



Rapport

Datum: 7 december 2004
Rapportnummer: 2004/468

Klacht

Verzoeker klaagt over de reactie op zijn klacht van de Belastingdienst/Zuidwest, kantoor Breda in diens brief van 4 mei 2004. Verzoeker acht de brief onvoldoende gemotiveerd omdat daarin niet wordt aangegeven waarom zijn situatie onvergelijkbaar is met die van de belastingplichtigen die woonachtig zijn in woonwagencampen en andere zogenoemde fiscale vrijplaatsen.

Beoordeling

A. Algemeen

1. Verzoeker heeft de Belastingdienst/Zuidwest, kantoor Breda (hierna: de Belastingdienst) in brieven van 12 en 26 maart 2004 vragen gesteld naar aanleiding van publicaties in de pers over de wijze van behandelen door de Belastingdienst van bewoners van het woonwagencamp "De Vinkenslag" te Maastricht en andere zogenoemde vrijplaatsen. Met name heeft verzoeker de Belastingdienst gevraagd de zogenaamde "3-procentregeling" waarvan in de publicaties sprake was, ook op hem toe te passen. Verzoeker refereerde daarbij aan het beginsel dat iedere burger voor de wet gelijk is.

2. De Belastingdienst heeft op verzoekers vragen geantwoord in brieven van 19 maart en 4 mei 2004. De Belastingdienst gaf daarin aan dat met de ontstane praktijk rond de handhaving van wetten en regels op woonwagencampen inmiddels was gebroken omdat deze praktijk binnen de Nederlandse rechtsorde niet meer aanvaardbaar werd beschouwd. De Belastingdienst gaf verder aan dat verzoekers beroep op een gelijke behandeling niet kon worden gehonoreerd omdat zijn situatie onvergelijkbaar is met de gevallen waarop de bedoelde praktijk betrekking had.

B. Ten aanzien van verzoekers klacht

1. Verzoeker klaagt er over dat de Belastingdienst in zijn brief van 4 mei 2004 onvoldoende gemotiveerd aangeeft waarom zijn situatie onvergelijkbaar is met die van de belastingplichtigen die woonachtig zijn in woonwagencampen en andere vrijplaatsen waarop de hierboven bedoelde praktijk werd toegepast.

2. De staatssecretaris van Financiën, die namens de Belastingdienst op verzoekers klacht heeft gereageerd, wijst er op dat verzoeker niet had aangetoond in dezelfde omstandigheden te verkeren als de belastingplichtigen met wie de Belastingdienst van de wet afwijkende afspraken had gemaakt over de belastingheffing. De staatssecretaris merkt in dit verband op dat het verzoeker vrij stond de kwestie in een fiscale procedure voor te leggen aan de belastingrechter.

De staatssecretaris wijst er verder op dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel in het geval van afspraken die tegen de wet ingaan (contra legemafspraken) naar zijn oordeel nooit kan worden gehonoreerd, doch dat de motivering daarvan een puur juridisch betoog vereist. De Belastingdienst heeft de discussie over de vrijplaatsen, aldus de staatssecretaris, echter niet willen juridiseren, maar uitleg willen geven over de achtergronden en de acties om aan de ongewenst geachte praktijk een einde te maken.

3. Voor de beoordeling van de klacht is van belang dat verzoeker zijn brieven van 12 en 26 maart 2004, blijkens de inhoud daarvan, aan de Belastingdienst heeft gezonden naar aanleiding van de publiciteit rond de regelingen en afspraken die door de Belastingdienst bleken te zijn gemaakt met bewoners van woonwagencampen en andere vrijplaatsen. De betrokken brieven waren niet ingericht als bezwaarschrift tegen een of meer aan verzoeker opgelegde aanslagen. In de brieven werd dan ook niet met een beroep op het gelijkheidsbeginsel expliciet en gemotiveerd gevraagd bepaalde aanslagen te verlagen. De Belastingdienst kon de brieven dan ook opvatten als een meer algemene vraag van verzoeker in die zin dat verzoeker wilde weten of het mogelijk was ook met hem te komen tot soortgelijke afspraken als kennelijk waren gemaakt met woonwagencampbewoners en bewoners van andere vrijplaatsen.

In een dergelijk geval is het te billijken dat de Belastingdienst op de brieven reageert in meer algemene zin, zonder direct op alle juridische nuances in te gaan. De Belastingdienst heeft dit gedaan door in de beantwoording van verzoekers brieven aan te geven dat de gemaakte afspraken niet (langer) als aanvaardbaar werden beschouwd en door aan te geven dat verzoeker niet in aanmerking kwam voor toepassing van de gemaakte afspraken.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

4. Het is echter niet juist dat de Belastingdienst daarbij in zijn brief van 4 mei 2004 zonder toelichting stelt dat verzoekers situatie “immers” onvergelijkbaar is met de gevallen waarop verzoeker doelde. Het gebruik van het woord “immers” door de Belastingdienst in zijn brief van 4 mei 2004 doet immers veronderstellen dat volstrekt duidelijk is waarom de situatie van verzoeker niet vergelijkbaar was met die van bewoners van een woonwagencamp of een andere vrijplaats. De Belastingdienst had moeten begrijpen dat het verzoeker en wellicht ook andere belastingplichtigen juist in het geheel niet zonder meer duidelijk was welke specifieke, juridisch relevante kenmerken van woonwagencampbewoners leiden tot de bedoelde onvergelijkbaarheid. Verzoeker gaf in zijn brieven steeds aan uit te gaan van het beginsel dat de wet op alle ingezetenen van Nederland op dezelfde wijze moet worden toegepast. In zoverre is de Belastingdienst in zijn beantwoording van verzoekers brieven tekort geschoten op het punt van de actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Zuidwest, kantoor Breda, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Financiën, is niet gegrond voorzover de Belastingdienst in algemene zin heeft aangegeven dat verzoeker niet in aanmerking kwam voor een tegenwettelijk begunstigingsbeleid.

De klacht is gegrond voor zover de Belastingdienst heeft nagelaten aan te geven waarom verzoekers situatie onvergelijkbaar is met die van belastingplichtigen waarmee de tegenwettelijke afspraken zijn gemaakt.

Onderzoek

Op 12 mei 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 11 mei 2004, van de heer T. te Breda, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Zuidwest, kantoor Breda.

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

In het kader van het onderzoek werden de minister van Financiën en de Belastingdienst/Zuidwest verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Betrokkenen deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker wendde zich in een brief van 12 maart 2004 tot de Belastingdienst/Zuidwest, kantoor Breda (hierna: de Belastingdienst). Hij schreef het volgende:

“...Uit de media (o.a. Elsevier van 6 maart) heb ik begrepen dat de Belastingdienst burgers onder bepaalde omstandigheden in aanmerking laat komen voor een “3 procentsregeling”. Voor zover ik heb begrepen houdt dit in dat deze Nederlandse ingezetenen slechts 3 procent belasting betalen over hun gehele inkomen.

Uitgaande van het principe dat iedere burger voor de wet gelijk is, verzoek ik u mij te laten weten onder welke voorwaarden ik in aanmerking kan komen voor de regeling.

Mocht u van mening zijn dat de regeling niet op mij van toepassing is - in welk geval er m.i. sprake is van rechtsongelijkheid - dan verzoek ik u mij te laten weten op welke grond u mijn eventueel verzoek om in aanmerking te komen voor de regeling meent te kunnen afwijzen...”

2. De Belastingdienst antwoordde in een brief van 19 maart 2004 als volgt:

“...Naar aanleiding van uw brief d.d. 12 maart jl. deel ik u mede op het door u gevraagde geen positief nog (bedoeld is: noch; N.o.) een negatief antwoord te kunnen geven daar de 3% regeling in de fiscale wetgeving niet voorkomt...”

3. In een brief van 26 maart 2004 schreef verzoeker de Belastingdienst het volgende:

“...In uw mededeling verwijst u naar het feit dat de 3% regeling niet in de fiscale wetgeving voorkomt.

Echter blijkt uit de media (o.a. artikel in Elsevier van 6 maart 2004) dat de belastingdienst wel een dergelijke regeling van toepassing doet zijn op bepaalde bevolkingsgroepen die - voor de wet - een gelijke positie innemen als ondergetekende. Het blijkt dus wel mogelijk om de regeling toe te passen, ook al is die - volgens u - niet genoemd in de fiscale wetgeving.

Hierbij verzoek ik u om in aanmerking te komen voor de regeling waarbij 3 procent belasting over mijn inkomen zal worden geheven.

Mocht u van mening zijn dat deze regeling niet op mij van toepassing is en mocht u niet in staat zijn mij te laten weten waarom dat dan zo is, dan moet ik vaststellen dat de wet op verschillende wijze wordt toegepast op Nederlandse ingezetenen die voor die wet gelijk zijn dan wel dienen te zijn. Er is dan m.i. sprake van rechtsongelijkheid en fiscale discriminatie...”

4. In een brief van 4 mei 2004 reageerde de Belastingdienst met het volgende:

“...Uit uw brief maak ik op dat u onder verwijzing naar de publiciteit inzake de belastingheffing bij woonwagencampen en andere zogenoemde fiscale vrijplaatsen een beroep doet op het gelijkheidsbeginsel.

Ik kan mij de verontwaardiging voorstellen over wat er is gebeurd en de boosheid die dit oplevert bij mensen die altijd keurig aan hun verplichtingen voldoen. Gelukkig betreft dit het overgrote deel van de mensen. Toch kan ik uw beroep op het gelijkheidsbeginsel niet honoreren. Uw situatie is immers onvergelijkbaar met de gevallen van de

belastingplichtigen waarop u doelt.

Rond de handhaving van wetten en regels in woonwagenvakken en andere vrijplaatsen is - in het kader van een beleid dat gericht was op het nakomen van fiscale verplichtingen - een praktijk gegroeid die steeds verder kwam af te staan van hetgeen thans binnen de huidige Nederlandse rechtsorde als aanvaardbaar wordt beschouwd. Met bedoelde praktijk is daarom gebroken. Aparte regelingen zijn met onmiddellijke ingang beëindigd. Er zijn inmiddels ook maatregelen genomen om praktijken als waarvan sprake was in de toekomst te voorkomen. Tevens wordt onderzocht of de mogelijk in het verleden misgelopen belasting alsnog kan worden ingevorderd. Ik hoop dat hiermee uw vertrouwen in het rechtsstelsel weer enigszins wordt hersteld..."

B. Standpunt verzoeker

In zijn verzoekschrift merkt verzoeker het volgende op:

"...In haar brief stelt de Belastingdienst dat mijn klacht ongegrond is op basis van haar mening dat mijn situatie onvergelijkbaar is met die van groepen burgers die door de Belastingdienst worden genoemd en waarvoor belasting faciliteiten bestaan, dan wel bestonden.

Aangezien iedere burger voor de wet gelijk is - dan wel dient te zijn - zie ik niet hoe de Belastingdienst tot haar mening is gekomen. Zij onderbouwt dit ook niet door te verwijzen naar relevante wetgeving dan wel jurisprudentie. Dit had ik zeker verwacht daar waar het gaat om het gelijkheidsbeginsel dat dient bij de toepassing van wetgeving. Ik zou het op prijs stellen indien u de Belastingdienst dan wel de daarvoor in aanmerking komende partij wilt verzoeken om alsnog met een motiverende onderbouwing te komen. Zoals het nu wordt gesteld lijkt het antwoord meer op een "persoonlijke" interpretatie die toch geen basis kan vormen voor toepassing van wet.

In haar brief geeft de Belastingdienst in de laatste alinea op het eerste blad aan: "... een praktijk gegroeid die steeds verder kwam af te staan van hetgeen thans binnen de Nederlandse rechtsorde als aanvaardbaar wordt beschouwd." Zo geeft de Belastingdienst m.i. aan dat er de periode bestond dat de regelingen die werden toegepast wel aanvaardbaar werden beschouwd. Dat houdt m.i. dan ook in dat in die periode de desbetreffende regelingen voor iedere burger toegepast hadden moeten worden - uitgaande van het principe "gelijke monniken, gelijke kappen".

Wat betreft de ontwikkeling de situatie - waarin de belastingvoordelen werden toegekend aan bepaalde groepen burgers - kan ik mij twee periode voorstellen:

1. een periode waarin geen belasting werd betaald, gevolgd door:
2. een periode met de 3% regeling

De Belastingdienst vermeldt in haar brief: "Tevens wordt onderzocht of de mogelijk in het verleden misgelopen belasting alsnog kan worden ingevorderd." Mocht dit niet, dan wel niet geheel, mogelijk zijn dan lijkt het mij terecht dat ik een gelijke behandeling krijg voor die periode(n) over welke die belastingen niet, dan wel niet geheel, kunnen worden teruggevorderd. Met andere woorden: ik wil dan een gelijke toepassing van de wet over de periode waarin belastingvoordelen werden toegekend aan bepaalde, maar voor de wet gelijke, groepen burgers. Mocht de Belastingdienst van mening zijn dat dit niet mogelijk is dan hoor ik dat graag, uiteraard met daarbij de wettelijk gefundeerde grondslag.

Uit het feit dat de Belastingdienst in de voorlaatste alinea van haar brief verwijst naar de Commissie Verzoekschriften en naar uw instantie, maak ik op dat zij geen verdere toelichting kan dan wel wenst te geven op de inhoud van haar brief. Conform haar instructie leg ik derhalve mijn klacht bij u neer - ik vind de beantwoording door Belastingdienst onvoldoende en niet passend binnen een maatschappij waarbij voor de wet iedere burger gelijk is.

De beantwoording zoals die is gedaan door de Belastingdienst heeft op geen enkele wijze geleid tot herstel van mijn vertrouwen in het rechtstelsel, zoals opsteller van de brief meent te suggereren. Het tegenovergestelde is het geval waarbij mijn indruk er eerder een is van overheidsinstantie die haar tekortkomingen meent te verdoezelen achter ongemotiveerde stellingen. Los daarvan vind ik de toonzetting van de brief betuttelend: een overheid, die een open en gemotiveerde communicatie met haar burgers wenst te onderhouden, onwaardig..."

C. Standpunt staatssecretaris van Financiën

1. In een brief van 20 augustus 2004 reageerde de staatssecretaris van Financiën mede namens de Belastingdienst op verzoekers klacht. De staatssecretaris schreef het volgende:

"...(Verzoeker; N.o.) beklagt zich over het feit dat de Belastingdienst in zijn toelichting van 4 mei 2004 niet voldoende heeft gemotiveerd waarom zijn situatie niet vergelijkbaar is met die van belastingplichtigen die woonachtig of gevestigd zijn in zogenoemde fiscale vrijplaatsen. In de visie van (verzoeker; N.o.) zou de Belastingdienst op grond van het gelijkheidsbeginsel ook in zijn geval - voor een bepaalde periode - uit moeten gaan van een heffingspercentage van 3% of minder.

Over de afspraak van de Belastingdienst met bewoners van het woonwagencentrum de Vinkenslag in Maastricht om hun ondernemersactiviteiten voor de inkomstenbelasting te belasten tegen een niet wettelijk vastgelegd tarief is - begrijpelijk en terecht - veel consternatie ontstaan. Over deze en andere afspraken waarbij van het recht is afgeweken (zogenoemde contra legemafspraken) en over de onaanvaardbaarheid daarvan, heeft de Tweede Kamer uitgebreid gediscussieerd met de Staatssecretaris van Financiën (hierna:

de Staatssecretaris). Dat heeft geleid tot een grootschalig onderzoek bij de Belastingdienst en het opstellen van een plan van aanpak van 22 maatregelen met als doel te bereiken dat alle Nederlandse belastingplichtigen ten volle aan hun fiscale verplichtingen voldoen. Ter toelichting hierop heb ik een afschrift van de brief van 3 juni 2004 waarin de Staatssecretaris de Tweede Kamer daarover informeert bijgesloten.

Uit het onderzoek (waarvan de conclusies op het moment van het antwoord van de Belastingdienst aan (verzoeker; N.o.) nog niet bekend waren) blijkt dat de Belastingdienst in een (in verhouding tot de gevallen waarin wel conform de wet- en regelgeving belasting is geheven en geïnd) zeer beperkt aantal gevallen contra legemafspraken van uiteenlopende aard heeft gemaakt. Dat deze contra legemafspraken zijn gemaakt wil echter niet zeggen dat dergelijke afspraken of, concreet, een enkele (contra legem)afpraak om 3% van de brutowinst te belasten ook (moeten) gelden voor een ieder die daarop - onder verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel - aanspraak wil maken.

Voor een beroep het gelijkheidsbeginsel is vereist dat een belastingplichtige aantoont in dezelfde positie te verkeren als de belastingplichtige(n) met wie de inspecteur (in dit geval) een bepaalde afspraak heeft gemaakt of ten aanzien van wie een bepaald beleid is gevoerd. Uit de door (verzoeker; N.o.) overgelegde correspondentie is dat niet op te maken.

Een beoordeling van een beroep op het gelijkheidsbeginsel kent veel aspecten. Zo kan bijvoorbeeld op grond van een (in verhouding) gering aantal foute beschikkingen of afspraken niet worden geëist dat de fout bij volgende beschikkingen zal worden gecontinueerd. Dit uitgangspunt is terug te vinden in (onder andere) het arrest van de Hoge Raad van 23 november 2001, nr. 34 766, BNB 2002/79.

Een beroep op het gelijkheidsbeginsel kan naar mijn mening in het geval van bovenbedoelde contra legemafspraken nooit worden gehonoreerd. De motivering daarvan is echter een puur juridisch betoog. De Belastingdienst heeft de discussie over de vrijplaatsen, in aanmerking genomen de terechte verontwaardiging die daarover was ontstaan, niet willen juridiseren, maar heeft juist uitleg willen geven over de achtergronden en de acties die op dat moment in voorbereiding waren om aan onaanvaardbare situaties een einde te maken. Ik betreur het bijzonder dat die toelichting bij (verzoeker; N.o.) niet in goede aarde is gevallen.

Indien (verzoeker; N.o.) zich met het door de Belastingdienst gegeven antwoord niet kan verenigen kan hij deze kwestie in een fiscale procedure voorleggen aan de rechter. Dat is, omdat de Belastingdienst volgens vast beleid niet terugkomt op onherroepelijk vaststaande aanslagen, alleen mogelijk voor openstaande of nog op te leggen belastingaanslagen.

Tot slot het volgende. In de discussie over vrijplaatsen ging het telkens over "de" 3% regeling. Daarbij had het er schijn van dat de desbetreffende belastingplichtigen niet meer

inkomstenbelasting hoefden te betalen dan 3% over hun *belastbaar inkomen*. In werkelijkheid was de afspraak veel genuanceerder. De inkomstenbelasting werd, zoals ik hierboven ook heb aangegeven, berekend over 3% van de *brutowinst*, gevolgd door een forfaitaire opslag die afhankelijk was van de hoogte van de omzet. Bovendien werd omzetbelasting in rekening gebracht over de brutowinst. Het uiteindelijk betaalde percentage (omzet- en inkomstenbelasting kon daardoor (veel) hoger uitvallen dan de in de media geschetste 3%...”

2. Bij de reactie op de klacht was een brief van 3 juni 2004 van de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal gevoegd. In deze brief schrijft de staatssecretaris het volgende:

“...Hierbij doe ik u, conform mijn toezeggingen tijdens het debat met uw Kamer op 11 maart 2004, de rapportage toekomen inzake de onderzoeken in de Belastingdienst naar zogeheten contra legemhandelingen (dit zijn handelingen waarbij van het recht is afgeweken) en naar de aanpak van vrijplaatsen door de Belastingdienst.

U treft ook aan een meer algemene beschrijving van het beleid van de Belastingdienst ten aanzien van rechtshandhaving en rechtstoepassing.

Een gezamenlijk plan van aanpak voor de zogenoemde vrijplaatsen is uw Kamer aangeboden bij brief van heden (BZK-kenmerk EVIP/2004/66233) door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en mij, mede namens de ministers van Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ten behoeve van de samenhang staat het plan van aanpak ook in deze brief vermeld.

aanleiding

De aanleiding voor dit alles was de afspraak van de Belastingdienst met bewoners van het woonwagencentrum de Vinkenslag in Maastricht. Deze hield in dat de ondernemersactiviteiten voor de inkomstenbelasting werden belast tegen grofweg een tarief van drie procent van de brutowinst.

Afwijkende tariefafspraken zijn contra legem.

In de media verschenen vervolgens berichten over de aanpak van de Belastingdienst bij woonwagencentra in het algemeen.

Het onderzoek is daarom breder geweest dan alleen contra legemafspraken met woonwagengewoners. De Belastingdienst is gevraagd alle mogelijke - voor zover nog te achterhalen - contra legemhandelingen te melden. Ook de beleidsbesluiten met een mogelijk contra legemkarakter zijn in het onderzoek betrokken. Het onderzoek naar de aanpak bij woonwagencentra betrof ook de aanpak van andere vrijplaatsen.

De onderzoeken zijn breed en diepgaand opgezet om de problematiek volledig in beeld te krijgen.

Ik vind het bestaan van contra legemhandelingen en van (fiscale) vrijplaatsen niet aanvaardbaar. De verontwaardiging over beide kwesties kan ik dan ook goed begrijpen, temeer omdat het merendeel van de Nederlandse belastingplichtigen de fiscale verplichtingen correct nakomt. Alle Nederlandse belastingplichtigen moeten, op basis van het rechtsgelijkheidsbeginsel, hun deel in de belastingen betalen.

In deze brief presenteer ik u 22 maatregelen om dat doel te bereiken. Dat zal niet gemakkelijk zijn en tijd kosten, maar het moet wel.

De onderzoeksopzet en de uitvoering daarvan is beoordeeld door de Auditdienst van het ministerie van Financiën.

Over de uitkomsten van het contra legemonderzoek heb ik advies gevraagd aan prof. mr. Ch.P.A. Geppaart en prof. M. Scheltema.

het onderzoek naar vrijplaatsen

De Belastingdienst heeft aangegeven dat bij vrijplaatsen in beginsel het reguliere beleid wordt toegepast. Maar de dienst heeft ook gerapporteerd dat handhaving bij vrijplaatsen zich kenmerkt door het stelselmatig weigeren een administratie te voeren, door intimidatie en geweld, door het niet altijd kunnen rekenen op bijstand van de politie en door het buiten het zicht van de fiscus houden van activiteiten en verhaalsobjecten. Dat heeft geleid tot een zekere terughoudendheid bij het heffen en innen op vrijplaatsen. Door dit alles zijn handhavingstekorten ontstaan, die zich het meest aandienen op woonwagencentra, bij belwinkels en bij illegale uitzendbureau's.

Juist door het gebrek aan inzicht in de feitelijke fiscale werkelijkheid op vrijplaatsen, is niet aan te geven welke bedragen aan belastingderving gemoeid zijn met de handhavingstekorten. Wat betreft de woonwagencentra is wel aan te geven wat de invorderingsachterstand is: er staat een totaalbedrag aan aanslagen open, voor het merendeel Mrb, van bijna € 28 miljoen over de afgelopen vijf jaar.

Bij belwinkels, sommige moskeeën en windhappers is er geen sprake van gerichte acties. In deze brief wordt hier verder op ingegaan. In de prostitutiesector en bij illegale casino's wordt samengewerkt in projecten van het ministerie van Justitie. De aanpak van die casino's wordt door alle partijen als succesvol ervaren. Ook met betrekking tot katvangers wordt samengewerkt, aanvankelijk succesvol, maar inmiddels wenden de fraudeurs hun creativiteit zodanig aan, dat een nader antwoord van de overheid nodig is.

Bij illegale uitzendbureau's en achterstandswijken, die het karakter van een vrijplaats hebben, werkt de Belastingdienst samen in de *interventieteams*. Bij coffeeshops is sprake

van regulier heffings- en invorderingsbeleid - afgezien van de eerder genoemde terughoudendheid - en bij illegale hennepkwekerijen is vastgesteld dat deze thans voor de Belastingdienst niet of nauwelijks zelfstandig zijn op te sporen.

Het onderzoek toont aan dat alleen een integrale overheidsbrede aanpak van vrijplaatsen de wetteloosheid die op vrijplaatsen heerst, kan doorbreken. Samenwerking is ook het meest doelmatig, omdat eventuele politie-inzet de belangen van meerdere handhavingsorganisaties tegelijk kan dienen.

het onderzoek naar contra legemhandelingen

De Belastingdienst heeft ruim 500 potentiële contra legemhandelingen gemeld, zowel in de heffing als in de invordering. Zij blijken niet allemaal contra legem te zijn. Contra legemhandelingen betreffen inbreuken op het formele recht, het materiële recht en het strafrecht. Niet conform het recht handelen, is een inbreuk op het rechtsgevoel van degenen die hun verplichtingen wel correct naleven. Contra legemhandelingen gaan ook in tegen de bedoelingen van de wetgever. Dat betreft *bijvoorbeeld* handelen als:

- het combineren van belastingsoorten;
- het toepassen van andere tarieven dan in de wet staan;
- het onterecht achterwege laten van renten en boetes;
- het onterecht ontheffen van administratieve verplichtingen;
- het onterecht achterwege laten van aanslagen of invorderingsmaatregelen.

Contra legemhandelen houdt evenwel niet in dat er sprake is van corruptie, zelfverrijking van ambtenaren of welke integriteitsinbreuk dan ook.

Het is niet mogelijk het aantal *handelingen* exact te kwantificeren, waar de dienst ook zelf al heeft gemeld dat bepaalde handelingen vaker voorkwamen. Een indicatie van de frequentie is aangegeven door onderscheid te maken tussen "enkel geval/enkele gevallen", "praktijk" en "beleid".

Veel contra legemhandelingen hebben als doel gehad om de onzekerheid over de fiscale werkelijkheid te vangen in een vaststelling van de materiële belastingschuld. Daarom is niet aan te geven hoeveel belastingderving met contra legemhandelen gepaard is gegaan. Bij contra legemhandelingen in de invordering wordt geschat dat door generiek oninbaarlijden circa € 5 miljoen is gederfd over de afgelopen vijfjaar. Met de instructie kwade posten is per jaar tussen de € 50.000 en € 100.000 aan derving gemoeid geweest.

De meldingen in de bijlagen 2, 3 en 4 zijn zodanig vormgegeven dat zij niet in strijd zijn met de geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Awr (Algemene wet inzake

rijksbelastingen).

het rechtshandhavings- en rechtstoepassingsbeleid van de Belastingdienst

Het rechtshandhavingsbeleid van de Belastingdienst is gebaseerd op het selecteren van risico's en belang. Gelet op de massaliteit van de processen van de Belastingdienst, is dat een juiste aanpak. Binnen dat beleid moeten wel de maatschappelijke ontwikkelingen die zich aftekenen op het terrein van handhaving een plaats krijgen.

De veranderende tijdgeest creëert enerzijds de wens dat de overheid zich meer bepaalt tot adequaat toezicht en scherpere handhaving, zonder de kwaliteit van de dienstverlening te veronachtzamen en anderzijds de noodzaak om de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven meer vorm en inhoud te geven.

Scherpere handhaving vraagt om de ontwikkeling van andere vormen van overheidsoptreden, in ieder geval in die situaties waarin het per definitie op het individu toegesneden instrumentarium niet altijd is opgewassen tegen het collectief optreden van de justitiabelen. Meer eigen verantwoordelijkheid van burgers vraagt eveneens om andere handhavingsconcepten in de richting van horizontaal toezicht. In de eerstgenoemde situatie is sprake van een zwaarder handhavingsregime, in de tweede situatie gaat het juist om lichtere handhavingsregimes door de overheid.

Met betrekking tot het sluiten van *fiscale compromissen* leefde binnen de dienst de vraag in hoeverre deze als contra legem beschouwd moeten worden. Die vraag zag evenzeer op het gevoerde *selectiebeleid*. Beide vragen veronderstellen mogelijke handhavingstekorten. In beide situaties is daar geen sprake van.

de context

Zonder iets af te willen doen aan mijn mening over de onaanvaardbaarheid van contra legemhandelingen en van vrijplaatsen en ook zonder iets af te willen doen aan de noodzaak van de te nemen maatregelen, maak ik graag een aantal opmerkingen over de context waarbinnen de Belastingdienst opereert.

De resultaten van de onderzoeken moeten in ieder geval ook worden gezien tegen de achtergrond van de veranderende tijdgeest. Ik verwijs bijvoorbeeld naar het recent uitgekomen onderzoek "De moraal in de publieke opinie" (SCP, maart 2004). Daarin wordt aangegeven dat in 2002 *62 procent* van de Nederlanders belastingfraude door belastingplichtigen in het algemeen afkeurde, tegen *46 procent* in 1991. Er is daarmee een sterk groeiend draagvlak voor scherpere handhaving bij fraudeurs. De overheid moet beleid en uitvoering aanpassen aan de eisen van de tijd, zonder daarbij overigens de eigen normstelling te verwaarlozen: zij moet hoe dan ook de bestaande wet- en regelgeving toepassen en handhaven. Vanuit dit tijdsperspectief zijn sommige contra legemhandelingen - met name in de beleidssfeer - meer te verklaren, waar blijkt dat deze

meestal van voor het jaar 2000 dateren.

Het gedogen van vrijplaatsen is niet meer van deze tijd. Dit kabinet wil meer in het algemeen een einde maken aan gedogen. Laksheid, gebrek aan daadkracht of het ontlopen van moeilijke situaties worden immers ook door de samenleving niet langer geaccepteerd. Tegelijkertijd kan geen enkel rechtsstelsel zonder oplossingen om de spanning tussen *wet en werkelijkheid* te verminderen. Het moet dan wel gaan om *bewust* gekozen, *tijdelijke* uitzonderingen. Voor dergelijk bewust gedogen is alleen plaats wanneer handhavers hun uiterste best doen om voor het overige goed te handhaven.

Een tweede opmerking is dat handhaven soms optreden tegen geweld en met geweld vraagt. Het fysieke geweldsmonopolie is in Nederland voorbehouden aan de defensiemachten en de politie. Tegen die achtergrond is het te begrijpen dat andere handhavingsorganisaties, zoals de Belastingdienst, bij gebrek aan politie-ondersteuning vrijplaatsen hebben gemeden. Medewerkers van de Belastingdienst mogen niet aan geweld worden blootgesteld. Daarom is een integrale aanpak de enig mogelijke. De gekozen aanpak respecteert de rol die de gemeenten, met name bij de aanpak van woonwagencentra, daarin spelen. Zij hebben immers velerlei belangen en kennen de lokale situaties. Bovendien kunnen op dat niveau de korpsbeheerders en korpschefs de eventuele politie-inzet het beste beoordelen. De treinmetafoor die daarvoor overheidsbreed wordt gehanteerd, illustreert dat: de gemeente is de locomotief, de politie bezet de eerste wagon, uitvoeringsorganisaties de tweede, inspecties de derde en het OM eventueel een vierde.

Een derde opmerking betreft de contra legemhandelingen. De inspecteurs en ontvangers hebben soms geprobeerd praktische oplossingen te vinden om te waarborgen dat de materiele belastingschuld toch nog geheel of gedeeltelijk kon worden geheven en geïnd. Dat zij daarbij soms contra legem hebben gehandeld, kan ik niet goedkeuren, maar vaak wel begrijpen. Daarom overweeg ik ook een aantal werkwijzen te codificeren. Waar dat niet gebeurt, wordt in een algemene werkinstructie aangegeven dat ik bepaalde handelwijzen onwenselijk acht en ook waarom. Bij het beoordelen van de vraag "contra legem of niet" blijkt dat het antwoord daarop niet altijd als vanzelfsprekend te geven valt. Om het meer beeldend te verwoorden: het recht is niet altijd met een schaarje te knippen. Ook die spanning tussen *wet en werkelijkheid* zal er altijd zijn, hoe goed de wetgever ook op voorhand beoogt de werkelijkheid in wet- en regelgeving te vangen en hoe goed ook de inspecteur beoogt het recht op de werkelijkheid toe te passen.

Een relativering van het aantal contra legemhandelingen is, in alle redelijkheid, ook aan de orde. Niet alleen zien de meldingen op een reeks van jaren, maar zij moeten ook worden afgezet tegen de ongeveer 15 miljoen aanslagen die de Belastingdienst jaarlijks oplegt, de bijna 800.000 bezwaarschriften waarop beschikt moet worden en de bijna 7 miljoen auto's waarover jaarlijks Mrb en bij aanschaf Bpm moet worden geheven en geïnd.

Datzelfde geldt voor de aanpak van vrijplaatsen. Niet alle vrijplaatsen zijn buiten het bereik van de dienst en andere handhavers gebleven en niet alle bewoners/deelnemers van/aan vrijplaatsen vinden het behoren tot een vrijplaats een wenselijke situatie.

een andere koers: de maatregelen op een rij

De resultaten van het onderzoek geven mij aanleiding een andere koers in te zetten. De maatregelen daartoe worden meer uitgebreid in deze brief beschreven. Ten behoeve van het overzicht staan zij hieronder vermeld:

vrijplaatsen

Met betrekking tot de reguliere heffing en inning bij vrijplaatsen laat de Belastingdienst alle tot nu bestaande terughoudendheid varen.

Indien er voor medewerkers gevaar of geweld dreigt, vraagt de Belastingdienst om bijstand van de politie. Kan die niet worden verkregen, dan wordt dat in de dossiers vastgelegd.

Binnen de werkwijzen van de Belastingdienst zelf worden de risico's voor gevaar en geweld beperkt, bijvoorbeeld door het inzetten van deurwaarders op andere plaatsen dan het eigen ambtsgebied, het niet vermelden van namen op documenten en het elders verkopen dan op de plaats waar beslag is gelegd.

Waar mogelijk en nodig, worden in de invordering *breekteams* ingezet (deurwaarder, hulpofficier van Justitie, sleutelsmid).

Ik zal met de minister van V&W in overleg treden teneinde de mogelijkheden voor aanpak van katvangers te vergroten, bijvoorbeeld door kentekenregistratie op sofinummer (in deze gevallen).

Ten aanzien van de aanpak van illegale belwinkels en sommige moskeeën, neemt de Belastingdienst het initiatief tot samenwerking.

Met betrekking tot de integrale, overheidsbrede aanpak van vrijplaatsen worden alle bestaande initiatieven en samenwerkingsverbanden met kracht voorgezet. De minister van BZK rekent de coördinatie van de aanpak van woonwagencentra tot de zijne, waarbij hij is gestart met de G-4 (zie brief met BZK-kenmerk EVIP 2004/66233 van 3 juni 2004). In deze brief zijn de kernwoorden van de aanpak *samenwerking en coördinatie*, waarbij gemeenten, politie, uitvoeringsinstanties en inspecties gaan samenwerken. Ook de kennis van een integrale aanpak van vrijplaatsen wordt verbreed. Daartoe werken het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), het Bureau BIBOB en de kennisgroep Integrale overheidshandhaving intensief samen. Initiatieven van andere uitvoeringsorganisaties om tot samenwerking te komen, kunnen daarnaast bestaan.

De kennisgroep Integrale overheidshandhaving wordt uitgebreid en voortaan direct aangestuurd door de directeur-generaal Belastingdienst.

Er wordt € 10 miljoen extra beschikbaar gesteld ten behoeve van de invordering.

De directeur-generaal Belastingdienst heeft de Auditdienst Financiën gevraagd in het jaarlijkse auditplan de contra legemproblematiek te betrekken.

contra legem

Er komt een algemene werkinstructie voor de Belastingdienst waarin wordt aangegeven waarom bepaalde handelingen niet worden gecontinueerd, bijvoorbeeld handelingen als: strijd met rechtszekerheid (termijnen), strijd met de wet (middelen combineren, betalingscapaciteit bij heffing meewegen, tariefafspraken, vestzak-broekzak), strijd met de rechtsgelijkheid (niet heffen en/of innen) of strijd met het beleid (boeten, heffings- en invorderingsrente).

Bij beleidsbesluiten die vermoedelijk potentiële contra legemaspecten bevatten, geef ik voortaan in het besluit aan wanneer de wet zelf wordt aangepast.

De contra legemhandelingen in de uitvoering én het beleid die als "nadruk op doelmatigheid" zijn gekwalificeerd, worden alle nader bezien op de wenselijkheid van aanpassing van de wetgeving. Waar al expliciet is aangegeven dat te doen, gebeurt dat in ieder geval. Begin 2005 wordt dat traject afgerond.

De Leidraad Invordering wordt, voor zover nodig, meer toegesneden op de eisen van de tijd. In ieder geval zal ik criteria opstellen voor generiek oninbaarlijden. Dit is uiterlijk 31-12-2004 afgerond.

Om (generiek) oninbaarlijden te voorkomen, overweeg ik een aantal maatregelen te nemen als het partieel opheffen van het beslagverbod, de opheffing van de beslagbeperking en het introduceren van de bankvordering. Dit traject moet begin 2005 zijn afgerond.

Alle medewerkers die werkzaam zijn in de rechtstoepassing krijgen een opfriscursus formeel recht. Gelet op het aantal medewerkers zal dat over een periode van twee jaar plaatsvinden.

Ten behoeve van een meer adequate fraudebestrijding wordt bezien of het wenselijk is om de wettelijke bevoegdheden voor de Belastingdienst uit te breiden, waar concreet blijkt dat de bestaande bevoegdheden tekort schieten, zoals in situaties waarbij het huidige instrumentarium niet opgewassen is tegen het stelselmatig weigeren om een administratie te voeren.

Ten behoeve van de fraudebestrijding wordt het aantal verplichte gestructureerde informatieverplichtingen (met name ten behoeve van box 1 en box 3 van de aangifte inkomstenbelasting) uitgebreid, al gaat dat ten koste van de administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven.

Een *verplichte* automatische incasso in de Mrb voor kwartaalbetalers wordt mogelijk gemaakt.

Er komt een automatiseringsoplossing voor de problematiek bij de conserverende aanslagen.

verdere handhavingsmaatregelen

De Belastingdienst maakt een meerjarig plan van aanpak om de *zichtbaarheid* van handhaving in de samenleving te vergroten. De acties die daar uit voortvloeien, staan naast de aanpak van vrijplaatsen en ook naast de acties die worden verricht in de interventieteams.

De Belastingdienst zal de komende jaren meer vormen van *horizontaal toezicht* verkennen. Naast de verzwaring van handhavingsregimes voor fraudeurs, ontstaat zo een balans door het introduceren van lichtere handhavingsregimes voor de belastingplichtigen die hun verplichtingen correct nakomen.

De Belastingdienst doet over de voortgang van zijn aanpak jaarlijks verslag in het Beheersverslag.

Tot slot wil ik graag kwijt dat er inmiddels sprake is van een expliciete wil tot samenwerking in de handhaving, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau. Overheidsdiensten en departementen zijn gaandeweg gekomen tot samenwerkingsverbanden. Wat dat betreft spreken de in deze brief vermelde samenwerkingsverbanden, maar ook het programma Andere Overheid van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties voor zichzelf. Ook de aanpak van de gemeente Maastricht bij Vinkenslag inspireert meerdere gemeenten. Ik heb dat zelf ervaren bij het recent gesloten convenant over de aanpak van woonwagencentra in Den Haag. Het initiatief daartoe is uitgegaan van een van de wethouders van Den Haag. Deze ontwikkeling geeft het vertrouwen dat de overheid steeds beter in staat is om maatschappelijke vraagstukken met een brede werking het hoofd te bieden. De korte tijd die gemoeid is geweest met de totstandkoming van een gezamenlijk plan van aanpak met betrekking tot vrijplaatsen vergroot dat vertrouwen,

Meer specifiek kan voor de Belastingdienst worden vastgesteld dat de medewerkers transparantie en openheid hebben verkozen boven verhullen en verbloemen, in de wetenschap dat zij daarmee in de volle openbaarheid komen. Deze attitude verdient respect. Alle medewerkers blijven overigens uitgenodigd om ervaren misstanden door middel van de klokkenluidersregeling intern aan de orde te stellen.

De Belastingdienst is een organisatie met zo'n 30.000 medewerkers aan wie terecht veel eigen verantwoordelijkheid is toevertrouwd. En die daar ook zorgvuldig mee omgaan. Die hard werken en die op een faire, open wijze met burgers en bedrijven omgaan. Tijdens alle werkbezoeken heb ik ervaren hoe groot hun betrokkenheid is en hoe goed zij er in slagen een dienstverlenende attitude te verbinden aan handhavend optreden. Dat er ook dingen misgaan, is inherent aan een dienst waar massaliteit de kern vormt. Dat is zeker vervelend en niet altijd te begrijpen voor de betrokken burgers. Ik heb vastgesteld dat de medewerkers dat zelf minstens even vervelend vinden: alle medewerkers zijn én voelen zich dienaar van de publieke zaak. Het is dus niet alleen de lijst van bovengenoemde maatregelen, maar vooral ook de inzet van de medewerkers van de Belastingdienst die mij het vertrouwen geeft dat dit alles voor de Belastingdienst ook een positief en duurzaam effect zal hebben. Zodat burgers er op kunnen vertrouwen dat elke Nederlandse belastingplichtige *recht* wordt gedaan.