



Rapport

Niet verder bemoeilijken? Een onderzoek naar de gang van zaken rond de invordering van belastingenschulden. Oordeel Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Belastingdienst gegrond.

Publicatiedatum
29 december 2014
Rapportnummer
2014/227

Wat ging er aan de klacht vooraf?

1. Het echtpaar Kip1 heeft in het verleden een schoonmaakbedrijf gehad waarvan de boekhouder in goed vertrouwen de administratie deed. De zaken zijn niet goed gegaan en inmiddels leeft het echtpaar Kip al enige jaren op het niveau van het sociaal minimum.

2. De ontvanger heeft op 5 november 2012 voor alle op dat moment opgelegde en invorderbare aanslagen ten name van de heer Kip een beschikking afgegeven waarin kwijtschelding is afgewezen en de toezegging is gedaan om geen invorderingsmaatregelen te treffen. Dit omdat de heer en mevrouw Kip geen middelen hebben om de belastingschulden te betalen en deze middelen vanwege gezondheidsproblemen ook niet te verwachten zijn in de toekomst. Het verder niet nemen van invorderingsmaatregelen wordt niet verder bemoeilijken genoemd, zoals geregeld in artikel 26 paragraaf 6 van de Leidraad Invordering 2008 (zie Relevante wet- en regelgeving). Nadien is, zowel telefonisch als per e-mail, voor nog een aantal aanslagen ten name van de heer Kip aan de ontvanger verzocht om deze toe te voegen aan de eerder afgegeven beschikking. Voor deze aanslagen is bij beschikking van 21 januari 2013 de kwijtschelding afgewezen en ook de toezegging gedaan om niet verder te bemoeilijken.

3. Op 30 mei 2013 verzocht het echtpaar Kip om drie navorderingsaanslagen inkomstenbelasting over de jaren 2008, 2009 en 2010 ook op te nemen in de afgegeven beschikking van 21 januari 2013, die naar aanleiding van een ingestelde controle (rapportdatum 6 maart 2013) waren opgelegd. Bij brief van 14 juni 2013 heeft de ontvanger dit verzoek afgewezen. De afwijzing van 14 juni 2013 was aanleiding voor de ontvanger om het niet verder bemoeilijken in de beslissingen van 5 november 2012 en 21 januari 2013 te beëindigen. Daarover is de heer Kip bij brief van 2 augustus 2013 door de ontvanger ingelicht. Daarin is voor de later in de tijd opgelegde navorderingsaanslagen zorgverzekeringswet 2009 en 2010 ook een afwijzende beslissing opgenomen op het verzoek om kwijtschelding.

4. Het echtpaar Kip heeft tegen de beëindigingsbeslissing van de beschikking niet verder bemoeilijken administratief beroep ingesteld. De gemachtigde van het echtpaar Kip heeft toen ook om inzage in het gehele dossier gevraagd, maar dit niet gekregen. Het beroep is op 10 oktober 2013 afgewezen. Daarna heeft het echtpaar Kip zich tot de Nationale ombudsman gewend.

5. Sinds de uitspraak op beroep is op invorderingsgebied niets meer gebeurd. De Belastingdienst heeft aangegeven dat de uitspraak op beroep gehandhaafd blijft, maar, in de woorden van de gemachtigde, dat bij de Belastingdienst bekend is dat er bij het echtpaar Kip niets te halen valt, zodat verdere invorderingsmaatregelen zinloos zijn. Wel heeft de gang van zaken een enorme impact op het echtpaar Kip. Mevrouw Kip is psychisch en fysiek ernstig ziek geworden door de onzekere situatie volgens de gemachtigde van het echtpaar Kip. Voor de heer en mevrouw Kip is niet te begrijpen dat nadat de beschikkingen niet verder bemoeilijken zijn afgegeven er opeens nieuwe belastingschulden zijn ontstaan. Dit terwijl het echtpaar Kip er vanuit ging dat bij de beschikkingen alle aanslagen over het verleden waren meegenomen en zij in januari 2013 niet konden voorzien dat er nog aanslagen over 2008, 2009 en 2010 konden worden opgelegd. Ook begrijpen zij niet dat de Belastingdienst volhardt in de afwijzing, terwijl het op de praktische uitwerking van het invorderingstraject geen effect heeft.

Wat is de klacht?

Verzoekers klagen over de gang van zaken met betrekking tot de invordering van belastingschulden. Meer specifiek ziet de klacht op het niet langer gestand doen van de afspraak "niet verder bemoeilijken".

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

6. De Nationale ombudsman heeft aan de Belastingdienst gevraagd hoe de gang van zaken is geweest rond de invordering van de belastingschulden van het echtpaar Kip. Meer specifiek is daarbij gevraagd naar de situatie rondom het afgeven van beschikkingen niet verder bemoeilijken en het later intrekken van deze beschikkingen.

Hoe reageerde de Belastingdienst?

7. In reactie op de vragen van de Nationale ombudsman geeft de Belastingdienst aan dat de afspraak om niet verder te bemoeilijken bestond voor de invorderbare aanslagen onder de volgende voorwaarden zoals onder meer vermeld in de brief van 21 januari 2013:

"1. Lopende en nieuwe fiscale verplichtingen moet u stipt volgens de wettelijke termijnen nakomen.

2. Maximaal drie jaar, te rekenen vanaf de datum van deze brief, dan wel, als dat minder is dan drie jaar- de tijd die nog overblijft voordat de belastingaanslagen zijn verjaard, zal ik alle door de Belastingdienst aan u uit te betalen bedragen, verrekenen met deze belastingaanslagen

3. Mijn toezegging om geen invorderingsmaatregelen meer te nemen, vervalt als:

- u failliet wordt verklaard;
- u surseance van betaling wordt verleend.
- op u de Wet schuldsanering natuurlijke personen van toepassing wordt verklaard;
- blijkt dat u onjuiste informatie heeft verstrekt;
- u niet (langer) voldoet aan één van bovenstaande voorwaarden."

8. In de onderhavige situatie is de voorwaarde dat lopende en nieuwe fiscale verplichtingen stipt door de heer Kip zouden worden nagekomen van belang. De ontvanger heeft voor de afspraak niet verder bemoeilijken gekozen omdat uit de hem ter beschikking staande gegevens bleek dat het echtpaar Kip niet in staat was om de aanslagen (ondernemersschuld) te betalen. (artikel 26, par. 6 Leidraad Invordering 2008; zie Relevante wet- en regelgeving).

9. De reden dat de afspraak niet verder bemoeilijken is ingetrokken, ligt in het opleggen van de navorderingsaanslagen inkomstenbelasting 2008, 2009 en 2010 en zorgverzekeringswet 2009 en 2010 op 28 mei respectievelijk en 8 juni 2013, naar aanleiding van een boekenonderzoek bij Y V.O.F. h/o Y B.V. i.o. De heer Kip was vennoot in deze firma. Deze firma is in 2012 al opgeheven. Uit het eindrapport van het boekenonderzoek van 6 maart 2013 bleek dat er voor de genoemde jaren naast omzetbelasting ook te weinig inkomstenbelasting was geheven door nalatigheden in de administratie van de vennoten. Er was sprake van verwijtbaarheid die in het rapport door de inspecteur is gekwalificeerd als grove schuld. Deze verwijtbaarheid stond er aan in de weg om voor de nieuwe navorderingsaanslagen een afspraak niet verder bemoeilijken af te geven. Er ontstonden vijf nieuwe betalingsverplichtingen voor de heer Kip, waaraan hij niet stipt en tijdig kon voldoen. Dat gegeven was voor de ontvanger aanleiding om de lopende eerste twee beschikkingen niet verder bemoeilijken in te trekken omdat de heer Kip niet langer aan de voorwaarden voldeed.

10. De ontvanger heeft bij het nemen van zijn beslissingen op het eerste en tweede verzoek om kwijtschelding geen rekening gehouden met de (eventuele) uitkomsten van het lopende boekenonderzoek. Er was op dat moment nog geen eindrapport bekend. De heer Kip was in de systemen van de Belastingdienst inmiddels al opgenomen als particulier. Daardoor was er geen verwijzing naar een lopend boekenonderzoek van de (inmiddels opgeheven V.O.F.) of andere informatie

paraat waaruit aard en omvang van verdere belastingschulden kon blijken. Overigens rept de heer Kip in zijn eerste noch tweede verzoek om kwijtschelding evenmin van een lopend boekenonderzoek en mogelijke toekomstige extra belastingschulden. De ontvanger heeft bij zijn beoordeling van de verzoeken om kwijtschelding gehandeld conform de Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders (zie Relevante wet- en regelgeving). In de praktijk werpt de ontvanger altijd ook nog een blik in de heffingssystemen. Hieruit bleek niet met één blik van een lopend boekenonderzoek.

11. In het algemeen geldt dat als een belanghebbende vragen heeft over een ontvangen beschikking niet verder bemoeilijken, inclusief de bijbehorende voorwaarden, altijd contact met de ontvanger mogelijk is. Anderzijds wijst de ontvanger in persoonlijk contact met een belanghebbende altijd op het belang van de gestelde voorwaarden. In het geval van de heer Kip zijn de beschikkingen met voorwaarden verzonden naar aanleiding van een schriftelijk verzoek (eerste beschikking) en telefonisch en e-mailcontact (tweede beschikking). Uit het dossier blijkt niet dat de beschikkingen nader zijn toegelicht.

12. Over het verzoek om inzage deelde de Belastingdienst het volgende mee. De medewerker van de Belastingdienst heeft het verzoek van de gemachtigde van het echtpaar Kip om inzage in het dossier om de klacht beter te kunnen motiveren, niet gehonoreerd. Volgens de gemachtigde van het echtpaar Kip heeft de medewerker het verzoek als "poespas" afgedaan. Dat heeft de gemachtigde als vervelend ervaren. Door de Belastingdienst is navraag gedaan bij de destijds behandelend medewerker. De betreffende medewerker heeft aangegeven dat hij zich het inzageverzoek met de genoemde kwalificatie niet kan herinneren en zich daarin ook zeker niet kan herkennen. De Belastingdienst betreurt de ontstane indruk. Bij de klacht zijn echter alle relevante stukken aangetroffen, zodat er vanuit moet worden gegaan dat de gemachtigde uiteindelijk geen informatiegebrek in dit dossier heeft gehad dat de Belastingdienst nog behoefde te herstellen.

13. De Belastingdienst heeft in reactie op de vragen van de Nationale ombudsman aangegeven dat de Belastingdienst en de gemachtigde inmiddels in overleg zijn getreden over het vervolginvorderingstraject van de belastingschulden van het echtpaar Kip.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

14. 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. Daartoe is het in veel gevallen essentieel dat de overheid in overleg treedt met de burger en meer informatie van hem vraagt.

15. De Nationale ombudsman zal zich niet uitspreken over de gang van zaken rond het inzageverzoek. Op de eerste plaats omdat het verhaal van de medewerker van de Belastingdienst tegenover het verhaal van de gemachtigde van het echtpaar Kip staat. Maar zeker ook omdat gebleken is dat de gemachtigde bij het inzenden van de klacht naar de Belastingdienst ook alle relevante stukken van het dossier toestuurde.

16. Indien een belastingplichtige voor een activiteit met verschillende afdelingen of systemen van de Belastingdienst te maken heeft, dient de belastingplichtige geen nadeel te ondervinden van de door de Belastingdienst gekozen wijze van interne gegevensuitwisseling. In de reactie van de Belastingdienst valt op dat de Ontvanger geen informatie kon vinden over een lopend boekenonderzoek bij de V.O.F. waarbij de heer Kip als vennoot betrokken was ten tijde van de beoordeling van de verzoeken om kwijtschelding. Dit terwijl aan de heer Kip als voormalig IB ondernemer (vanwege zijn aandeel in de V.O.F.) aanslagen inkomstenbelasting zijn opgelegd, waarvoor een verzoek om kwijtschelding werd gedaan en uiteindelijk een beschikking niet verder bemoeilijken is afgegeven. (zie 8.) De wetenschap dat de Belastingdienst intern zo georganiseerd is, dat de Ontvanger niet kan zien waar de Inspecteur

mee bezig is, moet ook in gedachten worden gehouden bij het stellen van voorwaarden voor het niet verder bemoeilijken.

17. Op basis van de geldende wet- en regelgeving hebben de ontvanger en de Directeur zich op het standpunt kunnen stellen dat de beschikking niet verder bemoeilijken werd ingetrokken vanwege het ontstaan van nieuwe belastingschulden na afgifte van de eerdere beschikkingen, omdat het niet ontstaan daarvan nadrukkelijk als voorwaarde was opgenomen. Wat daar ook verder van zij, in de situatie van het echtpaar Kip maakt het praktisch gezien niet uit welke juridische kwalificatie wordt gegeven, nu er geen zicht is op betaalmogelijkheden van de schulden door het echtpaar Kip. De juridische kwalificatie maakt niet dat in het kader van de behoorlijkheid voorbij gegaan kan worden aan de ongewenste consequenties die de gevolgde gang van zaken heeft gehad voor de belastingplichtigen en de onduidelijkheden en zorgen die het bij het echtpaar Kip heeft veroorzaakt.

18. Voor wat betreft de bereidheid om maatwerk toe te passen komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat de Belastingdienst ernstig te kort is geschoten. De door de Belastingdienst gekozen wijze van organisatie van de systemen maakt het nodig dat de Belastingdienst meer oog dient te hebben voor de belangen van verzoekers en eventuele onbedoelde en ongewenste consequenties van een werkwijze niet mag negeren. Hierbij speelt een rol dat er contact is geweest met de gemachtigde naar aanleiding van de kwijtscheldingsverzoeken en het echtpaar Kip ten tijde van het doen van de verzoeken in een situatie van onvermogen was komen te verkeren zonder dat is gebleken dat (de voorwaarden bij) de beschikkingen niet verder bemoeilijken nader zijn toegelicht of verder onderzoek is gedaan naar de situatie van het echtpaar Kip en mogelijk nog te verwachten aanslagen.

19. Ook al bestaat er een informatieplicht bij belastingplichtigen in dergelijke situaties, het had op de weg van de Belastingdienst gelegen om het echtpaar Kip nadere vragen te stellen gelet op het soort aanslagen waarvoor de verzoeken om kwijtschelding/beschikkingen niet verder bemoeilijken zijn gedaan. Ook had het op de weg van de Belastingdienst gelegen om meer onderzoek te doen in de systemen van de Belastingdienst, omdat er aanzienlijke belastingschulden zijn ontstaan voordat het echtpaar Kip in een situatie van onvermogen kwam te verkeren vanuit een V.O.F. Op zijn minst had de Belastingdienst het echtpaar Kip kunnen mededelen wat onder nieuw opkomende schulden zou worden verstaan, maar hiervan is ook niet gebleken. Het feit dat de Belastingdienst er voor kiest om een belastingplichtige in de systemen als 'particulier' aan te merken verandert niets aan het feit dat het bestaan van ondernemersschulden bij de ontvanger had moeten leiden tot het stellen van nadere vragen/doen van nader onderzoek. Zeker nadat er contact is geweest met de gemachtigde en verzoekers over de situatie van onvermogen waarin het echtpaar Kip verkeerde en nog altijd verkeert.

20. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is gelet op het voorgaande de onderzochte gedraging niet behoorlijk omdat het vereiste van maatwerk is geschonden

21. De Nationale ombudsman neemt met instemming kennis van het feit dat over het vervolg van het invorderingstraject gesproken wordt door de Belastingdienst en de gemachtigde van het echtpaar Kip.

Conclusie

De klacht is gegrond wegens strijd met het vereiste van maatwerk

de Nationale ombudsman,

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

waarnemend ombudsman

Relevante wet- en regelgeving

Leidraad Invordering

"Artikel 26.6. Geen verdere invorderingsmaatregelen en afwijzing verzoek om kwijtschelding

Als de belastingschuldige niet in aanmerking komt voor kwijtschelding maar de ontvanger voortzetting van de invordering niet gewenst vindt, wijst de ontvanger het verzoek om kwijtschelding af. De ontvanger neemt in die beschikking op in hoeverre hij geen invorderingsmaatregelen zal treffen.

Als de ontvanger besluit tot het niet meer nemen van invorderingsmaatregelen voor de nog openstaande schuld zonder dat hij daaraan voorwaarden verbindt, heeft de beslissing voor de belastingschuldige materieel dezelfde gevolgen als kwijtschelding.

De ontvanger kan ook besluiten geen invorderingsmaatregelen meer te nemen voor de nog openstaande schuld onder de voorwaarde dat eventuele uit te betalen bedragen verrekend worden met de buiten de invordering gelaten schuld. De termijn waarbinnen verrekening plaatsvindt bedraagt maximaal drie jaar, te rekenen vanaf de datum van de beschikking, dan wel - als dit minder is - de tijd die nog overblijft voordat de verjaring van de belastingaanslag intreedt. De ontvanger neemt deze verrekeningsvoorwaarde uitdrukkelijk in de beschikking op.

Als de ontvanger besluit voorlopig geen invorderingsmaatregelen meer te nemen, zal hij in zijn beschikking voorwaarden of een tijdsbepaling opnemen. Anders dan kwijtschelding is een dergelijke beschikking herroepelijk. Als de belastingschuldige de voorwaarden niet nakomt, neemt de ontvanger een nieuwe beschikking, waarbij hij zijn eerdere beschikking intrekt. De ontvanger kan hiertoe pas overgaan nadat hij de belastingschuldige een brief heeft gestuurd over zijn voornemen de eerdere beschikking in te trekken en niet binnen veertien dagen alsnog aan de voorwaarden of de tijdsbepaling is voldaan."

Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders

"41.8. Beslissen op verzoek om kwijtschelding

De ontvanger beslist op het ingediende verzoek om kwijtschelding volgens het kwijtscheldingsbeleid (Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, artikel 7-28).

De ontvanger gaat daarbij uit van:

- de gegevens die in het verzoekformulier staan
- de (eventuele) aanvullende gegevens waarom de ontvanger heeft gevraagd
- de gegevens die de ontvanger om een andere reden bekend zijn (zoals het klantdossier en eventueel over eerdere jaren ingediende verzoeken om kwijtschelding).

(...)."

gefingeerde naam