



Rapport

Datum: 7 september 2001
Rapportnummer: 2001/270

Klacht

De Belastingdienst/Particulieren Utrecht heeft in zijn brief van 20 juli 2000 aan een belastingplichtige ten aanzien van wie deze eenheid van de Belastingdienst op 9 februari 2000 de bevoegdheid had overgedragen aan een eenheid Ondernemingen van de Belastingdienst, de mededeling gedaan dat er op dat moment geen beleid bij de Belastingdienst bestond om belastingplichtigen automatisch op de hoogte te stellen van een opgetreden wijziging in de voor hun belastingzaken bevoegde eenheid.

Beoordeling

A. Inleiding

De Nationale ombudsman heeft in 2000 een aantal klachten ontvangen van belastingplichtigen die er door de Belastingdienst niet over waren geïnformeerd dat de bevoegdheid voor hun belastingaangelegenheden was overgedragen aan een andere eenheid van de Belastingdienst. In twee gevallen werd een onderzoek ingesteld. De bevindingen bij die onderzoeken vormden voor de Belastingdienst/Directie Ondernemingen Zuid aanleiding om op 8 mei 2000 een brief te doen uitgaan naar de eenheden Ondernemingen, Grote Ondernemingen en Particulieren/Ondernemingen van de Belastingdienst. In die brief werden deze eenheden onder meer gewezen op het voorschrift in paragraaf 4.2. van het Besluit van 30 maart 1995, nr. DOZ 66DGM/5 (de 'Toedeling van de bevoegdheden binnen de Belastingdienst' ofwel de zogenaamde Competentieregeling; zie Achtergrond, onder 3.) In dit voorschrift is opgenomen dat de bij competentieoverdracht bevoegd geworden eenheid de belastingplichtige van de competentieoverdracht in kennis stelt.

Bij een derde klacht was een brief gevoegd van de Belastingdienst/Particulieren Utrecht (zie Bevindingen, bij **A. FEITEN**, onder 1.) waarin deze eenheid de belastingplichtige meedeelde dat er op het punt van de informatieverstrekking aan belastingplichtigen bij competentieoverdracht geen beleid bestond. Deze brief maakte geen onderdeel uit van de klacht van betrokkene.

De Nationale ombudsman heeft naar aanleiding van deze brief een onderzoek ingesteld op grond van artikel 15 Wet Nationale ombudsman. In het kader van dit onderzoek is, mede namens de Belastingdienst/Particulieren Utrecht en de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht, gereageerd door de Staatssecretaris van Financiën.

B. Algemeen

1. Ingevolge het bepaalde in artikel 3 Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt bij ministeriële regeling (onder meer) bepaald welke inspecteur of ontvanger ten aanzien van een belastingplichtige bevoegd is. Aan deze bepaling is uitvoering gegeven in de

Uitvoeringsregeling Belastingdienst (zie Achtergrond, onder 1). In deze Uitvoeringsregeling wordt tevens het begrip entiteit geïntroduceerd. Een entiteit is het geheel van één of meer, in bestuurlijk, financieel, administratief of maatschappelijk opzicht verbonden ondernemingen, en de eventueel daaraan gerelateerde natuurlijke personen. Zo vormt de echtgeno(o)t(e) of partner van een ondernemer een entiteit met de ondernemer. In dit verband is van belang dat ook een grootaandeelhouder van een BV als “ondernemer” wordt aangemerkt en samen met de BV een entiteit vormt. Ook de partner van de grootaandeelhouder maakt deel uit van deze entiteit. Een nadere omschrijving van het begrip entiteit is opgenomen in de Toelichting bij de Uitvoeringsregeling Belastingdienst (zie Achtergrond, onder 2.). De belastingaangelegenheden van alle natuurlijke en rechtspersonen die behoren tot een entiteit worden in beginsel behandeld op dezelfde eenheid (Grote) Ondernemingen van de Belastingdienst.

Samengevat en voorzover hier van belang houdt de bevoegdheidsregeling van de Belastingdienst in dat de bevoegdheid ten aanzien van entiteiten en ondernemingen wordt bepaald door de vestigingsplaats en ten aanzien van natuurlijke personen, voorzover geen deel uitmakend van een entiteit, door hun woonplaats.

De regeling brengt met zich mee dat verschillende omstandigheden kunnen leiden tot wijziging in de bevoegdheid ten aanzien van een belastingplichtige/natuurlijk persoon. Zo kan niet alleen een verhuizing van een natuurlijk persoon/belastingplichtige leiden tot een bevoegdheidswijziging maar ook een verandering in de relatie tot een onderneming of een ondernemer. Dit laatste doet zich bijvoorbeeld voor bij het starten van een onderneming door de belastingplichtige dan wel door zijn of haar partner, of bij een huwelijk met of beëindiging van een relatie met een ondernemer. Ook kan bijvoorbeeld de wijziging van de plaats van vestiging van de onderneming van de partner van een particuliere belastingplichtige of van de BV waarin de partner grootaandeelhouder is, leiden tot wijziging in de bevoegdheid ten aanzien van de belastingplichtige zelf.

2. Voor een goede en adequate communicatie tussen de Belastingdienst en een belastingplichtige is van belang dat de belastingplichtige er te allen tijde van op de hoogte is tot welke eenheid van de Belastingdienst hij zich voor zijn belastingaangelegenheden moet wenden. Dit is vooral van belang voor aangelegenheden waarbij het initiatief tot het leggen van contact niet uitgaat van de Belastingdienst maar uitgaat van de belastingplichtige, bijvoorbeeld bij verzoeken om specifiek op zijn omstandigheden betrekking hebbende informatie, bij verzoeken om vermindering of teruggaaf van belasting, om toezending van formulieren en dergelijke.

Voorts is in dit opzicht van belang dat uit de klachten die de Nationale ombudsman op dit punt hebben bereikt, blijkt van irritatie bij belastingplichtigen over het feit dat hun belastingdossier buiten hun weten en om voor hen onbekende redenen blijkt te zijn overgedragen aan een andere eenheid van de Belastingdienst. Gelet op het vertrouwelijke karakter dat aan veel gegevens ten behoeve van de belastingheffing is verbonden en gelet

op het belang dat belastingplichtigen hebben bij een goed en snel verloop van de belastingheffing is deze irritatie begrijpelijk en dient de handelwijze van de Belastingdienst er maximaal op te zijn gericht het ontstaan van irritatie bij belastingplichtigen en misverstanden op dit punt te voorkomen.

C. De informatieverstrekking door de Belastingdienst

1. In § 4.2. van de zogenoemde Competentieregeling van de Belastingdienst (zie Achtergrond, onder 3.) is het voorschrift opgenomen dat bij overgang van de bevoegdheid de bevoegd geworden eenheid van de Belastingdienst de belastingplichtige er schriftelijk, eventueel geautomatiseerd via Beheer van Relaties (BvR) het adres- en relatiebestand van de Belastingdienst, van in kennis stelt dat de bevoegdheid is overgegaan.

Tijdens het onderzoek is niet gebleken van het bestaan van uitzonderingen op deze regel voor zover het betreft de overdracht van de bevoegdheid aan een eenheid (Grote) Ondernemingen van de Belastingdienst. In het hiernavolgende wordt er dan ook van uitgegaan dat de eenheden (Grote) Ondernemingen van de Belastingdienst in alle gevallen de betrokken belastingplichtigen van een bevoegdheidsoverdracht aan hen in kennis stellen.

2. Uit de Toelichting bij de Uitvoeringsregeling komt naar voren dat op de regel uit de Competentieregeling wel een uitzondering wordt gemaakt in het geval van een verhuizing van een particulier. In zijn reactie van 24 januari 2001 zet de Staatssecretaris van Financiën uiteen dat hij het sturen van een kennisgeving in deze situatie niet (meer) nodig achtte nu de verwerking van een adreswijziging in BvR in het geval van een verhuizing van een particulier geheel langs geautomatiseerde weg tot stand komt en er zodoende geen gevaar meer bestaat dat een adreswijziging ten onrechte niet meer wordt verwerkt. De Staatssecretaris wijst er daarbij op dat de bepaling van § 4.5.1. van de Competentieregeling van de Belastingdienst, waarin nog wel wordt uitgegaan van een kennisgeving ingeval van een verhuizing van een particulier, nog stamt uit de tijd waarin nog geen sprake was van de geautomatiseerde aanpassing van BvR.

3. In zijn reactie wijst de Staatssecretaris voorts op nog een andere situatie waarin de bevoegdheid ten aanzien van een belastingplichtige wordt overgedragen aan een eenheid Particulieren van de Belastingdienst zonder dat de eenheid Particulieren die bevoegd wordt een kennisgeving als hierboven bedoeld, verstuurt. Dit betreft de situatie waarin de bevoegdheid van een eenheid Ondernemingen wordt beëindigd en overgaat op een eenheid Particulieren doordat de belastingplichtige niet langer kan worden aangemerkt als ondernemer. In die situatie wordt de bevoegdheid, aldus de Staatssecretaris, pas overgedragen wanneer de belastingplichtige het eens is met het standpunt van de eenheid (Grote) Ondernemingen dat niet langer wordt voldaan aan de criteria voor het ondernemerschap. De Staatssecretaris gaat er daarbij vanuit dat de belastingplichtige zodoende ook van de overgang van de bevoegdheid op de hoogte geraakt.

4. De hiervoor omschreven handelwijze van de Belastingdienst houdt derhalve het volgende in.

Ingeval van de overgang van de bevoegdheid ten aanzien van een belastingplichtige naar een eenheid (Grote) Ondernemingen stelt deze eenheid de belastingplichtige schriftelijk van de overgang van de bevoegdheid in kennis.

De eenheden Particulieren van de Belastingdienst behoeven volgens het geldende beleid de betrokken belastingplichtige niet in kennis te stellen van de overgang naar hen van de bevoegdheid te hunnen aanzien. In geval van een verhuizing is daarvan om praktische redenen afgezien. In het geval dat de belastingplichtige niet langer voldoet aan de criteria voor het ondernemerschap is de belastingplichtige volgens de Staatssecretaris al op de hoogte doordat hij voorafgaand uitdrukkelijk heeft moeten instemmen met het standpunt daaromtrent van de eenheid Ondernemingen.

D. Ten aanzien van de onderzochte gedraging

1. In zijn brief van 20 juli 2000 schreef de Belastingdienst/Particulieren Utrecht een belastingplichtige dat er op dat moment bij de Belastingdienst geen beleid was om belastingplichtigen automatisch op de hoogte te stellen als er een wijziging optrad in de voor hun belastingzaken bevoegde eenheid. De betrokken belastingplichtige, die tot dan toe als particulier belastingplichtig was, was kort tevoren in het huwelijk getreden met een grootaandeelhouder van een BV. Volgens de hierboven weergegeven regels omtrent het begrip entiteit maakte zij derhalve vanaf het moment van haar huwelijk deel uit van de entiteit met haar echtgenoot en de BV. In verband daarmee was haar belastingdossier door de Belastingdienst/Particulieren Utrecht overgedragen aan de eenheid Ondernemingen die bevoegd was ten aanzien van de BV. De belastingplichtige was van deze regel niet op de hoogte en was over de overdracht van haar dossier ook niet ingelicht.

2. De mededeling van de Belastingdienst/Particulieren Utrecht was niet juist. Zoals hierboven onder C.4. is vastgesteld, behoort een eenheid Ondernemingen van de Belastingdienst een belastingplichtige steeds te informeren wanneer de bevoegdheid aan hem is overgedragen. Op dit punt is er wel degelijk sprake van regelgeving ter zake. De betrokken eenheid Ondernemingen had ten onrechte nagelaten de belastingplichtige te informeren. Het had in de rede gelegen dat de Belastingdienst/Particulieren Utrecht de belastingplichtige erover had geïnformeerd dat zij bericht had behoren te ontvangen van de betrokken eenheid Ondernemingen van de Belastingdienst en zo mogelijk ook over de oorzaak van het uitblijven van die informatie. Voorts had de Belastingdienst voor het verzuim excuses kunnen aanbieden namens de in gebreke gebleven eenheid Ondernemingen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

E. Ten aanzien van het beleid van de Belastingdienst

1. Het beleid van de Belastingdienst ten aanzien van de informatievoorziening aan belastingplichtige bij overdracht van de bevoegdheid geeft overigens nog aanleiding het volgende op te merken.

Het geldende beleid leidt er toe dat de eenheden Particulieren van de Belastingdienst de belastingplichtige ten aanzien van wie de bevoegdheid aan hen is overgedragen, geen kennisgeving zenden. De Staatssecretaris van Financiën geeft overigens in zijn reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman aan dat het zijn voorkeur heeft om in alle gevallen de betrokken belastingplichtige van de competentiewijziging op de hoogte te stellen. De niettemin geldende uitzondering ten aanzien van de eenheden Particulieren vindt zijn oorzaak in de omstandigheid dat het op korte termijn niet mogelijk is, aldus de Staatssecretaris, om in het programma Beheer van Relaties de geautomatiseerde ondersteuning voor het verzenden van een kennisgeving door de eenheden Particulieren in te bouwen. Andere automatiseringsprojecten van de Belastingdienst genieten de prioriteit. Het onderwerp is opgenomen in het opgemaakte meerjarenprojectplan.

2. Gelet op hetgeen hiervoor onder **B.2.** is overwogen, onderschrijft de Nationale ombudsman het standpunt van de Staatssecretaris dat in beginsel in alle gevallen de belastingplichtige op de hoogte moet worden gesteld van de bevoegdheidsoverdracht. Gelet op de omstandigheden die de Staatssecretaris daarvoor aanvoert, is het, hoewel in beginsel onwenselijk, evenwel te billijken dat de Belastingdienst om praktische redenen vooralsnog geen kennisgeving van bevoegdheidsovergang verzendt in het geval van een verhuizing van een particulier. In het algemeen zal de particuliere belastingplichtige immers begrijpen dat zijn verhuizing kan leiden tot de bevoegdheid van een andere eenheid van de Belastingdienst en zal hij met die mogelijkheid ook actief rekening houden. Niettemin is het met het oog op hetgeen hiervoor onder **B.2.** is overwogen, wenselijk dat ook in deze situatie zo snel mogelijk wordt overgegaan tot het versturen van een kennisgeving.

3. De gedragslijn van de Belastingdienst valt echter niet te billijken ten aanzien van de bevoegdheidsoverdracht met betrekking tot een particuliere belastingplichtige aan een eenheid Particulieren als gevolg van wijzigingen in (de relatie tot) een entiteit. Daarbij valt te denken aan de situatie waarin de bevoegdheid ten aanzien van een belastingplichtige wordt overgedragen aan een eenheid Particulieren omdat de partner van de belastingplichtige niet langer als ondernemer kan worden aangemerkt. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat hij zijn onderneming heeft gestaakt, of omdat zijn activiteiten, bij voortzetting daarvan, niet langer als het drijven van een onderneming kunnen worden gekwalificeerd, of omdat hij niet langer groot aandeelhouder in een BV is. Zoals hierboven onder **C.3.** bleek, wordt in een dergelijk geval de bevoegdheid pas overgedragen wanneer de (ex)ondernemer heeft ingestemd met het standpunt van de Belastingdienst dat niet langer aan de eisen van het ondernemerschap wordt voldaan. Uit § 4.5.8. van de

Competentieregeling vloeit voorts nog voort dat de bevoegdheid pas wordt overgedragen nadat de belastingzaken op het terrein van de heffing en de invordering door de eenheid Ondernemingen zijn afgerond. Als het de partner in een dergelijk geval al direct duidelijk is dat ook de competentie ten aanzien van hem of haar overgaat naar een andere eenheid, kan toch gemakkelijk nog twijfel ontstaan over het moment van overgang van de bevoegdheid. Het zal met name de partner van de ex-ondernemer immers niet altijd duidelijk zijn of en op welk moment aan bovenstaande voorwaarden met betrekking tot de heffing en de invordering voor de bevoegdheidsoverdracht is voldaan. In deze situatie is het wenselijk dat de Belastingdienst laat weten op welk moment de bevoegdheid daadwerkelijk aan de eenheid Particulieren wordt overgedragen. Een dergelijke kennisgeving kan eventueel worden gedaan door de overdragende eenheid Ondernemingen.

De Staatssecretaris heeft in zijn aanvullende reactie van 17 mei 2001 op het onderzoek laten weten de wenselijkheid van een dergelijke kennisgeving te onderschrijven en heeft aangekondigd in de tweede helft van 2001 een onderzoek te zullen laten verrichten naar de mogelijkheden daartoe.

Conclusie

De onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Particulieren Utrecht, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, is niet behoorlijk.

Met instemming is kennis genomen van het voornemen van de Staatssecretaris van Financiën om een onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheid om een kennisgeving te versturen van een bevoegdheidsovergang aan een eenheid Particulieren ten gevolge van wijzigingen in een entiteit.

Onderzoek

De Nationale ombudsman liet bij brief van 30 augustus 2000 aan de Belastingdienst/Particulieren Utrecht weten dat hij had besloten om met gebruikmaking van de bevoegdheid van artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen naar de hierboven geformuleerde gedraging. De Belastingdienst Utrecht werd in de gelegenheid gesteld op de geformuleerde gedraging te reageren.

Daarnaast werden de Minister van Financiën en de Belastingdienst/Directie Particulieren over het onderzoek geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld te reageren. Aan de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht werd tevens een aantal vragen gesteld.

De Staatssecretaris van Financiën heeft bij brieven van 22 november 2000 en 24 januari 2001 een reactie gegeven. Deze reactie werd gegeven mede namens de Belastingdienst/Particulieren Utrecht en de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Staatssecretaris van Financiën en de Belastingdienst/Particulieren Utrecht deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. In een brief van 20 juli 2000 liet de Belastingdienst/Particulieren Utrecht een belastingplichtige het volgende weten:

"...Op 10 juli 2000 heb ik uw brief ontvangen waarbij u een klacht indient tegen het automatisch overdragen van uw belastingdossier naar een andere eenheid zonder u daarvan in kennis te stellen en het feit dat hierdoor uw belastingaangifte over het jaar 1999 is zoekgeraakt. Ik zal als volgt op uw klacht reageren.

Ten aanzien van particulieren is de woonplaats van de belastingplichtige bepalend welke belastingeenheid bevoegd (competent) is voor het afhandelen van belastingzaken. Voor ondernemers is dit anders geregeld. De vestigingsplaats van de onderneming is hier bepalend welke eenheid bevoegd is. Als de onderneming een vennootschap betreft, dan worden de belastingzaken van alle belastingplichtigen die met de vennootschap te maken hebben, behandeld door de belastingeenheid die bevoegd is ten aanzien van die vennootschap. Dit geldt ook voor de partners van die belastingplichtigen. Door uw huwelijk met een belastingplichtige die behoort bij een vennootschap is het gevolg dat ook uw belastingzaken door dezelfde belastingeenheid moeten worden behandeld als de belastingzaken van uw echtgenoot. Op dit moment is er bij de Belastingdienst geen beleid om belastingplichtigen automatisch op de hoogte te stellen als er een wijziging optreedt in de voor hun belastingzaken bevoegde eenheid. Wellicht dat hier in de toekomst verandering in komt. Uw brief zal ik als signaal voor de wenselijkheid hiervan aan de hiervoor verantwoordelijke afdeling doorsturen.

Omdat binnen het geautomatiseerde systeem de overdracht van gegevens naar de Belastingdienst/Ondernemingen Almelo reeds in gang was gezet op het moment dat u de aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1999 inleverde, kon deze niet in het systeem worden ingevoerd. De aangifte wordt dan doorgezonden naar de nieuwe bevoegde eenheid. Op het moment dat deze eenheid de gegevens via de elektronische weg binnen heeft gekregen, kan de aangifte daar in het systeem worden ingevoerd. Overigens kunnen hier wel eens enkele weken tussen zitten. In die tijd is het voor beide

eenheden niet mogelijk gegevens in het systeem in te voeren. Wat er mis is gegaan in deze werkwijze zodat u een aanmaning wegens het niet inleveren van de aangifte is gezonden, is voor mij helaas niet te achterhalen.

Ik heb heden contact gehad met de Belastingdienst/Ondernemingen Almelo; de door u ingezonden kopie van het aangiftebiljet was daar inmiddels in het systeem ingeboekt.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over het hoe en waarom van de overdracht van uw belastingdossier. Voor de ontstane overlast bied ik u mijn verontschuldiging aan..."

2. Naar aanleiding van deze brief wendde de betrokken belastingplichtige zich tot de Nationale ombudsman. Zij schreef onder meer het volgende:

"Mijn belastingdossier is na mijn huwelijk "automatisch" van het ene Belastingkantoor naar het andere Belastingkantoor overgedragen.

Ik ben echter van mening dat ik het recht heb te weten waar mijn persoonlijke gegevens zijn en door wie ze worden gebruikt dan wel beheerd.

Een kennisgeving van de overdracht is, volgens informatie van de Belastingdienst Utrecht, niet in de overdrachtsprocedure opgenomen en dit vind ik in het kader van mijn privacy en die van andere belastingplichtigen niet acceptabel."

B. standpunt Staatssecretaris van Financiën

1. De Staatssecretaris van Financiën reageerde, mede namens de Belastingdienst/Particulieren Utrecht en de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht, in een brief van 22 november 2000. In deze brief liet de Staatssecretaris het volgende weten:

"...Op grond van het Handboek Klantenadministratie en de Competentieregeling is het vast beleid dat bij overgang van de competentie de bevoegd geworden eenheid de betrokken belastingplichtige daarvan schriftelijk op de hoogte stelt. Op dit beleid bestaat één uitzondering, die is beschreven in hoofdstuk 3 van de Toelichting bij de Uitvoeringsregeling Belastingdienst: het verzenden van de kennisgeving blijft, mede uit praktische overwegingen, achterwege bij de verhuizing van een particulier.

In het door u te onderzoeken geval was sprake van de overgang van de competentie (van een eenheid Particulieren naar een eenheid Ondernemingen) door een huwelijk van de betrokken belastingplichtige. Over een dergelijke wijziging had de belastingplichtige derhalve schriftelijk moeten worden geïnformeerd. De mededeling van de Belastingdienst berust dan ook op een misverstand..."

2. Nadat de Nationale ombudsman om aanvullende informatie had gevraagd, voegde de Staatssecretaris daaraan in zijn brief van 24 januari 2001 nog het volgende toe:

"...De bevoegdheidsverdeling is geregeld in de wettelijke Uitvoeringsregeling Belastingdienst (Regeling van 14 juni 1994, nr. WDB94/129, Stcrt.1994,114, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 19 december 1997, nr WDB97/598M, Stcrt. 1997, 246), hierna te noemen Uitvoeringsregeling. De bevoegdheid voor de heffing en invordering van rijksbelastingen is daarin neergelegd bij de hoofden van de onderscheiden eenheden. Bij wijziging van de voor de bevoegdheid relevante omstandigheden gaat op grond van artikel 38 van de Uitvoeringsregeling die bevoegdheid over. In artikel 39 en 40 zijn vervolgens bepalingen opgenomen die zien op specifieke situaties, zoals bijvoorbeeld de overgang van de bevoegdheid van een onderneming van het hoofd van een eenheid Ondernemingen naar het hoofd van een eenheid Grote ondernemingen en andersom, of de verhuizing van een particulier naar het buitenland.

Een nadere uitwerking van artikel 38 tot en met 40 is opgenomen in de Toelichting bij de Uitvoeringsregeling Belastingdienst. (...) (In deze Toelichting; N.o.) wordt de overgang van de bevoegdheid beschreven. Als voor de overdracht van de bevoegdheid relevante omstandigheden worden onder andere genoemd: verhuizing naar een ander ambtsgebied, het starten of staken van een onderneming of het al dan niet voldoen aan de voorwaarden gesteld voor het bevoegd zijn van het hoofd van een eenheid Grote ondernemingen. Ten aanzien van het informeren van de belanghebbende wordt opgemerkt dat zoveel mogelijk een kennisgeving zal worden toegezonden. Een uitzondering is gemaakt voor de verhuizing van een particulier naar een ander ambtsgebied. Mede uit praktische overwegingen zal dan geen kennisgeving worden verzonden maar zal bij het uitreiken van het aangiftebiljet blijken dat de competentie is overgegaan.

Ter zake van de bevoegdheidsverdeling bestaat tevens een administratief voorschrift, de zogenoemde Competentieregeling (Besluit van 30 maart 1995, nr. DOZ 66DGM/5, gewijzigd bij Besluit van 19 februari 1998, nr. DOZ 293DGM8). In onderdeel 4.5.1. van de Competentieregeling ("Verhuizing van een particulier binnen Nederland") wordt abusievelijk nog uitgegaan van de situatie dat de belastingplichtige particulier er (na verhuizing) van in kennis wordt gesteld dat de bevoegdheid is overgedragen aan de andere eenheid.

Onderdeel 4.5.1. is opgesteld in een periode waarin nog geen sprake was van het geautomatiseerd doorgeven van adreswijzigingen door de Gemeentelijke basisadministratie aan het bij de Belastingdienst gehanteerde systeem van Beheer van Relaties (BVR). Een verhuizing naar een ander ambtsgebied werd handmatig opgevoerd in BVR, waarna de overgang uiteindelijk werd geëffectueerd door het overdragen van de zogenoemde legger (het fiscale dossier). Daarmee ontving de nieuwe eenheid een signaal op grond waarvan uitvoering kon worden gegeven aan het (op grond van de Toelichting bij de Uitvoeringsregeling onverplichte) voorschrift van onderdeel 4.5.1. (...) Omdat de kans

bestond dat de adreswijziging niet in BVR zou worden verwerkt, en daarmee een overdracht achterwege zou blijven, is indertijd gekozen voor een schriftelijke mededeling van de Belastingdienst aan de particulier. Deze mededeling kon worden gezien als een bevestiging van de verhuizing door de Belastingdienst naar de nieuwe eenheid. Het aanpassen van BVR gebeurt inmiddels echter volledig langs geautomatiseerde weg. Daarmee is gegarandeerd dat de adresmutatie en de competentie-overdracht wordt verwerkt. De noodzaak om de betrokkene daarvan (ten overvloede) in kennis te stellen, is derhalve komen te vervallen.

Naast de hierboven omschreven (relatieve) competentiewijziging als gevolg van een verhuizing van een particulier kunnen zich nog twee andere situaties voordoen. Deze zijn beide beschreven in onderdeel 4.2 van de Competentieregeling. Het gaat dan om de overdracht van de bevoegdheid van een eenheid (Grote) Ondernemingen naar een eenheid Particulieren en de overgang van een eenheid Particulieren naar een eenheid (Grote) Ondernemingen. In het eerste geval wordt de bevoegdheid pas overgedragen als de belastingplichtige het eens is met het standpunt van de eenheid Ondernemingen dat niet langer voldaan wordt aan de criteria voor het ondernemerschap. In het tweede geval ontvangt de betrokkene bericht van de eenheid Ondernemingen. In beide gevallen wordt de belastingplichtige derhalve geïnformeerd.

Ik hecht er overigens aan te benadrukken dat het mijn voorkeur had en heeft om in alle gevallen (dus ook bij de verhuizing van een particulier) de betrokken belastingplichtige van de competentie-wijziging op de hoogte te stellen. In dat kader is overwogen bij nieuwbouw van BVR het systeem zodanig aan te passen dat van elke overdracht automatisch bericht zou worden verzonden. In de huidige configuratie is dat niet mogelijk. Dit voornemen werd (en wordt) echter doorkruist door een aantal grote automatiseringsprojecten, zoals aanpassing van de systemen in verband met de millenniumproblematiek, de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de op handen zijnde invoering van de euro. De gewenste aanpassingen zijn daarmee noodgedwongen op de achtergrond geplaatst. Het ziet er niet naar uit dat er op korte termijn ruimte zal zijn voor de geautomatiseerde ondersteuning van de bevestiging van de competentie-overdracht. Er is echter geen sprake van afstel. Het onderwerp is thans opgenomen in het meerjaren projectplan van de Belastingdienst/CPP.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de belastingplichtigen overeenkomstig de Uitvoeringsregeling worden geïnformeerd over de wijziging in competentie. Bij de verhuizing van een particulier blijft de mededeling (conform het bepaalde in de Toelichting bij de Uitvoeringsregeling) achterwege.

De eenheden Particulieren zijn naar mijn mening voldoende bekend met dit beleid. Om misverstanden te voorkomen zal ik onderdeel 4.5.1. van de Competentieregeling alsnog met de Uitvoeringsregeling in overeenstemming brengen en de hoofden van de betreffende eenheden attenderen op het hierboven weergegeven beleid..."

3. In een brief van 15 februari 2001 vroeg de Nationale ombudsman de aandacht van de Staatssecretaris voor het volgende:

"...Voor de situatie dat de competentie moet worden overgedragen ten gevolge van het beëindigen van een onderneming geeft u aan dat de informatievoorziening in dat geval plaatsvindt doordat tussen belastingplichtige en de inspecteur uitdrukkelijk overeenstemming moet bestaan over het einde van het (fiscale) ondernemerschap alvorens de competentie wordt overgedragen.

Naar aanleiding van de laatstgenoemde situatie (einde ondernemerschap) merk ik het volgende op.

De competentieoverdracht bij het beëindigen van het ondernemerschap betreft niet alleen de ondernemer maar ook eventuele particulieren die tot de entiteit behoren, zoals de echtgeno(o)t(e) of partner van de ondernemer. Ingevolge het bepaalde in § 4.2. van de Competentieregeling wordt voorts de bevoegdheid niet eerder overgedragen dan na afronding van de heffing en de invordering over het betreffende jaar.

Het komt mij voor dat er, gelet op deze omstandigheden, ondanks de overeenstemming met de inspecteur toch nog misverstanden en onduidelijkheid kunnen optreden over de competentieoverdracht en dan met name over het tijdstip daarvan. De ondernemer kan immers niet beoordelen wanneer naar de mening van de ontvanger de invordering is afgerond. Bovendien zal in veel gevallen de heffing en de invordering ten aanzien van de tot de entiteit behorende particulieren veel eerder zijn afgerond dan die ten aanzien van de ondernemer, zodat twijfel kan ontstaan over de voor deze particulieren in de tussentijd bevoegde eenheid.

Een oplossing voor deze situatie zou er bijvoorbeeld uit kunnen bestaan dat de betrokken belastingplichtigen bericht ontvangen op het moment dat de bevoegdheid wordt overgedragen. Daarbij maakt het voor belastingplichtigen uiteraard niet uit of dit bericht wordt verstuurd door de eenheid Ondernemingen of door de eenheid Particulieren..."

4. De Staatssecretaris reageerde in een brief van 17 mei 2001 met het volgende:

"...Voor de ondernemer zelf is er in beginsel geen sprake van een ondoorzichtige overgangssituatie. De bevoegdheid wordt immers pas overgedragen als de belastingplichtige ondernemer het met het standpunt van de eenheid Ondernemingen eens is dat niet langer wordt voldaan aan de criteria voor het ondernemerschap. Vervolgens worden de lopende zaken door de inspecteur en/of de ontvanger van de eenheid ondernemingen nog afgehandeld. De voor de invordering relevante activiteiten, zoals het beslissen op een verzoek om een betalingsregeling, zijn omschreven onder 4.5.8. van de Competentieregeling. De eenheid ondernemingen informeert vervolgens in beginsel op grond van onderdeel 4.4 van de Competentieregeling de (ex)ondernemer.

Over het tijdstip van overgang zal in voorkomende gevallen wel onduidelijkheid kunnen bestaan bij de partner van de (ex)ondernemer. Deze wordt niet (apart) bericht dat de bevoegdheid is overgedragen. Een dergelijke berichtgeving zou wel wenselijk zijn. Voor de uitvoerbaarheid daarvan is nodig dat een vorm van automatische berichtgeving in het BVR-systeem wordt ingebouwd. Naar de mogelijkheden daarvan zal ik in de tweede helft van dit jaar een onderzoek laten verrichten..."

Achtergrond

1. Algemene wet inzake rijksbelastingen (Wet van 2 juli 1959, Stb. 301)

Artikel 3, eerste lid:

"Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke directeur, inspecteur of ontvanger bevoegd is."

2. Uitvoeringsregeling Belastingdienst (Regeling van 14 juni 1994, nr. WDB94/129, Stcrt. 1994, 114)

Artikel 1, tweede lid, aanhef en letter d:

"In deze regeling wordt verstaan onder:

(...)

d. entiteit: een onderneming te zamen met één of meer daarmee direct of indirect in bestuurlijk, financieel, administratief of maatschappelijk opzicht verbonden ondernemingen of particulieren.

(...)"

Artikel 20:

"Het hoofd van een eenheid Grote ondernemingen is voor de heffing en de invordering van rijksbelastingen bevoegd ten aanzien van grote ondernemingen en ten aanzien van entiteiten die voldoen aan de (...) genoemde voorwaarden, waarvan de vestigingsplaats tot diens ambtsgebied behoort (....)"

Artikel 21:

"Het hoofd van een eenheid Ondernemingen is voor de heffing en de invordering van rijksbelastingen bevoegd ten aanzien van niet tot een entiteit behorende ondernemingen en ten aanzien van entiteiten, andere dan bedoeld in artikel 20, waarvan de vestigingsplaats tot diens ambtsgebied behoort (...)"

Artikel 23, eerste lid:

"Het hoofd van een eenheid Particulieren is voor de heffing en invordering van rijksbelastingen bevoegd ten aanzien van niet tot een entiteit behorende particulieren, van wie de woonplaats tot diens ambtsgebied behoort (...)"

Artikel 38:

"De in dit hoofdstuk bedoelde bevoegdheid van het hoofd van een eenheid gaat over op het hoofd van een andere eenheid wanneer de wijziging in de met betrekking tot het vaststellen van de bevoegdheid relevante omstandigheden zich voordoet en nadat de bevoegdheid is overgedragen."

3. Toelichting bij de Uitvoeringsregeling Belastingdienst

"...Definities

(...)

Het doel van het systeem van entiteiten is dat dossiers van belastingplichtigen, die met elkaar zijn verbonden, op dezelfde eenheid worden behandeld. Het uitgangspunt daarbij is dat het moet gaan om een onderneming, met daaraan verbonden één of meer particulieren of ondernemingen. Gezamenlijk vormen zij een entiteit. Ook de vervolgens met die particulieren of ondernemingen verbonden particulieren of ondernemingen kunnen deel uitmaken van de entiteit. (...)

Maatschappen, vennootschappen onder firma, alsmede commanditaire vennootschappen vormen entiteiten. Echter ook eigenaren van eenmansbedrijven (ondernemingen) kunnen een entiteit met, bijvoorbeeld, de echtgenoot of echtgenote van de eigenaar van de eenmanszaak vormen.

(...) Indien eenmaal sprake is van een entiteit worden de belastingaangelegenheden van de tot de entiteit behorende belastingplichtigen afgedaan op één eenheid. De bevoegdheid daarvoor berust bij het hoofd van die eenheid.

(...)

Overgang van bevoegdheid

(...)

De hoofdregel voor het overgaan van de bevoegdheid van het hoofd van een eenheid naar het hoofd van een andere eenheid is dat de bevoegdheid overgaat op het tijdstip waarop de voor de wijziging van de bevoegdheid relevante omstandigheden zich voordoen en de bevoegdheid daadwerkelijk is overgedragen (...). Bij relevante omstandigheden kan

worden gedacht aan verhuizing, het starten van een onderneming, alsmede aan het al dan niet behoren tot een entiteit of het wel of niet voldoen aan de voorwaarden, gesteld voor het bevoegd zijn van het hoofd van een eenheid Grote ondernemingen. Om verschillende redenen kan het tijdstip van overgang van bevoegdheid worden uitgesteld. In veel gevallen zal pas op een tijdstip dat is gelegen na het tijdstip dat de voor het overgaan van de bevoegdheid relevante omstandigheid zich voordoet, die omstandigheid bij de Belastingdienst bekend worden. Ook kan het voorkomen dat het praktischer is de bevoegdheid pas over te dragen nadat nog lopende aangelegenheden zijn afgehandeld. Zo zal het voorkomen dat de bevoegdheid van het hoofd van een eenheid (Grote) ondernemingen pas wordt overgedragen naar het hoofd van een eenheid Particulieren nadat alle kwesties die betrekking hebben op de ondernemings sfeer zijn afgerond. Het is uiteraard wel de bedoeling dat het dossier zo snel mogelijk na het tijdstip van wijziging van de relevante omstandigheden wordt overgedragen.

Om de belastingplichtigen duidelijkheid te geven omtrent het overgaan van de bevoegdheid zal zoveel mogelijk een kennisgeving van het overgaan van de bevoegdheid worden toegezonden aan de belanghebbende.

In sommige gevallen, met name bij verhuizing van een particulier, in welk geval de overgang van de bevoegdheid duidelijk is, zal, mede uit praktische overwegingen, geen kennisgeving worden verzonden maar zal bij het uitreiken van het aangiftebiljet blijken dat de bevoegdheid is overgegaan.

Hiermee min of meer samenhangend is de vraag hoe een nog niet beschreven belastingplichtige er achter komt welke inspecteur of ontvanger ten aanzien van hem bevoegd is. Met name wanneer de bevoegde inspecteur het hoofd van een eenheid Ondernemingen of Grote ondernemingen blijkt te zijn, kan dat voor de belastingplichtige moeilijk te voorzien zijn.

De meest praktische oplossing is dat de belastingplichtige dan (eventueel schriftelijk) contact opneemt met de Belastingdienst. Indien het hoofd van de aangezochte eenheid niet bevoegd is, kan hij de belastingplichtige verwijzen naar het wel bevoegde hoofd. Deze handelwijze sluit aan bij artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

(...)"

4. Toedeling van de bevoegdheden binnen de Belastingdienst (competentieregeling) (Besluit van 30 maart 1995, nr. DOZ 66DGM/5)

"...2. De vorming van entiteiten

(...)

Tot de entiteit die vanuit een vennootschap wordt opgebouwd behoren:

(...)

de particulier, die:

a. een gekwalificeerd aandelenpakket bezit (gekwalificeerd aandeelhouder);

(...)

b. als aandeelhouder, als niet gekwalificeerd aandeelhouder, in tenminste twee van de hierna genoemde hoedanigheden is verbonden met de vennootschap:

- leningverstrekker;

- verhuurder onroerend goed;

- adviseur;

- commissaris;

- bestuurder;

c als prioriteitsaandeelhouder de mogelijkheid heeft tot het benoemen van bestuurders en/of commissarissen van de vennootschap;

d. de echtgenoot, partner of het minderjarig kind van de in de vorige onderdelen genoemde personen is;

(...)

4. Het overgaan van de bevoegdheid

(...)

4.2. Het moment waarop de bevoegdheid overgaat

(...)

De bevoegd geworden eenheid geeft de situatiewijziging door aan BvR (Beheer van Relaties; N.o.). De bevoegdheid gaat feitelijk over op de dag dat de wijziging is verwerkt in BvR. De bevoegd geworden eenheid stelt belastingplichtige schriftelijk, eventueel geautomatiseerd via BvR, ervan in kennis dat de bevoegdheid is overgegaan. Er dient voorkomen te worden dat de bevoegdheid voor een belastingplichtige onnodig wisselt tussen een eenheid Ondernemingen en een eenheid Particulieren. Hiervan kan sprake zijn als het niet eenvoudig is om vast te stellen of belastingplichtige een particulier is of zelfstandig een bedrijf of beroep uitoefent. Alvorens de bevoegdheid over te dragen, dient hierover duidelijkheid te bestaan.

(...)

Is sprake van het overgaan van de bevoegdheid van een eenheid Ondernemingen naar een eenheid Particulieren, omdat naar de mening van de eenheid Ondernemingen niet langer aan de voor de omzetbelasting geldende criteria voor het ondernemerschap en/of de voor winst uit onderneming geldende criteria voor de inkomstenbelasting wordt voldaan, kan, indien belastingplichtige accoord gaat met het standpunt van de eenheid Ondernemingen, de bevoegdheid worden overgedragen nadat de heffing en invordering van het betreffende jaar is afgerond.

Gaat belastingplichtige niet accoord met het standpunt van de eenheid Ondernemingen (bij voorbeeld door het invullen van een aangiftebiljet voor ondernemers), dan doet de eenheid Ondernemingen de aangiften inkomstenbelasting en/of omzetbelasting van het betreffende jaar af en werkt eventuele bezwaar- en/of beroepschriften af. Blijkt na bezwaar of beroep dat van winst uit onderneming noch van ondernemerschap voor de omzetbelasting sprake is, dan draagt de eenheid Ondernemingen de bevoegdheid en de legger inkomstenbelasting, na afwerking van de voorafgaande en lopende belastingjaren van de gehele entiteit, over aan de betreffende eenheid Particulieren.

Is sprake van het overgaan van de bevoegdheid van een eenheid Particulieren naar een eenheid Ondernemingen, omdat naar de mening van de eenheid Particulieren of naar de mening van belastingplichtige geen sprake is van andere inkomsten uit arbeid doch van winst uit onderneming en/of ondernemerschap voor de omzetbelasting, dan dient steeds vooraf overleg met de betreffende eenheid Ondernemingen plaats te vinden om vast te stellen of inderdaad sprake is van winst uit onderneming en/of ondernemerschap voor de omzetbelasting. De eenheid Ondernemingen stelt vervolgens belastingplichtige van de bevoegdheidswijziging in kennis.

(...)

4.5.1. Verhuizing van een particulier binnen Nederland

De woonplaats van een particulier wijzigt binnen Nederland met als gevolg dat deze particulier onder het ambtsgebied van een andere eenheid Particulieren of Particulieren/Ondernemingen komt te vallen.

(...)

Binnen twee weken nadat de wijziging is doorgegeven, is deze verwerkt en de persoon ervan in kennis gesteld dat de bevoegdheid is overgedragen op de andere eenheid (...).

(...)

4.5.8. Een natuurlijk persoon behoort niet langer tot een entiteit

Deze situatiewijziging doet zich bijvoorbeeld voor als een ondernemer zijn eenmanszaak staakt (ten gevolge waarvan een entiteit ophoudt te bestaan) of als een persoon de aandelen in een onderneming verkoopt (de entiteit als zodanig blijft dan bestaan).

In deze gevallen gaat de bevoegdheid voor het behandelen van de belastingzaken van de persoon uit de (vroegere) entiteit over van een eenheid Grote ondernemingen, Ondernemingen of Particulieren/Ondernemingen op een eenheid Particulieren of Particulieren/Ondernemingen.

De bevoegde eenheid werkt zo spoedig mogelijk de belastingzaken van de entiteit af tot en met het belastingjaar waarin zich de wijziging heeft voorgedaan die aanleiding vormt voor het overgaan van de bevoegdheid. Voor de heffing betekent dit dat de aanslagen zijn vastgesteld en de bezwaartermijnen zijn verstreken dan wel op het bezwaarschrift is beslist.

Voor de invordering dienen onder andere de volgende werkzaamheden te zijn verricht:

(...)

De eenheid geeft binnen twee weken nadat de heffing en de invordering zijn afgerond de bevoegdheidswijziging door aan BvR. Binnen twee weken nadat de wijziging is doorgegeven, is deze verwerkt en de persoon ervan in kennis gesteld dat de bevoegdheid is overgedragen op de andere eenheid.

(...)"