

# Rapport

Rapport over een klacht over de algemeen directeur Belastingen van de Belastingdienst.

**Publicatiedatum: 11 februari 2015**

**Rapportnummer: 2015/019**

## Wat is de klacht?

De klacht is gericht tegen de uitspraak van de algemeen directeur Belastingen van de Belastingdienst van 26 mei 2014 op het beroep van verzoekster tegen de beslissing van de ontvanger van de Belastingdienst op een verzoek om kwijtschelding. De klacht richt zich tegen de wijze van afdoening van het beroep, alsook inhoudelijk tegen het genomen besluit.

## Wat ging er aan de klacht vooraf?

Op 19 februari 2014 heeft verzoekster, een besloten vennootschap, een verzoek gedaan aan de ontvanger van de Belastingdienst om gedeeltelijke kwijtschelding te verlenen van haar belastingschulden. De openstaande belastingschuld bedroeg op dat moment € 113.708. Uit de bij het verzoek gevoegde crediteurenlijst bleek dat aan de crediteuren betaling van verschillende percentages van hun vordering was aangeboden; variërend van nihil tot 70%. De gemachtigde gaf aan dat het een bijzondere schuldsanering betrof. Ook gaf hij aan dat geen sprake was van voortzetting van de onderneming van verzoekster.

De ontvanger heeft het verzoek op 25 maart 2014 afgewezen, omdat niet was voldaan aan de voorwaarden die gelden om voor kwijtschelding in aanmerking te kunnen komen.

Verzoekster is, op 2 april 2014, tegen deze beslissing in beroep gekomen bij de algemeen directeur Belastingen van de Belastingdienst (hierna: de directeur).

In het beroepschrift stelde verzoekster het volgende aan de orde:

- Het was de bedoeling om de Belastingdienst 30% aan te bieden en de andere crediteuren 15%, maar die opzet is niet gelukt.
- De Belastingdienst kan geen derden aansprakelijk stellen voor de belastingschuld van verzoekster, omdat op tijd betalingsonmacht is gemeld.
- De onderneming heeft haar bedrijfsactiviteiten in het vierde kwartaal van 2013 beëindigd. Wellicht zijn daarna nog abusievelijk aanslagen opgelegd of was nog loonheffing afgedragen met betrekking tot eindafrekeningen van beëindigde arbeidsovereenkomsten;
- Verzoekster heeft gekozen voor een minnelijke afwikkeling van de schulden, in plaats van een faillissement.
- Op grond van een resolutie van de staatssecretaris van Financiën dienen ontvangers mee te werken aan oplossingen die het minst pijnlijk zijn voor de ondernemer.

De directeur heeft op 26 mei 2014 op het beroep beslist. In zijn uitspraak heeft hij het volgende overwogen:

"...In uw beroepschrift schrijft u dat de onderneming is gestaakt in het vierde kwartaal 2013. Voor zover ik kan beoordelen is voor de maanden januari, februari en maart 2014, onder het zelfde omzetbelastingnummer, aangifte ingediend die niet zijn voldaan. Dit zou betekenen dat er nog steeds activiteiten plaatsvinden.

(...)

Verder kan het zo zijn, gelet op de aangifte omzetbelasting, dat er nog steeds activiteiten plaatsvinden. Omdat deze niet zijn betaald, kan aan het akkoord geen medewerking worden verleend.

(...)

De laatste alinea is mij niet duidelijk omdat u ervan uitgaat dat de onderneming zijn activiteiten heeft

gestaakt."

De directeur betrok verder nog de volgende overwegingen in zijn beslissing:

- Vermoedelijk zal de opbrengst uit aansprakelijkstelling hoger zijn dan het gedane aanbod;
- Het percentage dat aan de Belastingdienst is aangeboden is niet ten minste het dubbele van wat concurrente schuldeisers is aangeboden;
- Het is niet duidelijk waar het geld vandaan komt waarmee de sanering wordt voldaan. Daardoor ontstaat twijfel of alles transparant wordt weergegeven.

De directeur heeft het beroep afgewezen.

Op 20 juni 2014 heeft verzoekster zich tot de Nationale ombudsman gewend met een klacht over het oordeel van de directeur.

De klacht richt zich, aldus verzoekster, tegen de wijze van afdoening van het beroep, alsook inhoudelijk tegen het genomen besluit.

De klacht van verzoekster heeft met name betrekking op de motivering van de uitspraak van de directeur. Verzoekster is van mening dat deze niet voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld. Verder is verzoekster van mening dat de directeur zich onvoldoende heeft verdiept in de feiten die voor de kwestie van belang waren en heeft nagelaten vragen te stellen op punten die niet duidelijk waren. De directeur is er, aldus verzoekster, ten onrechte van uit gegaan dat zij haar onderneming eind 2013 niet had beëindigd. Ook heeft de directeur in zijn uitspraak onvoldoende gemotiveerd waarom aansprakelijkstelling van derden mogelijk was en dit (dus) aan toewijzing van het beroep in de weg stond.

## **Wat was de reactie van de Belastingdienst?**

De directeur heeft in zijn reactie ontkend dat zijn uitspraak onvoldoende is gemotiveerd of dat onvoldoende kennis was genomen van de feiten die van belang waren. Uit de aangiften loonheffingen en omzetbelasting heeft de directeur afgeleid dat verzoekster nog tot en met maart 2014 personeel in dienst heeft gehad.

Met betrekking tot de mogelijkheid van aansprakelijkstelling van derden wees de directeur erop dat een dergelijke aansprakelijkstelling mogelijk is, indien de ontvanger zou aantonen dat sprake is geweest van onbehoorlijk bestuur.

## **Wat was de reactie van verzoekster?**

In haar reactie heeft verzoekster aangegeven dat de grote verscheidenheid aan crediteuren ertoe heeft geleid dat het onmogelijk was om te komen tot een algemeen crediteurenakkoord. Er is wel op individuele basis een crediteurenakkoord tot stand gekomen.

Verzoekster benadrukt dat zo lang als mogelijk is geproduceerd in het jaar 2013 om aan al haar verplichtingen te kunnen blijven voldoen en zeker ook om haar afnemers niet teleur te stellen c.q. hen niet in problemen te brengen. Verzoekster ontkent echter dat er tot en met maart 2014 personeel in dienst is geweest. Wel zijn er tot en met maart 2014 aangiften loonbelasting ingediend. Maar dat is iets heel anders, aldus verzoekster. Deze aangiften hadden namelijk hoofdzakelijk betrekking op de salaris-eindafrekening van het personeel. De laatste twee werknemers zijn in dienst geweest tot 10 februari 2014. Het nabetaalde vakantiegeld van één van deze werknemers is betaald in maart 2014.

Verzoekster is kritisch over de beoordeling van de directeur:

Los van het feit dat deze rechtsgang in deze zaak veel weg heeft van de slager die zijn eigen vlees keurt, heeft een belastingplichtige hier kennelijk niet veel aan, in het geval de directeur de woorden van zijn ontvanger slechts wenst te herhalen of met andere woorden bevestigt. Dan is het niet meer dan "oude wijn in nieuwe zakken".

(...) De verklaring waarom in deze zaak dit onderzoek achterwege is gebleven is voor cliënte (...) onbegrijpelijk. Het komt mij logisch voor dat wanneer iets niet helemaal duidelijk is, er nader onderzoek wordt verricht.

## **Nadere reactie van de Belastingdienst naar aanleiding van het verslag van bevindingen**

Na ontvangst van het verslag van bevindingen liet de Belastingdienst nog het volgende weten:

"De bewoording die de directeur gebruikt in zijn afwijzingsgronden kan gelijkenis vertonen met de bewoording die de ontvanger in zijn beslissing gebruikt, waardoor de indruk gewekt kan worden dat de woorden van de ontvanger worden herhaald. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat het kwijtscheldings- en saneringsbeleid zijn vastgelegd in de Invorderingswet 1990 en dan met name in de uitvoeringsregeling. (...) Om misverstanden bij de belastingplichtige te voorkomen wordt door zowel de ontvanger als door de directeur zoveel mogelijk aangesloten bij de tekst van de Invorderingswet 1990 en de uitvoeringsregeling."

Als niet goed duidelijk wordt of wel of niet voldaan is aan een voorwaarde die de Belastingdienst stelt voor meedoen aan een schuldenregeling, volgt er apart onderzoek. Eén van die voorwaarden is inderdaad het niet voortzetten van de activiteiten. Maar naar de feiten daaromtrent heeft geen onderzoek plaatsgevonden, omdat die voorwaarde in de genomen beslissing geen rol heeft gespeeld.

## **Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?**

Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

De uitspraak van de directeur voldoet niet aan dit vereiste. Daarvoor is het volgende van belang.

Verzoekster stelt in haar beroepschrift dat zij haar onderneming in het vierde kwartaal van 2013 heeft beëindigd. De directeur besteedt hier in zijn uitspraak aandacht aan, maar laat vervolgens in het midden waar hij van is uitgegaan. De directeur overweegt immers dat de omstandigheid dat nog aangiften werden gedaan "zou betekenen" dat er nog activiteiten plaatsvinden en "verder kan het zo zijn" dat er nog activiteiten plaatsvinden.

De Belastingdienst geeft in de reactie op het verslag van bevindingen aan dat de vraag of de activiteiten wel of niet zijn voortgezet geen rol heeft gespeeld in de beslissing van 26 mei 2014. Kennelijk doelt de Belastingdienst er op dat de omstandigheid dat het percentage dat aan de Belastingdienst is aangeboden niet ten minste het dubbele is van wat andere, concurrente, schuldeisers is aangeboden, doorslaggevend was. Dit maakt dat de ontvanger niet akkoord gaat. Hoewel op zichzelf juist neemt dit niet weg dat de directeur aan zijn beslissing tevens expliciet ten grondslag legt het in de vorige alinea genoemde aspect met de overweging: "Verder kan het zo zijn, gelet op de aangifte omzetbelasting, dat er nog steeds activiteiten plaatsvinden. Omdat deze niet zijn betaald, kan niet aan het akkoord medewerking worden verleend". Dat maakt dat de motivering tekortschiet. De beslissing suggereert dat het ook op dit punt gaat om een dragend aspect. Voor zover het hier ging om een aspect dat – in de

woorden van de Belastingdienst – 'in de beslissing geen rol heeft gespeeld', en dus een overweging ten overvloede betrof, had de directeur dat uitdrukkelijk moeten aangeven.

Ook had van de directeur mogen worden verwacht dat hij meer duidelijkheid had gegeven over de mogelijkheid van aansprakelijkstelling van derden. Pas in de reactie op de klacht bij de Nationale ombudsman heeft de directeur gewezen op de mogelijkheid dat de ontvanger zou aantonen dat sprake is van onbehoorlijk bestuur. Nu verzoekster had aangegeven niet in te zien hoe derden aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld, lag het op de weg van de directeur om in zijn uitspraak op die mogelijkheid in te gaan. Dit ter motivering van zijn opmerking dat de mogelijkheid van aansprakelijkstelling in de weg stond aan kwijtschelding.

De directeur heeft niet voldaan aan van het vereiste van een goede motivering. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk. Dit oordeel geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de directeur is gegrond wegens schending van het vereiste van een goede motivering.

## **Aanbeveling**

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven te bevorderen dat de algemeen directeur Belastingen van de Belastingdienst zijn uitspraak van 26 mei 2014 heroverweegt, in die zin dat in ieder geval de motivering ervan wordt aangevuld.

## **Slotbeschouwing**

Dit onderzoek geeft aanleiding voor enkele slotopmerkingen.

De Invorderingswet 1990 en de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 voorzien erin dat in bepaalde gevallen een beroepschrift kan worden gericht aan "de directeur", oftewel de algemeen directeur Belastingen van de Belastingdienst.

De mogelijkheid van administratief beroep schept verwachtingen. Belastingsschuldigen verwachten een nieuwe en onafhankelijke beoordeling van de beslissing van de ontvanger, waarbij alle van belang zijnde aspecten (opnieuw) worden gewogen.

In het geval van verzoekster zijn deze verwachtingen niet waargemaakt. De uitspraak van de directeur was onvoldoende gemotiveerd en nader onderzoek lijkt niet of nauwelijks te hebben plaatsgevonden.

Uit deze klacht, rijst het beeld dat de directeur zijn rol als (administratief) beroepsinstantie beperkt opvat. De aan hem voorgelegde beslissingen van de ontvanger worden marginaal getoetst, eigen onderzoek naar feiten en omstandigheden blijft achterwege of beperkt tot bestudering van het van de ontvanger ontvangen dossier. Een dergelijke beperkte invulling staat op gespannen voet met bedoeling van de beroepsmogelijkheid en de daarop gebaseerde verwachtingen.

de Nationale ombudsman,

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

## Onderzoek

Op 20 juni 2014 ontving de Nationale ombudsman een brief van X BV te Waalre, ingediend door mr. A.M.C.G. Martens, belastingadviseur te Eindhoven. In deze brief werd melding gedaan van een klacht gericht tegen de Belastingdienst.

Op 4 juli 2014 ontving de Nationale ombudsman een nader stuk met daarin de motivering van de klacht.

De klacht is gericht tegen een beslissing op een beroep bij de directeur. Dit is een gedraging van de algemeen directeur Belastingen van de Belastingdienst (hierna: de directeur). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de staatssecretaris van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek is de directeur, op 11 juli 2014, gelegenheid geboden op de klacht te reageren. De directeur heeft op 31 juli 2014 op de klacht gereageerd.

De reactie van de directeur is, op 29 augustus 2014, in afschrift aan verzoekster gestuurd. Daarbij is zij in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Verzoekster heeft vervolgens op 5 september 2014 een reactie ingediend.

De directeur en verzoekster zijn in de gelegenheid gesteld om op het verslag van bevindingen te reageren. De reactie van de directeur gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

## Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

- De brief van verzoekster van 20 juni 2014;
- De motivering van verzoekster van 4 juli 2014;
- De reactie van de directeur van 31 juli 2014;
- De reactie van verzoekster van 5 september 2014;
- De reactie van de directeur op het verslag van bevindingen.