

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk
DGB/2016/1246 U

Uw brief (kenmerk)
e-mails 18 en 26 feb. 2016

Bijlage
1

Datum 22 maart 2016
Betreft Wob-verzoek

Geachte heer ,

Op 18 februari 2016 stuurde u mij een e-mailbericht met een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur om inzage in alle bij Financiën en bij de Belastingdienst berustende documenten uit de periode 1976 tot heden die betrekking hebben op belastingheffing bij coffeeshops, op de verkoop van verdovende middelen en belastingheffing bij cannabiskwekers. Ook verzocht u om antwoord op de vraag of er zogeheten rulings zijn overeengekomen met coffeeshops/cannabisverkopers/cannabiskwekers.

Op 23 februari 2016 hebt u van ons het verzoek ontvangen uw verzoek nader te specificeren. Bij die gelegenheid is ook aan u meegedeeld dat de Belastingdienst met alle mogelijke belastingplichtige bedrijven afspraken kan maken over de wijze waarop zij aan hun verplichtingen moeten voldoen. Dergelijke afspraken, bijv. over de wijze van vastlegging van informatie die relevant is voor de belastingheffing en het toezicht daarop, worden niet centraal vastgelegd. Ze worden vastgelegd in het dossier van de belastingplichtige. Dat kunnen dus ook coffeeshops zijn. Bestuurlijke informatie daarover is niet voorhanden. Informatie over belastingplichtigen mag niet worden verstrekt in verband met de fiscale geheimhoudingsplicht.

Wob-verzoek

In reactie op dit bericht stuurde u een nieuw bericht op 26 februari 2016. Dit bericht had – voor zover hier van belang – de volgende inhoud:
'Het tweede deel van mijn Wob verzoek (kortweg: de "rulings") beschouw ik thans als beantwoord en afgedaan.

Blijft over mijn verzoek om openbaarmaking van de op het Ministerie en bij de Belastingdienst berustende documenten m.b.t. het onderwerp (de bestuurlijke aangelegenheid) belastingheffing bij coffeeshops op de verkoop van verdovende middelen en belastingheffing bij cannabiskwekers. Dat lijkt mij een alleszins overzichtelijk verzoek. Meer in het bijzonder ben ik op zoek naar documenten die betrekking hebben op:

1. Het project van de Belastingdienst in Groningen, dat heffing van belasting bij o.a. hennepkwekers beoogde (speelde in de tweede helft van de jaren negentig) en de naweeën van dat project (rijksrechercheonderzoek, persoonsbeveiliging, informatieverstrekking aan het OM, vernietiging dossiers etc.);

2. Wijzigingen (diverse keren) in het voorschrift informatieverstrekking;
3. (concept) draaiboek werkgroep fiscale vrijplaatsen;
4. Rapportages werkgroep fiscale vrijplaatsen;
5. Rapportages pilots "Project Coffee Shops";
6. Berekeningen/prognoses/scenario's m.b.t. fiscale opbrengsten indien verkoop en teelt van cannabis volledig gelegaliseerd zouden worden;
7. Overzichten van door de Belastingdienst geïnventariseerde inkooprijzen coffeeshops'.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
DGB/2016/1246 U

Wettelijk kader

Uitgangspunt van de Wob is dat - in het belang van een goede en democratische bestuursvoering - overheidsdocumenten op verzoek openbaar worden gemaakt. Dit uitgangspunt geldt niet als een specifieke geheimhoudingsplicht zich er tegen verzet of als één of meer uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing zijn. Het verzoek moet betrekking hebben op documenten die feitelijk beschikbaar zijn en niet al openbaar gemaakt zijn.

Inventarisatie documenten

Ik volg hierbij de nummering zoals boven aangegeven.

Ad 1.

Van dit project heb ik één document aangetroffen d.d. 2 juni 1997 dat al openbaar is. Het maakt o.a. onderdeel uit van een informatiepakket voor de gemeenteraad van Deventer¹. Het gaat dan om een deel van bijlage 5.

Ad 2.

Er zijn in het verleden inderdaad aanpassingen geweest in het Voorschrift informatieverstrekking. Het voorschrift is vervangen door een ministeriële regeling op basis van art. 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De aanpassingen zijn altijd gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant en daarom zijn ze al openbaar.

Ad 3 t.m. 5.

De documenten die betrekking hebben op deze onderwerpen zijn voor het overgrote deel al openbaar gemaakt. Ik verwijs hierbij naar twee besluiten na eerdere Wob-verzoeken². Daarnaast is op tal van momenten sprake geweest van informatieverstrekking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal via antwoorden op Kamervragen en kwartaal- en halfjaarsrapportages van de Belastingdienst. Ook die informatie is openbaar.

Ik trof nog één document aan dat nog niet openbaar gemaakt is. Dit document, het 'Memo Beleidsuitgangspunten Integrale Overheidshandhaving' van 2 december 2003, maak ik hierbij openbaar. Ik heb de namen van de betrokken medewerkers onleesbaar gemaakt op grond van art. 10, lid, onder e, van de Wob.

¹

<http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiJu671rLHLAhUFOJoKHVMSBk4QFgg1MAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.tweedekamer.nl%2Fdownloads%2Fdocument%3Fid%3Dc4be2e19-5d69-4b58-b8e3-caf57dba85ec%26title%3DStukken%2520Gemeenteraad%2520Deventer.pdf&usq=AFQjCNFPDXEOCNexStQPkJXPrFINB5NGeQ>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten?trefoord=cannabis&periode-van=&periode-tot=&onderdeel=Ministerie+van+Financi%C3%ABn&type=Wob-verzoek>

Ad 6.

Op 1 april 2010 heeft het Ministerie van Financiën de Brede Heroverwegingen openbaar gemaakt, waaronder nr. 15 Veiligheid en terrorisme³. Op pagina 38 van dit document vindt u de volgende informatie:

'Al lange tijd is er discussie over de softdrugs, waarin sommigen pleiten voor het uit het strafrecht halen daarvan (decriminaliseren) en andere voor het uitbreiden van het gedogen tot de teelt van cannabis ten behoeve van de aanvoer ('aan de achterdeur') van de coffeeshops. Dergelijke maatregelen zouden ontlastend werken voor politie en justitie, waar nu € 160 miljoen toe te rekenen is aan de aanpak van softdrugs criminaliteit. Decriminalisering zou dit bedrag besparen, bovendien biedt het de mogelijkheid om door belastingheffing extra inkomsten te genereren (mogelijk € 260 miljoen).'

Andere documenten dan dit zijn me niet bekend.

Ad 7.

De Belastingdienst heeft geen overzichten gemaakt van inkooprijzen voor coffeeshops. Documenten waarin deze informatie is vastgelegd bestaan daarom ook niet.

Uiteraard is het wel mogelijk dat in het kader van een boekenonderzoek bij een coffeshop informatie over in rekening gebrachte inkooprijzen is verzameld in gevallen waarin de inkoopadministratie onvoldoende aanknopingspunten biedt om een juiste aanslag op te leggen. De Belastingdienst beschikt niet over een overzicht van de boekenonderzoeken waarin deze werkwijze is toegepast.

Besluit

De informatie ten aanzien waarvan u mij verzoekt die openbaar te maken is voor het overgrote deel al openbaar. Om die reden wijs ik uw verzoek af. Ten aanzien van één document wijs ik uw verzoek toe.

Hoogachtend,
de Staatssecretaris van Financiën,
namens deze,

mr. J. de Blicq,
lid van het Managementteam Belastingdienst

Voor de goede orde wijs ik u erop dat u tegen mijn besluit in het kader van de Wob op grond van afdeling 6.2 van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na dagtekening van dit besluit een bezwaarschrift kunt indienen bij de staatssecretaris van Financiën, kamer KV 2.52, postbus 20201, 2500 EE Den Haag. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/04/01/15-veiligheid-en-terrorisme>

Memo Beleidsuitgangspunten Integrale Overheidshandhaving

Aan Procesportefeuilles Opsporing, Toezicht en Douane
ter kennisname

Van secretaris Stuurgroep Fraudeprojecten
voorzitter kennisgroep Integrale overheidshandhaving

Datum 2 december 2003

Kenmerk Beleidsuitgangspunten Integrale overheidshandhaving 2003 def

Inleiding

De laatste tijd doen zich met enige regelmaat incidenten voor, waarbij andere overheden (veelal politie en gemeenten), 'claimen' dat de Belastingdienst zich moet inzetten voor maatschappelijke handhaving. Er is sprake van een toenemende druk op de Belastingdienst. Kenmerkend is dat voorbij wordt gegaan aan de beleidsuitgangspunten van de Belastingdienst.

Het gaat om vrijplaatsen, zoals achterstandswijken (met bijvoorbeeld hennepsteelt, harde kern-jongeren en zgn. patsers), criminele industrieterreinen, beluizen, fiscale ontneming bij personen van wie vermoed wordt dat zij criminele inkomsten genieten, uitbuiting van illegalen bij huisvesting, etc.

Een tweede ontwikkeling is de komst van 'interventieteams' als opvolgers van de RIF's. Hoewel deze samenwerkingsvorm een breed aandachtsveld bestrijkt lijken enkele initiatieven zich vooral te richten op maatschappelijke probleemgebieden, zoals achterstandswijken, onbekend en/of allochtoon ondernemerschap.

De Stuurgroep acht het raadzaam om de geldende uitgangspunten nogmaals onder de aandacht te brengen, zodat vanaf het begin een correcte en eenduidige reactie op dit soort incidenten en inzetvragen is gewaarborgd.

Kerntaken van de Belastingdienst

De kerntaken van de Belastingdienst zijn heffing en inning van belastingen¹, waarbij gebruik gemaakt wordt van het instrumentarium van (intensief) toezicht. Compliance wordt gestimuleerd, non-compliant gedrag bestreden. De opgedragen wet- en regelgeving wordt doeltreffend en doelmatig uitgevoerd met rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De Belastingdienst is resultaatgericht en werkt zo actueel mogelijk. Het Bedrijfsplan 2003/2007 spreekt over minder gedogen, het vertoonde nalevingsgedrag bepaalt de intensiteit van ons toezicht. We richten ons toezicht op die burgers en bedrijven die fiscale risico's opleveren. Risico's zijn er in gradaties. Dat betekent dat wij afhankelijk van de mate van het risico zwaarder of minder zwaar controleren, stevig of terughoudend optreden. Daarnaast laten wij meewegen of het om grote of kleine fiscale belangen gaat. Bij harde fraude zullen we altijd krachtig ingrijpen.

Samenwerking

De Belastingdienst kent de mogelijkheid van het verstrekken van inlichtingen aan andere overheden. De kaders hiervan zijn geregeld in het Voorschrift Inlichtingenverstrekking (VIV). Samenwerking gaat verder. Bij samenwerking vormt de inlichtingenverstrekking een wezenlijk onderdeel, met dezelfde formele eisen. Daarboven worden ook mensen en middelen ingebracht, plus onze wettelijke bevoegdheden. Dit alles teneinde een gezamenlijk doel te bereiken.

De Belastingdienst werkt samen met andere overheden als die samenwerking bijdraagt aan haar kerntaken. Is dat niet het geval, dan wordt in principe niet samengewerkt. Zo zal sprake moeten zijn van voldoende fiscaal belang en risico, van een doelmatige inzet van capaciteit en van een weloverwogen besluit over bijzondere afbreukrisico's, zoals negatieve publiciteit. Daarnaast zal naleving van de afspraken door alle betrokken overheden geborgd moeten zijn.

¹ en niet-fiscale Douanetaken

Soms heeft het maatschappelijk doel van een project een gewicht dat het fiscale doel overtreft. Het zal niet altijd mogelijk zijn om nee te zeggen tegen externe druk, ook al draagt de samenwerking niet veel bij aan de uitvoering van onze kerntaken. Dan kan toch besloten worden tot deelname. Een dergelijk besluit zal altijd op centraal niveau genomen moeten worden.

Vaak is samenwerking wel doelmatig, maar bestaan afbreukrisico's, zoals politiek belang, publicitaire aandacht, veiligheidsaspecten, de borging van inzet van alle betrokken overheden, etc. Ook dan is centrale besluitvorming gewenst.

Om deze afwegingen en beslissingen te kanaliseren is een structuur in het leven geroepen.

- Lokale samenwerking vindt bij voorkeur plaats in de interventieteams. Deze vorm van samenwerking is formeel geregeld in een gezamenlijk convenant, waarbij de Belastingdienst een zekere capaciteitsinzet heeft toegezegd. Er bestaat voldoende landelijk overleg en afstemming in de voorbereiding en uitvoering van projecten. De kennisgroep landelijke acties verzorgt de coördinatie. De kennisgroep 'integrale overheidshandhaving' beoordeelt eventuele vrijplaatsenproblematiek. Formele besluitvorming vindt plaats in de interdepartementale stuurgroep, waarin Ministerie en Belastingdienst participeren. Voorts worden risicokennisgroepen altijd betrokken in de analysefase die aan een besluit voorafgaat.
- Andere lokale samenwerking wordt gecoördineerd door de kennisgroep 'integrale overheidshandhaving' (vrijplaatsen).
- De Stuurgroep Fraudeprojecten, begin dit jaar ingesteld door de procesportefeuilles Toezicht en Opsporing, verzorgt de praktische sturing. Daarnaast geeft dit gremium sturing aan de projecten van de Fraudenota en afstemming aan de landelijke acties.
- DG Bel ziet ten aanzien van vrijplaatsen toe op een uitvoering die past in de beleidslijnen.

Definitie vrijplaats

Centraal in de afweging staat het begrip 'vrijplaats'. Dit begrip is als volgt gedefinieerd:

Een bijzondere verschijningsvorm bij fraude is het fenomeen 'vrijplaats': Groepen of locaties, waar een effectief overheidsoptreden wordt belemmerd, leidend tot maatschappelijk ongewenste situaties, waarbij structurele fraude van wezenlijke betekenis is. De belemmering betreft soms een bestaande of vermeende dreiging, soms een sociaal-culturele hindernis. De aandacht van de overheid beperkt zich veelal tot het handhaven van de openbare orde, waarbij structurele fraude voor lief wordt genomen. Aldus ontstaat een ongelijke behandeling, waardoor de integere overheid in het geding komt.

Belangrijk in de definitie zijn de elementen: structurele fraude, belemmering in de vorm van dreiging of sociaal-culturele hindernis, en de gebrekkige handhaving.

Positionering Belastingdienst bij vrijplaatsen

Indien de Belastingdienst overgaat tot samenwerking met andere overheden gelden de volgende basisvoorwaarden:

- de samenwerking mag niet ten koste gaan van de uitgangspunten en kerntaken van onze organisatie.
- de samenwerking moet op een efficiënte wijze kunnen plaatsvinden.
- de samenwerking levert een effectieve bijdrage aan rechtshandhaving.

De kennisgroep Integrale overheidshandhaving heeft een centrale rol:

- Specifiek belast met de ontwikkeling (vooronderzoek en pilots) van deze voorwaarden.
- Bewaakt de politieke, publicitaire en beleidsmatige risico's.
- Coördineert uitvoering van integrale handhaving.
- Eerste aanspreekpunt indien kantoren (Belastingdienst, FIOD-ECD en Douane) worden geconfronteerd met verzoeken om samenwerking bij mogelijke vrijplaatsen.
- Ziet toe op eenheid van beleid, voorkomt ongewenste precedentwerking.

Deze taken worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met DG-Bel.

Uitgangspunt bij de handhaving gericht op vrijplaatsen is de zogenaamde treintheorie. Deze houdt in dat uitbreiding (soms inperking) van onze kerntaken uitsluitend plaats vindt binnen professioneel toegeruste, goed georganiseerde en geprioriteerde, vaak lokale, handhavingketens van de betrokken overheden en instanties.

De alledaagse praktijk

Voor de praktijk van alledag gelden de volgende uitgangspunten:

1. Vrijplaatsen kennen **allerlei verschijningsvormen**: de bekende, zoals woonwagencentra, illegaal gokken, coffeeshops en prostitutie, plus een scala aan maatschappelijke probleemgebieden, achterstandswijken (met hennepsteelt, harde kern jongeren en zgn. patsers), criminele industrieterreinen, belhuizen, fiscale ontneming bij personen van wie vermoed wordt dat zij criminele inkomsten genieten, uitbuiting van illegalen bij huisvesting, etc.
2. Bij verzoeken van partners om te gaan samenwerken vindt **altijd vooroverleg** plaats met de kennisgroep. Belangrijk is om te voorkomen dat bij andere overheden in de oriënterende fase de indruk wordt gewekt dat samenwerking wel haalbaar zal zijn. De kennisgroep zal, in samenwerking met de betreffende regio, gaan optreden als eerste aanspreekpunt voor die partners.
3. Als besloten wordt tot mogelijke samenwerking zal in de regel **eerst vooronderzoek** plaatsvinden, gericht op het in beeld brengen van de relevante overheidsketen en de onderlinge prioritering binnen die keten. Ook wordt gekeken naar de afbreukrisico's en de succes- en faalfactoren. De noodzaak van afstemmingsafspraken of convenanten (lokaal of landelijk) wordt onderzocht. Ook de veiligheid van onze medewerkers is een vast aandachtspunt. Verder: de proportionaliteitsvraag ten aanzien van de inzet van capaciteit en middelen, de effecten op ons handhavend imago, de precedentwerking, de mate waarin de handhaving duurzame effecten zal sorteren, etc.
4. Bij de handhaving gericht op vrijplaatsen zullen onze medewerkers over bepaalde **specifieke competenties** moeten beschikken, zoals omschreven in standaardprofielen. Ook wordt de behoefte aan een voorafgaande (integrale) opleiding onderzocht.
5. Het vooronderzoek kan als uitkomst hebben dat de samenwerking eerst in **pilots** wordt toegepast, of dat een intensivering van de samenwerking nodig is. Ook kan besloten worden om af te zien van samenwerking.
6. De Belastingdienst kent als uitgangspunt een **terughoudend publicitair beleid**. Dit wordt ingegeven door onze geheimhoudingsplicht, door mogelijke negatieve effecten op het handhavend imago en ter voorkoming van ongewenste precedentwerking. Actief publicitair beleid (handhavingscommunicatie) is in de regel beperkt tot duidelijk fiscale kwesties en leent zich niet voor maatschappelijk complexe problematiek.
7. Wordt samenwerking mogelijk geacht, dan vindt **eerst afstemming** plaats met andere departementen en soms met het Functioneel Parket. Ook vooroverleg met de VNG behoort tot de mogelijkheden.
8. Gezien de aard van de problematiek zal **soms besluitvorming** moeten plaatsvinden op **Ministerieel niveau**.