



Rapport

Maatwerk bij kwijtschelding

Een onderzoek naar het niet-verlenen van kwijtschelding voor laat opgelegde aanslagen waterschapsbelasting.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klachten over Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT) gegrond.

Datum: 5 december 2017

Rapportnummer: 2017/136

WAT ZIJN DE KLACHTEN?

Verzoekster, mevrouw S en verzoeker, de heer H. klagen erover dat Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT) hun heeft meegedeeld dat, wanneer zij kwijtschelding aanvragen van in 2016 opgelegde aanslagen waterschapsbelasting over 2014 en 2015, GBLT niet uitgaat van hun financiële situaties in 2014 en 2015, maar van de situaties op het moment van indiening van het kwijtscheldingsverzoek in 2016.

Omdat bovenvermelde twee klachten soortgelijk zijn, heeft Nationale ombudsman de klachten gezamenlijk onderzocht en geeft in dit rapport oordelen over beide klachten.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VAN MEVROUW S. VOORAF?

Vanaf 2010 zat verzoekster in de schuldsanering en was haar administratie in handen van een bewindvoerder. Voor de belastingjaren 2011 tot en met 2013 heeft zij van GBLT kwijtschelding gekregen voor de waterschapsbelastingen. Ook de woongemeente van verzoekster, Lelystad verleende haar destijds kwijtschelding van gemeentelijke heffingen.

In augustus 2016 startte verzoekster met een nieuwe baan, waarmee haar inkomen omhoog zou gaan. Omdat zij wist dat dit van invloed zou zijn op de waterschapsbelasting, heeft zij half augustus 2016 telefonisch contact gelegd met GBLT. De medewerkster van GBLT gaf volgens verzoekster aan dat GBLT na 2013 haar geen aanslag meer had opgelegd. Zij kon verzoekster verder niets uitleggen, maar zei haar toe dat zij teruggebeld zou worden, wat even kon duren. Zonder gebeld te worden of enig bericht van GBLT te ontvangen ontving verzoekster op 29 september 2016 aanslagen waterschapsbelasting voor de jaren 2014, 2015 en 2016. In een begeleidende brief schreef de heffingsambtenaar van GBLT haar het volgende.

"Hierbij ontvangt u een aanslag over een voorgaand belastingjaar. Normaal gesproken verstuurt GBLT belastingaanslagen in het jaar waarop de belastingaanslag betrekking heeft. Incidenteel komt het voor dat dit niet lukt. Dat is met deze belastingaanslag helaas het geval. Ik kan mij indenken dat het voor u vervelend is om deze aanslag verlaat te ontvangen en ik bied u hiervoor mijn excuses aan.

Uit onze interne controle is gebleken dat de bijgevoegde belastingaanslag niet eerder aan u is opgelegd. Deze ontvangt u daarom alsnog. GBLT mag dat doen tot maximaal drie jaar nadat het belastingjaar is verstreken waarin u de belastingaanslag hoort te ontvangen. Het kan voorkomen dat u dit jaar meer belastingaanslagen over een voorgaand belastingjaar ontvangt. Dit geldt alleen voor aanslagen die nog niet eerder zijn opgelegd."

Tijdens een telefonisch contact met GBLT gaf volgens verzoekster een medewerker aan dat door een omzetting van het computersysteem sommige postcodes waren kwijtgeraakt

en niet waren meegenomen in het nieuwe belastingsysteem. Verzoeksters postcode was daar één van. Volgens de medewerker had verzoekster pech en diende zij de aanslagen te voldoen, aldus verzoekster.

WAT WAS DE KLACHT VAN MEVROUW S. BIJ GBLT?

Op 8 november 2016 heeft verzoekster een brief gestuurd naar GBLT. Zij schreef GBLT dat eind 2015 de bewindvoering was gestopt en dat de bewindvoerder GBLT daarover heeft geïnformeerd. Al die tijd was zij in de veronderstelling dat zij - net als van de gemeente - ook van GBLT kwijtschelding kreeg, omdat haar inkomen onder het bijstandsniveau lag en haar bewindvoerder de kwijtschelding verzorgde. Verzoekster was het er niet mee eens dat zij voor 2014 en 2015 niet in aanmerking kwam voor kwijtschelding. Verzoekster stelde dat als gevolg van een fout in de systemen van GBLT zij geen post ontving. Als zij post van GBLT had ontvangen dan had zij een verzoek tot kwijtschelding kunnen doen. Aangezien zij deze ook had ontvangen in de voorgaande jaren en haar inkomen in 2014 en 2015 onveranderd was, had zij de kwijtschelding vermoedelijk ook gekregen, net als van de gemeente. Verzoekster zou het dan ook gepast hebben gevonden, als GBLT uit coulance haar de mogelijkheid had geboden om met terugwerkende kracht kwijtschelding aan te vragen.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT VAN MEVROUW S.?

GBLT reageerde daarop als volgt. In 2016 is GBLT gebleken dat de aanslagen uit 2014 en 2015 nog niet waren opgelegd. GBLT mag tot drie jaar na het ontstaan van de belastingplicht aanslagen opleggen. De aanslagen waren dan ook correct opgelegd. In de kwijtscheldingsregeling wordt rekening gehouden met de situatie pas vanaf het ontstaan van de belastingschuld. In verzoeksters geval zijn de aanslagen opgelegd op 30 september 2016. Voor kwijtschelding wordt gekeken naar de (financiële) situatie op het moment van indiening van het kwijtscheldingsverzoek. Het was voor GBLT daarom niet mogelijk rekening te houden met haar situatie in 2014 en 2015.

WAT SCHRIJFT MEVROUW S. DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Verzoekster schreef de Nationale ombudsman dat, als GBLT niet de interne migratie van hun systemen had gedaan, dan was GBLT haar niet vergeten en zou zij de aanslagen tijdig hebben ontvangen en daarvoor kwijtschelding kunnen aanvragen aan de hand van het inkomen van de betreffende jaren. Verzoekster meent dat zij nu moet boeten voor de door GBLT gemaakte fouten. Verder gaf zij aan dat haar inkomen in 2016 weliswaar iets omhoog was gegaan, maar dat zij teveel verdiende om kwijtschelding te krijgen.

Tot zover de bevindingen met betrekking tot de klacht van mevrouw S. Hierna volgen de bevindingen voor zover het de klacht van de heer H. betreft.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VAN DE HEER H. VOORAF?

Op 30 september 2016 legde GBLT de heer H. aanslagen op voor waterschapsbelasting over de jaren 2015 en 2016. In de begeleidende brief schreef de heffingsambtenaar van GBLT hem hetzelfde als mevrouw S. namelijk dat interne controle was gebleken dat de belastingaanslag over 2015 niet eerder aan hem was opgelegd. Deze ontving hij daarom alsnog. GBLT mocht dat doen tot maximaal drie jaar nadat het belastingjaar was verstreken, waarin men de belastingaanslag hoorde te ontvangen. De heffingsambtenaar kon zich indenken dat het voor verzoeker vervelend was om deze aanslag verlaat te ontvangen en hij bood verzoeker hiervoor zijn excuses aan.

ADMINISTRATIEF BEROEP DOOR DE HEER H.

Het verzoek van de heer H. om kwijtschelding van de aanslagen wees GBLT af. Daartegen diende verzoeker bij GBLT administratief beroep in. In zijn beroepschrift schreef verzoeker onder meer dat de gemeente Arnhem hem in 2015 wel kwijtschelding van een belastingaanslag had verleend, omdat hij als student in 2015 onvoldoende inkomsten genoot. Omdat GBLT normaal gesproken belastingaanslagen verstuurt in het jaar waarop de belastingaanslag betrekking heeft, leek het verzoeker in de rede te liggen dat de inkomsten van de burger van dat betreffende jaar wordt meegenomen ter beoordeling voor de aanvraag van de kwijtschelding. De handelwijze van GBLT om uit te gaan van het inkomen dat in de drie maanden na dagtekening van de aanslag wordt genoten, kwam bij verzoeker over als: "We kunnen de burger in 2015 geen aanslag op leggen, want deze persoon is werkloos. Echter in 2016 werkt de burger weer, dus kunnen we de belasting over het jaar 2015 nog wel heffen." Dit leek verzoeker niet de bedoeling van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

BESLUIT OP HET ADMINISTRATIEF BEROEPSCHRIFT VAN DE HEER H.

In het besluit op het administratief beroepschrift schreef GBLT de heer H. dat uit interne controle in 2016 was gebleken dat de aanslag van 2015 nog niet was opgelegd. GBLT mocht juridisch gezien tot drie jaar na het ontstaan van de belastingplicht de aanslag opleggen. Bij het berekenen van de betalingscapaciteit moet er worden gekeken of verzoeker op het moment van indiening van het kwijtscheldingsverzoek de aanslag kan betalen. Lokale overheden mogen onafhankelijk van elkaar op een aantal onderdelen hun kwijtscheldingsregels vaststellen. Daarom kon verzoeker bij de gemeente wel voor kwijtschelding in aanmerking komen, maar kwam hij niet in aanmerking voor kwijtschelding bij het waterschap. Dat hij van de gemeente kwijtschelding had gekregen was daarom geen grond om het kwijtscheldingsverzoek toe te kennen, aldus GBLT.

KLACHT VAN DE HEER H. BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN

Onder verwijzing naar hetgeen hij in zijn beroepschrift aan GBLT had aangevoerd, legde verzoeker de zaak vervolgens voor aan de Nationale ombudsman. Het leek hem onterecht, dat hij de belasting alsnog diende te betalen, nu GBLT een fout had gemaakt en hij hierdoor niet in staat was gesteld tijdig kwijtschelding aan te vragen.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

Vooronderzoek

Een medewerker van de Nationale ombudsman heeft telefonisch contact opgenomen met de contactpersoon van de Nationale ombudsman bij GBLT. De contactpersoon gaf toen het volgende aan. GBLT heeft na de omzetting van het computersysteem een controle uitgevoerd. Het was volgens de contactpersoon daarom hoe dan ook uitgekomen dat mevrouw S. de aanslagen uit 2014 en 2015 nog niet had ontvangen. Er was dus geen verband tussen haar telefonische melding en het alsnog opleggen van de aanslagen. Er is een betalingsregeling met haar getroffen. GBLT heeft niet met mensen hun situatie doorgesproken, alvorens de aanslagen op te leggen. Daarvoor waren het er teveel. Wel heeft GBLT hun een informerende brief gestuurd. De aanslagen mochten laat worden opgelegd, aldus de contactpersoon.

Verder onderzoek

Deze reactie gaf aanleiding om het onderzoek naar de klachten voort te zetten. In zijn brief aan het dagelijks bestuur van GBLT gaf de Nationale ombudsman aan dat hij mede aan de hand van een gesprek met GBLT wilde vaststellen wat er was gebeurd en dat hij wilde bezien in hoeverre GBLT had kunnen afwijken van het beleid door maatwerk te bieden.

GESPREK MET GBLT

In het gesprek gaf GBLT onder meer het volgende aan. Er zijn bij GBLT interne veranderingen geweest, ook qua automatisering. Daarbij zijn achterstanden ontstaan. In 2016 is er veel extra personeel ingehuurd om de achterstanden weg te werken. Op 1,7 miljoen aanslagen zijn er niet veel personen in de situatie als waarin mevrouw S. en de heer H. verkeren. Wel waren er veel klachten over laat opgelegde aanslagen. Die klachten gingen erover dat men in één keer een groot bedrag diende te betalen en dat het aflossingsbedrag daardoor hoog was en niet over het niet krijgen van kwijtschelding. Als GBLT zou moeten uitgaan van het jaar van de aanslag waar kwijtschelding om wordt verzocht, dan vroeg GBLT zich af wat GBLT zou moeten doen met personen die bijvoorbeeld nu een uitkering ontvangen, maar in het jaar van de aanslag een hoger inkomen ontvingen? Moet GBLT die gaan aanschrijven en het verleende recht op kwijtschelding gaan herberekenen naar de situatie van toen? Anders laat GBLT in stand dat die personen ten onrechte kwijtschelding hebben gekregen, zo meende GBLT.

Betekent uitgaan van het jaar van de aanslag ook dat, als iemand die nu kwijtschelding aanvraagt voor een aanslag 2014, maar in 2014 de aanslag wel kon betalen en daarom geen kwijtschelding had aangevraagd, GBLT ook moet uitgaan van de situatie van 2014? Over wél bevoordeling met terugwerkende kracht (alsnog wel kwijtschelding in 2016), maar geen benadeling met terugwerkende kracht (herroepen van verleende kwijtschelding) ziet GBLT graag een discussie op landelijk niveau met het Ministerie van Financiën. Uitgaan van een datum in het verleden betekent voor GBLT ook dat het moet bepalen wat de toen geldende beleidsregels waren van de betreffende gemeente of waterschap en wat de halfjaarlijkse kwijtscheldingsnomen waren. In zulke situaties, waarin GBLT verkeert in een juridische spagaat, met precedentwerking, beleidsverschillen en strijd met kwijtscheldingsregels, wilde GBLT niet geraken. Omdat uitgaan van een datum in het verleden volgens GBLT onwerkbaar is, heeft de wetgever de datum van aanvraag als leidend aangewezen, waarbij wat het inkomen betreft twaalf maanden vooruit wordt gekeken.

Met betrekking tot oorzaak van een late aanslagoplegging gaf GBLT aan dat de wetgever heeft bepaald dat tot drie jaar kan worden opgelegd, ongeacht de oorzaak. "Wat is te laat, een jaar?", zo vroeg GBLT zich af. Volgens GBLT legde geen enkele gemeente of waterschap 100% op tijd op. Daarbij kon spelen het laat aanleveren door de gemeente van gegevens aan GBLT of een burger die lange tijd in de Basisregistratie personen als vertrokken onbekend waarheen stond vermeld. GBLT verzendt zeer veel aanslagen per jaar. Niet alles wordt verzonden in januari, ook in augustus verzendt GBLT nog steeds aanslagen. Het laat opleggen bij mevrouw S. en de heer H. vond GBLT geen unieke situatie. De kwijtscheldingsregelgeving kent geen hardheidsclausule.

Verder geldt volgens GBLT een kwijtscheldingsaanvraag voor de dan openstaande aanslagen. Het gaat bij mevrouw S. en de heer H. om het eenmalig bepalen van de betalingscapaciteit op jaarbasis, voor twee à drie aanslagen. Dat kan gunstiger uitpakken als het totaalbedrag aan aanslagen hoger is dan de betalingscapaciteit. GBLT doet met die aanpak zijn opdrachtgevers mogelijk tekort, want een calculerende burger kan namelijk overwegen pas later voor bijvoorbeeld drie aanslagen alsnog kwijtschelding aan te vragen. Beide betrokkenen hebben voor 2017 geen kwijtschelding aangevraagd.

Bij schuldsanering is het volgens GBLT niet vanzelfsprekend dat men kwijtschelding krijgt, omdat de aanslagen dan deel zouden hebben uitgemaakt van de maandelijkse verdeling aan schuldeisers, waarna mogelijk slechts gedeeltelijke kwijtschelding zou volgen. Verder zou een bewindvoerder bijvoorbeeld akkoord zijn gegaan met het bezit van een auto, maar zou GBLT de auto hebben betrokken bij de bepaling van het vermogen.

Van het gesprek is een verslag gemaakt dat voor eventuele opmerkingen aan verzoekers is voorgelegd.

REACTIES VAN VERZOEKERS OP HET GESPREKSVERSLAG

De heer M. vroeg zich onder meer af waarom GBLT bij hem geen coulance had betoond, nu van de 1,7 miljoen aanslagen er niet veel personen waren zoals hij. Van mevrouw S. ontving de Nationale ombudsman geen reactie op het gespreksverslag.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het vereiste van maatwerk houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. De overheid neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden waarin de burger terecht kan komen. Zij zoekt steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burgers.

Maatwerk kan bijvoorbeeld spelen bij kwijtscheldingszaken, waarbij uitvoerig is geregeld hoe instanties dienen om te gaan met verzoeken om kwijtschelding. Ook dan geldt dat instanties de situatie vooral vanuit de positie van de burger dienen te bekijken en daarbij te bezien of er bijzondere omstandigheden zijn die moeten leiden tot afwijking van de regels.

In deze twee kwijtscheldingszaken ging het om het volgende. GBLT heeft pas in 2016 aanslagen over 2014 en 2015 opgelegd. Dat was weliswaar laat, maar dat maakte de aanslagen niet onrechtmatig. Op grond van Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Waterschapswet vervalt de bevoegdheid tot het vaststellen van aanslagen pas na verloop van drie jaren na het tijdstip waarop de belastingschuld is ontstaan. De vraag die thans voorligt, is of GBLT had dienen te bezien of er bijzondere omstandigheden waren om de kwijtscheldingsverzoeken te beoordelen op basis van de financiële situaties van verzoekers in 2014 en 2015. GBLT meent dat verzoekers niet in aanmerking komen voor kwijtschelding voor de belastingaanslagen, omdat op het moment van de kwijtscheldingsaanvraag in 2016 er betalingscapaciteit was. In de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 is bepaald dat de betalingscapaciteit wordt berekend over de periode van 12 maanden vanaf de datum waarop het verzoek om kwijtschelding is ingediend. Daarvan uitgaande is het standpunt van GBLT op zich begrijpelijk.

Echter, in deze twee zaken is er iets bijzonders aan de hand. Als gevolg van omstandigheden van de zijde van GBLT stuurde GBLT pas in 2016 de aanslagen over 2014 en 2015, wat strijdig was met de vaste werkwijze van GBLT belastingaanslagen op te leggen in het jaar waarop de aanslag betrekking heeft. Hierdoor was het voor verzoekers niet mogelijk om eerder dan in 2016 om kwijtschelding te verzoeken. Verder speelt hier de specifieke situatie bij mevrouw S. dat hierdoor kort na de schuldsaneringsperiode voor haar weer een moeilijke financiële situatie ontstaat. Een eventueel langere aflossingsregeling biedt daarbij beperkt soelaas, ook omdat lopende die langere termijn de volgende aanslag al weer op de mat ligt. Daarnaast verkeerden

verzoekers in 2014 en 2015 in een financiële situatie, waarbij het zeer wel mogelijk was dat zij - net als in eerdere jaren - in aanmerking waren gekomen voor kwijtschelding door GBLT, net als bij hun woongemeentes. Door het gehele samenstel aan factoren en de keuze van GBLT om bij de bepaling van de betalingscapaciteit uit te gaan van het moment van de kwijtscheldingsaanvraag worden zij (mogelijk) dus benadeeld. Hierop gelet, had het bij GBLT op de weg gelegen in verzoekers' specifieke situaties maatwerk te leveren door te bezien of er bijzondere omstandigheden waren om af te wijken van de Uitvoeringsregeling en de kwijtscheldingsverzoeken te beoordelen op basis van hun respectievelijke financiële situaties in 2014 en 2015.

Door dat niet te doen heeft GBLT in strijd gehandeld met het vereiste van maatwerk. De klachten zijn gegrond.

Dit geeft mij aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

De Nationale ombudsman geeft in dit rapport alleen een oordeel over deze specifieke twee zaken. Hij laat zich niet uit over de andere door GBLT aangevoerde situaties bij laat opgelegd aanslagen. Als die gevallen zich voordoen, zal GBLT ook dan per geval dienen te bezien of ook in die situaties recht op kwijtschelding moet worden beoordeeld op basis van een financiële situatie in het verleden.

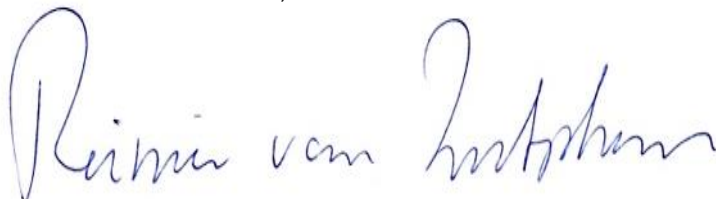
CONCLUSIE

De klachten over de onderzochte gedraging van GBLT zijn gegrond wegens strijd met het vereiste van maatwerk.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft het dagelijks bestuur van GBLT in overweging de verzoeken van mevrouw S. en de heer H. om kwijtschelding voor de aanslagen 2014 en 2015 te bezien vanuit het burgerperspectief en te heroverwegen of er bijzondere omstandigheden zijn die rechtvaardigen hun verzoeken te beoordelen op basis van hun financiële situaties in 2014 en 2015.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

Waterschapswet

Artikel 123

1. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. waterschapsbelastingen: de belastingen die het waterschap heft, bedoeld in artikel 113;
- b. Algemene wet: Algemene wet inzake rijksbelastingen;
- c. heffing op andere wijze : heffing op andere wijze dan bij wege van aanslag of bij wege van voldoening op aangifte.

2. Onverminderd het overigens in dit hoofdstuk bepaalde geschieden de heffing en de invordering van waterschapsbelastingen met toepassing van de Algemene wet, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen als waren die belastingen rijksbelastingen.

Algemene wet inzake rijksbelastingen

Artikel 11, derde lid

De bevoegdheid tot het vaststellen van de aanslag vervalt door verloop van drie jaren na het tijdstip waarop de belastingschuld is ontstaan. Indien voor het doen van aangifte uitstel is verleend, wordt deze termijn met de duur van dit uitstel verlengd.

Invorderingswet 1990

Artikel 26, eerste lid

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld 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.

Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990

Artikel 11, aanhef, sub a

Kwijtschelding wordt verleend voor het gehele op de belastingaanslag openstaande bedrag indien geen vermogen en geen betalingscapaciteit aanwezig is.

Artikel 13, eerste lid

Onder betalingscapaciteit, bedoeld in artikel 11, wordt verstaan het positieve verschil in de periode van 12 maanden vanaf de datum waarop het verzoek om kwijtschelding is ingediend van het gemiddeld per maand te verwachten netto-bestedbare inkomen van de belastingschuldige in die periode en de gemiddeld per maand te verwachten kosten van bestaan in die periode.

Leidraad Invordering GBLT 2015

Artikel 26 Kwijtschelding van belastingen

In artikel 26, eerste lid van de wet is bepaald dat bij ministeriële regeling regels worden gegeven voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van rijksbelastingen. De Ontvanger verleent gehele of gedeeltelijke kwijtschelding als de belastingschuldige niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar de belastingaanslag te betalen. In het algemeen zal van buitengewoon bezwaar sprake zijn als de middelen om een belastingaanslag te betalen, ontbreken en ook niet binnen afzienbare tijd worden verwacht.

Artikel 26.1.4. Gegevens en normen ten tijde van indiening verzoek om kwijtschelding

Bij de beoordeling van het verzoek zijn de gegevens en normen van belang die gelden op het moment van indiening van het verzoek, tenzij in de leidraad anders is aangegeven.