

Rapport

Datum: 26 juni 2007

Rapportnummer: 2007/133

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden in zijn beschikking van 21 november 2005 niet heeft aangegeven af te zien van het nemen van invorderingsmaatregelen, zoals in eerdere beschikkingen wel steeds stond aangegeven.

Tevens klaagt verzoekster erover dat de Belastingdienst/Utrecht-Gooi in zijn uitspraak van 13 maart 2006 hieraan geheel voorbij is gegaan, ondanks de door verzoekster daartoe in beroep aangevoerde argumenten.

Beoordeling

Algemeen

1. Verzoekster ontvangt maandelijks - naast een inkomen uit loondienst - een bedrag aan alimentatie. Aangezien op deze alimentatiebedragen nog geen loonheffing is ingehouden, worden verzoekster ieder jaar één of twee voorlopige aanslagen inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen opgelegd.
2. Vanaf het jaar 2000 heeft verzoekster de Belastingdienst telkens verzocht tot kwijtschelding van iedere haar opgelegde voorlopige aanslag over te gaan. In een drietal beslissingen heeft de Belastingdienst verzoekster de verzochte kwijtschelding verleend. In zijn andere beslissingen heeft de Belastingdienst het verzoek om kwijtschelding afgewezen, aangezien voor voorlopige aanslagen in principe geen kwijtschelding wordt verleend. Wel werd verzoekster in deze beslissingen toegezegd dat geen verdere invorderingsmaatregelen jegens haar zouden worden genomen. Als gevolg hiervan heeft verzoekster geen van de haar over de jaren 2000 tot en met 2004 opgelegde voorlopige aanslagen daadwerkelijk hoeven te voldoen.
3. Over het jaar 2005 werd verzoekster met dagtekening 31 januari 2005 een eerste voorlopige aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 2005 opgelegd van € 580. Bij beschikking van 14 juni 2005 werd verzoeksters verzoek om kwijtschelding afgewezen maar werd daarbij meegedeeld dat met betrekking tot deze aanslag geen invorderingsmaatregelen meer zouden worden genomen.
4. Met dagtekening 2 augustus 2005 ontving verzoekster over het jaar 2005 een tweede voorlopige aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 2005 ten bedrage van € 538. Ook met betrekking tot deze aanslag vroeg verzoekster de Belastingdienst tot kwijtschelding over te gaan. Dit werd bij beschikking van 21 november 2005 geweigerd. Enige mededeling omtrent het afzien van verdere invorderingsmaatregelen werd haar daarbij niet gedaan. In plaats daarvan werd verzoekster meegedeeld dat het haar kon worden toegerekend dat de belastingaanslag niet kon worden betaald, aangezien verzoekster wist of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat haar een belastingaanslag

zou worden opgelegd en zij had verzuimd hiervoor te reserveren.

5. Verzoekster tekende tegen deze beschikking van 21 november 2005 beroep aan. Het was verzoekster niet duidelijk waarom niet - zoals bij eerdere beschikkingen wel steeds het geval was geweest - van het nemen van verdere invorderingsmaatregelen was afgezien. Op grond van haar financiële positie was zij ook niet tot enige reservering in staat. Haar inkomen uit arbeid kwam op een bedrag € 598,80 netto per maand. Aan alimentatie ontving verzoekster een bedrag van € 271,45 per maand. De huur bedroeg € 351,44 en de premie ziekenfonds kwam op € 43,10 per maand.

6. Bij uitspraak van de directeur van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi van 13 maart 2006 werd dit beroep afgewezen, hetgeen voor verzoekster aanleiding was zich tot de Nationale ombudsman te wenden.

Ten aanzien van verzoeksters klacht

I. Bevindingen

1. Bij verzoekschrift van 23 maart 2006 wendde verzoeksters gemachtigde zich tot de Nationale ombudsman en bracht daarbij het volgende naar voren:

"...Mijn nicht is een gescheiden vrouw met een klein inkomen uit arbeid en ontvangt tevens maandelijks alimentatie waarop geen loonheffing wordt ingehouden. Deze situatie resulteert elk jaar in het ontvangen van een voorlopige aanslag van de belastingdienst. Vanaf 2001 vraag ik elk jaar namens mijn nicht kwijtschelding aan voor de aanslagen. Omdat de belastingdienst wettelijk geen kwijtschelding kan verlenen voor voorlopige aanslagen worden de verzoeken altijd afgewezen, maar ziet de belastingdienst gezien de financiële situatie van mijn nicht, elk jaar, af van verdere invorderingsmaatregelen.

Zo ook op 14 juni 2005 voor de voorlopige aanslag 2005.

7 weken later ontving mijn nicht echter weer een voorlopige aanslag 2005.

Hoewel de financiële situatie van mijn nicht in die 7 weken natuurlijk niet noemenswaardig veranderd is, vindt de belastingdienst, ook na het instellen van beroep, dat mijn nicht deze voorlopige aanslag 2005 zelf moet betalen. Ik vind dit niet getuigen van consistent beleid en is er misschien zelfs sprake van willekeur, mede gezien het feit dat in mijn ogen de Belastingdienst totaal niet ingaat op de door mij aangevoerde argumenten bij het ingestelde beroep.

Voor een volledig beeld:

het girosaldo was op 21.02.06 : 178, 92 tekort

het banksaldo was op 07.03.06 : 2.720, 63 tekort..."

2. De Belastingdienst/Utrecht-Gooi deelde de Nationale ombudsman bij brief van 23 augustus 2006 in reactie op de klacht het volgende mee:

"...Beleid

Het kwijtscheldingsbeleid is vastgelegd in artikel 26 van de Invorderingswet 1990 en nader uitgewerkt in de artikelen 7 tot en met 28a van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Het uitvoeringsbeleid is verwoord in artikel 26, paragraaf 1 tot en met paragraaf 8 van de Leidraad Invordering 1990.

In artikel 26, paragraaf 1, punt 16 van de Leidraad Invordering is vastgelegd wanneer geen kwijtschelding van belasting wordt verleend.

Samengevat is vermeld:

16. Geen kwijtschelding wordt verleend als:

-..

- het aan de belastingplichtige kan worden toegerekend dat de belastingaanslag niet kan worden voldaan.

Daarvan is onder andere sprake als:

a. ...

e. de belastingschuldige wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat een belastingaanslag zou worden opgelegd;

h. de belastingschuldige geen gebruik heeft gemaakt van het recht op aanvullende bijstand, waardoor de belastingaanslag (gedeeltelijk) zou kunnen worden betaald;

-..

- het verzoek is ingediend voor een voorlopige aanslag en:

1e die aanslag nog niet is gevolgd door een - definitieve - aanslag, als het een verzoek om kwijtschelding in de privé-sfeer betreft.

Feiten

Mevrouw W. geniet de laatste jaren naast een inkomen uit loondienst een alimentatie-uitkering. Als gevolg van deze feiten worden ieder jaar een of twee voorlopige aanslagen inkomstenbelasting opgelegd tot over - het algemeen - omstreeks € 1.000.

Vanaf het belastingjaar 2000 heeft mevrouw W. na ontvangst van de aanslagen een verzoek om kwijtschelding ingediend; soms met het gevolg dat kwijtschelding is verleend, soms met het gevolg dat kwijtschelding is afgewezen, maar dat is toegezegd dat geen verdere invorderingsmaatregelen zullen worden getroffen.

Voor het eerst met dagtekening 21 november 2005 heeft mevrouw W. op haar verzoek om kwijtschelding voor de nadere voorlopige aanslag inkomstenbelasting over het jaar 2005 (H.51) een afwijzende beschikking ontvangen zonder dat op een of andere wijze aan haar is kenbaar gemaakt dat geen verdere invorderingsmaatregelen zullen worden genomen.

Met dagtekening 23 maart 2006 (bedoeld is 22 november 2005; N.o.) dient de heer H. namens mevrouw W. een beroepschrift in tegen de afwijzing op het verzoek om kwijtschelding van de ontvanger. Op 19 december 2005 stuurt de ontvanger het beroepschrift van mevrouw W. naar mij met een advies. Het advies van de ontvanger luidt dat naast de twee afwijsgonden, nl. 1e voorlopige aanslag en 2e verzuimd om te reserveren, ook nog een derde afwijsgond bestaat: mevrouw W. heeft geen gebruik gemaakt van het recht op aanvullende bijstand waardoor de aanslag (gedeeltelijk) had kunnen worden betaald.

Hierop heb ik op 13 maart 2006 afwijzend beslist op het beroep. Als afwijzingsgrond heb ik alleen vermeld: Er is sprake van een voorlopige belastingaanslag die nog niet is gevolgd door een definitieve aanslag. In dat geval verleent de Belastingdienst geen kwijtschelding.

Vervolgens heeft mevrouw W. zich op 23 maart 2006 schriftelijk tot u gewend.

Beoordeling

Hierboven onder Beleid heb ik vermeld hoe het invorderingsbeleid met betrekking tot kwijtschelding van belastingsschulden luidt.

Dit beleid is de laatste jaren niet ingrijpend aangepast. Indien het kantoor Leiden van de regio-eenheid Holland-Midden het vaststaande beleid zoals dat is vastgelegd in de Leidraad Invordering 1990 onverkort zou hebben toegepast, zouden de beschikkingen naar aanleiding van de verzoeken om kwijtschelding van mevrouw W. alle hebben geresulteerd in afwijzingen.

Tot en met juli 2005 heeft men op het kantoor Leiden de Leidraad Invordering niet juist toegepast. Bij de afwegingen zal sterk hebben meegespeeld dat het inkomen van mevrouw W. over het algemeen rond het bijstandsniveau ligt.

Sinds de contra-legem brief van Staatssecretaris Wijn van juli 2004 zijn situaties als hierboven vermeld, waarin afwijkend van het voorgeschreven beleid wordt gehandeld, uitdrukkelijk verboden. De jaren 2004 en 2005 moeten worden gezien als overgangsjaren

waarin de uitvoering van de belastingregels geheel volgens het vaststaande beleid is gaan plaatsvinden.

Conclusie

In november 2005 heeft mevrouw W. voor het eerst kennis gemaakt met het vaststaande beleid in de kwijtschelding van belastingschulden.

Dat mevrouw W. hierover teleurgesteld is kan ik mij voorstellen, maar haar teleurstelling kan niet leiden tot een ander standpunt of tot andere behandeling.

Wel kan ik mij voorstellen dat over de wijziging in de behandeling van de verzoeken van mevrouw W. de communicatie beter had kunnen zijn..."

3. Deze reactie was voor de Nationale ombudsman aanleiding nadere vragen te stellen. In antwoord hierop deelde de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden bij brief van 10 april 2007 onder meer het volgende mee:

"...De Directeur heeft in zijn reactie van 23 augustus 2006 gedetailleerd aan u aangegeven waarom de beslissing van 13 maart 2006 om kwijtschelding te weigeren geacht moet worden op goede grond te zijn genomen.

Voor u is onduidelijk waarom voor de in het geding zijnde belastingschuld niet is besloten om af te zien van het nemen van invorderingsmaatregelen. In eerdere beslissingen is hier namelijk wel steeds sprake van geweest en de klacht van mevrouw W. richt zich met name daar op. U verzoekt om aan te geven hoe de van elkaar afwijkende beslissingen zich laten verklaren, nu er geen wijziging in de financiële situatie is opgetreden, of wij van oordeel zijn behoorlijk te hebben gehandeld en van welke betalingscapaciteit wij zijn uitgegaan.

Zoals in de reactie aan u van 23 augustus 2006 is uiteengezet, heeft mevrouw W. binnen het geldende beleid en gelet op haar inkomen geen recht op kwijtschelding maar is door de Belastingdienst voor de jaren tot 2005 de Leidraad Invordering niet juist toegepast.

Over het verschil in uitkomst van beslissingen in de gelijkblijvende financiële situatie van mevrouw W. merk ik op dat zij in haar inkomenssituatie binnen de geldende beleidskaders geacht wordt ruimte te hebben voor het voldoen van de verschuldigde belasting. Indien mevrouw W. meent dat dit niet het geval is zou mevrouw W. eventueel bijzondere bijstand of een huurtoeslag kunnen aanvragen.

Het feit dat in het verleden onjuiste begunstigende beslissingen zijn genomen, betekent niet dat na onderkenning hiervan hiermee moet en kan worden doorgegaan. Ik kan mij voorstellen dat de overgang van niet verder bemoeilijkheden naar betalingsverplichting als teleurstellend en onverwacht is overgekomen. De thans bestaande belastingschuld is als volgt opgebouwd.

H51 € 517

H60 € 1.111

H70 € 1.017

In totaal is de belastingschuld € 2.645,--.

Normaal gesproken kan er met een particulier een betalingsregeling van maximaal een jaar worden afgesproken. Bij bijzondere omstandigheden kan een ruimere termijn worden afgesproken.

In dit geval ben ik bereid om mevrouw W. toe te staan dat zij € 1.628,- in 24 termijnen terugbetaalt. Met betrekking tot de voorlopige aanslag over 2007 stel ik uiteraard wel als voorwaarde dat zij haar maandelijkse verplichtingen gaat nakomen.

Ik stel voor dat mevrouw W. zo snel mogelijk maar uiterlijk binnen twee weken hierover contact met mij gaat opnemen. Dan kunnen concrete afspraken over de betalingen worden gemaakt..."

4. Verzoekster deelde de Nationale ombudsman op 12 april 2007 telefonisch mee dat zij vanwege het inkomen van een bij haar inwonende zoon niet voor huurtoeslag in aanmerking komt. Het inkomen van deze zoon wordt meegeteld bij de berekening van het toetsingsinkomen. Tevens zou verzoekster vanwege deze inwoning niet voor aanvullende bijstand in aanmerking komen.

5. Naar aanleiding van het verslag van bevindingen deelde de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden de Nationale ombudsman bij brief van 14 juni 2007 het volgende mee:

"...Het feit dat er sprake is van een inwonende zoon (punt 4. op pagina 7 van uw verslag) is nieuw voor mij. Ik heb mij in dit verband nog afgevraagd of dat feit aanleiding zou kunnen zijn voor een andere beslissing. Dat is niet het geval. Het feit dat er een meerderjarige, inwonende zoon is met eigen middelen van bestaan, verhoogt juist de draagkracht van mevrouw W. in verband met schaalvoordelen en verklaart voor mij ook waarom zij niet voor bepaalde inkomensvoorzieningen in aanmerking komt..."

II. Beoordeling

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

7. Uit het onderzoek is gebleken dat de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden (hierna: de Belastingdienst) met betrekking tot de verzoekster over de jaren 2000 tot en met 2004 opgelegde voorlopige aanslagen steeds voor iedere aanslag een begunstigende

beslissing - in de zin van kwijtschelding dan wel het afzien van verdere invorderingsmaatregelen - heeft genomen. Ook met betrekking tot de verzoekster over 2005 opgelegde eerste voorlopige aanslag is verzoekster met de beslissing van 14 juni 2005 een zodanige begunstiging verleend. Met de beslissing van 21 november 2005 werd verzoekster deze onthouden, zonder dat enige wijziging in haar financiële situatie hieraan ten grondslag lag.

8. In dit verband is door de Belastingdienst aangegeven dat de eerdere ten aanzien van verzoekster genomen begunstigende beslissingen achteraf bezien niet juist zijn geweest. Binnen de geldende beleidskaders en gelet op het inkomen van verzoekster moet zij geacht worden ruimte te hebben voor het voldoen van de door haar verschuldigde belastingen. Om deze reden is verzoekster met de beslissing van 21 november 2005 geconfronteerd. Het feit dat in het verleden onjuiste begunstigde beslissingen zijn genomen, brengt niet met zich mee dat na onderkenning hiervan daarmee moet en kan worden doorgegaan; aldus de Belastingdienst.

9. De vraag dient zich aan of de wijze waarop de Belastingdienst verzoekster van zijn gewijzigde standpunt ten aanzien van haar betalingscapaciteit heeft doen blijken in overeenstemming is met hetgeen op grond van het redelijkheidvereiste in deze van hem had mogen worden verwacht. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is de Belastingdienst hierin naar verzoekster toe te kort geschoten. Voor dit oordeel acht de Nationale ombudsman het volgende van belang.

10. Na jaren van consistentie in de ten aanzien van verzoekster genomen beslissingen, heeft de Belastingdienst verzoekster volkomen onverwacht met een hiervan afwijkende beslissing geconfronteerd. Enige vooraankondiging is verzoekster in dit verband niet gedaan. Ook van enige wijziging in haar financiële situatie op grond waarvan verzoekster de zich aandienende standpuntwijziging had kunnen vermoeden is geen sprake geweest. Op zich getuigt deze wijze van communicatie reeds van weinig oog voor de positie van verzoekster.

11. Daarbij komt dat de gewijzigde standpuntbepaling aan verzoekster bekend werd gemaakt op een moment dat het haar niet meer mogelijk was aan hetgeen op grond van deze gewijzigde standpuntbepaling schijnbaar van haar werd verwacht te voldoen. Verzoekster werd ineens geacht voor de desbetreffende aanslag te hebben kunnen reserveren. Op 21 november 2005, de datum waarop verzoekster hiermee bekend werd gemaakt, was haar dit voor de in het geding zijnde aanslag over 2005 in ieder geval niet meer mogelijk. Het jaar was immers vrijwel om. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is dit door de Belastingdienst in onvoldoende mate onderkend. De uitkomst hiervan is voor verzoekster onredelijk. De door de Belastingdienst voorgestane betalingsregeling biedt hiervoor - gelet op de nieuw opgekomen betalingsverplichtingen jegens de Belastingdienst over 2006 en 2007 en het inkomen van verzoekster - geen redelijke oplossing. De Nationale ombudsman ziet hierin aanleiding voor het doen van een

aanbeveling.

12. De Nationale ombudsman merkt daarbij op dat de vraag of verzoekster gezien haar inkomen al dan niet geacht kon worden over voldoende betalingscapaciteit te hebben beschikt in zijn oordeelsvorming op dit punt niet betrokken is geweest en als zodanig buiten zijn beoordeling is gebleven.

De onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden is niet behoorlijk.

13. In de als beroepschrift aangemerkte brief van 22 november 2005 is van de kant van verzoekster uitdrukkelijk verwezen naar de eerder ten aanzien van haar genomen begunstigende beslissingen van de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden met betrekking tot de invordering. Tevens is hierin de onredelijkheid van de plotselinge wijziging in de standpuntbepaling van de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden aangekaart. Van de directeur van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi had mogen worden verwacht dat hij hetzij in zijn uitspraak hetzij op andere wijze had gereageerd op de door verzoekster in dit verband ingebrachte argumenten en daaraan gekoppeld verzoek tot buiteninvorderingstelling. Uit het onderzoek is hiervan niet gebleken. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft de directeur van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi daarmee gehandeld in strijd met het redelijkheidsvereiste, nu de uitkomst hiervan - gelet op hetgeen hiervoor onder 10. is overwogen - voor verzoekster onredelijk is.

De onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van:

- de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden is gegrond, wegens schending van het redelijkheidsvereiste;
- de Belastingdienst/Utrecht-Gooi is gegrond, wegens schending van het redelijkheidsvereiste.

AANBEVELING

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven te bevorderen dat de nadere voorlopige aanslag 2005 inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen van 2 augustus 2005, ten bedrage van € 538 ten name van verzoekster buiten invordering wordt gesteld.

Onderzoek

Op 27 maart 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw W. te L., ingediend door de heer H. te Abbenes, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden en een gedraging van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi.

Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als gedragingen van de minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Utrecht-Gooi verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd hem naar aanleiding van zijn reactie een aantal specifieke vragen gesteld welke door hem ter beantwoording zijn doorgeleid naar de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De reactie van de Belastingdienst/Holland-Noord/kantoor Leiden gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

De Belastingdienst/Utrecht-Gooi deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

Het verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 23 maart 2006.

De beschikking van de ontvanger van de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden van 21 november 2005 en het hiertegen door verzoekster ingediende beroepschrift van 22 november 2005.

De uitspraak op beroep van 13 maart 2006 van de directeur van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi.

De reactie van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi aan de Nationale ombudsman van 23 augustus 2006.

De reactie van de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden aan de Nationale ombudsman van 10 april 2007.

Beschikkingen kwijtschelding van de Belastingdienst/Holland-Midden/kantoor Leiden van 23 november 2001, 8 maart 2002 en 2 september 2003.

Beschikkingen niet verder bemoeilijken van de Belastingdienst/Holland-Midden/

kantoor Leiden van 14 maart 2002, 20 augustus 2002, 25 april 2003, 19 april 2004, 29 juli 2004 en 14 juni 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.