



Rapport

Datum: 3 november 2004
Rapportnummer: 2004/426

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Belastingdienst/Holland Midden/kantoor Leiden zijn op 15 april 2003 ingediende bezwaarschrift tegen de definitieve aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 2000 heeft afgehandeld. Met name klaagt verzoeker er over dat de Belastingdienst:

1. de toezegging in de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift van 14 mei 2003 niet is nagekomen dat indien niet binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift (28 april 2003) op het bezwaarschrift zou zijn beslist verzoeker hiervan, onder opgave van redenen, op de hoogte zou worden gesteld;
2. niet binnen een jaar na het indienen van het bezwaarschrift daarop uitspraak heeft gedaan.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de gedane toezegging

1. Het vertrouwensvereiste impliceert onder meer dat een bestuursorgaan gewekte verwachtingen over het tijdstip van afhandeling van een bezwaarschrift dient te honoreren.
2. Verzoeker klaagt er over dat de Belastingdienst/Holland Midden/kantoor Leiden (hierna: de Belastingdienst) de door hem gedane toezegging in de ontvangstbevestiging, gedateerd 14 mei 2003, van verzoekers bezwaarschrift gericht tegen de definitieve aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen over het jaar 2000 niet is nagekomen. De toezegging hield in dat indien niet binnen zes weken na ontvangst op het bezwaarschrift zou zijn beslist verzoeker hiervan, onder opgave van redenen, op de hoogte zou worden gesteld. Het bezwaarschrift was gedateerd 15 april 2003. De Belastingdienst liet in de ontvangstbevestiging weten het bezwaarschrift op 28 april 2003 te hebben ontvangen.
3. Zoals de Belastingdienst heeft erkend, heeft hij zijn toezegging in de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift niet gestand gedaan. De reden die de Belastingdienst hiervoor heeft gegeven, te weten de grote hoeveelheid door hem te behandelen bezwaarschriften in samenhang met de beschikbare behandelcapaciteit en de complexiteit van een flink aantal van de ingediende bezwaarschriften, vormt voor het niet nakomen van de toezegging weliswaar een verklaring, maar is jegens verzoeker geen rechtvaardiging.

Door in dit geval de gewekte verwachting over het tijdstip van afhandeling van het bezwaarschrift niet te honoreren en verzoeker daarover niet te informeren, heeft de Belastingdienst gehandeld in strijd met het vertrouwensvereiste.

De onderzochte gedraging is op dit onderdeel niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de behandelingsduur

1. Het voortvarendheidsvereiste impliceert dat een bestuursorgaan bezwaarschriften in beginsel dient af te handelen binnen de daarvoor gestelde termijnen. In artikel 6.2.7 Voorschrift Algemene wet bestuursrecht 1997 (Voorschrift Awb 1997; zie Achtergrond, onder 2.) is bepaald dat de hoofdregel is dat de Belastingdienst een bezwaarschrift afhandelt binnen een termijn van zes weken en dat hij alleen in uitzonderingsgevallen een beroep zal doen op de maximale termijnen voor de afhandeling van een bezwaarschrift uit artikel 25 Algemene wet inzake rijksbelastingen (zie Achtergrond, onder 3.).

2. Verzoeker klaagt er over dat de Belastingdienst niet binnen een jaar na het indienen van het bezwaarschrift daarop uitspraak heeft gedaan.

3. De Belastingdienst heeft erkend niet binnen een jaar na ontvangst van het bezwaarschrift daarop uitspraak te hebben gedaan. Als oorzaak hiervoor verwijst de Belastingdienst naar hetgeen hierboven onder I.3. als reden staat weergegeven. In aanvulling hierop berichtte de Belastingdienst dat zijn beleid structureel gericht is op de behandeling van bezwaarschriften binnen zes weken. Gedurende de eerste zes maanden van 2004 was 79 procent van de 5.728 door hem afgedane bezwaarschriften binnen zes weken afgedaan, aldus de Belastingdienst.

Op 19 oktober 2004 berichtte de Belastingdienst de Nationale ombudsman dat tot op dat moment nog geen beslissing was genomen op het bezwaarschrift. Als reden hiervoor werd gegeven dat er vanaf 10 juni 2004 briefwisseling over het bezwaarschrift heeft plaatsgevonden tussen verzoeker en de Belastingdienst.

4. In het geval van verzoeker is geen reden om te stellen dat er sprake is van een uitzonderingssituatie als bedoeld in artikel 6.2.7 Voorschrift Awb 1997. Door de behandeling van het bezwaarschrift niet te laten plaatsvinden binnen de daarvoor gestelde termijnen in artikel 6.2.7 Voorschrift Awb 1997 heeft de Belastingdienst in strijd gehandeld met het vereiste van voortvarendheid.

De door de Belastingdienst genoemde oorzaak van het niet behandelen binnen de gestelde termijnen is van interne aard. Zij vormt weliswaar een verklaring voor de ontstane vertraging, maar zij is jegens verzoeker niet toereikend als rechtvaardiging.

Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging tevens niet behoorlijk. Dit oordeel is aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

5. Ten overvloede wordt het volgende overwogen.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt onder andere in dat indieners van bezwaarschriften door het betreffende bestuursorgaan tussentijds actief en

adequaat dienen te worden geïnformeerd over de stand van zaken en de behandelingsduur van de door hen ingediende bezwaarschriften. In artikel 6.2.7 Voorschrift Awb 1997 is onder meer bepaald dat indien de Belastingdienst niet binnen zes weken (of binnen zes weken verlengd met de periode gedurende welke beslistermijn is opgeschort) op het bezwaarschrift beslist hij de beslistermijn met ten hoogste vier weken kan verlengen. Hij dient hiervan schriftelijk mededeling aan de belanghebbende te doen. In overleg met de belanghebbende is eventueel verder uitstel mogelijk.

6. De Belastingdienst liet weten verzoeker na het versturen van de ontvangstbevestiging geen mededeling te hebben gedaan over het verstrijken van de streeftermijn van zes weken voor het behandelen van het bezwaarschrift. Hij wees er echter op dat dit in verzoekers geval een incident is geweest.

7. Door verzoeker niet te informeren over de stand van zaken en de behandelingsduur van zijn bezwaarschrift heeft de Belastingdienst gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Holland Midden/kantoor Leiden, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Financiën, is ten aanzien van het klachtonderdeel inzake de gedane toezegging gegrond vanwege strijd met het vertrouwensvereiste, alsmede op het punt van de behandelingsduur vanwege strijd met het voortvarendheidsvereiste.

AANBEVELING

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven te bevorderen dat de Belastingdienst/Holland Midden met de nodige voortvarendheid de van hem te verwachten handelingen verricht die leiden tot de afhandeling van het bezwaarschrift.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat de Belastingdienst/Holland Midden/kantoor Leiden naar aanleiding van het onderzoek door de Nationale ombudsman het Managementteam van deze regio-eenheid zal vragen zodanige maatregelen te treffen dat alle bezwaarschriften binnen de in artikel 6.2.7 Voorschrift Algemene wet bestuursrecht 1997 genoemde termijnen worden afgedaan. In aansluiting hierop liet de Belastingdienst weten dat dit derhalve tevens een onverkorte naleving inhoudt van de verplichting om indieners van bezwaarschriften die niet binnen de initiële termijn van zes weken afgedaan kunnen worden, tijdig op de voorgeschreven wijze daarover te informeren.

Bij brief van 2 december 2004 informeerde de staatssecretaris van Financiën de Nationale ombudsman over de wijze van opvolging van de aanbeveling. Op 28 december 2004 heeft de Belastingdienst de beslissing op het desbetreffende bezwaarschrift genomen.

Onderzoek

Op 14 juni 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 11 juni 2004, van de heer A. te Hillegom, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Holland Midden/kantoor Leiden.

Verzoeker had zich al eerder, bij brief van 11 augustus 2003, tot de Nationale ombudsman gewend. Zijn verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste als neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, zodat het niet in onderzoek werd genomen.

Naar aanleiding van verzoekers verzoekschrift van 11 juni 2004 werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Financiën, een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Holland Midden verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Voorts werd een aantal specifieke vragen gesteld.

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

Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de Belastingdienst/Holland Midden gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Met dagtekening 19 maart 2003 ontving verzoeker van de Belastingdienst/Holland Midden/kantoor Leiden (hierna: de Belastingdienst) een definitieve aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen over het jaar 2000.
2. Bij brief van 15 april 2003 maakte verzoeker bezwaar tegen de aanslag.
3. De Belastingdienst bevestigde bij brief van 14 mei 2003 de ontvangst van het bezwaarschrift. Hij liet weten het bezwaarschrift op 28 april 2003 ontvangen te hebben.

Voorts deelde de Belastingdienst mee dat hij er naar streefde om volgens de Algemene wet bestuursrecht te werken. Dit betekende dat hij in beginsel binnen zes weken op het bezwaarschrift zou beslissen. Wanneer binnen deze termijn geen uitspraak zou zijn gedaan, zou hij verzoeker hiervan, onder opgaaf van redenen, op de hoogte stellen, aldus de Belastingdienst.

4. In reactie op een op 8 oktober 2003 naar de Belastingdienst gestuurde klacht over onder meer de behandelingsduur van het bezwaarschrift liet de Belastingdienst verzoeker bij afdoeningsbeslissing van 9 juni 2004 onder meer het volgende weten:

"Alhoewel de in de Algemene wet bestuursrecht bepaalde termijn van zes weken voor de behandeling van een bezwaarschrift nog niet van toepassing is op de behandeling van fiscale bezwaarschriften, streven wij wel naar een afdoening binnen genoemde termijn. Helaas blijkt dit niet altijd mogelijk. De grote hoeveelheid te behandelen bezwaarschriften in relatie tot de beschikbare behandelcapaciteit en de complexiteit van een flink aantal van de ingediende bezwaarschriften maken dat de door ons nagestreefde behandeltermijn van zes weken ruimschoots overschreden wordt. Dit is helaas ook het geval bij de behandeling van uw bezwaarschrift tegen de aanslag inkomstenbelasting en premieheffing over het jaar 2000. Ik heb van de behandelend ambtenaar begrepen dat uw meergenoemde bezwaar inmiddels daadwerkelijk in behandeling is en dat u op een zeer korte termijn een bericht tegemoet kunt zien."

5. Bij brief van 10 juni 2004 stelde de Belastingdienst verzoeker naar aanleiding van het bezwaarschrift enkele vragen en maakte enige opmerkingen. De Belastingdienst verzocht verzoeker binnen drie weken na dagtekening van deze brief te reageren. Indien verzoeker nog gehoord wenste te worden, werd hem verzocht daarover telefonisch contact op te nemen met de Belastingdienst voor het maken van een afspraak, aldus de Belastingdienst.

B. Standpunt verzoeker

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

C. Standpunt Belastingdienst/holland midden

In reactie op de klachtsamenvatting en de daarbij behorende vragen berichtte de Belastingdienst/Holland Midden de Nationale ombudsman bij brief van 3 augustus 2004 onder meer als volgt:

"In mijn brief aan klager van 09 juni 2004 heb ik reeds aangegeven dat de grote hoeveelheid te behandelen bezwaarschriften in samenhang met de beschikbare behandelcapaciteit en de complexiteit van een flink aantal van de ingediende bezwaarschriften maakt dat de door ons nagestreefde behandeltermijn van zes weken in dit geval ruimschoots is overschreden. Dit is ook de reden geweest dat aan klager niet een

schriftelijke mededeling overeenkomstig het bepaalde in punt 6.2.7. Voorschrift Algemene wet bestuursrecht 1997 (zie Achtergrond onder 2.; N.o.) is gedaan.

Het feit dat in casu vorengenoemde mededeling achterwege is gebleven is een incident. Het beleid van de Belastingdienst Holland-Midden is structureel gericht op behandeling van bezwaarschriften binnen de termijn van zes weken. In die gevallen waarin dit niet mogelijk blijkt ontvangt de indiener van het bezwaarschrift schriftelijk mededeling dat en waarom het bezwaarschrift niet binnen de genoemde termijn kan worden behandeld. Voorts heb ik vastgesteld dat in casu de termijn van een jaar is overschreden zonder toestemming door of vanwege de minister van Financiën zoals bepaald in meergenoemd punt 6.2.7. van het Voorschrift Algemene wet bestuursrecht 1997.

In uw brief vraagt u tot slot om een cijfermatige onderbouwing van de stelling dat de door mij nagestreefde behandeltermijn in een aantal gevallen wordt overschreden als gevolg van een combinatie van de grote hoeveelheid bezwaarschriften, de complexiteit en de beschikbare behandelcapaciteit. Gedurende de eerste zes maanden van dit jaar zijn in de twee winstunits van kantoor Leiden 5.728 bezwaarschriften afgedaan en zijn er nog 2.227 onderhanden. Van de in deze periode afgedane bezwaarschriften is 79% binnen de AWB (Algemene wet bestuursrecht; N.o.) - termijn afgedaan. Binnen de twee winstunits van kantoor Leiden zijn gemiddeld 30 medewerkers belast met de werkstroom inkomstenbelasting: vooroverleg, aanslagregeling, bezwaarschriften en beroepsprocedures. Effectief wordt gemiddeld 8 fte aan de behandeling van bezwaarschriften besteed, welk aantal gedurende het jaar kan wisselen in verband met ziekte en te stellen prioriteiten. De complexiteit van de bezwaarschriften van winstgenieters is naar de aard van de aan de orde zijnde problematiek doorgaans groter dan de bezwaarschriften van niet-winstgenieters.

Ik hecht er tegelijkertijd aan op te merken, dat de onderwerpelijke klacht en de door u gestelde vragen mij aanleiding geven nog eens kritisch te kijken naar de behandelingsduur van de bezwaarschriften, omdat het beleid erop gericht is het bepaalde in punt 6.2.7 van het Voorschrift Algemene wet bestuursrecht 1997 'onverkort na te leven. In de door Holland-Midden gehanteerde modeltekst voor de initiële ontvangstbevestiging wordt ook expliciet melding gemaakt van een nader bericht ingeval de termijn van zes weken verlengd moet worden.

Ik zal de leidinggevenden binnen Holland-Midden vragen zodanige maatregelen te treffen dat alle bezwaarschriften binnen de in punt 6.2.7. van het Voorschrift Algemene wet bestuursrecht 1997 genoemde termijnen worden afgedaan. Dit houdt derhalve tevens een onverkorte naleving in van de verplichting om de indieners van bezwaarschriften die niet binnen de initiële termijn van zes weken afgedaan kunnen worden, tijdig op de voorgeschreven wijze daarover te informeren."

D. NADERE REACTIE BELASTINGDIENST/HOLLAND MIDDEN

Naar aanleiding van het toegezonden verslag van bevindingen liet de Belastingdienst/Holland Midden op 3 september 2004 telefonisch aan de Nationale ombudsman weten dat nog niet op verzoekers bezwaarschrift was beslist. Sinds 10 juni 2004 had meermalen met verzoeker correspondentie over het bezwaarschrift plaatsgevonden, aldus de Belastingdienst.

In aansluiting hierop berichtte de Belastingdienst de Nationale ombudsman op 19 oktober 2004 telefonisch dat tot op dat moment nog geen beslissing was genomen op het bezwaarschrift. Als reden hiervoor werd gegeven dat er nog steeds briefwisseling plaatsvond tussen verzoeker en de Belastingdienst over het bezwaarschrift.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:10

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen worden geschaad of ermee instemmen."

2. Voorschrift Algemene wet bestuursrecht (Besluit van 21 juli 1997 van de staatssecretaris van Financiën, Stcrt. 138)

Artikel 6.2.7

"Voor de afdoening van bezwaarschriften geldt, dat deze in beginsel binnen de termijnen van de Awb (Algemene wet bestuursrecht; N.o.) (artikel 7:10 Awb) worden afgehandeld. De hoofdregel daarbij is dat de inspecteur binnen zes weken aan ontvangst van het bezwaarschrift uitspraak doet. (...) Kan de inspecteur niet binnen zes weken (...) op het bezwaarschrift beslissen dan kan hij de beslistermijn met ten hoogste vier weken verlengen.

Hij doet hiervan schriftelijk mededeling aan belanghebbende. In overleg met belanghebbende is verder uitstel mogelijk.

De Awr (Algemene wet inzake rijksbelastingen; N.o.) (artikel 25) geeft de inspecteur formeel een beslistermijn van één jaar met de mogelijkheid deze termijn - met schriftelijke toestemming van of vanwege de minister - met maximaal één jaar te verlengen. Van deze mogelijkheid maakt de Belastingdienst alleen in uitzonderingsgevallen gebruik. Hierbij kan worden gedacht aan massaal ingediende bezwaarschriften, waarover de Belastingdienst nog geen definitief standpunt heeft ingenomen of indien belanghebbende weigert mee te werken aan een voortvarende afhandeling van zijn bezwaarschrift.

Omdat de beslistermijn voor bezwaarschriften formeel is bepaald op één jaar kan belanghebbende geen beroep instellen wegens het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift als de inspecteur de termijn(en) van artikel 7:10 Awb niet realiseert..."

3. Algemene wet inzake rijksbelastingen

Artikel 25, eerste en twee lid

"1. In afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht doet de inspecteur binnen een jaar na ontvangst van het bezwaarschrift uitspraak daarop.

2. In afwijking van artikel 7:10, derde lid, eerste volzin, van de Algemene wet bestuursrecht kan de inspecteur met schriftelijke toestemming van Onze Minister de uitspraak voor ten hoogste een jaar verdagen."