



# Rapport

**Datum: 9 november 2007**  
**Rapportnummer: 2007/247**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat twee medewerkers van de Belastingdienst/Randmeren/kantoor Zwolle:

hem op of rond 14 september 2005 onaangekondigd hebben bezocht;

zich bij dit bezoek met ondeugdelijke legitimatiebewijzen hebben gelegitimeerd.

## Beoordeling

Algemeen

1. Verzoeker is zelfstandig ondernemer met kantoor aan huis. Omstreeks 14 september 2005 kreeg verzoeker onaangekondigd bezoek van twee heren die hem mededeelden medewerkers van de Belastingdienst te zijn. Als reden voor hun bezoek toonden zij verzoeker een advertentie in de plaatselijke krant, waarin onder het telefoonnummer van verzoeker een speciaalzaak ter overname werd aangeboden. De getoonde advertentie was inderdaad van verzoeker afkomstig. Deze was door hem geplaatst in het kader van zijn ondernemingsactiviteiten die op dat moment onder meer gericht waren op bemiddeling in onroerend goed.

2. Verzoeker heeft de beide medewerkers daarop binnengelaten en hun vervolgens de informatie verstrekt waarom door hen werd verzocht. Deze informatie had niet uitsluitend betrekking op het in de advertentie aangeboden onroerend goed.

3. Tijdens het bezoek heeft verzoeker de beide medewerkers op enig moment verzocht zich te legitimeren. De verzoeker getoonde legitimatiebewijzen waren voor hem moeilijk zichtbaar door het plastic waarin deze gehuld waren. Het is verzoeker achteraf gebleken dat de hem getoonde legitimatiebewijzen niet in overeenstemming waren met de hoedanigheid waarin de beide personen zich in het kader van hun bezoek aan hem hadden kenbaar gemaakt.

I. Ten aanzien van het onaangekondigd bezoeken van verzoeker

## Bevindingen

1. Verzoekers klaagt er in de eerste plaats over dat twee medewerkers van de Belastingdienst hem op of rond 14 september 2005 aan zijn adres hebben bezocht zonder hem hierover vooraf mededeling te hebben gedaan. Als gevolg hiervan heeft verzoeker zich door het bezoek overdonderd gevoeld, hetgeen door hem als onaangenaam is ervaren.

2. In zijn reactie op de klacht en de hem hierover door de Nationale ombudsman gestelde vragen deelde de Belastingdienst de Nationale ombudsman mee dat de reden van het niet vooraf aankondigen van het bezoek gelegen was geweest in het feit dat het hier ging om een zogenaamd derdenonderzoek. Zodanige onderzoeken worden in de regel weliswaar aangekondigd, maar in het geval van verzoeker was verschillende malen getracht telefonisch contact met hem te leggen, hetgeen niet gelukt was. Daarom was op een gegeven moment besloten naar het woonadres van verzoeker te gaan, waar verzoeker overigens pas de tweede keer thuis werd aangetroffen. In het geval van verzoeker ging het om een derdenonderzoek naar aanleiding van een advertentie in een plaatselijke krant waarin een speciaalzaak ter overname werd aangeboden. Via het in de advertentie vermelde telefoonnummer was duidelijk dat verzoeker achter deze advertentie zat. Omdat uit de advertentie de NAW-gegevens van de te verkopen zaak niet waren te traceren, was de Belastingdienst naar verzoeker gegaan om daarachter te komen.

3. Tevens gaf de Belastingdienst aan dat de wettelijke grondslag voor het derdenonderzoek is neergelegd in artikel 53 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, dat regelt dat administratieplichtigen desgevraagd medewerking moeten verlenen aan het verkrijgen van inlichtingen omtrent de belastingheffing aan derden. Het beleid van de Belastingdienst daaromtrent is neergelegd in de handleiding derdenonderzoek.

4. Met betrekking tot de term derdenonderzoek merkte de Belastingdienst nog op dat deze term mogelijk enigszins misleidend is, omdat er in beginsel geen aangiftes dan wel onderdelen van aangiftes getoetst worden bij die derde. Het gaat er in beginsel slechts om contra-informatie te verzamelen bij een derde op basis waarvan de aangifte van het controlesubject (aanvullend) beoordeeld kan worden. Om die reden zijn er veel minder voorwaarden verbonden aan een zogenaamd derdenonderzoek en is de procedure voor een dergelijk onderzoek vormvrij. Uiteraard gelden wel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5. Naar de mening van de Belastingdienst viel het bezoek als zodanig als ook de wijze waarop dat was uitgevoerd geheel binnen de daarvoor geldende kaders.

6. In zijn reactie hierop deelde verzoeker de Nationale ombudsman mee dat de stelling van de Belastingdienst dat getracht zou zijn telefonisch met hem een afspraak te maken niet op waarheid was gebaseerd. Verzoeker was vrijwel altijd thuis en bij afwezigheid stond het antwoordapparaat aan. Daarnaast had de Belastingdienst hem schriftelijk van zijn voorgenomen bezoek op de hoogte kunnen brengen. Het was verzoeker onduidelijk waarom van deze mogelijkheid geen gebruik was gemaakt.

7. Los hiervan vroeg verzoeker zich af wat de Belastingdienst had doen besluiten hem aan zijn woonadres te bezoeken, nu volgens de mededeling van de Belastingdienst de reden voor het bezoek de door verzoeker geplaatste advertentie in de plaatselijke krant was geweest. De enkele informatie die met deze advertentie samenhang had gewoon

telefonisch bij hem opgevraagd kunnen worden. De noodzaak om hem hiervoor aan zijn woonadres te bezoeken ontging verzoeker. Daarbij werden hem tijdens het bezoek niet alleen de gegevens met betrekking tot de getoonde advertentie gevraagd, maar ging de belangstelling van de beide medewerkers uit naar al zijn opdrachtgevers alsmede werden van al zijn opdrachtgevers de NAW-gegevens genoteerd. Verzoeker kreeg hierdoor sterk het vermoeden dat de hem door de medewerkers van de Belastingdienst meegedeelde redenen niet de werkelijke redenen van hun bezoek was en het in werkelijkheid om een onderzoek van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) ging. Verzoeker gaf daarbij een aantal omstandigheden aan: een ontslag bij de NS in 1998, het aftappen van zijn telefoonlijnen, een inkoopoperatie, regelmatige verblijven in Gambia waarvan de laatste jaren voor zaken en een eind jaren 1990 door hem opgevraagd rapport bij de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). Daarnaast gevraagd deelde verzoeker mee dat de betrokkenheid van de AIVD bij deze omstandigheden (afgezien van het opgevraagde rapport) niet was aangetoond doch door hem werd vermoed alsmede dat hij zich hierover niet bij de AIVD had beklagd.

8. Naar aanleiding hiervan deelde de Belastingdienst de Nationale ombudsman mee dat verzoeker gelijk had wanneer hij stelde dat uit zijn administratie meer dan één renaissance zou zijn getrokken. In plaats van één renaissance waren er "wat" renaissance's gemaakt. Daarnaast benadrukte de Belastingdienst dat het bezoek door de beide medewerkers wel degelijk namens de Belastingdienst had plaatsgevonden in het kader van een rechtmatige uitoefening van hun functie. Naar de mening van de Belastingdienst misten de door verzoeker geuite vermoedens dat er onder valse voorwendselen en mogelijk ook nog vanuit een andere overheidsinstantie (AIVD) bij hem was binnengedrongen iedere grond.

## **Beoordeling**

9. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen, of dit nu een rechtshandeling of een feitelijke handeling is, de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

10. Op of omstreeks 14 september 2005 is verzoeker door twee medewerkers van de Belastingdienst onaangekondigd aan zijn kantoor- en woonadres bezocht. Het bezoek vond plaats in het kader van een zogenaamd derdenonderzoek. Door de Belastingdienst is aangegeven dat de hoofdregel luidt dat een zodanig bezoek in de regel wordt aangekondigd.

11. Dit is overeenkomstig de eigen beleidsregels van de Belastingdienst (zie Achtergrond, onder 1.) op grond waarvan het instellen van een derdenonderzoek dient te worden aangekondigd en expliciet aan de administratieplichtige dient te worden meegedeeld. De aankondiging dient daarbij bij voorkeur enkele dagen vooraf en schriftelijk te geschieden. Alleen in bijzondere situaties is een onaangekondigd derdenonderzoek geoorloofd.

12. Van een bijzondere situatie is uit het onderzoek niet gebleken. Een zodanige situatie is ook niet door de Belastingdienst als redengeving voor het niet vooraf aankondigen van zijn bezoek aangevoerd. Deze zou gelegen zijn geweest in het feit dat eerder tevergeefs was getracht telefonisch contact met verzoeker te krijgen. Los van de vraag of hiervan sprake is geweest - het hieromtrent gestelde is door verzoeker gemotiveerd weersproken - is het doen van een telefonische poging tot aankondiging uiteraard niet gelijk te stellen met het doen van de aankondiging zelf. Het had dan ook op de weg van de Belastingdienst gelegen verzoeker - nu hij telefonisch niet bereikbaar bleek - schriftelijk van zijn voorgenomen bezoek op de hoogte te stellen. Volgens de eigen beleidslijn ook de meest gebruikelijke wijze van aankondiging.

13. Waarom niet alsnog voor een schriftelijke aankondiging is gekozen, is onduidelijk. Daarbij is de Nationale ombudsman niet gebleken dat de Belastingdienst bij zijn beslissing af te zien van enige vooraankondiging (voldoende) oog heeft gehad voor de positie van verzoeker. Voorzienbaar was immers dat een onverwacht bezoek van twee medewerkers van de Belastingdienst door verzoeker als onaangenaam zou worden ervaren. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft de Belastingdienst daarmee gehandeld in strijd met hetgeen vanuit het redelijkheidsvereiste van hem had mogen worden verwacht.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het zich legitimeren met ondeugdelijke legitimatiebewijzen

## Bevindingen

1. Verzoeker klaagt er tevens over dat de beide medewerkers van de Belastingdienst zich tijdens hun bezoek aan zijn adres met ondeugdelijke legitimatiebewijzen - afkomstig van de Belastingdienst/Douane en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) - hebben gelegitimeerd. Tezamen met de onverwachtheid van het onaangekondigde bezoek is hierdoor bij verzoeker ernstige twijfel gerezen over de werkelijke identiteit van zijn bezoekers. Waren deze wel bij de Belastingdienst werkzaam en niet bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), waarbij de hoedanigheid van medewerker bij de Belastingdienst werd voorgewend om bij hem binnen te komen en informatie te verkrijgen?

2. Verzoeker deelde de Nationale ombudsman in dit verband mee dat de beide medewerkers zich in de loop van het bezoek op zijn verzoek hadden gelegitimeerd. Daarbij werden hem legitimaties getoond die moeilijk zichtbaar waren doordat zij achter geruit plastic zaten. Waarschijnlijk was de stress van het moment er de oorzaak van dat verzoeker bij het tonen van de legitimaties niet alert genoeg had gereageerd. Verzoeker had ook nog een afspraak met een zakenrelatie, waardoor het hele bezoek niet langer dan twintig minuten kon duren. Na de afspraak met zijn zakenrelatie kreeg verzoeker een raar gevoel over het eerdere bezoek en bezocht het Belastingkantoor in Zwolle om meer duidelijkheid te verkrijgen. Na ongeveer zeventig minuten gewacht te hebben, terwijl een

medewerkster van de Belastingdienst een gedegen onderzoek leek te doen, werd verzoeker meegedeeld dat degenen die hem hadden bezocht geen mensen van de Belastingdienst waren geweest. Ook niet van de fiscale recherche. Daarbij werd hem de legitimatie getoond waarmee medewerkers van de Belastingdienst zich legitimeren. Verzoeker zag een duidelijk verschil met de hem tijdens het bezoek getoonde legitimatiebewijzen. Tevens belde verzoeker het hoofdbureau van Politie, waarbij hem werd verzekerd dat het geen mensen van een van de opsporingsdiensten waren geweest. Nog geen tien minuten na zijn telefoongesprek met de Politie en ongeveer vier uur na zijn bezoek aan het Belastingkantoor werd verzoeker gebeld door de heer O, die zijn naam bekend maakte en aangaf één van de medewerkers van de Belastingdienst te zijn die hem hadden bezocht. Tevens noemde hij de naam van de andere medewerker, de heer W.

3. Verzoeker acht het volstrekt onverteerbaar dat de Belastingdienst personeel op pad stuurt met legitimaties van schijnbaar oude werkgevers. Daarbij moeten de medewerkers zich zonder meer bewust zijn geweest van het feit dat zij met een niet geldige legitimatie dienst deden. Zij hebben deze niettemin getoond.

4. In zijn reactie op de klacht en de hem hierover door de Nationale ombudsman gestelde vragen deelde de Belastingdienst de Nationale ombudsman mee dat de desbetreffende medewerkers vanaf medio 2005 werkzaam waren binnen de eenheid van het kantoor in Zwolle. Op het moment dat deze medewerkers een bezoek aan verzoeker brachten was ten onrechte nog niet geregeld dat zij waren voorzien van een legitimatiebewijs van deze eenheid. Een verklaring daarvoor was het feit dat de beide medewerkers nog maar kort tot de desbetreffende eenheid behoorden en dat de afgifte van een nieuw legitimatiebewijs door de vakantieperiode enigszins was vertraagd. Medewerker W. werkte voordien bij de Belastingdienst/Douane. Hij was nog in het bezit van het daar gebruikte legitimatiebewijs en heeft dat richting verzoeker gebruikt. Medewerker O. was tot 1 januari 2006 in dienst van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en is per die datum overgeplaatst naar de Belastingdienst. Van 1 juli 2005 tot en met 31 december 2005 was de heer O. - vooruitlopend op deze overplaatsing - vanuit het UWV bij de desbetreffende eenheid van de Belastingdienst gedetacheerd. Op het moment van het bezoek aan verzoeker gebruikte hij nog zijn legitimatiebewijs van het UWV. Vrij kort na het bezoek aan verzoeker is aan beide medewerkers een juist legitimatiebewijs verstrekt.

5. De Belastingdienst merkte op dat duidelijk was dat de desbetreffende medewerkers de facto op het moment van hun bezoek aan verzoeker gerechtigd waren om als controlemedewerker van de desbetreffende eenheid op te treden. Uiteraard was het beter geweest indien er was gewerkt met een legitimatie van de desbetreffende eenheid. In die zin was de klacht van verzoeker daarover gegrond. De Belastingdienst gaf daarbij aan voornemens te zijn er op toe te zien dat de bestaande gedragslijn om aan nieuwe medewerkers tijdig een juist legitimatiebewijs te verschaffen stringent wordt uitgevoerd. Niettemin was de Belastingdienst van mening dat verzoeker niet anders behandeld zou zijn dan is gebeurd als er wel juiste legitimatiebewijzen aanwezig waren geweest. De vrees

van verzoeker dat onder valse voorwendselen zijn woning was binnengetrokken was naar de mening van de Belastingdienst overtrokken.

6. Bij zijn reactie legde de Belastingdienst een kopie over van de door medewerker W. tijdens het bezoek gebruikte legitimatie van de Belastingdienst Douane. De Belastingdienst gaf aan van de door medewerker O. tijdens het bezoek gebruikte legitimatie van het UWV geen afschrift te kunnen overleggen. Dit legitimatiebewijs had medewerker O. bij zijn vertrek bij het UWV moeten inleveren en was inmiddels vermoedelijk vernietigd. In ieder geval had de Belastingdienst daarvan geen kopie in zijn bezit. Tevens legde de Belastingdienst kopieën over van de legitimatiebewijzen welke de desbetreffende medewerkers alsnog waren verstrekt, met als datum van afgifte de datum van 21 september 2005.

7. Naar aanleiding van de reactie van de Belastingdienst deelde verzoeker de Nationale ombudsman mee dat de beide heren zich opzettelijk met valse identiteitsbewijzen hadden gelegitimeerd en daarmee onrechtmatig hadden gehandeld. Daarbij hebben belastingmedewerkers een pasje dat toegang verschaft naar hun werkplek, zonder welk pasje het onmogelijk is het gebouw te betreden. Dit betreft geen geldige legitimatie bedoeld als opsporingsambtenaar maar als medewerker van de Belastingdienst. Indien zij deze pasjes hadden getoond hadden zij verzoeker bij wijze van uitzondering hiermee kunnen overtuigen. Tevens achtte verzoeker het niet aannemelijk te veronderstellen dat opsporingsambtenaren zonder geldige legitimaties hun functie uitoefenen, mede gezien de door hen afgelegde ambtseed. Ook achtte hij het niet aannemelijk dat bij het UWV geen kopie van het legitimatiebewijs van de heer O. meer voorhanden zou zijn. Verzoeker achtte het niet aannemelijk dat beide heren hun functie op het Belastingkantoor te Zwolle hebben uitgevoerd aangezien men zonder geldige identificatie de functie niet kan uitvoeren en men in principe geen toegang heeft tot het belastingkantoor en/of bestanden.

## **Beoordeling**

8. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit brengt onder meer met zich mee dat medewerkers van een bestuursorgaan indien nodig een deugdelijk legitimatiebewijs (kunnen) tonen.

9. Volgens de eigen gedragsregels (zie Achtergrond onder 2.) dient een controlemedewerker van de Belastingdienst zich bij een onaangekondigd derdenbezoek uit zichzelf te legitimeren. Bij een aangekondigd derdenbezoek vindt legitimatie plaats als daarom wordt verzocht. Het bezoek aan verzoeker betrof een niet vooraf aangekondigd derdenbezoek. Als gevolg hiervan hadden de desbetreffende medewerkers van de Belastingdienst zich uit zichzelf aan verzoeker dienen te legitimeren. Door zich eerst te legitimeren nadat verzoeker hierom had verzocht is hieraan ten onrechte voorbijgegaan.

10. Vervolgens hebben de beide medewerkers van de Belastingdienst zich jegens verzoeker gelegitimeerd met legitimatiebewijzen die niet correspondeerden met de hoedanigheid waarin zij zich aan verzoeker hadden gepresenteerd. De reden hiervoor zou gelegen zijn geweest in het feit dat de beide medewerkers nog maar kort bij de desbetreffende eenheid van de Belastingdienst in dienst waren en de afgifte van een legitimatiebewijs aan hen door de vakantieperiode was vertraagd. Wat hier ook van zij, enige rechtvaardiging voor het niet beschikken van zijn medewerkers over een correct legitimatiebewijs kan hierin niet gevonden worden. Daarbij had van de betrokken medewerkers verwacht mogen worden dat zij verzoeker van dit feit mededeling hadden gedaan in plaats van hem - zoals thans is gebeurd - tegen beter weten in een ondeugdelijk legitimatiebewijs te tonen. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft de Belastingdienst hiermee gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

11. Een en ander klemt temeer nu tijdens het bezoek aan het adres van verzoeker sprake was van de uitoefening van vergaande controlebevoegdheden. In zo'n situatie moet een burger er zonder enige twijfel op kunnen vertrouwen dat degene die zich als een controlerend ambtenaar van een bestuursorgaan presenteert dat ook inderdaad is. Mogelijke twijfel hierover ondermijnt het vertrouwen van de burger in de overheid. Zo is als gevolg van de ondeugdelijke legitimatie bij verzoeker het vermoeden gerezen dat niet medewerkers van de Belastingdienst maar medewerkers van de AIVD bij hem thuis zijn geweest, hetgeen eens te meer aantoonde tot welke onwenselijkheden een gedraging als de onderhavige kan leiden.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Randmeren/kantoor Zwolle, is:

gegrond ten aanzien van:

het onaangekondigd bezoeken van verzoeker, wegens strijd met het redelijkheidsvereiste;

het zich legitimeren met ondeugdelijke legitimatiebewijzen, wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

## **Onderzoek**

Op 21 augustus 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Zwolle, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Randmeren/ kantoor Zwolle.



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

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Randmeren (hierna: de Belastingdienst) verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben alsmede werd aan de Belastingdienst aantal specifieke vragen gesteld.

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

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reacties van verzoeker en de Belastingdienst gaven aanleiding het verslag aan te vullen.

#### Informatieoverzicht

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

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 22 augustus 2006 (door verzoeker abusievelijk gedateerd op 24 juli 2006) met de daarbij meegezonden bijlagen, waaronder de primaire klacht van verzoeker bij de Belastingdienst van 29 juli 2006 en de reactie hierop van de Belastingdienst van 21 augustus 2006.

Aanvullende informatie van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 3 en 18 augustus 2006.

Reacties van de Belastingdienst aan de Nationale ombudsman van 19 oktober 2006, 16 november 2006 en 13 april 2007.

Reacties van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 26 november 2006, 7 mei 2007 en 11 september 2007.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

1. "De handleiding derdenonderzoek" van de Belastingdienst, pagina 57 en 58

Als u een derdenonderzoek wilt instellen, moet u dit aan de administratieplichtige expliciet meedelen. Voor het instellen van een derdenonderzoek geldt de regel dat ieder derdenonderzoek wordt aangekondigd, tenzij dit om strategische en/of controletechnische redenen niet mogelijk of wenselijk is. Alleen in bijzondere situaties - hier kan men denken aan de vrees voor het laten verdwijnen van delen van de administratie en alles wat daarbij hoort of manipulatie met de vastleggingen in de administratie - zou een onaangekondigd derdenonderzoek geoorloofd zijn.

(...)

Bij voorkeur dient de aankondiging enkele dagen vooraf en schriftelijk te worden gedaan"

2. De van de website van de Belastingdienst te downloaden brochure "Het derdenonderzoek toegelicht"

"...Hoe voeren wij een derdenonderzoek uit?

(...)

Bedrijfsbezoeken

Er zijn twee soorten bedrijfsbezoeken:

- vooraf aangekondigd;
- niet vooraf aangekondigd.

Vooraf aangekondigd

Als wij een derdenonderzoek bij u willen instellen, kondigen wij dat meestal ruim van tevoren met een brief aan. Vaak laten we in deze aankondigingsbrief weten welke onderdelen van uw administratie voor het derdenonderzoek nodig zijn, zodat u de juiste spullen klaar kunt leggen. De controlemedewerker die bij u komt, zal zich legitimeren als u daarom vraagt.

Niet vooraf aangekondigd

Wij mogen ook zonder aankondiging een derdenonderzoek doen. De controlemedewerker die bij u komt, zal zich uit zichzelf legitimeren. Als wij een derdenonderzoek niet vooraf per brief kunnen aankondigen, laten wij u achteraf per brief weten wat wij hebben onderzocht..."