



Rapport

Een onderzoek naar het niet langer gestand doen van een aanbod tot betaling van coulancerente.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de staatssecretaris van Financiën te Den Haag gegrond.

Publicatiedatum: 12 december 2014

Rapportnummer: 2014/196

WAT IS DE KLACHT?

BV X klaagt er over dat de staatssecretaris van Financiën in zijn brieven van 14 december 2012 en 8 juli 2013 het standpunt inneemt dat BV X zijn aanbod van 5 april 2011 tot het betalen van coulancerente heeft afgewezen en in reactie daarop het aanbod geheel heeft ingetrokken.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

1. Verzoekster is een besloten vennootschap (hierna: BV X). Over de jaren 1994 en 1995 gaf zij voor de heffing van de vennootschapsbelasting aan verliezen te hebben geleden. De Belastingdienst stelde de aanslagen over beide jaren vast op 31 december 1998. Bij de vaststelling van deze aanslagen paste de Belastingdienst tot behoud van rechten aanzienlijke correcties toe. Als gevolg van deze correcties vond geen verrekening van de aangegeven verliezen plaats met winsten over voorafgaande jaren. BV X tekende bezwaar aan tegen de vastgestelde aanslagen dan wel de beschikkingen inzake de verliesverrekening. Tegen de uitspraken op die bezwaarschriften tekende zij beroep aan bij de belastingrechter. Lopende deze bezwaar- en beroepsprocedures heeft de Belastingdienst op 8 april 2006 een gedeelte van het aangegeven verlies over 1994 verrekend met de winst over het jaar 1991. BV X ontving de daaruit voortvloeiende teruggave op 31 juli 2006. Op 26 april 2007 bereikten BV X en de Belastingdienst overeenstemming over de lopende geschillen en trok verzoekster de nog lopende beroepschriften in. Als gevolg van de bereikte overeenstemming kon het aangegeven verlies over 1995 en het restant van het verlies over 1994 alsnog worden verrekend. Dit leidde tot de ontvangst van teruggaven op respectievelijk 20 oktober 2007 (over 1994) en 17 maart 2008 (over 1995).

2. BV X verzocht de Belastingdienst in Amsterdam om haar rente te vergoeden (zogenaamde coulancerente). Zij vroeg dit omdat zij de teruggaven die voortvloeiden uit de verliesverrekening met grote vertraging had ontvangen als gevolg van de correcties die de Belastingdienst bij de behandeling van de aangiften had toegepast.

3. In een beschikking van 28 november 2007 kende de Belastingdienst BV X een rentevergoeding toe van € 25.841 voor de vertraging bij de verrekening van het verlies uit 1994. Dit bedrag was samengesteld uit twee bedragen, een rentevergoeding van € 21.105 over een teruggaaf van € 76.340 en een rentevergoeding van € 4.736 over een teruggaaf van € 161.095. De aangeboden vergoeding van € 21.105 had betrekking op de periode van 1 januari 1999 tot en met 31 juli 2006. Bij de beschikking was een kwijtingsformulier gevoegd. Om de aangeboden (totale)

rentevergoeding van € 25.841 te accepteren, diende BV X het kwijtingsformulier te ondertekenen. Daarmee zou zij tevens te kennen geven de aan de rentevergoeding verbonden voorwaarden te accepteren.

4. Op 18 juni 2008 bood de Belastingdienst BV X een rentevergoeding aan van € 16.373 in verband met de verrekening van het verlies uit 1995.

5. In een brief van 11 december 2007, gericht aan het Ministerie van Financiën, gaf de gemachtigde van BV X aan zich te kunnen verenigen met het rentebedrag van € 21.105 dat was begrepen in het bedrag van de beschikking van 28 november 2007. Met de rest van het aangeboden bedrag gaf de gemachtigde van BV X aan zich niet te kunnen verenigen. BV X heeft het kwijtingsformulier niet ondertekend en teruggestuurd. Naar aanleiding van de reactie van BV X werd de zaak verder behandeld op het Ministerie van Financiën.

6. In een tweetal brieven van 9 februari 2010 deed de staatssecretaris van Financiën BV X een aangepast aanbod voor rentevergoeding in verband met de verliesverrekening uit 1994 en uit 1995. Het aanbod betrof een bedrag van € 48.773 in totaal. In beide brieven merkte de staatssecretaris op dat het eerdere en nog niet aanvaarde aanbod van de Belastingdienst daarmee was komen te vervallen. Bij beide brieven was een nieuw kwijtingsformulier gesloten.

7. In een e-mail van 3 maart 2010 reageerde de gemachtigde op de brieven van 9 februari 2010 van de staatssecretaris. De gemachtigde schreef het volgende: "... Daarnaast wordt in het kwijtingsformulier bij de brief (van 9 februari 2010 inzake het verlies uit 1994; N.o.) niet gesproken over de rente ad (€ 21.105; N.o.) waarmee belanghebbende indertijd akkoord is gegaan. Uitbetaling van dit bedrag heeft tot op heden niet plaatsgevonden terwijl in uw brief van 9 februari jl. is vermeld dat het aanbod van de Belastingdienst is komen te vervallen...".

8. De staatssecretaris van Financiën reageerde in een brief van 5 april 2011 en stelde vast dat BV X het aanbod van de Belastingdienst in Amsterdam tot betaling van coulancerente niet had aanvaard. Ten aanzien van de aangeboden rentevergoeding van € 21.105, waarmee verzoekster zich indertijd akkoord had verklaard, merkte de staatssecretaris op dat een aanbod om coulancerente te vergoeden een integraal aanbod is en dat het accepteren van slechts één onderdeel ervan inhoudt dat het gehele aanbod wordt afgewezen. De staatssecretaris stelde zich dan ook op het standpunt dat het (gehele) aanbod van de Belastingdienst was afgewezen. Ook het aanbod van 9 februari 2010 had BV X volgens de staatssecretaris niet aanvaard. De staatssecretaris gaf aan zich daarom vrij te achten de verzoeken om coulancerente geheel opnieuw te overwegen. De heroverweging bracht de staatssecretaris ertoe uitsluitend coulancerente aan te bieden over periodes na 26 april 2007, de datum waarop BV X en de Belastingdienst overeenstemming hadden bereikt over de op dat moment nog lopende geschillen.

9. De heroverweging leidde per saldo tot een lager bedrag aan aangeboden coulancerente dan het bedrag van € 48.773 dat de staatssecretaris op 9 februari 2010 had aangeboden. Omwille van een zorgvuldige afhandeling van de kwestie verklaarde de staatssecretaris zich daarom bereid bij wijze van uitzondering en eenmalig zijn eerdere aanbod van € 48.773 gestand te doen. BV X kon daartoe een kwijtingsformulier ondertekenen en binnen zes weken retourneren.

10. In een brief van 29 april 2011 gaf de gemachtigde van BV X aan het rentebedrag van € 48.773

zoals opgenomen in de brieven van 9 februari 2010 te accepteren. Het bijbehorende kwijtingsformulier was ingevuld, ondertekend en bijgevoegd.

Daarnaast ging de gemachtigde in zijn brief onder meer nog uitgebreid in op het eerder aangeboden bedrag van € 21.105 waarmee BV X zich op 11 december 2007 akkoord had verklaard. Hij bestreed dat sprake was geweest van een integraal aanbod omdat het aanbod van de Belastingdienst in Amsterdam destijds bestond uit twee afzonderlijke bedragen.

Hij stelde dat de staatssecretaris op het aangeboden en door BV X geaccepteerde bedrag niet kon terugkomen. Ter bevestiging van de eerdere aanvaarding door verzoekster zond de gemachtigde met zijn brief ook een kwijtingsformulier mee waarop door hem dan wel BV X zelf het bedrag van € 21.105 was ingevuld. Hij concludeerde dat BV X niet alleen recht had op het bedrag van € 48.773 dat op 9 februari 2010 was aangeboden, maar ook op het bedrag van € 21.105.

11. Op 14 december 2012 constateerde de staatssecretaris dat BV X het aanbod van 5 april 2011 had verworpen en dat het aanbod daarom was komen te vervallen. De staatssecretaris beriep zich daarbij op artikel 6:225 Burgerlijk Wetboek (zie Relevante wet- en regelgeving). Onder verwijzing naar het standpunt zoals neergelegd in zijn brief van 5 april 2011 besloot de staatssecretaris om aan BV X geen nieuw aanbod te doen.

12. Op 6 maart 2013 schreef de gemachtigde aan de staatssecretaris dat uit een telefoongesprek met een medewerkster van het Ministerie van Financiën was gebleken dat het feit dat de gemachtigde in de brief van 29 april 2011 was teruggekomen op het bedrag van € 21.105 kwaad bloed had gezet bij de medewerkers van de staatssecretaris. De gemachtigde gaf aan dat dit niet de bedoeling was geweest.

De gemachtigde wees er verder op dat hij in de brief van 29 april 2011 het aanbod van 5 april 2011 inzake de vergoeding van € 48.773 namens BV X had geaccepteerd en daar náást aanspraak had gemaakt op het eerder geaccepteerde bedrag van € 21.105.

13. In een brief van 8 juli 2013 herhaalde de staatssecretaris zijn standpunt dat BV X ieder aanbod had verworpen.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZocht?

14. Op 16 december 2013 wendde BV X zich via haar gemachtigde tot de Nationale ombudsman. BV X klaagde er over dat de staatssecretaris van Financiën het aanbod tot betaling van coulancerente tot een bedrag van € 48.773 niet langer gestand wil doen.

De Nationale ombudsman legde de klacht van BV X op 19 augustus 2014 voor aan het Ministerie van Financiën. De Nationale ombudsman vroeg het Ministerie in te gaan op de vraag waarom in reactie op de brief van 29 april 2011 van de gemachtigde van BV X niet eenvoudig was gereageerd met de mededeling dat het aanbod van de Belastingdienst tot vergoeding van € 21.105 niet was geaccepteerd en dat dit was opgegaan in het aanbod van 5 april 2011.

HOE REAGEERDE HET MINISTERIE VAN FINANCIËN?

15. Het Ministerie van Financiën reageerde op 1 oktober 2014. Bij monde van de directeur-generaal van de Belastingdienst liet het ministerie het volgende weten. De directeur-generaal benadrukte nogmaals dat het bedrag van € 21.105 nimmer als een zelfstandig aanbod is aangeboden maar slechts als onderdeel van het aanbod van 28 november 2007 van de

Belastingdienst.

De directeur-generaal merkte verder op dat BV X in haar reactie op de brief van 5 april 2011 weliswaar akkoord was gegaan met het aanbod van € 48.773 maar dat uit de rest van die brief bleek dat ze zich daarin in het geheel niet kon vinden en het uit eigen beweging had verhoogd met € 21.105. Dit laatste betekende logischerwijze, aldus de directeur-generaal, dat het gehele aanbod werd verworpen, waarmee het aanbod was komen te vervallen. Er was dan ook geen aanleiding meer om BV X er simpelweg op te wijzen dat het aanbod van € 21.105 was opgegaan in het aanbod van € 48.773 en dit laatste aanbod gestand te doen.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

16. BV X klaagt erover dat de staatssecretaris van Financiën in de reactie van 29 april 2011 op het aanbod van de staatssecretaris om haar een bedrag van € 48.773 aan coulancerente te betalen, aanleiding heeft gevonden het gehele aanbod in te trekken en haar geen nieuw aanbod te doen.

17. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat BV X het aanbod heeft verworpen en dat er geen aanleiding was haar een nieuw aanbod te doen.

18. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid zich coulant opstelt als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.

19. De beslissing van de staatssecretaris in zijn brief van 14 december 2012 in reactie op de brief van 29 april 2011 van de gemachtigde van BV X voldoet niet aan het hiervoor genoemde vereiste van een coulante opstelling. De gronden voor dit oordeel zijn de volgende.

20. De Nationale ombudsman neemt als uitgangspunt voor de beoordeling van de klacht van BV X dat bij de vaststelling en verrekening van de verliezen in 1994 en 1995 van BV X sprake is geweest van vertraging bij de besluitvorming door de inspecteur die als een verzuim van de inspecteur moet worden aangemerkt. Immers uitsluitend onder deze omstandigheden kan volgens het Besluit van 12 december 1990 inzake verzoeken om rentevergoeding (zie Relevante wet- en regelgeving) coulancerente worden vergoed.

21. De mogelijkheid om een rentevergoeding te vragen in gevallen van verwijtbaar aan de inspecteur toe te rekenen vertraging is weliswaar niet bij wet geregeld, maar dat wil niet zeggen dat de coulancerente een gunst is, slechts afhankelijk van de welwillendheid van een bestuursorgaan zoals in dit geval de staatssecretaris van Financiën. De verschuldigdheid van coulancerente vloeit voort uit de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit brengt met zich mee dat de berekening van de coulancerente onderwerp van discussie moest kunnen zijn tussen verzoekster en de staatssecretaris en dat de BV X haar bezwaren tegen de voorgestelde vergoeding kenbaar moest kunnen maken.

22. Het optreden van de staatssecretaris was hiermee niet in overeenstemming. De staatssecretaris nam onnodig juridische standpunten in die werkten in het nadeel van verzoekster. Dit betrof met name de stelling van de staatssecretaris dat de aangeboden coulancerente een integraal aanbod betrof, ook al zag het aanbod op verschillende bedragen en tijdvakken en ook al was het aanbod eenzijdig door de staatssecretaris vastgesteld. Door deze stellingname maakte

de staatssecretaris het BV X moeilijk bezwaren tegen (onderdelen van) de voorgestelde rente kenbaar te maken. Een dergelijk bezwaar zou immers direct als verwerping van het aanbod worden aangemerkt, hetgeen ook is gebeurd.

23. Ook de omstandigheid dat de reactie van BV X kennelijk kwaad bloed heeft gezet bij de medewerkers van de staatssecretaris past niet bij de vaststelling van coulancerente als uitvloeisel van de beginselen van behoorlijk bestuur. Emoties dienen daarbij geen rol te spelen.

24. De intrekking van het aanbod in reactie op de brief van 29 april 2011 is dan ook niet in overeenstemming met het vereiste van een coulante opstelling. Dit oordeel wordt nog versterkt door de omstandigheid dat verzoekster in de brief van 29 april 2011 met zoveel woorden aangaf het aanbod van € 48.773 te aanvaarden en de bijbehorende kwijting had verstrekt. Dat zij bij monde van haar gemachtigde in dezelfde brief ook nog terugkwam op het eerder aangeboden en volgens haar geaccepteerde aanbod tot betaling van een bedrag van € 21.105, deed daaraan niet af en rechtvaardigt niet de conclusie dat het aanbod door haar was verworpen. De staatssecretaris had daarop eenvoudig kunnen reageren door BV X mee te delen dat dit bedrag was opgegaan in het aanbod van € 48.773. Het vereiste van een coulante opstelling had tot een dergelijke reactie moeten leiden.

De handelwijze van de staatssecretaris is dan ook niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de staatssecretaris van Financiën, is gegrond wegens strijd met het vereiste van een coulante opstelling.

AANBEVELING

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven te bevorderen dat de staatssecretaris het aanbod tot betaling van een rentevergoeding van € 48.773 alsnog gestand doet.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman

RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

1. Burgerlijk wetboek, boek 6

Artikel 225, eerste en tweede lid

1. Een aanvaarding die van het aanbod afwijkt, geldt als een nieuw aanbod en als een verwerping van het oorspronkelijke.
2. Wijkt een tot aanvaarding strekkend antwoord op een aanbod daarvan slechts op

ondergeschikte punten af, dan geldt dit antwoord als aanvaarding en komt de overeenkomst overeenkomstig deze aanvaarding tot stand, tenzij de aanbieder onverwijld bezwaar maakt tegen de verschillen.

2. Besluit van 12 december 1990 (AFZ90/8697).

"Coulancerente"

1. (...)

2. Voor het toekennen van een rentevergoeding bestaat behoudens de regeling met betrekking tot de heffings- en invorderingsrente geen wettelijke regeling. Het beleid ten aanzien van het verlenen van rentevergoedingen is gebaseerd op coulance en vloeit voort uit het streven naar een klantgerichte behandeling van belastingplichtigen. Verzoeken kunnen betrekking hebben op trage besluitvorming door de inspecteur en op vertraging bij de ontvanger met betrekking tot uit te betalen bedragen. Voor zover het gaat om zaken waarbij kan worden verwacht, dat er van de een precedentwerking kan uitgaan, dient voorafgaand aan de besluitvorming contact te worden opgenomen met de Directie Algemene Fiscale Zaken

Wanneer de besluitvorming door de inspecteur meer tijd heeft gevergd dan gebruikelijk is kan aanleiding bestaan om een rentevergoeding te verlenen wanneer de beslissing van de inspecteur heeft geleid tot een terug te geven bedrag, indien en voor zover geen heffings- en invorderingsrente wordt vergoed. Dit kan zich met name voordoen bij teruggaven als gevolg van middeling of verrekening van verliezen dan wel investeringsbijdragen van een volgend jaar. Rente wordt alleen vergoed in die gevallen waarin de vertraging is te wijten aan een verzuim van de Belastingdienst. De rente wordt vergoed over de periode gedurende welke van vertraging sprake is geweest.