



Rapport

Datum: 23 januari 2003

Rapportnummer: 2003/014

Klacht

A. In het kader van het onderzoek werd de klacht van verzoekster als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt over de wijze waarop de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 (per 1 januari 2003 onderdeel van de Belastingdienst/Amsterdam) bij brief van 26 juni 2002 heeft gereageerd op haar klacht van 29 mei 2002. Zij acht het antwoord van de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 onbevredigend omdat wordt volstaan met de enkele mededeling dat de klacht gegrond is, zonder dat wordt aangegeven waarom de Belastingdienst in strijd met het bepaalde in artikel 6 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ruim twee maanden over de afhandeling van haar Wob-verzoek heeft gedaan en waarom haar geen verdagingsbericht is gestuurd.

B. De te onderzoeken gedraging in het kader van het onderzoek uit eigen beweging werd als volgt geformuleerd:

De wijze waarop de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 (per 1 januari 2003 onderdeel van de Belastingdienst/Amsterdam) bij de behandeling van verzoeksters klacht toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in de artikelen 9:10 en 9:12, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de wijze waarop de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 in zijn afdoeningsbrief op verzoeksters klacht heeft gereageerd

1. Verzoekster klaagt over de wijze waarop de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 (hierna: de Belastingdienst) bij brief van 26 juni 2002 heeft gereageerd op haar klacht van 29 mei 2002. Verzoekster acht de reactie van de Belastingdienst onbevredigend omdat wordt volstaan met de enkele mededeling dat de klacht gegrond is, zonder dat wordt aangegeven waarom de Belastingdienst in strijd met het bepaalde in artikel 6 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob; zie Achtergrond, onder 4.) ruim twee maanden over de afhandeling van haar Wob-verzoek heeft gedaan en waarom haar geen verdagingsbericht is gestuurd.

2. Zoals de Belastingdienst terecht opmerkt in reactie op de klacht, had hij verzoekster in zijn afdoeningsbrief van 26 juni 2002 op de hoogte dienen te stellen van de reden(en) van de overschrijding van de behandelingsduur van artikel 6 van de Wob en het niet versturen van een verdagingsbericht. Het is niet juist dat dit is nagelaten. De afdoeningsbrief van de Belastingdienst voldoet daarmee niet aan de eisen die ingevolge het bepaalde in artikel 9:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 2.) worden gesteld.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de wijze waarop door de Belastingdienst bij de afhandeling van verzoeksters klacht toepassing is gegeven aan het gestelde in artikel 9:10 Awb

1. De onderzochte gedraging betreft op de wijze waarop de Belastingdienst, toepassing heeft gegeven aan de hoorplicht zoals die op grond van het bepaalde in artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder **2.**) bij klachtbehandeling voor bestuursorganen geldt. Op grond van het eerste lid van dat artikel stelt het bestuursorgaan de klager (en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft) in de gelegenheid te worden gehoord. Op grond van het tweede lid kan alleen van het horen worden afgezien in het geval dat de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

Ten slotte volgt uit de wetgevingssystematiek dat het bestuursorgaan ook niet hoeft te horen zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen (artikel 9:5 Awb; zie Achtergrond, onder **2.**), dan wel indien niet is voldaan aan de ontvankelijkheidsvereisten, neergelegd in de artikelen 9:4 en 9:8 Awb (zie Achtergrond, onder **2.**).

Blijkens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder **3.**) vormt de hoorplicht een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure en wordt het horen om meerdere redenen van belang geacht. Zo wordt aangevoerd dat het horen er toe kan dienen om nadere informatie te krijgen. Tevens dient het horen de waarheidsvinding. Verder bestaat door middel van het horen van beide partijen de gelegenheid om naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht, en kunnen partijen op elkaars standpunt reageren. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten tijdens het horen kan ten slotte een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure, te weten herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur worden bewerkstelligd, ook als de klager geen gelijk krijgt.

Gebleken is dat de Belastingdienst, ten aanzien van de hoorplicht aldus heeft gehandeld, dat in de ontvangstbevestiging die naar aanleiding van een klacht aan klaagster werd verstuurd, werd aangegeven dat klaagster haar klacht desgewenst mondeling kon toelichten, waartoe zij dan binnen een week (telefonisch) contact kon opnemen met een met naam genoemde medewerker van de Belastingdienst. Klaagster heeft van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

2. In reactie op de onderzochte gedraging stelde de Belastingdienst dat er vanaf is gezien verzoekster voor een hoorgesprek uit te nodigen nu hij de klacht met betrekking tot de behandelingsduur van het Wob-verzoek tegelijkertijd met de inhoudelijke behandeling van dit verzoek heeft afgedaan. Volgens de Belastingdienst zou in dit geval door het uitnodigen van verzoekster voor een hoorgesprek de afdoening van de klacht onnodig zijn vertraagd.

3. In reactie op de onderzochte gedraging liet de Staatssecretaris van Financiën weten dat er landelijk beleid is vastgesteld voor het uitvoeren van de klachtenregeling. Op 2 juli 1999 is een werkinstructie aan de eenheden van de Belastingdienst gezonden inzake de behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten. Hierin staat met betrekking tot de hoorplicht ingevolge het bepaalde in artikel 9:10 Awb vermeld dat (onder meer) de klager in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze mondeling toe te lichten. Het horen kan slechts achterwege blijven indien de klacht kennelijk ongegrond is of als de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van zijn hoorrecht.

In aansluiting hierop liet de Staatssecretaris weten dat in het landelijke beleid het uitgangspunt is dat er een hoorzitting plaatsvindt. Hiermee is invulling gegeven aan de bepalingen van artikel 9:10 Awb, aldus de Staatssecretaris.

4. De wettelijke regeling met betrekking tot het horen van een klager, komt neer op “ja, tenzij” (dat wil zeggen altijd uitnodigen tenzij (a) de klacht kennelijk ongegrond is, (b) de klager aangeeft dat hij geen prijs stelt op een hoorzitting, (c) de klacht niet-ontvankelijk is of (d) wanneer naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen). Het initiatief moet altijd bij het bestuursorgaan liggen. Voor het nemen van dit initiatief zijn verschillende mogelijkheden:

het bestuursorgaan nodigt de klager uit voor een hoorzitting;

het bestuursorgaan informeert de klager eerst over de hoorzitting en vraagt de klager om ingeval hij *geen* gebruik wil maken van zijn recht om te worden gehoord dit aan te geven, hetgeen betekent dat de klager wordt uitgenodigd voor een hoorzitting als hij niet op het verzoek reageert; en

het bestuursorgaan geeft bij de afhandeling van de klacht gemotiveerd aan waarom er in het betreffende geval geen hoorzitting heeft plaatsgevonden.

Het horen kan binnen de klachtenprocedure op verschillende momenten gebeuren, te weten direct na ontvangst van de klacht of nadat de klacht eerst onderzocht is. Het voordeel van het “tweede moment” is dat dan alsnog van het horen kan worden afgezien als uit onderzoek blijkt dat de klacht naar tevredenheid kan worden opgelost of kennelijk ongegrond is.

Volledigheidshalve benadrukt de Nationale ombudsman dat blijkens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder **3.**) ook telefonisch horen mogelijk wordt geacht, mits daartoe in overleg met de klager wordt besloten. De klager kan telefonisch worden gevraagd of hij afziet van een hoorzitting en genoeg neemt met telefonisch horen. Omdat de klager zich in dat laatste geval moet kunnen voorbereiden, betekent dit dat het daadwerkelijk horen in de regel in een later telefoongesprek moet plaatsvinden.

5. Gezien het voorgaande is de handelwijze van de Belastingdienst in dit geval in strijd is met het bepaalde in artikel 9:10 Awb.

6. Voor zover de Belastingdienst beoogde om de klacht - nu deze zonder meer gegrond wordt geacht - op informele wijze af te wikkelen conform artikel 9:5 Awb, had hij daarvan melding moeten maken in de afdoeningsbrief.

Artikel 9:5 Awb biedt bestuursorganen de mogelijkheid voor een snelle en informele afhandeling van klachten. Blijkens de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond, onder **3.**) is iedere informele vorm van afdoening mogelijk, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager. Zo kan het bestuursorgaan direct bij binnenkomst van een klaagschrift telefonisch contact opnemen met de klager om te trachten opheldering of genoegdoening te verschaffen. Indien de klager daarmee tevreden blijkt, is de klacht afgedaan en behoeft geen enkele procedurele stap meer te volgen. Ook in een verder stadium van de procedure is het steeds mogelijk om tot een oplossing te komen, mits de klager daarmee genoegen neemt. De meer formele weg hoeft vanaf dat moment niet meer te worden gevolgd. Daarbij kan het de duidelijkheid voor de burger overigens wel ten goede komen als hij erop wordt gewezen, dat hij recht heeft op volledige behandeling van zijn klacht, indien hij dat wenst. Van belang is voorts dat de tevredenheid van een klager niet kan worden aangenomen op grond van het feit dat het bestuursorgaan zelf overtuigd was van de adequaatheid of de redelijkheid van de eigen reactie op de klacht. Om te voorkomen dat geschil van mening hierover pas veel later blijkt, kan het volgens de wetgever verstandig zijn, dat het bestuursorgaan de klager schriftelijk mededeelt ervan uit te gaan dat de klacht naar tevredenheid is opgelost. Blijkt de klager niet tevreden over de meer informele afhandeling van zijn klacht, dan zal deze verder moeten worden afgehandeld overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Awb.

Hieruit volgt dat zodra het bestuursorgaan van oordeel is dat aan de klacht tegemoet is gekomen en het bestuursorgaan de klager schriftelijk heeft meegedeeld ervan uit te gaan dat de klacht naar tevredenheid is opgelost, van de klager mag worden verwacht zelf aan te geven dat hij met de afhandeling niet tevreden is, zodat zijn klacht verder moet worden behandeld overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Awb. In geval nog geen toepassing is gegeven aan artikel 9:10 Awb zal de klager alsdan alsnog in de gelegenheid moeten worden gesteld te worden gehoord.

De Belastingdienst had in dit geval behoren aan te geven dat hij veronderstelde dat de klacht aldus naar tevredenheid van verzoekster was afgehandeld en dat de klacht op formele wijze zou worden afgehandeld, indien verzoekster zou meedelen dat zij niet tevreden was. Verzoekster had alsdan moeten worden uitgenodigd om te worden gehoord.

Gezien het voorgaande is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de wijze waarop door de Belastingdienst bij de afhandeling van verzoeksters klacht toepassing is gegeven aan het gestelde in artikel 9:12, tweede lid, Awb

1. In het antwoord van 26 juni 2002 van de Belastingdienst op de klachtbrief van verzoekster van 29 mei 2002 is geen verwijzing opgenomen naar de Nationale ombudsman als externe klachteninstantie. Deze verwijzing is gelet op het gestelde in artikel 9:12, tweede lid, Awb (zie Achtergrond, onder 2.) wel verplicht. In dit lid staat dat als er na afdoening van een klacht door een bestuursorgaan vervolgens nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college, aangewezen om klachten over dat bestuursorgaan te behandelen, daarvan in die kennisgeving melding wordt gemaakt.

2. In reactie op de onderzochte gedraging heeft de Belastingdienst erkend dat er in de afdoeningbrief ten onrechte niet is verwezen naar de externe klachteninstanties.

3. De Staatssecretaris van Financiën liet in reactie op de onderzochte gedraging weten dat in de op 2 juli 1999 aan de eenheden van de Belastingdienst gezonden werkinstructie inzake de behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten invulling is gegeven aan het bepaalde in artikel 9:12 Awb.

In de instructie staat vermeld dat iedere klachtafhandeling dient te worden beëindigd met passage dat als de klager vindt dat de klacht niet juist is afgehandeld, hij zich kan wenden tot de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal dan wel de Nationale ombudsman.

4. De Belastingdienst had klaagster erop moeten wijzen dat zij de mogelijkheid had om over hem een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman. Het is onjuist dat dit is nagelaten.

De onderzochte gedraging is evenmin behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 (per 1 januari 2003 onderdeel van de Belastingdienst/Amsterdam), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, is gegrond.

De met toepassing van artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 (per 1 januari 2003 onderdeel van de Belastingdienst/Amsterdam), die eveneens wordt aangemerkt als een gedraging van het Ministerie van Financiën, is niet behoorlijk.

Met instemming is kennisgenomen van het voornemen van de Staatssecretaris van Financiën de (interne) werkinstructie die ziet op de klachtbehandeling opnieuw onder de aandacht te brengen van de Belastingdienst.

Onderzoek

Op 3 juli 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 2 juli 2002, van Leget & Co Belastingadviseurs te Oss, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 (per 1 januari 2003 onderdeel van de Belastingdienst/Amsterdam).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 bij brief van 6 augustus 2002 verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd een aantal specifieke vragen gesteld.

In deze brief liet de Nationale ombudsman voorts aan de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 weten dat hij had besloten om, gelet op de wijze waarop de betreffende klacht was afgewikkeld, een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar de hiervoor onder ONDERZOCHE GEDRAGINGEN onder B. geformuleerde gedraging. De Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 werd in de gelegenheid gesteld op de geformuleerde gedraging te reageren. Ook de Minister van Financiën werd over de onderzochte gedraging geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken.

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

Verzoekster en de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van het Ministerie van Financiën gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Bij brief van 23 april 2002 diende verzoekster bij de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1 (hierna: de Belastingdienst) een verzoek in op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In deze brief staat onder meer vermeld:

“(Hierbij; N.o.) verzoek ik u, met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur, het draaiboek te overleggen waarmee de actie, inzake de buitenlandse bankrekeningen bij de KBL (Krediet Bank Luxemburg; N.o.), wordt geleid.

Het moge u duidelijk zijn dat ik u wil verzoeken om binnen de daartoe bij de wet gestelde termijn, deze informatie aan mij ter hand te stellen.”

2. De Belastingdienst verzocht verzoekster telefonisch op 24 april 2002 om het toezenden van een schriftelijke machtiging. Verzoekster voldeed bij brief van 8 mei 2002, binnengekomen bij de Belastingdienst op 13 mei 2002, aan dit verzoek.

3. Verzoekster diende bij brief van 29 mei 2002 bij de Belastingdienst een klacht in.

Deze brief luidt onder meer als volgt:

“Op 23 april j.l. deed ik een verzoek Wet openbaarheid van bestuur (...).

De enige reactie die ik op dit schrijven mocht ontvangen, was dat mevrouw K. mij telefonisch heeft bericht dat niet zij, doch een collega een en ander zou afwerken.

Wat schetst mijn verbazing, dat ik tot op heden geen antwoord heb gekregen op mijn verzoek, noch een schrijven heb ontvangen waarbij wordt aangegeven waarom niet binnen de wet gestelde termijn wordt gereageerd op dit verzoek.

Aangezien de wettelijke termijn waarbinnen zou moeten worden gereageerd inmiddels is verstreken, zou ik gaarne van u vernemen vóór 7 juni a.s. wat de reden is waarom dit verzoek nog niet is behandeld, en herhaal ik hierbij het reeds eerder aangegeven verzoek.”

4. In reactie op verzoeksters klachtbrief van 29 mei 2002 liet de Belastingdienst bij brief van 5 juni 2002 onder meer het volgende weten:

“Op 4 juni 2002 heb ik uw brief ontvangen waarin u een klacht indient. De Belastingdienst streeft er naar om uw klacht binnen zes weken af te handelen. Wanneer dit binnen deze termijn niet mogelijk is, zal ik u hiervan, onder opgaaf van redenen, schriftelijk op de hoogte stellen.

U heeft de mogelijkheid om uw klacht mondeling toe te lichten. Indien u van deze mogelijkheid gebruik wilt maken, verzoek ik u binnen een week na dagtekening van deze brief contact op te nemen met (...).”

5. Verzoekster nam naar aanleiding van de onder 4. genoemde brief geen contact op met de Belastingdienst inzake de mogelijkheid haar klacht mondeling toe te lichten.

6. Bij brief van 26 juni 2002 werd door de Belastingdienst op verzoeksters klacht beslist. In deze brief staat onder meer het volgende vermeld:

“In uw brief van 29 mei 2002 klaagt u over het feit dat op uw verzoek Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedateerd 23 april 2002 geen tijdige uitspraak is gedaan, dan wel door de inspecteur is aangegeven waarom niet binnen de gestelde termijn kan worden geantwoord.

Ik acht uw klacht inzake deze termijnoverschrijding gegrond.

Inmiddels heb ik vastgesteld, dat per heden de beslissing op het Wob-verzoek is genomen.”

7. Bij beschikking gedateerd 26 juni 2002 werd door de Belastingdienst beslist op verzoeksters verzoek op grond van de Wob.

B. Standpunt verzoekSTER

Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder Klacht.

C. STANDPUNT BELASTINGDIENST/ONDERNEMINGEN AMSTERDAM 1

1. In reactie op de verzoeksters klacht alsmede de onderzochte gedraging conform artikel 15 Wet Nationale ombudsman (WNo) liet de Belastingdienst bij brief van 28 augustus 2002 onder meer het volgende weten:

“Feitelijke gang van zaken.

Klager treedt op als gemachtigde voor een belastingplichtige. Aan deze belastingplichtige zijn op 12 maart 2002 ex artikel 47 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) (zie Achtergrond onder 1.; N.o.) vragen gesteld omdat de inspecteur de aanwijzing heeft dat sprake is van het hebben (gehad) van tenminste één in het buitenland aangehouden bankrekening. Deze buitenlandse bankrekening is niet in de aangiften over de betreffende belastingjaren vermeld. Ook de - vermoedelijk - ontvangen rente is niet in de belastingaangiften vermeld. Belastingplichtige heeft de vragenbrief op 22 maart 2002 beantwoord. Op 9 april 2002 zijn door de inspecteur nadere vragen aan belastingplichtige gesteld.

Namens belastingplichtige reageert klager op 23 april 2002 op het nadere verzoek om inlichtingen van de inspecteur door twee brieven te sturen.

De eerste brief (nr 1028) heeft betrekking op de vermeende cautie-plicht van de inspecteur bij het stellen van schriftelijke vragen.

In de tweede brief (nr 1030) wordt met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) het verzoek gedaan "het draaiboek te overleggen waarmee de actie, inzake de buitenlandse bankrekeningen bij de KBL, wordt geleid."

Brief 1028 is op 1 juli 2002 door de inspecteur beantwoord.

Brief 1030 (het Wob-verzoek) is op 26 juni 2002 beantwoord door het geven van een afwijzende beslissing op het Wob-verzoek.

De vragen van de Nationale ombudsman (No) inzake de afhandeling het Wob-verzoek.

De eerste vraag betreft de reden waarom het verzoek om informatie niet ex artikel 6 van de Wob is behandeld. Het antwoord daarop luidt, dat de inspecteur op 24 april 2002 een schriftelijke machtiging aan klager heeft gevraagd. De door de inspecteur gevraagde schriftelijke machtiging van belastingplichtige is op 13 mei 2002 door de inspecteur ontvangen. Er is - ten onrechte - geen verdagingsbericht noch een verder vertragingsbericht inzake het Wob-verzoek verzonden.

Vraag 2: op welke datum is het Wob-verzoek ontvangen? Antwoord: op 24 april 2002.

Vraag 3 betreft de reden dat na ruim twee maanden de beschikking is afgegeven. Het antwoord hierop luidt, dat in dit specifieke geval sprake is van samenloop tussen de individuele heffing van belastingen en de algemene openbaarheid van het overheidshandelen als bedoeld in de Wob.

Ik ben van oordeel dat deze casus een geïsoleerd geval van termijnoverschrijding betreft.

In punt 4 wordt gevraagd naar de reden dat de Belastingdienst de klager niet zijn bevindingen en eventuele conclusies heeft medegedeeld waarom niet binnen de in de wet gestelde termijn is gereageerd en verdaagd. Het antwoord hierop is, dat twijfel bestond omtrent de juridische status van het 'draaiboek'. Er is sprake van een verzameling stukken, opgesteld ten behoeve van intern beraad als bedoeld in artikel 11 Wob. Binnen deze verzameling (het 'draaiboek') bevinden zich diverse stukken met persoonlijk beleidsopvattingen. Het aanvankelijk ingenomen standpunt was, dat de totale verzameling op zoveel punten analyses en persoonlijke beleidsopvattingen bevat, dat sprake is van een ondeelbaar geheel.

Vraag 5, de reden dat klager niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 6 Wob een verdagingsbericht heeft ontvangen, is beantwoord bij vraag 1.

Inmiddels heeft het Ministerie (van Financiën; N.o.) op 20 augustus 2002 besloten (...) delen van het draaiboek rekeningenproject vrij te geven (...).

Het onderzoek van de No naar de klachtbehandeling.

De klacht richt zich tegen een zuivere termijnoverschrijding een beslissing te nemen. Strikt genomen, had de Belastingdienst overeenkomstig artikel 6:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) (zie Achtergrond onder 2.; N.o.) in verbinding met artikel 9:8, lid 1 onder c Awb (zie Achtergrond, onder 2.; N.o.) de klacht buiten behandeling kunnen stellen omdat bezwaar open staat.

De Belastingdienst heeft de klachtbrief met betrekking tot de behandelduur tegelijkertijd met de inhoudelijke behandeling van het Wob-verzoek afgedaan. Omdat het horen van de klager in dit geval de afdoening van de klacht onnodig zou hebben vertraagd, is er van afgezien de klager voor een hoorgesprek uit te nodigen.

In de afdoeningsbrief als bedoeld in artikel 9:12 Awb is de verwijzing naar de externe klachtinstanties - de Commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal en de Nationale ombudsman - ten onrechte achterwege gebleven.”

2. De Belastingdienst liet op 16 september 2002 telefonisch weten dat hij in zijn afdoeningsbrief verzoekster op de hoogte had dienen te stellen van de reden(en) van de overschrijding van de behandelingsduur van artikel 6 van de Wob en het niet versturen van een verdagingsbericht.

D. Standpunt staatssecretaris van Financiën

1. In het kader van het onderzoek naar de onderzochte gedraging conform artikel 15 van de WNo deelde de Nationale ombudsman bij brief van 6 augustus 2002 onder meer het volgende aan de Minister van Financiën mee:

“Bij deze stel ik u in de gelegenheid om te reageren op hetgeen in de omschrijving van de te onderzoeken gedraging is opgenomen. Daarbij verzoek ik u aan te geven of er ten aanzien van het horen van een klager in het kader van klachtbehandeling landelijk beleid is vastgesteld en zo ja, hoe dit luidt en of u reden ziet om gezien hetgeen ik hiervoor heb aangegeven dit beleid aan te passen. Zo er geen sprake is van vastgesteld beleid, verzoek ik u aan te geven hoe de verschillende eenheden van de Belastingdienst in den lande met het horen van klagers in het kader van de klachtenprocedure omgaan.”

2. In reactie op onder meer de onderzochte gedraging liet de Staatssecretaris van Financiën bij brief van 2 september 2002 onder meer het volgende weten:

“Landelijk beleid

Er is landelijk beleid vastgesteld voor het uitvoeren van de klachtenregeling. Op 2 juli 1999 is een werkinstructie aan de eenheden van de Belastingdienst gezonden inzake de behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten.

Daarin is eveneens aandacht besteed aan het horen van de klager. Hierover is de volgende passage opgenomen:

“Zowel de klager als degene over wie wordt geklaagd moeten in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze mondeling toe te lichten. (...) Het horen kan slechts achterwege blijven indien de klacht kennelijk ongegrond is of als de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van zijn hoorrecht.”

Hieruit blijkt dat in het landelijke beleid het uitgangspunt is dat er een hoorzitting plaatsvindt, hetgeen in de terminologie van uw brief neerkomt op een “ja, tenzij”. Hiermee is invulling gegeven aan de bepalingen van artikel 9:10 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een vergelijkbare invulling is overigens eveneens gegeven aan de bepalingen van artikel 9:12.

De gedraging

In het onderhavige geval is er sprake van een klacht over de behandelingsduur van een verzoek dat is gebaseerd op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In beginsel is op deze klacht de klachtenregeling van hoofdstuk 9 Awb van toepassing. Echter een klacht hoeft niet in behandeling te worden genomen ingevolge, artikel 9:8 eerste lid, aanhef en onderdeel c Awb, indien zij betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager bezwaar had kunnen worden gemaakt. Artikel 6:2 Awb bepaalt dat, voor de toepassing van de wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep, het niet tijdig nemen van een besluit wordt gelijkgesteld met het nemen van een besluit. Hierdoor was bezwaar (en beroep) tegen de onderhavige gedraging mogelijk en had de Belastingdienst de onderhavige klacht niet in behandeling hoeven te nemen.

Nu de Belastingdienst de klachtbrief van 29 mei 2002 wel als zodanig in behandeling heeft genomen, zou, zoals u terecht stelt, de klager in de gelegenheid moeten zijn gesteld om te worden gehoord en had bij de afdoening van de klacht een verwijzing naar de externe klachtinstanties moeten plaatsvinden. Door dit niet te doen heeft de Belastingdienst strikt genomen niet juist gehandeld.

In deze situatie kan ik deze gedraging echter verklaren door de aard van de klacht. Doordat de klachtbrief van 29 mei jl. op 26 juni jl. gelijktijdig is afgedaan met het besluit inzake het Wob verzoek, was op dat moment de gedraging waarover wordt geklaagd niet meer actueel. Het beleggen van een hoorzitting zou naar mijn idee weinig aan de behandeling van de klacht, die overigens door de Belastingdienst gegrond is verklaard, hebben bijgedragen.

Zou de Belastingdienst, in plaats van het gegrond verklaren van de klacht, belanghebbende hebben laten weten dat de klacht op grond van artikel 9:8 niet in behandeling hoefde te worden genomen, dan had de Belastingdienst strikt genomen wel juist gehandeld. Het zou, gegeven het feit dat de klacht niet in behandeling hoefde te worden genomen, beter zijn geweest als de Belastingdienst richting de klager een en ander duidelijker had gecommuniceerd.”

3. Op telefonisch verzoek van de Nationale ombudsman van 16 september 2002 stuurde het Ministerie van Financiën bij e-mailbericht van dezelfde datum de passage betreffende artikel 9:12, tweede lid, Awb uit de op 2 juli 1999 aan de eenheden van de Belastingdienst gestuurde werkinstructie. Deze passage luidt als volgt:

“Verwijzing naar ‘tweede’ instantie

Iedere klachtafhandeling dient beëindigd te worden met de volgende passage.

Als u vindt dat uw klacht niet juist is afgehandeld, kunt u zich wenden tot de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal (...), de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal (...) of de Nationale ombudsman (...).

Indien u nogmaals uw klacht buiten de hierboven genoemde formele weg wilt voorleggen aan de Belastingdienst, kunt u zich wenden tot de Directeur.”

E. Nadere reactie staatssecretaris van financiën

De Nationale ombudsman liet de Staatssecretaris van Financiën bij de aanbieding van het verslag van bevindingen bij brief van 21 november 2002 weten dat hem in de afgelopen maanden was gebleken dat niet alle eenheden van de Belastingdienst bij de afhandeling van klachten de door de Staatssecretaris genoemde werkinstructie inzake de behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten (zie D. STANDPUNT VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN, onder 2. en 3.) - in het bijzonder wat betreft de onderdelen horen van de klager en de verwijzing naar een externe instantie - in acht nemen. In aanmerking genomen de afdoeningsbrief van de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 1, alsmede zeven door de Nationale ombudsman naar de Staatssecretaris gestuurde voorbeelden van afdoeningsbrieven van andere eenheden dan de bovengenoemde waarin in alle gevallen niet was voldaan aan het vereiste van artikel 9:10 Awb en in enkele gevallen niet was voldaan aan het vereiste van artikel 9:12, tweede lid, Awb, verzocht de Nationale ombudsman de Staatssecretaris een reactie te geven op de vraag of en zo ja, op welke wijze hij het zinvol acht de werkinstructie onder de aandacht van de eenheden van de Belastingdienst te brengen.

Naar aanleiding van het toegezonden verslag van bevindingen en de bovenvermelde vraag liet de Staatssecretaris bij brief van 2 januari 2003 onder meer het volgende weten:

“Met de weergave van mijn zienswijze in het door u opgestelde verslag van bevindingen in deze zaak kan ik mij vinden.

(...)

De klacht van verzoekster en de door u overgelegde voorbeelden zijn niet (geheel) afgehandeld volgens het formele kader van hoofdstuk 9 van de Awb.

Gezien het belang dat ik er aan hecht dat bij de Belastingdienst ingediende klachten op een materieel en formeel correcte wijze worden afgehandeld, zal ik de werkinstructie die ziet op de klachtbehandeling opnieuw onder de aandacht brengen van de eenheden van de Belastingdienst. Ik zal, in aanmerking genomen de reorganisatie van de Belastingdienst met ingang van 1 januari 2003, nog nader bezien op welke wijze dat zo effectief mogelijk kan gebeuren. Ik houd u daarvan op de hoogte.”

Achtergrond

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

Artikel 47

“1. Ieder is gehouden desgevraagd aan de inspecteur:

- a. de gegevens en inlichtingen te verstrekken welke voor de belastingheffing te zijnen aanzien van belang kunnen zijn;
- b. de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan - zulks ter keuze van de inspecteur - waarvan de raadpleging van belang kan zijn voor de vaststelling van de feiten welke invloed kunnen uitoefenen op de belastingheffing te zijnen aanzien, voor dit doel beschikbaar te stellen.

2. Ingeval de belastingwet aangelegenheden van een derde aanmerkt als aangelegenheden van degene die vermoedelijk belastingplichtig is, gelden, voor zover het deze aangelegenheden betreft, gelijke verplichtingen voor de derde.”

2. Algemene wet bestuursrecht (Wet van 4 juni 1992, Stb. 315)

Artikel 6:2

“Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

- a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b. het niet tijdig nemen van een besluit.”

Artikel 9:4

“1. Indien een schriftelijke klacht betrekking heeft op een gedraging jegens de klager en voldoet aan de vereisten van het tweede lid, zijn de artikelen 9:5 tot en met 9:12 van toepassing.

2. Het klaagschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht.

3. Artikel 6:5, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.”

Artikel 9:5

“Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk.”

Artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c

“Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

(...)

c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden,”

Artikel 9:10

“1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

3. Van het horen wordt een verslag gemaakt.”

Artikel 9:12

“1. Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

2. Indien vervolgens nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college, aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen, wordt daarvan bij de kennisgeving melding gemaakt.”

3. Algemene wet bestuursrecht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998, 25 837, Memorie van Toelichting,

Pag. 7-8

“8. Inhoud van het wetsvoorstel

8.1 Algemeen

(...)

Klachten kunnen steeds zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Als algemene regel geldt dat het bestuur moet zorgen voor een zorgvuldige afdoening van die klachten. Wat een zorgvuldige afdoening precies inhoudt zal van geval tot geval verschillen. Bij een mondeling of telefonisch ingediende klacht kan het geven van opheldering of het aanbieden van verontschuldigheden vaak een goede reactie zijn.

Ook bij schriftelijk ingediende klachten kan een snelle en informele wijze van behandelen resultaten hebben. Anderzijds kan het schriftelijk tot uitdrukking brengen van een klacht ook wijzen op de behoefde de zaak wat diepgaander te doen onderzoeken. Daarom is voor schriftelijke klachten die aan een aantal in artikel 9:4 opgenomen eisen voldoen (...) een procedure voorgeschreven. Ook bij die klachten geldt echter steeds dat iedere informele vorm van afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager (artikel 9:5). Het bestuursorgaan kan dus bij binnenkomst van een klaagschrift direct telefonisch contact opnemen met de klager om te trachten opheldering of genoegdoening te verschaffen. Indien de klager daarmee tevreden blijkt, is de klacht afgedaan en behoeft geen enkele procedurele stap meer te volgen. Ook in een wat verder stadium van de procedure is het steeds mogelijk tot een oplossing te komen, mits de klager daarmee genoegen neemt. De meer formele weg behoeft dan vanaf dat moment niet meer te worden gevolgd. Het kan de duidelijkheid voor de burger wel ten goede komen als hij erop wordt gewezen, dat hij recht heeft op volledige behandeling van zijn klacht, indien hij dat wenst.

Leent een schriftelijk ingediende klacht zich niet voor een meer informele afhandeling, of is de klager daarmee niet tevreden gesteld, dan zal de nu voorgestelde procedure moeten worden gevolgd, met alle waarborgen die deze de klager biedt. Daartoe biedt het wetsvoorstel een - overigens beperkt gehouden - aantal regels. Deze bepalen dat de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk wordt bevestigd, dat de klacht tijdig en door een niet bij de klacht betrokken persoon wordt afgehandeld, dat de klager wordt gehoord en dat deze een gemotiveerd antwoord ontvangt...”

Pag. 15-16

“Artikel 9:5

Een zorgvuldige klachtbehandeling beoogt een verbetering van het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en van de kwaliteit van de dienstverlening. Is er aan de klacht naar tevredenheid van de burger tegemoet gekomen, dan is er geen reden meer om de procedure verder te volgen. Daarom is in dit artikel bepaald dat in dat geval de verplichting tot het verder toepassen van de regels van deze afdeling vervalt. Het artikel beoogt daarmee bestuursorganen zoveel mogelijk ruimte te bieden voor een snelle en informele behandeling van klachten.

Van de verdere procedure kan in ieder stadium worden afgezien wanneer «naar tevredenheid van de klager» aan diens klacht tegemoet is gekomen. Die tevredenheid behoeft niet op een bepaalde wijze te blijken, maar bij onzekerheid over de vraag of zij aanwezig was moet het bestuursorgaan kunnen aantonen dat daarvan sprake was. Zij kan niet worden aangenomen louter op grond van het feit dat het bestuur zelf overtuigd was van de adequaatheid of redelijkheid van de eigen reactie op de klacht: het gaat immers om de vraag of de klager tevreden was, en niet of hij naar het oordeel van het bestuursorgaan tevreden had behoren te zijn. Teneinde te voorkomen dat verschil van mening hierover eerst veel later blijkt, kan het verstandig zijn dat het bestuursorgaan de klager schriftelijk meedeelt er vanuit te gaan dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld. Indien de klager niet tevreden blijkt over de meer informele afhandeling van zijn klacht, zal deze klacht overeenkomstig dit hoofdstuk verder moeten worden afgehandeld. Een verplichting tot schriftelijke bevestiging door het bestuursorgaan leidt naar ons oordeel tot onnodige bestuurslasten en is daarom niet opgenomen.”

pag. 19 - 21

"Artikel 9:10

Dit artikel bevat het beginsel van hoor en wederhoor. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daarvan uit (zie bijv. het rapport van de Nationale ombudsman van 30 juni 1989, AB 1990, m.nt. P.A.M. Mevis).

Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is even goed in staat zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en

wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te reageren.

Wij hebben ervan afgezien de gang van zaken tijdens het horen uitvoerig vast te leggen. Klachten kunnen immers onderling sterk verschillen. Zo is het aan het bestuursorgaan overgelaten om te beoordelen of het gewenst is de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in elkaars aanwezigheid te laten horen. In dit artikel is volstaan met een aantal minimumeisen waaraan voldaan moet worden.

Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. Dat kan in ieder geval indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Daarmee wordt aangesloten bij artikel 7:3, onder c Awb. De klager kan schriftelijk en/of mondeling, waaronder ook telefonisch wordt verstaan, laten weten dat hij afziet van zijn recht te worden gehoord. Mocht uit deze verklaring blijken dat inmiddels naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, dan kan dat leiden tot toepassing van artikel 9:5. Twijfelt het bestuursorgaan ondanks de verklaring van de klager over het al dan niet horen, dan doet het er goed aan toch tot horen over te gaan.

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten.

Telefonisch horen is niet zonder meer uitgesloten, maar dient met de nodige zorgvuldigheid plaats te vinden. Het is alleen mogelijk indien er in overleg met de klager toe wordt besloten. Indien het bestuursorgaan telefonisch horen toereikend vindt dient het daarover met de klager overeenstemming te bereiken. In de meeste gevallen zal dit betekenen dat de klager telefonisch wordt benaderd met de vraag of hij van een hoorzitting zou willen afzien. Daarbij dient benadrukt te worden dat de klager altijd de keuze heeft een hoorzitting te laten beleggen. Ziet de klager af van een hoorzitting, dan zal het horen in een later telefoongesprek kunnen plaatsvinden. Zo'n tweede gesprek zal in de regel nodig zijn om de klager de gelegenheid te geven zich voor te bereiden.

Ook van het telefonisch horen dient een verslag te worden opgemaakt.

(...)

Ten slotte moet worden gewezen op de situatie van in het buitenland verblijvende klagers. Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden kan het voorkomen dat de klager moeilijk bereikbaar of traceerbaar is. In die situaties kan er sprake zijn van een overmachtsituatie

waarin van het bestuursorgaan niet kan worden verwacht om de klager (in persoon) te horen. In dergelijke overmachtsituaties moet ernaar worden gestreefd de klager op enigerlei wijze te horen, maar is enige flexibiliteit noodzakelijk"

4. Wet openbaarheid van bestuur (Wet van 31 oktober 1991, Stb. 703)

Artikel 6

"Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker."

5. Welke rechten heeft u bij de Belastingdienst (brochure van de Belastingdienst, uitgave: juli 2000)

"5 Wat kunt u doen als u een klacht heeft?

(...)

5.2. Hoe dient u een klacht in?

U dient een klacht in bij de eenheid van de Belastingdienst waarover u een klacht heeft. Uw klacht kunt u adresseren aan het "Hoofd van de eenheid". Vermeld op de envelop "Klacht".

In uw brief kunt u aangeven dat u uw klacht in een gesprek wilt toelichten.

(...)

5.4. Wat kunt u doen als u het niet eens bent met de afhandeling van uw klacht?

Als u vindt dat uw klacht niet juist is afgehandeld, kunt u zich wenden tot de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal of de Nationale ombudsman. (...)"