



Rapport

Datum: 8 januari 2007

Rapportnummer: 2007/002

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Belastingdienst/Randmeren niet heeft gereageerd op een door hem (als sociaal raadsman optredend voor een zijner cliënten) ingediend verzoek om een betalingsregeling en heeft nagelaten dat verzoek door te zenden naar de bevoegde functionaris. Voorts klaagt hij er over dat genoemde dienst zijn klacht ter zake buiten behandeling heeft gelaten en dat die dienst zich niet coöperatief heeft opgesteld in het kader van het zoeken naar een oplossing voor het betalingsprobleem van de desbetreffende cliënt.

Beoordeling

Bevindingen

1. Op 6 februari 2006 wendde verzoeker zich namens één van zijn cliënten (een gezin dat rond moet komen van een bijstandsuitkering) schriftelijk tot de Belastingdienst/Randmeren met het verzoek alsnog akkoord te gaan met het voorstel de openstaande belastingschuld van € 1.784 in maandelijkse termijnen van € 60 te betalen. Een eerder zelfde voorstel van verzoekers cliënt was op 19 januari 2006 afgewezen. Daarnaast vroeg verzoeker de voorlopige teruggave over 2006 (de kinderkorting) te verrekenen met de belastingschuld.

2. Nadat cliënt een dwangbevel had ontvangen, wendde verzoeker zich bij brief van 20 april 2006 opnieuw tot de Belastingdienst, nu met de klacht dat de Belastingdienst nog niet had gereageerd op het op 6 februari 2006 gedane voorstel. Verzoeker verzocht de Belastingdienst alsnog akkoord te gaan met dat voorstel en liet weten een tweede voorstel - waartoe de Belastingdienst zijn cliënt geadviseerd had in contacten nadat het dwangbevel was uitgebracht - voorbarig te vinden. Verder verzocht hij de Belastingdienst de kosten van het dwangbevel niet op cliënt te verhalen omdat cliënt in afwachting was van een reactie op het namens hem op 6 februari 2006 gedane voorstel.

3. Op 24 mei 2006 reageerde de Belastingdienst als volgt op verzoekers brief van 20 april 2006:

“...Er is voor de verschuldigde aanslag al op 10 juni 2004 door of namens (de cliënt van verzoeker; N.o.) een verzoek om een betalingsregeling ingediend. Dat verzoek is afgewezen omdat het een betalingsvoorstel bevatte dat een periode van langer dan 12 maanden bestreek. En daarmee past het voorstel niet binnen het geldende invorderingbeleid. Vervolgens is er begin oktober 2004 afwijzend beslist op een verzoek om kwijtschelding. Beide beslissingen heeft uw cliënt niet verder bestreden.

Vervolgens ligt de zaak een geruime periode stil totdat op 23 december 2005 weer een aanmaning door de ontvanger in Lelystad is verzonden. De reactie van de kant van uw

cliënt bestond uit het wederom indienen van een verzoek om een betalingsregeling (in januari 2006 ontvangen), welk verzoek door de ontvanger op 19 januari weer werd afgewezen onder verwijzing naar de eerdere afwijzing van juni 2004.

Daarna heeft u in een brief van 6 februari 2006 opnieuw aandacht voor deze kwestie gevraagd. Deze brief is niet (meer) beantwoord, omdat tegen een beslissing van de ontvanger beroep open staat bij de directeur van de Belastingdienst Utrecht/Gooi. En nu in uw brief geen nieuwe elementen werden aangedragen, kon de ontvanger zich op het standpunt stellen dat hij niet opnieuw een beslissing hoefde te nemen. Dat is ook de reden dat ik - op grond van de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht - uw klacht buiten behandeling laat...”

4. Daarop wendde verzoeker zich op 9 juni 2006 tot de Nationale ombudsman. Verzoeker liet onder meer weten van mening te zijn dat indien hij zijn brief als beroepschrift had moeten richten tot de directeur van de Belastingdienst Utrecht/Gooi, het voor de hand had gelegen dat de Belastingdienst die brief had doorgezonden dan wel hem op de beroepsmogelijkheid had gewezen. Voorts bracht hij naar voren dat de Belastingdienst sowieso enige reactie had behoren te geven al was het maar met als inhoud dat er al twee keer afwijzend was beslist en dat zijn brief geen aanleiding vormde om dat standpunt te herzien. Verder stelde hij dat het niet zo kan zijn dat de Belastingdienst een instantie als die waarvoor hij optreedt (Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland) alleen op brieven en verzoeken antwoordt als er niet eerder over de kwestie is gecorrespondeerd. Hij wees er daarbij op dat de Belastingdienst veel mensen naar een instantie als MDF verwijst. Daarnaast bracht hij naar voren dat naar zijn mening de Belastingdienst in coöperatieve zin tekort was geschoten nu hij bij zijn voorstel had aangegeven dat dat het hoogst haalbare was en de Belastingdienst zonder met een ander reëel voorstel te komen het voorstel had verworpen. Tijdens het onderzoek liet verzoeker nog weten dat hij van een bestuursorgaan een reactie verwacht als hij een verzoek doet en niet dat een dergelijk verzoek zonder meer wordt gearhiveerd.

5. De Belastingdienst liet op 24 augustus 2006 onder meer het volgende aan de Nationale ombudsman weten:

“Heeft de ontvanger te Lelystad voldaan aan zijn doorzendplicht?”

Of de ontvanger bij het beoordelen van de brief van gemachtigde van 6 februari 2006 zich in voldoende mate bewust is geweest van de door u genoemde bepalingen op het gebied van doorzending van correspondentie (artikel 6:15 Awb, artikel 6.1.4 Voorschrift Algemene wet bestuursrecht en artikel 25, § 1, onder 23 Leidraad Invordering 1990; N.o.), kan ik uit het dossier niet opmaken.

Dat heeft ook daarmee te maken dat aan de beantwoording van de gestelde vraag mijns inziens twee kanten zitten.

Enerzijds zou - bij oppervlakkige en rechtlijnige beschouwing - de ontvanger de brief van klager wellicht als beroepschrift hebben kunnen aanmerken. Als hij dat had gedaan zou doorzending op zijn plaats zijn geweest.

Aan de andere kant is de tekst van die brief van 6 februari 2006 toch ook weer niet zo duidelijk dat die conclusie onmiddellijk getrokken moest worden. Daar komt nog bij dat in dit geval de brief door een gemachtigde is geschreven die wel vaker met dit bijltje hakt. Van deze gemachtigde mocht de ontvanger redelijkerwijs verwachten dat hij de juiste weg zou bewandelen en dusdoende - als hij althans met zijn geschrift van 6 februari 2006 de bedoeling had om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen - zijn brief aan de juiste instantie zou hebben toegezonden.

Nu dit niet is gebeurd zou daar - als het ware a contrario - de conclusie uit kunnen worden getrokken dat gemachtigde er bewust voor heeft gekozen om nogmaals schriftelijk bij de ontvanger te Lelystad aandacht te vragen voor de problematiek van zijn cliënt. Dat de ontvanger hier, gezien de al vanaf medio 2004 lopende voorgeschiedenis, op dat moment niet meer op heeft gereageerd is naar mijn oordeel te begrijpen.

Het antwoord op uw eerste vraag is duidelijk. Of u op basis van mijn antwoord aan dit onderdeel van de klacht de kwalificatie "gegrond" wilt verbinden, laat ik aan uw oordeel over.

Bovenstaand antwoord op uw tweede vraag gaat er vooral over of de ontvanger terecht niets meer heeft gedaan met gemachtigde's brief van 6 februari 2006. Ik ben van oordeel dat de handelwijze van de ontvanger verdedigbaar is en kom derhalve tot de conclusie dat op dit punt de nadere klacht niet gegrond is.

Dan kom ik nu toe aan bespreking van die elementen uit uw brief die naar mijn idee ook nog behandeling behoeven.

Heeft de ontvanger zich niet coöperatief opgesteld en is de klacht daarover terecht buiten behandeling gelaten?

In uw klachtformulering geeft u als opvatting van verzoeker weer dat de Belastingdienst zich niet coöperatief zou hebben opgesteld bij de inhoudelijke behandeling van de verzoeken om een betalingsregeling c.q. het verzoek om kwijtschelding.

In feite dient dit klachtdeel naar mijn oordeel op grond van de bepalingen van de AWB buiten behandeling te blijven. Dat was dan ook de conclusie in mijn brief van 24 mei 2006. Ik heb geen aanleiding die conclusie te herzien.

Wel wil ik daarover nog het volgende opmerken.

De ontvanger heeft een- en andermaal aan belastingschuldige en/of aan zijn gemachtigde laten weten dat volgens het geldende invorderingsbeleid betaling binnen een bepaalde termijn moest geschieden. Daarvan kan niet afgeweken worden. De ontvanger heeft consequent en op basis van het geldende invorderingsbeleid, de voorstellen om een betalingsregeling en ook het verzoek om kwijtschelding die door of namens belastingschuldige zijn gedaan, als onvoldoende c.q. niet voor inwilliging vatbaar, afgewezen.

Tegen deze beslissingen hebben rechtsmiddelen open gestaan.

Ik zie daarom, in het licht van de bepalingen van de AWB, enerzijds niet in wat er onjuist is geweest aan het door mij buiten behandeling laten van de klacht.

Anderzijds heb ik de stellige overtuiging dat er, als de klacht wel inhoudelijk door mij zou zijn beoordeeld, de kwalificatie "ongegrond" uit de bus was gerold. Ik had en heb namelijk geen enkele aanwijzing dat de ontvanger, door overeenkomstig het geldende invorderingsbeleid te handelen, zich onbehoorlijk zou hebben gedragen.

(...)

Maatregel en/of actie te verwachten?

Meer in zijn algemeenheid heb ik, gezien het bovenstaande, geen aanleiding in te grijpen in het beleid van de ontvanger van mijn kantoor in Lelystad. Wel zal ik - wellicht ten overvloede - nog eens de aandacht vestigen op de bepalingen rondom de doorzendverplichting.

In dit specifieke geval behoeft ik naar mijn oordeel geen actie te ondernemen. De ontvanger meldde mij (naar de stand van 11 augustus jl.) dat er in de maanden mei t/m juli 2006 van de oorspronkelijk openstaande belastingschuld een bedrag van € 531 is afgelost door middel van een verrekening en dat er een viertal betalingen tot een totaal bedrag van € 567 is binnen gekomen. Er resteert dan op 11 augustus 2006 nog een belastingschuld van € 686. Ik ga ervan uit dat belastingschuldige tot betaling van dat bedrag overgaat c.q. dat de invordering daarvan verder door de ontvanger van mijn kantoor in Lelystad ter hand zal worden genomen. “

Beoordeling

I. Ten aanzien van het niet reageren op verzoekers brief van 6 februari 2006

1. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

2. In de aan verzoeker gerichte brief van 24 mei 2006 heeft de Belastingdienst meegedeeld dat zijn brief van 6 februari 2006 niet (meer) is beantwoord, omdat tegen een beslissing van de ontvanger op een verzoek om een betalingsregeling beroep openstaat bij de directeur van de Belastingdienst Utrecht-Gooi.

3. Die mededeling is, waar het gaat om het openstaan van beroep, correct. Het is echter niet correct dat dit pas aan verzoeker is meegedeeld nadat hij bij brief van 20 april 2006 over het uitblijven van een reactie op zijn eerste brief een klacht had ingediend.

4. Los van de vraag hoe de brief van verzoeker van 6 februari 2006 kon/kan worden opgevat, mag namelijk zonder meer van een bestuursorgaan worden verwacht dat het in beginsel op enigerlei wijze reageert op een (schriftelijk) verzoek, al was het maar met een met redenen omklede mededeling dat daarop niet wordt ingegaan. Door niet te reageren op verzoekers brief van 6 februari 2006 heeft de Belastingdienst dan ook gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging op dit punt is niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het niet doorzenden van verzoekers brief van 6 februari 2006 als beroepschrift

1. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.

2. In de Algemene wet bestuursrecht (artikel 6:15), het voor de Belastingdienst toepasselijke Voorschrift Algemene wet bestuursrecht en de Leidraad Invordering 1990 (zie Achtergrond) zijn diverse bepalingen opgenomen betreffende het doorzenden van bij een onbevoegd orgaan of onbevoegde eenheid ingediende correspondentie.

Zonder uitzondering zijn die bepalingen imperatief gesteld, zodat het een bestuursorgaan of daaronder vallende eenheid niet vrij staat daar naar eigen inzicht al dan niet invulling aan te geven.

Dat impliceert dat bij twijfel over de aard van een geschrift, en gegeven een beroepsgang als de onderhavige, het niet aan de niet bevoegde geadresseerde is ter zake een standpunt in te nemen, maar aan de instantie die uiteindelijk ter zake het laatste woord toekomt.

3. In dit geval heeft de ontvanger - mede door de brief zonder enige reactie te laten - impliciet het standpunt ingenomen dat de aan hem gerichte brief niet te beschouwen is als een beroepschrift.

Het is niet onbegrijpelijk dat de Belastingdienst het standpunt heeft ingenomen dat niet evident is dat verzoekers brief van 6 februari 2006 had moeten worden beschouwd als een

beroepschrift tegen de eerdere beslissing van de ontvanger. De brief hield namelijk niet in dat die beslissing (duidelijk) ter discussie werd gesteld, maar “slechts” dat een eerder gedaan betalingsvoorstel werd herhaald.

4. Gelet op de toepasselijke regelgeving en op het feit dat de ontvanger in het jaar 2004 al tweemaal met verzoeken in deze sfeer (ingediend door verzoekers cliënt zelf) was geconfronteerd, had hij - ook al kan de Belastingdienst worden gevolgd in de opmerkingen betreffende de aard van het verzoek en het feit dat dit nu was ingediend door een naar verondersteld mag worden ervaringskundige gemachtigde - toch het zekere voor het onzekere moeten nemen door het verzoek als beroepschrift door te zenden aan de directeur van de Belastingdienst Utrecht-Gooi. Door dit niet te doen heeft de Belastingdienst gehandeld in strijd met het vereiste van fair play. Overigens had de ontvanger ook eerst bij verzoeker kunnen navragen wat zijn bedoeling was.

Ook op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van het buiten behandeling laten van verzoekers klacht

1. Het beginsel van fair play houdt onder meer in dat als een burger een klacht indient over een gedraging van een bestuursorgaan, het bestuursorgaan de klacht ook inhoudelijk dient te behandelen, tenzij zich daartoe formele beletselen voordoen.

2. De leden één en twee van artikel 9:8 Awb bevatten een limitatieve opsomming van de gronden waarop een bestuursorgaan kan besluiten om een klacht niet te behandelen.

Gelet op de brief van de Belastingdienst van 24 mei 2006 is het duidelijk dat het niet in behandeling nemen van verzoekers klacht gegrond is op artikel 9:8, eerste lid, onder d Awb (een gedraging waartegen door klager beroep kan of kon worden ingesteld).

3. Verzoeker klaagde in zijn brief van 20 april 2006 echter niet over de inhoud van een beslissing waartegen beroep openstond. Hij klaagde erover dat niet was gereageerd op zijn brief van 6 februari 2006. Er was geen formeel beletsel om deze klacht in behandeling te nemen. Door verzoekers klacht van 20 april 2006 buiten behandeling te laten heeft de Belastingdienst dan ook gehandeld in strijd met het vereiste van fair play.

De onderzochte gedraging op dit punt is evenmin behoorlijk.

IV. Ten aanzien van de opstelling van de Belastingdienst jegens het betalingsprobleem van verzoekers cliënt

1. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

2. Door verzoeker is niet weersproken dat de door de Belastingdienst genomen afwijzende beslissingen op de eerder door verzoekers cliënt ingediende verzoeken om een betalingsregeling dan wel kwijtschelding in overeenstemming zijn met het invorderingsbeleid.

3. Het is de taak van de Belastingdienst om in voorkomende gevallen te bezien of een door een burger gedaan betalingsvoorstel past binnen het invorderingsbeleid. Is een voorstel - zoals door verzoeker en in een eerder stadium al door diens cliënt zelf ingediend - daarmee niet in overeenstemming, dan ligt een afwijzing in de rede. Tot meer is de Belastingdienst niet gehouden. Dit is slechts anders wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden, op grond waarvan onverkorte toepassing van de leidraad onevenredig nadeel voor de betrokkene zou opleveren in verhouding tot de door de ontvanger te dienen belangen (zie Achtergrond onder 3.). Niet gesteld, noch gebleken is dat daarvan in dit geval sprake is.

Het is na een afwijzing eventueel aan de burger of een gemachtigde van een burger om met een ander voorstel te komen, iets waartoe de Belastingdienst verzoekers cliënt ook heeft uitgenodigd nadat het dwangbevel was betekend.

Gezien het vorenstaande kan verzoeker niet worden gevolgd in zijn standpunt dat de Belastingdienst zich niet coöperatief heeft opgesteld ten aanzien van het probleem van zijn cliënt. Niet gesteld kan worden dat de Belastingdienst op dit punt heeft gehandeld in strijd met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging op dit punt is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Randmeren, is

gegrond ten aanzien van:

het niet reageren op verzoekers brief van 6 februari 2006, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;

het niet doorzenden van de brief van 6 februari 2006, wegens schending van het vereiste van fair play;

het buiten behandeling laten van verzoekers klacht van 20 april 2006, wegens schending van het vereiste van fair play.

niet gegrond ten aanzien van:

de opstelling van de Belastingdienst jegens de betalingsproblemen van verzoekers cliënt.

Onderzoek

Op 12 juni 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B., sociaal raadsman te Lelystad, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Randmeren.

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

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

Tijdens het onderzoek kregen verzoeker en de Belastingdienst/Randmeren de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. De Belastingdienst/Randmeren liet weten geen behoefte te hebben te reageren op de reactie van verzoeker.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van de Belastingdienst/Randmeren gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

De brieven van verzoeker van 6 februari 2006 en 20 april 2006 aan de Belastingdienst.

De reactie van de Belastingdienst van 24 mei 2006 op verzoekers klacht.

Het verzoekschrift van 9 juni 2006 aan de Nationale ombudsman.

De reactie van de Belastingdienst/Randmeren van 24 augustus 2006 op de klacht.

Verzoekers reactie daarop van 11 september 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:15, eerste lid

“Indien het bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of bij een onbevoegde administratieve rechter, wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.”

Artikel 9:8, eerste lid aanhef en onder d.

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

waartegen door de klager beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of beroep kon worden ingesteld”

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

“...Hoofdstuk 3.3.: Doorzendplicht

Correspondentie die is gericht aan een onbevoegde eenheid of zelfs geheel niet bestemd is voor de Belastingdienst wordt doorgezonden aan de competente eenheid of andere instantie waarvoor deze is bestemd. De afzender wordt van de doorzending op de hoogte gesteld. Indien het niet duidelijk is voor welke instantie de correspondentie bestemd is, vindt terugzending plaats aan de afzender. Voor het doorzenden van bezwaar- en beroepschriften geldt een speciale regeling; zie § 6.1.4.

(...)

§ 6.1.4:

Indien het bezwaarschrift wordt ingediend bij de Belastingdienst, terwijl de Belastingdienst niet het bevoegde bestuursorgaan is, dan wel bij een onbevoegde eenheid, wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde bestuursorgaan, c.q. de bevoegde eenheid. De eenheid doet hiervan schriftelijk mededeling aan de afzender.

Als uit het bezwaarschrift niet blijkt bij welk orgaan het thuis hoort en dit ook niet uit het geschrift is af te leiden, wordt het teruggezonden aan de afzender...”

3. Leidraad Invordering 1990

§ 1. Inleidende opmerkingen

“...Het voorgaande betekent onder meer dat de ontvanger handelt overeenkomstig deze leidraad, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de leidraad te dienen doelen (vgl. art. 4:84 Awb). Dit laatste zal slechts bij hoge uitzondering aan de orde zijn. Het afwijken van beleidsregels leidt in de regel immers tot schending van het gelijkheidsbeginsel. Er dient dus sprake te zijn van daadwerkelijk bijzondere omstandigheden, op grond waarvan onverkorte toepassing van de leidraad onevenredig nadeel voor de betrokkene zou opleveren in verhouding tot de door de ontvanger te dienen belangen. Dit criterium gaat aanzienlijk verder dan een belangenafweging als bedoeld in art. 3:4 Awb...”

Artikel 25, § 1, punt 23 “Beroep” of herhaald verzoek bij de ontvanger

“...Zoals hiervoor is aangegeven, kan de belastingschuldige tegen bepaalde uitstelbeschikkingen beroep instellen bij de directeur. Mocht de belastingschuldige echter bij de ontvanger zelf (schriftelijk) bezwaar maken, of voor dezelfde belastingschuld een herhaald verzoek om uitstel indienen, dan behandelt de ontvanger het geschrift als een beroepschrift. Als de ontvanger op dat moment aanleiding ziet tot een (voor de belastingschuldige) gunstigere beslissing, geeft hij echter een nieuwe beschikking. Wanneer de belastingschuldige het ook met de nieuwe beschikking niet eens is, kan hij daartegen binnen tien dagen in beroep gaan bij de directeur...”