

# PROJECTMATIGE AANPAK BELASTINGDIENST

Sinds de FIOD-ECD de hand wist te leggen op Luxemburgse saldogegevens van Nederlandse belastingplichtigen, is het projectmatig aanpakken van vermeende belastingfraudeurs populair geworden binnen de Belastingdienst. Na het rekeningenproject en het project buitenlandse vermogensbestanddelen, is in 2004 het project buitenlandse optieregelingen in de pers aangekondigd. Reeds voordat het onderzoek goed op gang is gekomen, is de voorlopige schatting dat dit project ongeveer € 50 miljoen gaat opbrengen.

Bij een project hoort een draaiboek. Althans dat meent de Belastingdienst. Het draaiboek regelt onder meer de landelijke uniformiteit ter zake van de uitvoering van een project. Zo zijn er in een draaiboek naast de meer fiscaal-juridische standpunten van de fiscus ook allerlei andere zaken vermeld waar de inspecteurs in het land mee te maken kunnen krijgen als zij meedraaien in een project. Op zich is daar niets mis mee. Gelijke behandeling van gelijke gevallen kan langs die weg goed gewaarborgd worden. Maar met een draaiboek loert ook het gevaar van onzorgvuldige besluitvorming. In een draaiboek zijn de in te nemen standpunten van de inspecteur nauwkeurig geformuleerd. Deze standpunten zijn vervat in standaardbrieven van waaruit passages of gehele alinea's in dit 'knip- en plaktijdperk' eenvoudig overgebracht kunnen worden naar brieven aan belastingplichtigen die onderwerp zijn van onderzoek in het desbetreffende project. Door te 'knippen en plakken' kan een groot aantal dossiers van belastingplichtigen snel en effectief behandeld worden. En dat gebeurt ook. Maar helaas komt het te vaak voor dat standaardteksten worden gebruikt terwijl de inhoud niet van toepassing is op de situatie van de geadresseerde. Ook lastige vragen van belastingplichtigen of onverwachte juridische argumentatie worden vaak genegeerd als er door de projectleiding geen standaardreactie is geformuleerd in het draaiboek. De tactiek die gevolgd lijkt te worden, is om het in de bezwaarfase op te lossen. In het project buitenlandse optierechten is dit ook toegegeven. Volgens de projectleiding moeten aanslagen snel vastgesteld worden zodat de Belastingdienst zich tegen het einde van het jaar kan concentreren op de administratieve werkzaamheden die gepaard gaan met het invoeren van het nieuwe zorgstelsel. Het is te begrijpen dat sommige inspecteurs de voorkeur geven aan het knippen en plakken vanuit standaardbrieven in plaats van zelf een brief te formuleren die toegespitst is op de situatie van de individuele belastingplichtige. De projectleiding zal het een inspecteur immers niet in dank afnemen als er op enige wijze wordt afgeweken van de wijze van aanpak zoals geïnstrueerd in het draaiboek. Het komt dan ook voor dat een inspecteur op vragen over de aanpak antwoordt dat hij het ook niet weet maar dat de projectleiding dat nou eenmaal zo wil.

In feite betekent de projectmatige aanpak van de Belastingdienst dat de anders autonome inspecteurs getransformeerd worden tot 'puppets on a string' terwijl de 'strings' stevig in handen worden gehouden door de projectleiding. Het probleem van deze benadering lijkt dat de aanpak niet fijnbesnaard genoeg is. Immers, bij het opleggen van aanslagen zijn zoals bekend de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. Ik durf te stellen dat de projectmatige aanpak van de Belastingdienst op gespannen voet staat met deze beginselen. Als er bijvoorbeeld geen aandacht wordt geschonken aan de feiten en omstandigheden van de individuele belastingplichtige dan is dat meestal een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, want in dergelijke gevallen kan niet gezegd worden dat de inspecteur de nodige kennis over de relevante feiten heeft getracht te vergaren, vóórdat hij besluit een aanslag op te leggen. In gevallen waarin de inspecteur (lees: de projectleiding) ervoor kiest lastige reacties van belastingplichtigen pas in de bezwaarfase te pareren, kan



L. H. E. MØLLER

dat leiden tot strijd met de verplichting deze reeds bij het vaststellen van een aanslag deugdelijk te motiveren. Als dat gebeurt, staat de belastingplichtige in de fase totdat de aanslagen worden vastgesteld vanwege het gesloten stelsel van rechtsmiddelen in de AWR (juridisch) nagenoeg machteloos. Indien de Belastingdienst in dergelijke gevallen geen ongeclausuleerd uitstel van betaling wil verlenen, kan het evenredigheidsbeginsel in het geding komen. Immers, in die gevallen is het voor de belastingplichtige moeilijk te begrijpen dat hij geen uitstel van betaling krijgt danwel zekerheid moet stellen voor aanslagen waarvan hij meent dat ze apert onjuist zijn en hij op de daardoor aangevoerde argumenten geen inhoudelijke reactie van de inspecteur heeft gehad. Mijns inziens gaat het niet aan om bijvoorbeeld pleitbare standpunten van belastingplichtigen enkel te beantwoorden met de mededeling dat er pas in de bezwaarfase naar zal worden gekeken.

Daarnaast kunnen er vraagtekens worden gezet bij de heroverweging in de bezwaarfase. Uit het rekeningenproject bleek dat de projectleiding de bewegingsvrijheid van de inspecteurs in de bezwaarfase net zo beperkt hield als in de fase daarvoor. Ook de uitspraken op bezwaar waren grotendeels knip- en plakwerk. Zo kwam het met enige regelmaat voor dat er in de individuele uitspraken op bezwaar verweren werden besproken die niet eens gevoerd waren.

Terug naar het fenomeen draaiboeken. Het zal duidelijk zijn dat de belastingplichtige die voorwerp is van projectmatig onderzoek belang heeft bij inzage in het draaiboek. Immers, daarin staan onder meer beleid en feitelijke informatie op basis waarvan hij kan controleren of hij wordt behandeld in overeenstemming met de bedoeling van de projectleiding. Echter, de Belastingdienst doet nogal krampachtig bij het openbaar maken van alle onderdelen van draaiboeken. Openbaarmaking zou naar verluidt de controlestrategie kunnen frustreren. Ook als er in de bezwaarfase een recht op alle op de zaak betrekking hebbende stukken bestaat, denkt de Belastingdienst te weten hoe inzage in het draaiboek kan worden voorkomen. Ondanks het feit dat de wetgever voor ogen had dat 'alle op de zaak betrekking hebbende stukken' ruim moeten worden uitgelegd, weigert de Belastingdienst ook in de bezwaarfase en beroepsfase een draaiboek in zijn geheel ter inzage te verstrekken. Dit gaat zelfs zover dat Hof 's-Hertogenbosch op 22 september 2005 navorderingsaanslagen integraal vernietigde vanwege de weigering van de inspecteur om (onder meer) het draaiboek in het rekeningenproject in het geding te brengen. Daarbij hield het hof rekening met de mogelijkheid dat er wellicht een materieelrechtelijk onjuiste beslissing werd genomen door de vernietiging. Dat risico diende echter voor rekening van de inspecteur te komen. Naar aanleiding van deze uitspraak zijn er Kamervragen gesteld aan de Staatssecretaris van Financiën. In een van zijn antwoorden stelt de staatssecretaris dat de inspecteur alle op de zaak betrekking hebbende stukken in het geding had gebracht. Uit de inmiddels ingeleide cassatieprocedure zal blijken of dit antwoord wel juist is. Kwaadwilligen zouden kunnen denken dat er slechts cassatieberoep is ingesteld om tijd te winnen hetgeen waarschijnlijk ook zal lukken gelet op de doorlooptijd van procedures bij de Hoge Raad. In elk geval is vanuit de Belastingdienst bericht gekomen dat men het ingenomen standpunt (geen inzage) handhaaft zolang de Hoge Raad nog geen oordeel heeft geveld. Dit geldt ook voor het draaiboek in het project buitenlandse optieregelingen.

Tot slot een enkele opmerking over het project buitenlandse optieregelingen. De Belastingdienst heeft hier grootse ambities mee. De projectleiding verwacht vóór 1 januari 2007 vele duizenden belastingplichtigen te hebben gecontroleerd op de fiscale verantwoording van geaccepteerde opties in de afgelopen twaalf jaren. Als deze laatste doelstelling gehaald moet worden, heeft de Belastingdienst inmiddels wel haast. In juni 2005 waren er in dit project nog slechts 700 belastingplichtigen gecontroleerd. Van deze 700 heeft naar mijn weten nog altijd minder dan de helft daadwerkelijk navorderingsaanslagen ontvangen. Inmiddels heeft het Ministerie van Financiën een nieuwe tranche van ongeveer 700 vragenbrieven aangekondigd. Het is maar te hopen dat de inspecteurs in het kader van effectief en administratief efficiënt werken geen muisarm krijgen van al dat knippen en plakken!