



Rapport

Een onderzoek naar een klacht over de invorderingsambtenaar van de gemeente Lelystad.

Datum: 18 april 2016

Rapportnummer: 2016/036

Wat is de klacht?

Verzoeker klaagt erover dat de invorderingsambtenaar van de gemeente Lelystad zijn verzoek om kwijtschelding van de gemeentelijke heffingen niet inhoudelijk in behandeling heeft genomen, omdat het verzoek niet is ingediend binnen een termijn van acht maanden na dagtekening van de aanslagen.

Wat is de aanleiding voor de klacht?

Verzoeker heeft kwijtschelding gevraagd voor de aanslagen gemeentelijke heffingen. Het betreft de definitieve aanslag RIOGG over 2011 en de gecombineerde aanslagen over 2012 en 2013. De gemeente Lelystad heeft het verzoek afgewezen, omdat deze niet binnen acht maanden na dagtekening van de aanslagen is ingediend.

Namens verzoeker heeft diens intermediair op 13 december 2013 administratief beroep aangetekend. In haar uitspraak van 9 oktober 2014 handhaaft de gemeente haar standpunt en verwijst naar haar Leidraad invordering gemeentelijke belastingen 2013. Artikel 26, lid 5 luidt: "Er wordt geen kwijtschelding verleend indien het verzoek als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 niet is ingediend binnen acht maanden na de dagtekening van het aanslagbiljet."

In zijn rapport van 31 mei 2011, met rapportnummer 2011/166, gaat de Nationale ombudsman nader in op het al dan niet hanteren van een fatale termijn bij het indienen van een verzoek om kwijtschelding.

In dit rapport oordeelt de Nationale ombudsman dat met het niet in behandeling nemen van een verzoek om kwijtschelding of het niet in de gelegenheid stellen om een dergelijk verzoek in te dienen, omdat er een door de gemeente gestelde termijn na de aanslag is verstreken, de gemeente geen juiste uitleg geeft aan de regelgeving en handelt in strijd met de bedoelingen van de wetgever.

De beslissing om het verzoek om kwijtschelding af te wijzen, omdat de fatale termijn zou zijn verstreken was voor de Nationale ombudsman aanleiding nader onderzoek in te stellen. In reactie hierop heeft de gemeente haar standpunt nader toegelicht. Opgemerkt wordt dat het college van burgemeester en wethouders in zijn vergadering van 18 juni 2013 een nader standpunt heeft ingenomen over het hanteren van een fatale termijn. Vanaf dat moment hanteert de gemeente de volgende uitgangspunten:

- Bij een eerste aanvraag wordt de gestelde termijn van 8 maanden niet als fataal aangemerkt.
- Bij een tweede of volgende aanvraag mag verondersteld worden dat de fatale termijn van 8 maanden bekend is en wordt als fatale termijn toegepast.

Daarbij is aangegeven dat conform het rapport van de Nationale ombudsman voldaan dient te worden aan het redelijkheidsvereiste en dat bij de afweging van belangen geen onredelijke uitkomst mag komen.

De gemeente is bekend met het rapport van de Nationale ombudsman 2011/166, maar stelt in haar reactie met de ombudsman van inzicht te verschillen over de interpretatie van wet- en regelgeving. Wel zag de gemeente aanleiding om het verzoek om kwijtschelding van verzoeker alsnog in behandeling te nemen, omdat de procedure niet juist is doorlopen.

In een aanvullende reactie onderbouwt de gemeente haar stelling - dat gelet op de aangebrachte aanpassingen van het beleid in 2013 wordt voldaan aan het redelijkheids criterium – als volgt:

"Immers slechts bij de tweede of vervolg aanvragen wordt het knock out criterium van 8 maanden gehanteerd. Bij een eerste aanvraag wordt toestemming gevraagd voor een ambtshalve toetsing voor kwijtschelding voor latere jaren. Daarmee wordt bij aanslagen, die in het volgende jaar worden opgelegd, de geautomatiseerde kwijtscheldingstoets via het landelijk informatie bureau uitgevoerd. Wanneer dan aan de kwijtscheldingsnorm wordt voldaan is het automatisch verlenen van kwijtschelding aan de orde. Betrokkene behoeft hiervoor dan niet een afzonderlijk verzoek in te dienen. Hierbij wordt opgemerkt dat ook het aanvragen van kwijtschelding mogelijk blijft."

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht handelt, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken.

Dit impliceert dat overheidsinstanties geen formele belemmeringen opwerpen voor bijvoorbeeld het indienen van een kwijtscheldingsverzoek van (gemeentelijke) belastingen, als daarvoor geen wettelijke ruimte is gegeven en zeker indien deze in strijd zijn met de uitdrukkelijke bedoelingen van de wetgever.

Over de fatale termijn voor het indienen van een verzoek om kwijtschelding.

Zodra een gemeente heeft bepaald van welke belastingen zij kwijtschelding wil verlenen, dient zij bij het in behandeling nemen van een verzoek om kwijtschelding de regels van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 in acht te nemen. Dit volgt uit artikel 255 van de Gemeentewet. Artikel 255 Gemeentewet geeft de gemeente echter geen ruimte om ten nadele van de burger af te wijken van de Uitvoeringsregeling, door een fatale termijn in te stellen voor het indienen van een verzoek om kwijtschelding.

De Uitvoeringsregeling zelf bevat géén fatale termijn voor het indienen van een verzoek en biedt evenmin de mogelijkheid om een dergelijke termijn in te stellen.

Dat dit ook nimmer de bedoeling is geweest van de wetgever, volgt ook uit de Leidraad Invordering (een toelichting op en uitwerking van de Uitvoeringsregeling), omdat ook nadat al is betaald nog drie maanden na de laatste betaling kwijtschelding kan worden aangevraagd.

De Nationale ombudsman constateert tevens dat de wetgever een groot belang hecht aan het steeds kunnen indienen van een kwijtscheldingsverzoek, óók als er al invorderingsacties (zoals dwangbevel of beslag) lopen.

Bij één van de invorderingsacties – namelijk de overheidsvordering – stelt de wetgever :

"Mensen aan de onderkant van het loongebouw zullen overigens in beginsel geen last hebben van dit nieuwe invorderingsinstrument, gelet op het feit dat er een sociaal vangnet blijft in de vorm van de kwijtscheldingsregeling. Degenen die te maken krijgen met een overheidsvordering, terwijl zij van een inkomen op of onder het bestaansminimum moeten rondkomen, kunnen in beginsel alsnog kwijtschelding krijgen. (...) In alle stadia van het invorderingsproces, dat wil zeggen vanaf de verzending van het aanslagbiljet, kunnen op grond van het ter zake geldende invorderingsbeleid faciliteiten worden verleend."

En in dat licht stelt de wetgever:

"Voorts geldt dat bij het ontbreken van betalingscapaciteit en vermogen dat de schuldenaar recht heeft op kwijtschelding."

Het bovenstaande onderstreept de strijdigheid van het instellen van een fatale termijn met de wet en de bedoelingen van de wetgever.

De Nationale ombudsman concludeert dat de gemeente Lelystad met het niet (inhoudelijk) in behandeling nemen van een verzoek om kwijtschelding of het belastingplichtigen niet in de gelegenheid stellen om een dergelijk verzoek in te dienen – omdat er een door de gemeente gestelde termijn na de aanslag is verstreken – handelt in strijd met de daarop van toepassing zijnde regelgeving en de expliciete bedoelingen van de wetgever. De wet biedt gelet op het bovenstaande geen enkele ruimte voor het instellen van een fatale termijn. Argumenten voor een andere interpretatie zijn er niet.

Dat de fatale termijn is vastgelegd in een bepaling in een gemeentelijk leidraad of verordening doet daaraan niet af. Bij de totstandkoming van een eigen leidraad of verordening dient de gemeente zich immers ook te beperken tot de ruimte die haar wettelijk is gegeven en de uitgangspunten van de wetgever in acht te nemen.

Ook de stelling van de gemeente - dat na een eerste (en eventueel "te late") aanvraag de volgende jaren automatisch kwijtschelding kan worden verleend na een toets door het Inlichtingenbureau - doet aan het bovenstaande niet af. Immers, als de betrokkene na de automatische toets niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, betekent dit niet dat de betrokkene er niet (alsnog) voor in aanmerking kan komen. Betrokkene dient dan om kwijtschelding te verzoeken met het daartoe bestemde formulier, waarbij evenmin een fatale termijn mag worden toegepast.

De Nationale ombudsman merkt nog op dat de door de gemeente genoemde uitgangspunten niet zijn opgenomen in haar Leidraad en evenmin te traceren valt op haar website.

Een en ander laat onverlet dat een overheidsinstantie de mogelijkheid heeft om bij een aanslag te verzoeken om een aanvraag om kwijtschelding binnen een bepaalde termijn in te dienen, om op die manier de werkvoorraden zo veel mogelijk te stroomlijnen. Overschrijding van deze termijn kan er echter niet toe leiden dat een aanvraag niet meer inhoudelijk in behandeling wordt genomen.

Gelet op het vorenstaande heeft de gemeente Lelystad gehandeld in strijd met het vereiste van handelen als een betrouwbare overheid. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Het vorenstaande is voor de Nationale ombudsman aanleiding om aan dit rapport een aanbeveling te verbinden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van invorderingsambtenaar te Lelystad, is gegrond wegens schending van het vereiste te handelen als een betrouwbare overheid.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat is toegezegd de aanvraag alsnog in behandeling te nemen.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de invorderingsambtenaar en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad in overweging om een juiste handelwijze in de organisatie te implementeren, in die zin dat bij een aanslag kan worden verzocht om een aanvraag om kwijtschelding binnen een bepaalde termijn in te dienen, maar dat overschrijding van deze termijn er niet toe leidt dat een aanvraag niet meer inhoudelijk in behandeling wordt genomen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Achtergrond

1. Gemeentewet

Artikel 255, tweede, derde en vierde lid

"2. Met betrekking tot het verlenen van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding zijn de krachtens artikel 26 van de Invorderingswet 1990 door Onze Minister van Financiën bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.

3. De raad kan bepalen, dat in afwijking van de in het tweede lid bedoelde regels, in het geheel dan wel gedeeltelijk kwijtschelding wordt verleend.

4. Met inachtneming van door Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, te stellen regels kan de raad met betrekking tot de wijze waarop de kosten van bestaan in aanmerking worden genomen afwijkende regels stellen die er toe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend."

Toelichting bij het amendement van de leden Noorman-den Uijl en Hoekema bij lid 4 van voormelde artikel van de gemeentewet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 – 1997, 24 771, nr. 9)

"Met dit amendement wordt de regeling kwijtschelding vereenvoudigd. Dit gebeurt door voor de berekeningsgrondslag de rijksregeling uniform voor te schrijven. Afwijkingen waarbij onderdelen van lasten op het inkomen niet of maar heel beperkt worden meegenomen zijn dan niet meer toegestaan. De gemeenten, provincies en waterschappen behouden de vrijheid om te besluiten al dan niet kwijtschelding te verlenen en ook het percentage van het inkomen waarover kwijtschelding verleend wordt staat ter keuze aan de genoemde instanties, waardoor materieel de bevoegdheden van genoemde instanties niet wordt beperkt.

Ter verduidelijking, wellicht ten overvloede, van de bedoeling van de wetgever is toegevoegd dat de gemeenten, provincies en waterschappen kunnen bepalen dat belasting gedeeltelijk wordt kwijtgescholden. B.v. wel de hondenbelasting voor de eerste hond, of een gedeelte van de afvalstoffenhefing. Dit komt overeen met de huidige situatie."

2. Invorderingswet 1990

Artikel 26, eerste lid,

"Bij ministeriële regeling worden regels gestelde krachtens welke aan de belastingschuldige die niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar een belastingaanslag geheel of gedeeltelijk te betalen, gehele of gedeeltelijke kwijtschelding kan worden verleend."

3. Leidraad invordering 2008, artikel 26

"26.1.1.

Kwijtschelding van betaalde belastingschulden

De ontvanger verleent ook kwijtschelding van belastingaanslagen die al zijn betaald, als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De belastingschuldige dient het verzoek om kwijtschelding in binnen drie maanden nadat de (laatste) betaling op de belastingaanslag heeft plaatsgevonden.
- De belastingschuldige heeft betaald onder omstandigheden die aanleiding zouden hebben gegeven tot kwijtschelding als hij daar eerder om had verzocht.

Als de ontvanger het verzoek toewijst, betaalt hij de belastingschuldige het bedrag terug waarvoor kwijtschelding is verleend."

4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 291, nr. 6

Nota naar aanleiding van het verslag, onder 3.6 Wettelijke gereedschapskist van de gemeentelijke schuldhulpverlening, pg. 32 en 33.

"Mensen aan de onderkant van het loongebouw zullen overigens in beginsel geen last hebben van dit nieuwe invorderingsinstrument, gelet op het feit dat er een sociaal vangnet blijft in de vorm van de kwijtscheldingsregeling. Degenen die te maken krijgen met een overheidsvordering, terwijl zij van een inkomen op of onder het bestaansminimum moeten rondkomen, kunnen in beginsel alsnog kwijtschelding krijgen. (...) In alle stadia van het invorderingsproces, dat wil zeggen vanaf de verzending van het aanslagbiljet, kunnen op grond van het ter zake geldende invorderingsbeleid faciliteiten worden verleend."

"Voorts geldt dat bij het ontbreken van betalingscapaciteit en vermogen dat de schuldenaar recht heeft op kwijtschelding."