
Vergaderjaar 2020-2021

**35 586 Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de
Burgerinitiatieven**

**Nr. 1 Verslag over het verzoekschrift van H. B.V. en H.G. B.V. te Leiden¹ inzake
afwijzing van de inspecteur van de Belastingdienst op het verzoek om
ambtshalve vermindering in verband met de verstrekking van maaltijden
aan werknemers**

Vastgesteld 24 september 2020

Klacht

De verzoekers zijn van mening dat door de inspecteur van de Belastingdienst een verkeerde beslissing is genomen met betrekking tot toepassing van de werkkostenregeling (hierna: WKR) als bedoeld in de Wet op de loonbelasting 1964, onjuiste toepassing van vóór het invoeren van de WKR geldende wetgeving en het ontbreken van een eerlijke rechtsgang. In het jaar 2011 werd door de toenmalig salarisadministrateur van de verzoekers een fout gemaakt door loonbelasting in te houden op maaltijden die vrijgesteld verstrekt mochten worden. Deze fout is voortgezet in de jaren 2012-2018. De (structurele) fout heeft volgens de verzoekers voor hen enkel tot financieel nadeel geleid. Aangezien de verzoekers over deze maaltijden ten onrechte loonbelasting hebben ingehouden en premies sociale verzekeringen hebben afgedragen, hebben zij op 26 april 2018 een verzoek om ambtshalve vermindering bij de Belastingdienst ingediend om de teveel ingehouden loonheffing te restitueren. Dit verzoek werd gedaan omdat de gewone rechtsgang (bezwaar en beroep) niet openstond. De administratieve fout is immers pas in 2018 ontdekt, terwijl de bezwaartermijnen van 6 weken over de aangiftetijdvakken 2011 t/m 2017 waren overschreden. Naar aanleiding van dit verzoekschrift heeft de staatssecretaris van Financiën inlichtingen verstrekt aan de commissie.

Feiten

De vennootschappen H. B.V. en H.G. B.V. exploiteren, door middel van een aantal dochtervennootschappen, horecaondernemingen. De horecaondernemingen verstrekken maaltijden aan hun personeel die op de werkplek worden genuttigd. Voor het verstrekken van deze maaltijden hebben H. B.V. en H.G. B.V. in de jaren 2011-2018 abusievelijk een fiscale bijtelling voor de loonheffing in aanmerking genomen en hierover loonbelasting afgedragen. Het ging om maaltijden met een totale waarde van ongeveer € 797.633 voor H. B.V. en € 154.044 voor H.G. B.V. Dit resulteert volgens de verzoekers in een teveel aan ingehouden loonheffingen van € 325.833 voor H. B.V. en van € 62.927 voor H.G. B.V.

¹ Naam en adres van verzoeker zijn de commissie bekend. Dit adres en de stukken welke de commissie bij haar onderzoek ten dienste hebben gestaan, liggen op het commissiesecretariaat Verzoekschriften, Lange Poten 4, Den Haag, ter inzage van de leden.

Op 14 november 2019 heeft de staatssecretaris van Financiën de eerste inlichtingen aan de commissie verstrekt. De staatssecretaris geeft aan dat het verzoek om ambtshalve vermindering voor de jaren 2011 en 2012 in verband met de verjaringstermijn van vijf jaar niet in behandeling is genomen. Het verzoek voor de jaren 2013 tot en met 2017 is wel in behandeling genomen, maar is om inhoudelijke redenen afgewezen. De staatssecretaris geeft aan dat voor die jaren niet voldaan is aan de voorwaarden voor de gerichte vrijstelling van maaltijden. Het systeem van de wet bepaalt dat een gerichte vrijstelling alleen van toepassing is op eindheffingsbestanddelen. Daartoe moet een werkgever dat bestanddeel van het loon hebben aangewezen als eindheffingsbestanddeel. De aanwijzing kan blijken uit de administratie van de inhoudingsplichtige en moet zijn gedaan uiterlijk op het moment dat de werknemer het loon geniet. Het is niet mogelijk om terug te komen op een eerder gemaakte keuze. Verzoekers hebben de maaltijden tot het individuele loon gerekend en dus niet als eindheffingsloon behandeld. Onder deze omstandigheden is het volgens de staatssecretaris niet aannemelijk dat de verzoekers de maaltijden hebben aangewezen als eindheffingsbestanddeel. Volgens de staatssecretaris hebben de verzoekers ook niet op andere wijze aannemelijk gemaakt dat de maaltijden als eindheffingsbestanddeel zijn aangewezen. De verzoekers geven in hun brief aan dat de maaltijden per ongeluk niet als eindheffingsloon zijn behandeld. Zij doen daarom een beroep op het Handboek Loonheffingen waarin staat dat een fout in de aangifte kan worden hersteld². De correctiemogelijkheid die het Handboek beschrijft is volgens de staatssecretaris de situatie waarbij aan alle voorwaarden voor het toepassen van de gerichte vrijstelling is voldaan (dus ook dat het loonbestanddeel is aangewezen) maar dat als gevolg van een fout of vergissing de gerichte vrijstelling niet is toegepast. Dit is een andere situatie dan het geval waarin de inhoudingsplichtige achteraf bedenkt of constateert dat hij de maaltijden aan had willen wijzen als eindheffingsbestanddeel. Zoals ook in het Handboek staat beschreven, kan op een eerder gemaakte keuze niet worden teruggekomen. Van een vergissing of fout is volgens de staatssecretaris geen sprake zodat geen ruimte is voor ambtshalve herstel. Voor het jaar 2013 hebben de verzoekers volgens de staatssecretaris een nieuw standpunt ingebracht, namelijk dat in dat jaar de werkkostenregeling nog niet werd toegepast zodat getoetst moet worden aan het overgangsrecht. De staatssecretaris geeft aan dat de inspecteur het jaar 2013 inhoudelijk opnieuw zal beoordelen (het oorspronkelijke verzoek dateerde immers van 2018) en er zal contact worden opgenomen met de verzoekers. De verzoekers beklagen zich over het feit dat hun geschil met de Belastingdienst niet voorgelegd kan worden aan de rechter. De staatssecretaris geeft aan dat de wetgever heeft voorzien in mogelijkheden van bezwaar en beroep voor het geval dat een inhoudingsplichtige het niet eens is met de afdracht loonheffingen. De inhoudingsplichtige kan hiermee uiteindelijk van een onafhankelijke rechter een oordeel krijgen over zijn geschil. Met het oog op de rechtszekerheid zijn de mogelijkheden van bezwaar en beroep aan termijnen gebonden. Na het verlopen van de termijnen staat in beginsel de verschuldigde heffing vast. Als na afloop blijkt dat er teveel loonheffingen zijn afgedragen dan heeft de inspecteur echter nog wel gedurende vijf jaar na afloop van het kalenderjaar de mogelijkheid om ambtshalve een teruggaaf te verlenen. Een inhoudingsplichtige kan hiertoe een verzoek doen aan de inspecteur. Tegen de beslissing van de inspecteur op een verzoek om ambtshalve teruggaaf staan de mogelijkheden van bezwaar en beroep niet open. Dat volgt uit het gesloten stelsel van rechtsbescherming. Dit is een bewuste keuze geweest van de wetgever, aldus de staatssecretaris.

² Handboek Loonheffingen 2017, blz. 122

Overwegingen

De verzoekers hebben op 15 januari 2020 op de door de staatssecretaris verstrekte inlichtingen gereageerd. Zij geven aan dat uit de Vaststellingsovereenkomst ex art. 7:900 BW die is gesloten op 19 april 2018, inhoudende een boekenonderzoek bij H. B.V. over de jaren 2011-2013 blijkt dat zowel de Belastingdienst als H. B.V. kan terugkomen op zaken uit het verleden als deze fiscaal niet juist zijn behandeld en verkeerd zijn opgenomen in de aangiften. Dit is opgenomen in art. 4 lid 7 van de Vaststellingsovereenkomst. Alhoewel het boekenonderzoek betrekking had op de vennootschapsbelasting en omzetbelasting over de jaren 2011-2013, wordt hierbij volgens de verzoekers expliciet het "Teruggaafverzoek loonheffingen" als zaak genoemd waar zowel de Belastingdienst als H. B.V. op kan terugkomen. De vaststellingsovereenkomst biedt volgens de verzoekers dus een formele ingang voor H. B.V. en de Belastingdienst om terug te komen op de in de jaren 2011 en 2012 gemaakte fouten in de loonheffing. De verzoekers vragen de staatssecretaris om de inspecteur te verzoeken ook de aangiftejaren 2011 en 2012 inhoudelijk (op dezelfde manier als het aangiftejaar 2013) te behandelen en de fouten die destijds gemaakt zijn in de loonheffingen door hen te laten herstellen. Daarnaast geven de verzoekers aan dat de structurele fout die bestendig is voortgezet in de jaren 2014-2017 gekwalificeerd kan worden als het per ongeluk niet logisch handelen. Nu deze handeling is aangevangen in 2011 en niet het doel kon hebben gehad de consequentie te aanvaarden dat de maaltijden belast zouden worden onder regelgeving die in de toekomst zou worden geïntroduceerd (huidige WKR), is volgens de verzoekers geen sprake van een (bewuste) keuze, mede omdat geen enkel fiscaal of ander financieel voordeel behaald kon worden.

De staatssecretaris heeft op 7 mei 2020 nadere inlichtingen aan de commissie verstrekt. Met betrekking tot de aangiftejaren 2011 en 2012 geeft de staatssecretaris nogmaals aan dat het verzoek om ambtshalve teruggaaf is ontvangen in 2018. Volgens vast beleid is de periode waarbinnen ambtshalve vermindering mogelijk is in de regel beperkt tot vijf jaar (zie artikel 23 van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht). De gesloten vaststellingsovereenkomst wijkt niet van deze termijnen af. Er is volgens de staatssecretaris geen grond op basis waarvan de inspecteur alsnog een ambtshalve teruggaaf kan verlenen voor de jaren 2011 en 2012. De staatssecretaris geeft voor wat betreft de jaren 2014-2017 aan dat als de verzoekers aannemelijk kunnen maken dat zij de maaltijden als nettoloon hebben toegekend en dat de maaltijden per vergissing tot het individuele loon zijn gerekend, dus ten onrechte niet zijn behandeld als eindheffingsloon, dan is ook aannemelijk dat sprake is van een herstelbare fout in de administratie. De staatssecretaris leest dat het voor de verzoekers terugkijkend naar het verleden altijd de bedoeling is geweest de maaltijden als eindheffingsloon te behandelen. Ter ondersteuning van dit standpunt verwijzen de verzoekers in hun brief van 15 januari 2020 naar een bepaling in de Horeca CAO van 2019-2020 en een zinsnede uit de gedragscode/personeelshandleiding van H. B.V.. Uit al deze documenten blijkt volgens de staatssecretaris echter niet dat de maaltijden in 2014 - 2017 netto zijn toegekend of dat dit hun bedoeling was. Van een herstelbare fout in de administratie is dan ook volgens de staatssecretaris geen sprake en de inspecteur acht daarom een en ander onvoldoende om terug te komen op zijn beslissing.

Op 8 juni hebben de verzoekers gereageerd op de nadere inlichtingen van de staatssecretaris. Zij geven aan dat voor het jaar 2013 de situatie door de inspecteur inmiddels opnieuw is beoordeeld en er wordt een teruggaaf verleend. De staatssecretaris wijst er in de nadere inlichtingen op dat de Belastingdienst, mede naar aanleiding van de Evaluatie werking werkkostenregeling, een coulante houding hanteert ten aanzien van de aanwijsverplichting als sprake is van een gerichte vrijstelling. Dat in de situatie van de verzoekers sprake is van een gerichte vrijstelling staat volgens hen buiten kijf. Dit zou dus in beginsel volgens de verzoekers een coulante opstelling van de Belastingdienst moeten betekenen. De staatssecretaris wijst er op dat in het Handboek loonheffingen 2020 staat dat de Belastingdienst er "in beginsel vanuit gaat dat een loonbestanddeel is aangewezen als eindheffingsbestanddeel als is voldaan aan de voorwaarden die gelden voor een gerichte vrijstelling". De verzoekers zijn van mening dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor een gerichte vrijstelling en dat er in beginsel vanuit moet worden gegaan dat een loonbestanddeel is aangewezen. De staatssecretaris wijst er in de nadere inlichtingen op dat uit de context blijkt dat dit ziet op situaties waarin de inhoudingsplichtige het loonbestanddeel niet tot het individuele loon heeft gerekend en als dit anders is, dat dan de bewijslast bij de inhoudingsplichtige ligt. Naar mening van de verzoekers blijkt dit niet uit de context, en zij blijven erbij dat zij er niet bewust voor hebben gekozen om niet aan te wijzen. De verzoekers zijn van mening dat zij voldoen aan de bewijslast, zij hebben er niet bewust voor gekozen om iets wat onbelast is, belast aan te geven. De verzoekers zijn van mening dat het feit dat de staatssecretaris/de Belastingdienst niet bereid is ook de jaren vanaf 2014 opnieuw te beoordelen niet echt getuigt van een coulante opstelling van de Belastingdienst.

Oordeel van de commissie³

De commissie is van oordeel dat het standpunt van de staatssecretaris kan worden gedeeld.

Voorstel aan de Kamer

Er is geen aanleiding om de Kamer een voorstel te doen.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
De Vos

³ De commissie bestaat uit de leden: Koopmans (voorzitter VVD), Beertema (PVV), Özütok (GL), Van Dam (CDA), Raemakers (D66), Futselaar (SP), Sazias (50PLUS), Stoffer (SGP) en de plaatsvervangende leden: Renkema (GL), Kuik (CDA), Middendorp (VVD), Van Beukering-Huijbregts (D66) Van Raak (SP), Bruins (CU) en Van Otterloo (50PLUS).