelingen plaats hadden (hoe summier dan ook). Vreemd is ook dat VLB blijkbaar met zijn (toch ook algemene) verzoek bij de directeur van Bureau Heffingen terecht komt terwijl wij niet verder komen dan enkele eerstelijns medewerkers.

LNV betoogt verder nog dat een uitstelregeling niet wenselijk is. In haar brief van 23 oktober geeft zij aan dat dit tot problemen zou kunnen leiden bij de vlotte verwerking van de aangiften door Bureau Heffingen. Vreemd is in dit licht dat Bureau Heffingen zelf blijkbaar geen moeite had met het voorstel van VLB, dat erop neer kwam dat 40% van de aangiften ná 1 september zou worden ingediend (10% per maand). Het was uiteindelijk niet de directeur van Bureau Heffingen doch LNV die de uitstelregeling afwees. Ten overvloede wijs ik er hierbij nog op dat van een vlotte afwerking van de aangiften door Bureau Heffingen geen sprake is, sterker nog er is een aanzienlijke achterstand in de

verwerking van de aangiften.

De uitstelregeling van één maand waarop LNV in zijn brief van 7 februari doelt is pas veel later tot stand gekomen. LNV zegt hiervan dat deze ook openstond voor cliënten van andere kantoren en dat zij de heffingsplichtigen hiervan bij de herinnering tot het doen van aangifte heeft geïnformeerd. In de brief van 23 oktober schrijft LNV echter "In dat verband merk ik op dat aan sommige cliënten van het kantoor VLB die waren getroffen door de MKZ-crisis uitstel is verleend van een maand voor het doen van aangifte". Onduidelijk blijft dan ook of sprake was van een generieke of individuele regeling.

De gehele gang van zaken doet nog op andere punten vreemd aan. Bij de herinnering die LNV verstuurde werd inderdaad aangegeven dat sprake zou kunnen zijn van uitstel van indiening van de aangifte indien het betrokken bedrijf getroffen was door MKZ. Uit de signalen die ons hebben bereikt van LNV-kantoren concluderen wij echter dat daar kennelijk ook bedrijven die niet getroffen waren door MKZ gebruik konden maken van de uitstelregeling.

Ook op de wijze van bekend making is wel wat aan te merken. Hoewel er kennelijk sprake is van een generieke regeling worden accountants hierover niet ingelicht. Dit steekt schril af tegen de wijze waarop het Bureau Heffingen uitspraak deed op de door ons ingediende individuele uitstelverzoeken. Hier doet Bureau Heffingen slechts één uitspraak, namelijk naar de accountant. Het lijkt erop dat het Bureau Heffingen zich bij de keuze van bekendmaking meer laat leiden door de vraag wat voor hen het minste werk oplevert dan dat daarbij de maximale zorgvuldigheid naar heffingsplichtingen en tussenpersonen in acht wordt genomen.

Ten aanzien van mevrouw E stelt LNV dat mevrouw E op het moment van gesprek kennelijk niet op de hoogte was van het feit dat er al een brief naar ons kantoor onderweg was. LNV houdt het op een misverstand of het kruisen van de post. Een dergelijke miscommunicatie is echter rechtstreeks het gevolg van de gehanteerde werkwijze van Bureau Heffingen. Personen aan de telefoon zijn niet op de hoogte van de individuele situatie van de verzoeker, doch kunnen slechts in vage, algemene bewoordingen, bellers te woord staan. Iedere keer dat er met Bureau Heffing contact is moet door de beller aan een (telkens andere) medewerker het verhaal opnieuw worden uitgelegd, waarbij de medewerkers (kennelijk) niet kunnen steunen op enige dossiervorming hieromtrent. Niet vreemd is dat deze medewerkers uiteindelijk niet meer kunnen dan beller aan te raden "gewoon te wachten".

(...)

Specifiek ten aanzien van het gesprek wat ik had met de heer KI merkt het Bureau Heffingen op dat deze heer KI duidelijk wist dat dit geen situatie was waarin verzoeker zou worden gehoord in het kader van de Algemene Wet Bestuursrecht. Ik heb hierover in

eerdere brieven aangegeven dat ik die overtuiging in elk geval niet had. Het lijkt mij ook niet eenvoudig een dergelijke beslissing te nemen zonder inzicht in het onderliggende dossier (wat er kennelijk niet is). Verder bevreemd het mij dat juist over dit gesprek geen aantekening is gemaakt. Het betreft hier immers een concreet verzoek dat rechtstreeks aan een heffingsplichtige (de heer W.) gekoppeld is.

LNV geeft aan dat de aanbieding om langs te komen bij het Bureau Heffingen geen loze belofte is, de deur staat immers altijd open voor bezoek, er zijn zelfs spreekkamers. Of een gesprek zin heeft hangt echter niet af van de vraag of daarvoor spreekkamers beschikbaar zijn, maar van het beschikbaar zijn (en de competentie) van de gesprekspartner. Hierover kon geen zekerheid worden gegeven. De geografische ligging van het Bureau Heffingen (circa 200 km van ons kantoor) maakt dat een bezoek "op goed geluk" geen reële mogelijkheid is.

De door LNV genoemde namen en vooral functies van de betrokken medewerkers van Bureau Heffingen zeggen niet veel. Uit de omschrijving "medewerker A" of "medewerker B" blijkt op geen enkele wijze zijn of haar kennisniveau en vooral competentie binnen de organisatie. Tot op heden heb ik geen enkele reden om aan te nemen dat deze werknemers vooral de functie hebben om eventuele bellers zoveel mogelijk "aan het lijntje" te houden, zonder daadwerkelijk op de situatie in te willen/kunnen gaan."

i. nadere reactie minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De Minister van LNV reageerde bij brief van 22 april 2002 onder meer als volgt:

"Er is, zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 7 februari 2002, regulier overleg tussen Bureau Heffingen en de Vereniging van Accountants- en Belastingadviesbureau's (hierna:VLB). In dat kader is het verzoek gedaan om een uitstelregeling. Verzoeker is niet aangesloten bij VLB.

Verzoeker geeft zelf al aan dat een dergelijke regeling er uiteindelijk niet is gekomen, zodat de bij VLB aangesloten kantoren niet anders zijn behandeld dan verzoeker. Het uitstel van een maand dat uiteindelijk wel is verleend, was generiek en gold derhalve (maar uitsluitend) voor de door MKZ getroffen heffingsplichtigen.

Verzoeker voert aan dat hij niet is ingelicht over het generieke uitstel van een maand. Dat is op zichzelf juist. De reden daarvan is dat niet wordt vastgelegd door welke accountant een heffingsplichtige wordt bijgestaan in het opmaken van de aangifte. Het zijn dan ook alleen de heffingsplichtigen die op de hoogte zijn gesteld van de mogelijkheid van uitstel.

Dat steeds andere mensen een gesprek afhandelen, is een gevolg van een keuze bij de inrichting van Bureau Heffingen die samenhangt met het streven te werken met zoveel mogelijk gespecialiseerde medewerkers. Er is bij Bureau Heffingen voor gekozen om niet te werken met accounts, waar verzoeker op doelt.

Met betrekking tot hetgeen verzoeker opmerkt over de behandelingsduur merk ik op dat het verzoek uiteindelijk in ruim vier weken is beantwoord. Ik acht deze tijd niet onredelijk lang.”

j. inlichtingen Bureau Heffingen

Daarnaar gevraagd deelde een medewerker van het Bureau Heffingen op 21 juni 2002 telefonisch onder meer het volgende mee.

Het Bureau Heffingen kent meerdere sectoren, destijds (ten tijde van de klacht) drie of vier. Een sector is onderverdeeld in twee of drie teams van elk zeven á acht medewerkers. Er is één bureaubrede afdeling bezwaar en beroep.

De telefoondiensten worden een week van tevoren ingedeeld. De hoeveelheid mensen die wordt ingeroosterd voor een telefoondienst op een dag hangt af van de te verwachten drukte en de capaciteit. Ten aanzien van de te verwachten drukte: als er net een mailing of een naheffing de deur is uitgegaan, worden er veel mensen ingeroosterd. Het Bureau Heffingen is daarin flexibel. Op rustige dagen kunnen er drie mensen zitten, op drukke dagen twintig.

De medewerkers worden voor een telefoondienst ingeroosterd per dagdeel. Ze zitten niet de hele dag aan de telefoon.

De mensen die telefoondiensten draaien zijn medewerkers met een hbo-opleiding die controlewerk verrichten op het Bureau Heffingen: handmatige beoordeling van aangiften e.d. Iedere medewerker die telefoondiensten draait, heeft een algemene telefooncursus van een aantal dagen achter de rug. Daarnaast krijgen ze een cursus over de Minas-regelgeving.

Telefoondienstmedewerkers hebben de beschikking over een computersysteem waaruit ze informatie over een bepaalde zaak kunnen halen: in- en uitgaande post, stand van zaken van aangifte en bezwaar e.d.

Een verzoek om uitstel van het doen van aangifte komt weinig voor. Er was toentertijd een werkinstructie die onder meer handelde over hoe om te gaan met een verzoek tot uitstel (zie Achtergrond, onder **3.**).

De op het Bureau werkzame juristen werken alle op de afdeling bezwaar en beroep. Zij draaien geen telefoondiensten. Sinds de klacht van Vista is ervoor gezorgd dat er altijd direct kan worden doorverbonden met een medewerker van de afdeling bezwaar en beroep in geval van een vraag over bezwaar en beroep.

Sowieso is de werkwijze op het Bureau Heffingen altijd in ontwikkeling. Zo is medio juni 2002 één "LNV-loket" geopend. Dit betreft een landelijk telefoonnummer waarheen

iedereen met vragen kan bellen. Alle eerstelijnsvragen komen hier terecht. Komt men er daar niet uit, dan wordt doorverbonden met het betreffende onderdeel van het Ministerie van LNV, bijvoorbeeld Bureau Heffingen of Laser.

Achtergrond

1. Meststoffenwet

Artikel 14:

“1. Ter zake van het aanvoeren van meststoffen of het produceren van dierlijke meststoffen worden onder de naam “forfaitaire mineralenheffingen” regulerende heffingen geheven van iedere persoon of rechtspersoon die en ieder samenwerkingsverband van personen of rechtspersonen dat een bedrijf voert.

2. De heffingen worden geheven per bedrijf.”

Artikel 22:

“Ten aanzien van een tijdig daartoe aangemeld bedrijf worden, indien aan alle overige ter zake bij of krachtens deze wet gestelde regels wordt voldaan, niet de forfaitaire mineralenheffingen, bedoeld in artikel 14, geheven, maar regulerende heffingen ter zake van het aanvoeren van mineralen door het feitelijk van een derde of van een ander bedrijf afnemen van in bijlage D als aanvoerpost benoemde producten of dieren. De heffingen worden geheven onder de naam “verfijnde mineralenheffingen”.

Artikel 41, eerste tot en met derde lid:

“1. De heffingen, bedoeld in dit hoofdstuk, worden door Onze Minister (Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; N.o.) geheven.

2. Onverminderd het overigens bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde worden de heffingen geheven met overeenkomstige toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, met dien verstande dat van die wet buiten toepassing blijven de artikelen 2, vierde lid, 37 tot en met 39, 47a, 53, tweede en derde lid, 76, 80, tweede, derde en vierde lid, 82, 84, 86 en 87.

3. Voor de toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen treedt Onze Minister in de plaats van de Onze Minister van Financiën. Voor de in de Algemene wet inzake rijksbelastingen genoemde functionarissen treden in de plaats de door Onze Minister aangewezen functionarissen.”

Artikel 42a, eerste lid:

“1. Bij de aangifte van de heffingen (...) wordt een verklaring van een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent overgelegd indien de veebezetting op het bedrijf in het desbetreffende kalenderjaar gemiddeld meer is dan 2,5 grootvee-eenheden per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond.”

2. Algemene wet inzake rijksbelastingen

Artikel 10, tweede en derde lid:

“2. Heeft de aangifte betrekking op een tijdvak, dan wordt zij gedaan binnen een door de inspecteur gestelde termijn van ten minste een maand na het einde van het tijdvak. Heeft de aangifte niet betrekking op een tijdvak, dan wordt zij gedaan binnen een door de inspecteur gestelde termijn van ten minste een maand.

3. De inspecteur kan onder door hem te stellen voorwaarden uitstel van het doen van aangifte verlenen.”

3. Werkinstructie verzoek tot uitstel van aangifte (ingangsdatum: 22 juni 1999)

Het Bureau Heffingen beschikt over een interne werkinstructie voor zijn medewerkers met betrekking tot de vraag hoe verzoeken tot uitstel van de MINAS-aangifte te behandelen. Deze werkinstructie houdt onder meer het volgende in:

“1 Inleiding/doel

Deze werkinstructie beschrijft door wie het verzoek tot uitstel van de aangifte wordt toe- of afgewezen en hoe het vervolgtraject eruit ziet. Daarnaast is het voor de medewerker een handleiding in welke gevallen een verzoek tot uitstel voor het doen van aangifte wel of niet wordt toegewezen en op welke wijze.

(...)

5. Werkwijze

5.1 Inleiding: Van ontvangstregistratie tot het versturen van een antwoordbrief

Een verzoek tot uitstel voor het doen van aangifte moet schriftelijk worden ingediend.

(...)

Bij nadrukkelijk verzoek kan de medewerker MINAS naar de intermediair of agrariër bellen en aangeven dat het verzoek is toe- of afgewezen. Op deze manier weet de belanghebbende zo snel mogelijk waar hij aan toe is. Dit moet daarna wel schriftelijk bevestigd worden.

(...)

5.2 Toewijzen/afwijzen

Het uitgangspunt is dat we geen uitstel verlenen. Argument hiervoor is dat het bedrijf of de onderneming respectievelijk 8 maanden en 3 maanden de tijd heeft gehad een aangifte in te sturen. Wanneer een bedrijf/onderneming uitstel voor het doen van aangifte wil, zal daar in veel gevallen eerst over gebeld worden. (...) Er wordt alleen uitstel verleend in overmachtsituaties. Het is aan de telefoon van belang te weten voor welke situaties uitstel mogelijk moet zijn, en voor welke situaties niet. Je kunt aan de hand van onderstaande lijsten een inschatting maken voor welke redenen het zinvol is een schriftelijk verzoek in te dienen. (...) Doe in geen geval toezeggingen over het eventueel te verlenen uitstel.

5.2.1 Redenen toewijzen

De volgende redenen worden gezien als redenen waarbij uitstel **mogelijk** moet zijn:

1. sterfte naaste familie/ernstige langdurige ziekte
2. natuurramp/brand waarbij administratie verloren is gegaan
3. AID/rechter heeft administratie in beslag genomen of de administratie ligt, in verband met faillissement, bij curator.
4. Overmachtsituaties, die landelijk problemen veroorzaken, zoals in 2001 het geval was met Mond en Klauwzeer.

(...)

5.2.2 Redenen afwijzen

De volgende redenen worden gezien als redenen waarbij geen uitstel mogelijk is.

1. sterfte/ziekte accountant
2. PC-virus/blikseminslag PC
3. drukke werkzaamheden
4. langdurige vakantie/geëmigreerd
5. financiële omstandigheden
6. gegevens ontbreken
7. vertrouwt gegevens van bijvoorbeeld analyses niet

8. nog niet het juiste formulier van Bureau Heffingen ontvangen
9. lopende gerechtelijke procedure
10. ik heb nog drie dagen nodig om de aangifte in te sturen
11. in de regelgeving is de laatste tijd nogal wat veranderd
12. situaties waar nog geen duidelijkheid over is, bijvoorbeeld bedrijfsoverdracht
13. situaties waarin al een naheffingsaanslag opgelegd is en boer vraagt dan pas uitstel aan

Hieronder zullen alle mogelijkheden kort worden besproken.

1. Sterfte of ziekte van de accountant of de accountant heeft geen tijd om een aangifte in te vullen. De boer kan een andere accountant inschakelen.

(...)

3. Drukke werkzaamheden kan geen reden zijn om uitstel te krijgen. De boer heeft tijd genoeg gehad om aangifte te doen.

(...)

6. Er ontbreken gegevens. De boer moet de aangifte voor 1 september insturen en is er zelf verantwoordelijk voor dat hij op tijd over de benodigde gegevens beschikt.

(...)

5.3 Termijn

(...)

Wanneer een verzoek wordt afgewezen en de uiterste inzendtermijn is al verstreken dan heeft de boer niet, zoals in 1998 en 1999, nog 2 weken de tijd om alsnog aangifte te doen. Deze termijn is vanaf 2000 afgeschaft. (...)

5.4 De brieven ter beantwoording van een verzoek tot uitstel

5.4.1 Beantwoording van een verzoek tot uitstel van het doen van aangifte

Beantwoording van een verzoek tot uitstel van het doen van aangifte gebeurt altijd schriftelijk. Voor zowel toewijzing als afwijzing zijn standaardbrieven gemaakt.

(...)

6 Achtergrondinformatie

(...)

De toewijzing of afwijzing van uitstel voor het doen van aangifte is een niet voor bezwaar vatbare beschikking

In de AWR (Algemene wet inzake rijksbelastingen; N.o.) is het verlenen van uitstel niet omschreven als een voor bezwaar vatbare beschikking.”