



Rapport

De verrekenmachine Onderzoek uit eigen beweging naar de wijze waarop de Belastingdienst burgers informeert over het verrekenen van aanslagen. Verantwoordelijk bestuursorgaan het Ministerie van Financiën te Den Haag

Datum: 4 augustus 2011

Rapportnummer: 2011/225

AANLEIDING

Op het moment dat een belastingplichtige recht heeft op een teruggave van de Belastingdienst dan wordt deze teruggave in de meeste gevallen automatisch door de Belastingdienst uitbetaald dan wel verrekend met een openstaande aanslag. In dat geval wordt automatisch een bericht aangemaakt waarmee de belastingplichtige daarover wordt geïnformeerd. Als echter onduidelijk is hoe de teruggave verwerkt moet worden dan krijgt de belastingplichtige de mededeling dat het bedrag door het regiokantoor van de Belastingdienst wordt uitbetaald dan wel verrekend. De Nationale ombudsman ontving begin 2010 signalen dat belastingplichtigen niet altijd op de hoogte werden gebracht over hoe een teruggave wordt verwerkt. Hierdoor was het voor belastingplichtigen dan onduidelijk welke bedragen waren uitbetaald of verrekend. Tevens zouden belastingplichtigen geen overzicht ontvangen van alle gedane verrekeningen. Ook op het moment dat een belastingplichtige om een dergelijk overzicht vroeg, werd dit niet in alle gevallen door de Belastingdienst toegestuurd. Voor de Nationale ombudsman waren deze signalen aanleiding om een onderzoek uit eigen beweging te starten naar de berichtgeving over het verrekenen van uit te betalen bedragen. Op 20 mei 2010 opende de Nationale ombudsman dit onderzoek. Omdat het een kwestie betrof die niet gebonden was aan één enkele regio van de Belastingdienst, werd de openingsbrief gestuurd aan het Ministerie van Financiën.

Bevindingen en beoordeling Bevindingen

1. In de loop van 2010 ontving de Nationale ombudsman verschillende klachten van mensen die problemen ondervonden rond de berichtgeving omtrent verrekeningen. Zo was er een verzoeker die om een overzicht had gevraagd van alle betalingen en verrekeningen inkomstenbelasting over een bepaald belastingjaar maar dit overzicht nooit van de Belastingdienst had ontvangen. Ook was er een verzoeker die een overzicht wilde hebben van de huur- en zorgtoeslag over drie opeenvolgende jaren. Na interventie van de Nationale ombudsman werden in beide gevallen de gevraagde overzichten op korte termijn opgestuurd. In andere gevallen duurde het langer voor de benodigde overzichten werden opgestuurd. Verzoekers hadden in sommige gevallen al verschillende keren om een dergelijk overzicht gevraagd bij de Belastingdienst, pas na herhaald contact vanuit de Nationale ombudsman werden de overzichten opgestuurd. De Belastingdienst liet hierover doorschemeren dat vanwege de hoge werkdruk en het verminderde aantal werknemers, er voor was gekozen om de overzichten niet standaard op te sturen. Wel zouden de overzichten altijd worden opgestuurd op het moment dat daar om werd gevraagd.

2. Op 10 augustus 2010 antwoordde het Ministerie van Financiën (hierna: het ministerie) op de brief van 20 mei 2010 van de Nationale ombudsman en de daarin gestelde vragen. Daarin stelde het ministerie dat de problematiek daar niet bekend voorkwam. Wel heeft het ministerie, naar aanleiding van de brief van de Nationale ombudsman, de domein eigenaar

die verantwoordelijk is voor het proces invordering in kennis gesteld en gevraagd het signaal onder de aandacht van de verschillende regiokantoren te brengen. Dit omdat de problematiek zich met name voor zou doen op het moment dat de verrekening door een regiokantoor plaatsvond.

3. Het ministerie wees er in zijn brief op dat in artikel 24.8 van de Invorderingswet 1990 is bepaald dat de ontvanger de verrekening onverwijld bekend maakt aan de belanghebbende. Tevens wees het ministerie op artikel 24.4 van de Leidraad invordering 2008. Hierin is bepaald dat verrekening van een uit te betalen bedrag door de ontvanger gebeurt bij beschikking. De beschikking wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van een kennisgeving. Het ministerie gaf aan dat in hoofdstuk 9 van de Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders dit onderwerp nader was uitgewerkt voor de uitvoeringspraktijk. Naar aanleiding van de brief van de Nationale ombudsman zal in deze Instructie een extra onderdeel worden opgenomen. In dit onderdeel zal worden aangegeven hoe de ontvanger de verrekening administratief moet verwerken.

4. Voorts ging het ministerie in zijn brief in op de door de Nationale ombudsman gestelde vragen, waarbij uit werd gegaan van verrekening door het regiokantoor van de Belastingdienst. Op de vraag of de Belastingdienst zelf bijhoudt welke verrekeningen er per belastingplichtige plaatsvinden, antwoordde het ministerie bevestigend:

"Elk bedrag dat de ontvanger vanuit de Centrale Ontvangers Administratie (COA) opvraagt, wordt per belastingplichtige aangetekend in de Geautomatiseerde Ontvangers Administratie (GOA). Voor de opgevraagde bedragen wordt door de COA digitaal een kwitantie aangeleverd via de Centrale Comptabele Administratie (CCA) en het bedrag wordt in de rekening-courant geboekt. De COA (die de mutatie op een aanslagniveau administreert) deelt belastingplichtige schriftelijk mee dat de teruggaaf via het regiokantoor wordt verrekend/uitbetaald. De ontvanger van het regiokantoor geeft via een verrekenprogramma aan op welke aanslag(en) het bedrag afgeboekt moet worden en welk deel eventueel uitbetaald kan worden. De Unit Inning van de Belastingdienst/ Centrale Administratie te Apeldoorn zorgt voor verwerking."

5. Wat betreft het sturen van overzichten van de verrekeningen stelde het ministerie dat de ontvanger van het regiokantoor belastingplichtige een kennisgeving van afboeking moest zenden.

6. Naar aanleiding van de reactie van het Ministerie van Financiën zag de Nationale ombudsman aanleiding om enkele nadere vragen te stellen. Dit werd per brief van

3 september 2010 gedaan. Hierin werd gevraagd of het mogelijk was om belastingplichtigen standaard een overzicht te sturen van alle verrekeningen die hebben plaatsgevonden. Het ministerie antwoordde hierop op 27 september 2010 dat het niet mogelijk was om via "een druk op de knop" overzichten te produceren waarin wordt

aangegeven welke verrekeningen er binnen een bepaalde periode of van een bepaalde belastingsoort hebben plaatsgevonden. Dergelijke overzichten moeten handmatig worden samen- en opgesteld. Het ministerie stelde dat, omdat de Belastingdienst van alle individuele verrekeningen een mededeling moet doen aan belastingplichtigen, het in het algemeen niet in de rede ligt om daarnaast mededelingen te verstrekken over een bepaalde periode of over een bepaalde belastingsoort. Wel zal de ontvanger van de Belastingdienst op verzoek inzicht in de verrekeningen verschaffen als er sprake was van bijzondere omstandigheden.

7. De Nationale ombudsman stelde in zijn brief van 3 september 2010 tevens de vraag of onder de administratieve verwerking van een verrekening in de Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders ook de informatieverstrekking over een verrekening aan een belastingplichtige viel. Het ministerie stelde in zijn antwoord dat dit het geval was en dat de informatieverstrekking ook onder de administratieve verwerking viel.

8. Uit signalen bij de Nationale ombudsman bleek dat sommige belastingplichtigen niet altijd van elke individuele verrekening bericht ontvingen van de Belastingdienst en, als de berichten wel werden ontvangen, deze soms onduidelijk waren. Daarom vroeg de Nationale ombudsman op 6 januari 2011 aan het ministerie inzichtelijk te maken hoe de berichtgeving van individuele verrekeningen verloopt. Hoewel het ministerie hierna enkele voorbeelden opstuurde van individuele berichten die naar aanleiding van een verrekening waren verstuurd, was het voor het ministerie niet mogelijk om verschillende opeenvolgende berichten op te sturen die aan één en dezelfde belastingplichtige waren gestuurd. Hierdoor kon niet inzichtelijk worden gemaakt hoe de berichtgeving bij individuele verrekeningen verloopt.

9. Ook de Belastingdienst/Centrale Administratie kon de gevraagde individuele berichten niet verstrekken. Hierbij stelde de Belastingdienst dat "de overzichten (vanuit de systemen) nauwelijks interpreteerbaar" zijn en het daarom "niet goed mogelijk is een overzicht van de schuldpositie aan de belastingschuldige te verstrekken". Wel gaf de Belastingdienst een fictief overzicht van de wijze waarop een belastingschuldige wordt geïnformeerd naar aanleiding van een afboeking op zijn belastingschuld. Hieruit bleek dat als de hoofdsom "x" is en er wordt verrekend, dit niet betekent dat het verrekende bedrag volledig op de hoofdsom wordt afgeboekt, dit in verband met de rente en de kosten.

10. Uit het bovengenoemde voorbeeld in combinatie met de door het ministerie verstrekte voorbeelden, bleek dat bij het afboeken niet het hele bedrag op de hoofdsom in mindering werd gebracht. Zo kan de hoofdsom € 57,82 zijn maar wordt er € 1 aan rente in rekening gebracht waardoor € 58,82 wordt afgeboekt. Bedragen worden dus niet één op één van de hoofdsom afgeboekt. Wanneer het volledige bedrag is afbetaald, hangt af van het tempo van betaling/verrekening, en de ontwikkeling van de kosten en de rente. Tevens staat op de individuele berichten enkel welk bedrag is afgeboekt maar niet wat het bedrag was van de eerste aanslag en wat na verrekening de nog uitstaande hoofdsom is.

Beoordeling

11. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat overheidsinstanties burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit impliceert dat de Belastingdienst belastingplichtigen uit eigen beweging dient te informeren over verrekeningen en hoe deze verrekeningen worden gedaan. Ook dient de Belastingdienst deze gegevens te verstrekken op het moment dat een belastingplichtige daar om vraagt.

12. Uit de door het Ministerie van Financiën verstrekte informatie komt naar voren dat de toepasselijke regelgeving voorziet in de berichtgeving aan belastingplichtigen over de verrekening van terug te betalen bedragen met te betalen bedragen. Dat betekent dat in beginsel is voorzien in de vereiste informatieverstrekking aan belastingplichtigen zoals hierboven bedoeld. Dat neemt niet weg dat de Nationale ombudsman signalen hebben bereikt dat in voorkomende gevallen die informatie is uitgebleven. Waarom dat het geval is geweest is niet duidelijk geworden. Daarnaast bleken het ministerie en de Belastingdienst niet in staat om een voorbeeld van dergelijke opeenvolgende berichten aan één belastingplichtige aan de Nationale ombudsman te doen toekomen. Hoewel het aantal klachten over de berichtgeving bij verrekeningen niet aanzienlijk is, is wel gebleken dat de berichten niet altijd voor handen zijn. Derhalve vraagt de Nationale ombudsman de Minister van Financiën hiervoor zijn aandacht. De Nationale ombudsman zal zelf ook alert zijn op signalen uit de praktijk dat informatie als hier bedoeld ondanks de verplichting daartoe uitblijft.

13. Gezien het feit dat in voorkomende gevallen de berichten bij individuele verrekening uitblijven, is de Nationale ombudsman van oordeel dat duplicaten van deze individuele verrekeningen, dan wel een overzicht van de gedane verrekeningen over een bepaalde periode of van een bepaalde belastingsoort, moeten kunnen worden verstrekt op het moment dat een belastingplichtige de Belastingdienst daar om vraagt. Een dergelijk overzicht moet ook worden verstrekt als er sprake is van bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer belastingplichtigen door overmacht hun administratie zijn kwijtgeraakt. Nu op verzoek van een burger niet een duidelijk overzicht kan worden geleverd van de gevraagde verrekeningsposten handelt de Belastingdienst in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

14. Daarnaast is de Nationale ombudsman van oordeel dat de individuele berichten die aan belastingschuldigen worden verzonden vaak niet duidelijk zijn. Het is op basis van deze berichten voor belastingschuldigen niet altijd helder wat de actuele schuldpositie is omdat hierop niet wordt vermeld wat de nog uitstaande schuld is. De Nationale ombudsman geeft de Minister van Financiën dan ook in overweging om de informatie die op de individuele berichten wordt gegeven, aan te passen door naast het verrekende bedrag ook het bedrag van de eerste aanslag en de nog uitstaande hoofdsom te

vermelden.

De klacht is gegrond.

Dit oordeel geeft aanleiding tot het doen van twee aanbevelingen.

Conclusie

Hoewel het beleid van de Belastingdienst voorziet in de informatieverstrekking aan burgers omtrent verrekening, schiet deze tekort. De Belastingdienst en het Ministerie van Financiën zijn hierbij voorbij gegaan aan het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de Minister van Financiën in overweging te bevorderen dat overzichten van de gedane verrekeningen, dan wel duplicaten van de berichten bij individuele verrekeningen, door de Belastingdienst worden verstrekt op het moment dat een belastingplichtige daar om vraagt.

De Nationale ombudsman geeft de Minister van Financiën in overweging te bevorderen dat op de individuele verrekeningsberichten wordt vermeld wat het bedrag was van de eerste aanslag en wat de nog uitstaande schuld is.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat het Ministerie van Financiën een nieuwe paragraaf zal laten opnemen in de Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders waarin zal worden aangegeven hoe de ontvanger de verrekening administratief moet verwerken.

ACHTERGROND

Artikel 24.8 Invorderingswet 1990

De ontvanger maakt de verrekening onverwijld bekend.

Artikel 24.4 Leidraad invordering 2008

Verrekening van een uit te betalen bedrag door de ontvanger gebeurt bij beschikking. De beschikking wordt aan de belastingschuldige bekendgemaakt door toezending of uitreiking van een kennisgeving.

Deze bekendmaking kan ook namens de ontvanger door de B/CA worden gedaan. Het achterwege laten van de bekendmaking heeft niet tot gevolg dat de verrekening nietig is.

2

2010.04066

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

de Nationale ombudsman