



# Rapport

Rapport over een klacht over de Belastingdienst te Almere (voorheen Belastingdienst/Randmeren)

**Datum: 23 oktober 2013**

**Rapportnummer: 2013/153**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de ontvanger van de Belastingdienst bij de marginale toets op de materiële verschuldigheid van de aanslag inkomstenbelasting over 2006 geen acht slaat op de alsnog ingediende aangifte en overige omstandigheden die zich in dat jaar hebben voorgedaan.

# Rapport

## Inleiding

Verzoeker is in 2006 gescheiden van zijn echtgenote. Hij heeft in 2006 zijn onderneming gestaakt en heeft gedurende enige tijd geen vaste woon- en verblijfplaats gehad. Verzoeker heeft, naar zijn eigen zeggen, zowel in persoonlijk als financieel opzicht een puinhoop gemaakt van zijn leven. Dat geldt ook voor het voldoen aan zijn fiscale verplichtingen. Alhoewel de jaarstukken van zijn onderneming binnen zijn, doet hij geen aangifte inkomstenbelasting over 2006. De Belastingdienst legt een ambtshalve aanslag op, maar besluit die niet actief te gaan invorderen.

Na verloop van tijd pakt verzoeker de draad weer op en doet aangiften inkomstenbelasting over latere jaren. De hierop volgende aanslagen leiden tot een teruggave. De Belastingdienst verrekent deze en andere teruggaven met de nog - steeds - openstaande schuld over 2006. Volgens verzoeker is deze aanslag echter veel te hoog. Hij dient op 5 januari 2012, buiten de hiervoor geldende termijn, een bezwaarschrift in. De Belastingdienst verklaart het bezwaar niet-ontvankelijk en besluit om de aanslag niet ambtshalve te verminderen, vanwege de vijfjaarstermijn die wordt genoemd in het Besluit ambtshalve vermindering en teruggaven. Verzoeker gaat in beroep tegen de uitspraak op bezwaar. Hij is van mening dat er sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. De rechter volgt hem hierin niet en wijst het beroep af. Zij geeft daarbij tevens aan niet bevoegd te zijn om een oordeel te geven over de toepassing van het Besluit ambtshalve vermindering en teruggaven.

Over situaties als deze heeft de Nationale ombudsman eind december 2012 een rapport uitgebracht (zie Rapport 2012/196). Daarin is de volgende tekst opgenomen, die afkomstig is van het ministerie van Financiën:

"...Bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid opereert de ontvanger binnen de kaders van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In dat verband mag van hem worden verwacht dat hij desgevraagd een onherroepelijk geworden belastingaanslag, bij de verschuldigheid waarvan vraagtekens kunnen worden geplaatst, marginaal toetst

alvorens invorderingsmaatregelen te nemen. Wanneer bij de marginale toetsing blijkt dat een belastingaanslag in materiële zin niet verschuldigd kan worden geacht, neemt de ontvanger voor een dergelijke aanslag geen invorderingsmaatregelen. Onder invorderingsmaatregelen worden niet alleen dwangmaatregelen zoals de tenuitvoerlegging van een dwangbevel, maar ook de verrekening met belastingteruggaven begrepen..."

De Nationale ombudsman heeft de Belastingdienst gevraagd of hij, gelet op het voorgaande in de situatie van verzoeker aanleiding ziet om af te zien van verrekening. De Belastingdienst heeft aangegeven hier geen reden in te zien. Hij beroept zich daarbij alleen op gegevens over het jaar 2005 en betreft de in zijn bezit zijnde gegevens over het jaar 2006 - het jaar waarover de ambtshalve aanslag is opgelegd - niet in zijn beschouwing.

## **Verzamelinkomen inkomstenbelasting**

2006

De Belastingdienst heeft in 2009 een ambtshalve aanslag inkomstenbelasting over 2006 opgelegd naar een geschat verzamelinkomen van € 50.000. Bij het opleggen van de ambtshalve aanslag is hij daarbij uitgegaan van de volgende gegevens:

Ambtshalve aanslag inkomstenbelasting 2006

Bedrag in €

winst uit onderneming

40.000

Loon (conform loonopgave)

7.708

Geschat bedrag resultaat overige werkzaamheden

2.292

Vastgesteld verzamelinkomen

50.000

Op 5 januari 2012 dient de gemachtigde van verzoeker een bezwaar in met als bijlage een fiscaal rapport over 2006. Volgens dit rapport bedraagt het verzamelinkomen € 35.201. Voor een specificatie zie hierna.

Fiscaal rapport 2006

Bedrag in €

winst uit onderneming

43.330

-/- Zelfstandigenaftrek en stakingsaftrek

10.437

Loon van 1-10 t/m 31-12

7.708

-/- Betaalde alimentatie

4.080

-/- Levensonderhoud kind

1.320

Te corrigeren verzamelinkomen

35.201

2005

De Belastingdienst heeft met dagtekening 29 augustus 2007 een aanslag

inkomstenbelasting over het jaar 2005 opgelegd, berekend naar een verzamelinkomen van € 30.526. Dit bedrag is als volgt samengesteld.

aanslag inkomstenbelasting 2005

Bedrag in €

winst uit onderneming

42.171

-/- zelfstandigenaftrek

6.425

-/- persoonsgebonden aftrek

## 5.220

Vastgesteld verzamelinkomen

30.526

### **Betalingen en verrekeningen**

Op de ambtshalve aanslag inkomstenbelasting 2006 hebben, voor indiening van het bezwaarschrift op 5 januari 2012, verschillende betalingen plaatsgevonden en zijn verschillende teruggaven verrekend met die aanslag. De laatste verrekening dateert van 1 augustus 2011. Na indiening van het bezwaarschrift is op 8 juni 2012 nog een teruggaaf op een voorlopige aanslag verrekend

### **Marginale toets door de ontvanger**

Naar aanleiding van een verzoek van de Nationale ombudsman heeft de ontvanger de verschuldigdheid van de ambtshalve aanslag over 2006 marginaal getoetst. Volgens de Belastingdienst hoeven er geen vraagtekens te worden geplaatst bij de juistheid van de aanslag. Volgens de Belastingdienst is de winst over 2005 bijna € 10.000 hoger dan in 2006 is geschat.

De Nationale ombudsman heeft de Belastingdienst gevraagd of hij nog opmerkingen heeft over de alsnog ingediende 'aangifte inkomstenbelasting 2006'. In zijn reactie zegt de Belastingdienst hierover het volgende:

'De inspecteur is, gezien de gevoerde procedure over de tijdigheid van een en ander, niet toegekomen aan de inhoudelijke toetsing van de alsnog verstrekte gegevens 2006. Ik ben niet in de positie om over de juistheid van de aangeleverde gegevens diepgaand een oordeel over te vellen. Mij vallen bij oppervlakkige beschouwing wel enkele zaken in de aangifte op waarover de inspecteur vermoedelijk - als hij wel zou zijn toegekomen aan de beoordeling van de juistheid van de verstrekte gegevens, quod non - vragen over c.q. vraagtekens bij zou hebben gesteld'

In zijn reactie op het Verslag van Rapport geeft het ministerie van Financiën aan wanneer de ontvanger in ieder geval aanleiding zou moeten hebben om te twijfelen aan de materiële verschuldigdheid van de aanslag. Dat is hier het moment dat het bezwaarschrift is ingediend.

'In ieder geval tot dat moment was er op basis van de bij de ontvanger bekende gegevens geen aanleiding om aan te nemen dat de aanslag inkomstenbelasting 2006 in materiële zin niet verschuldigd kon worden geacht. De bij de ontvanger bekende gegevens lagen namelijk zo zeer in de lijn van het daaraan voorafgaande jaar c.q. de daaraan

voorafgaande jaren, dat er voor hem geen enkele reden was om te twijfelen aan de juistheid van de aanslag IB 2006.'

Het ministerie merkt daarnaast nog het volgende op:

De marginale toetsing door de ontvanger vindt 'desgevraagd' plaats. Er is geen reden om aan te nemen dat, indien de belastingschuldige de inspecteur een onderbouwd verzoek doet om de aanslag waarop een belastingschuld is gebaseerd te verminderen, de ontvanger die informatie buiten beschouwing dient te laten bij eventueel daarop *volgende* (N.o: cursief) verrekeringen. Hij zal dan mede aan de hand van de informatie de in artikel 1.1.5 van de Leidraad Invordering<sup>1</sup> bedoelde toetsing die ziet op, en voorafgaat aan de te nemen individuele invorderingsmaatregel uitvoeren. Het gaat daarbij nadrukkelijk om een marginale toets waarbij de ontvanger beziet of op basis van de hem op dat moment beschikbare informatie de belastingaanslag in materiële zin klaarblijkelijk niet verschuldigd kan worden geacht. Als bij die toets blijkt dat de aanslag kennelijk onverschuldigd kan worden geacht, zal de invorderingsmaatregel - i.c. de verrekening – niet worden uitgevoerd. In het onderhavige geval is er reden de laatste verrekening (2012) alsnog te beoordelen. Mocht daarbij blijken dat de verstrekte gegevens de ontvanger alsnog tot inzicht brengen dat feitelijk geen sprake was van verschuldigdheid, zal hij deze verrekening terugdraaien.

## Oordeel

De ontvanger is gerechtigd om eventuele teruggaven over latere jaren te verrekenen met openstaande aanslagen, die de inspecteur niet meer ambtshalve beoordeelt vanwege overschrijding van de vijfjaarstermijn. Hij is echter op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verplicht, om desgevraagd de materiële verschuldigdheid van de aanslag marginaal te toetsen. De vraag is dan niet, of de *aanslag* moet worden verminderd, maar of de *verrekening* in stand kan blijven.

Alle relevante feiten en omstandigheden

De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn. De overheid verzamelt bij haar handelen de relevante feiten en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.

De ontvanger gaat bij de marginale toets van de verschuldigdheid van de aanslag inkomstenbelasting 2006 uit van de gegevens over het jaar 2005. De Nationale ombudsman is van oordeel dat behoorlijk overheidsoptreden met zich meebrengt dat de ontvanger ook de bij hem bekende gegevens over het jaar 2006 zou moeten betrekken bij de marginale toets op de verschuldigdheid van de onherroepelijk vaststaande aanslag.

Temeer omdat ieder belastingjaar op zichzelf staat.

Door bij de marginale toets van de aanslag selectief gebruik te maken van de beschikbare gegevens, handelt de Belastingdienst naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet zoals van een betrouwbare overheidsinstantie mag worden verwacht. Dit is in strijd met de behoorlijkheid.

De Nationale ombudsman ziet in de reactie van het ministerie de toezegging dat de Belastingdienst alsnog gaat onderzoeken of de aanslag in materiële zin verschuldigd kan worden geacht. Afhankelijk van de uitkomst ervan kan dit gevolgen hebben voor de verrekening die heeft plaatsgevonden na indiening van het bezwaarschrift.

## Conclusie

De klacht over het selectief gebruik van de beschikbare informatie bij de marginale toets is gegrond wegens strijd met het redelijkheidsvereiste.

## Slotbeschouwing

Het valt de Nationale ombudsman op dat in de praktijk vaak de inspecteur geen kennis draagt van het feit dat een verrekening ten grondslag ligt aan het verzoek om ambtshalve vermindering buiten de vijfjaarstermijn. Verzoekers en hun adviseurs laten vreemd genoeg dit feit vaak achterwege in hun verzoek aan inspecteur. Het gevolg: een uitgebreide discussie over het wel of niet ambtshalve verminderen van de aanslag. Meestal met weinig, of geen resultaat voor de burger. De ontvanger op zijn beurt heeft vaak geen weet van het verzoek aan de inspecteur. Het is dan aan de burger om de twee functionarissen met elkaar in contact te brengen, bijvoorbeeld via een klacht.

Het ministerie van Financiën ziet nu een verzoek om ambtshalve vermindering *buiten de vijfjaarstermijn* aan de inspecteur als een verzoek aan de ontvanger om de materiële verschuldigdheid van de aanslag marginaal te toetsen. Op deze wijze worden beide functionarissen in het bedrijfsproces van de Belastingdienst bij elkaar gebracht. En dat is ook winst voor de burger.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

## Onderzoek

Op 9 oktober 2012 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Randmeren. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de staatssecretaris van Financiën, werd *geen*

onderzoek ingesteld, omdat de belastinginspecteur het Besluit ambtshalve vermindering correct had toegepast. Het besluit om geen onderzoek in te stellen is verzoeker in de brief van 13 mei 2013 bekend gemaakt.

Bij nader inzien bleek dat de ontvanger van de Belastingdienst niet was gevraagd, of de ambtshalve opgelegde aanslag inkomstenbelasting over het jaar 2006, gelet op de verrekeningen in redelijkheid verschuldigd was. Desgevraagd antwoordde de Belastingdienst op 14 juni 2013 dat dit wel het geval was. De motivering van het antwoord was voor de Nationale ombudsman reden om alsnog een onderzoek in te stellen. Op 18 juni 2013 heeft de Nationale ombudsman enkele vragen gesteld. Hierop reageerde de Belastingdienst op 24 juni 2013.

Het Verslag van bevindingen is op 10 juli 2013 verzonden aan de accountant van verzoeker, de Belastingdienst en het ministerie van Financiën. Alle partijen hebben gereageerd en de reacties zijn verwerkt.

1N.o: In verband met het Rapport 2012/196 van de Nationale ombudsman heeft er, ingaande 1 juli 2013 een aanvulling plaatsgevonden van artikel 1.1.5 van de Leidraad Invordering.