



# Rapport

## Klacht

Verzoekster voldeed in de loop van 2007 aan de voorwaarden voor het opleggen van geautomatiseerde voorlopige aanslagen en werd daardoor binnen een tijdvak van zeven maanden geconfronteerd met de voorlopige aanslagen over 2006, 2007 en 2008. Zij klaagt erover dat de Belastingdienst haar destijds op geen enkele wijze heeft geïnformeerd over de regeling, die aan het opleggen van de voorlopige aanslagen ten grondslag lag.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. In een brief van 11 juli 2008 schreef verzoekster de Nationale ombudsman dat het haar bevreemde dat zij in korte tijd diverse voorlopige aanslagen inkomstenbelasting had ontvangen. Zij kwam zo in de situatie dat zij gedurende enige tijd inkomstenbelasting (af)betaalde over drie verschillende belastingjaren. Verzoekster merkte daarover onder meer het volgende op:

"Het vreemde bij dit alles is dat de voorlopige aanslag over het nog lopende jaar - ik dien nu ook alweer inkomstenbelasting te betalen over 2008, terwijl het inkomen over 2008 nog niet eens is vastgesteld - alleen uitgereikt lijkt te worden aan weduwen, alleenstaanden die naast AOW een bescheiden inkomen genieten uit lijfrentes en pensioenen verzameld tijdens hun voorgaande arbeidsleven. Ik meen dat deze eenzijdig door de Belastingdienst genomen beslissing tot voorheffing van inkomstenbelasting over het nog lopende jaar, deze groep ernstig discrimineert en enkelen, wellicht velen, waaronder ikzelf, in ernstige financiële problemen brengt."

De Nationale ombudsman zond verzoeksters brief ter behandeling als klacht door naar de Belastingdienst/Noord.

2. Bij brief van 23 september 2008 liet de Belastingdienst/Noord verzoekster onder meer het volgende weten:

"U heeft een aangifte inkomstenbelasting 2005 ingediend op 30 maart 2006. Uit de aangiftegegevens is gebleken dat er een te betalen aanslag uit voortvloeit en daarom is u een voorlopige aanslag opgelegd met dagtekening 19 mei 2006. Dit is conform de fiscale regelgeving, waarbij de inspecteur een (voorlopige) aanslag op kan leggen naar aanleiding van een ingediende aangifte.

Ook uw aangifte 2006 heeft geleid tot het opleggen van een voorlopige aanslag met dagtekening 22 juni 2007.

Als uit twee opeenvolgende aangiften blijkt dat er een te betalen aanslag uit voortvloeit van meer dan € 250, dan gaat de Belastingdienst over tot het geautomatiseerd opleggen van

een voorlopige aanslag over het dan lopende jaar. Hierbij wordt het te betalen bedrag van de laatste aanslag als uitgangspunt genomen.

Op grond van deze regeling is dan ook de voorlopige aanslag 2007 tot stand gekomen met dagtekening 5 oktober 2007.

Vervolgens wordt ieder jaar in november beoordeeld welke belastingplichtigen op grond van voorgaande aanslagen en/of naar aanleiding van andere kennis in aanmerking komen voor een voorlopige aanslag met een dagtekening in januari. De aanslag wordt bewust in januari opgelegd, omdat dan de maximale betaaltermijn van 12 maanden gebruikt kan worden voor gespreide betaling.

U komt daarvoor in aanmerking en daarom is u met dagtekening 15 januari 2008 een voorlopige aanslag opgelegd met geschatte bedragen vanuit uw aangiften 2005 en 2006.

Het is niet zo dat deze aanslagen alleen aan AOW-ers en weduwen wordt opgelegd. Iedere Nederlander, die onder deze regels valt, krijgt een voorlopige aanslag toegezonden. Er is geen sprake van discriminatie. De Belastingdienst past de regels toe, zoals die door de regering zijn vastgesteld. Dit geldt ook als er door een ophoping van aanslagen betalingsregelingen getroffen moeten worden om belanghebbenden niet in financiële problemen te brengen.

Dat de aanslagen over 2005, 2006 en 2007 gedeeltelijk in dezelfde periode betaald moeten worden was helaas niet te voorkomen. De hoogte van de aanslagen is wel correct. U heeft voor de betaling terecht een regeling kunnen treffen."

3. In een brief van 5 oktober 2008 schreef verzoekster de Belastingdienst Noord onder meer het volgende:

"Waar het mogelijk is achteraf, na een klacht mijnerzijds, uit te leggen op grond van welke overwegingen de opeenvolgende aanslagen mij zijn toegestuurd in het tempo waarin dat is gebeurd, over de laatste drie jaren aanslagen per 22 juni 2007, 5 oktober 2007 en 15 januari 2008, blijf ik van mening dat het beter ware geweest, ook getuigend van meer behoorlijk bestuur, als de Belastingdienst mij van tevoren op de hoogte had gesteld van de regeling die ten grondslag ligt aan deze werkwijze. Zodoende had ik kunnen begrijpen welke de rationale was van deze maatregel zonder er nochtans enig begrip voor op te brengen waar het mijn eigen geval betreft."

De Belastingdienst/Noord reageerde in een brief van 20 november 2008, waarin verzoekster nadere informatie werd gegeven over de werkwijze en de procedures inzake voorlopige aanslagen. De Belastingdienst/Noord gaf tevens aan dat de bedoelde werkwijze en procedures landelijk waren en dat de klachtbehandelaar van de Belastingdienst/Noord niet de autoriteit had om deze aan te passen.

4. Verzoekster zond een afschrift van haar brief en van de brief van de Belastingdienst/ Noord naar de Nationale ombudsman. Vervolgens vroeg de Nationale ombudsman het Ministerie van Financiën in een brief van 6 januari 2009 om een reactie op verzoeksters klacht.

5. In een brief van 17 februari 2009 deelde het Ministerie van Financiën onder meer het volgende mee.

"Ik deel u hierbij mee dat ik de klacht van (verzoekster; N.o.) niet gegrond acht. (...) Naar aanleiding van haar klacht onderzoekt de Belastingdienst wel of de informatie over voorlopige aanslagen op de internetpagina van de Belastingdienst verbeterd kan worden. (...)

De Belastingdienst probeert zoveel mogelijk in de actualiteit te werken. Met het opleggen van een voorlopige aanslag probeert de Belastingdienst de belastingheffing gelijk op te laten gaan met de inkomsten zodat de belastingplichtige niet éénmaal per jaar voor een groot belastingbedrag komt te staan. De Belastingdienst heeft ook de wettelijke mogelijkheid om een voorlopige aanslag inkomstenbelasting op te leggen (artikel 13 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen). (...) Als een voorlopige aanslag gebaseerd is op de aangifte over het voorafgaande jaar, wordt dat aangegeven op het aanslagbiljet. Als de Belastingdienst aan het begin van bijvoorbeeld 2009 een voorlopige aanslag over 2009 oplegt, maakt de Belastingdienst een inschatting van de situatie in dat kalenderjaar. Ook dat wordt aangegeven op het aanslagbiljet."

6. In een brief van 23 juni 2009 stelde de Nationale ombudsman het Ministerie van Financiën nadere vragen over de klacht. Bij brief van 24 augustus 2009 liet het ministerie onder meer het volgende weten:

"Een belastingplichtige die voor het eerst in aanmerking komt voor een voorlopige aanslag, wordt vooraf niet geïnformeerd over de werkwijze van de Belastingdienst. De Belastingdienst wijst belastingplichtige ook niet op de mogelijkheid om uitstel van betaling aan te vragen, omdat in beginsel de wettelijke betalingstermijnen gelden. Uitstel van betaling wordt alleen verleend als belastingplichtige een aanslag niet binnen die wettelijke termijn kan betalen. Op de internetsite van de Belastingdienst is meer informatie te vinden over uitstel van betaling. Op het aanslagbiljet wordt wel op de mogelijkheid van uitstel van betaling gewezen voor het geval dat de belastingplichtige bezwaar maakt tegen de aanslag. In dat geval kan hij uitstel van betaling vragen voor het bestreden bedrag.

(...)

De informatie acht ik afdoende. De klacht over de informatieverstrekking acht ik daarom ongegrond. Zoals ik in mijn vorige brief aangaf, staat op het aanslagbiljet wat de aanleiding is voor de voorlopige aanslag. Informatieverstrekking kan altijd uitgebreider, maar daarbij

moet de afweging worden gemaakt of dit tot meer duidelijkheid leidt. Nog meer informatie op het aanslagbiljet komt de overzichtelijkheid niet ten goede. Bovendien is de ruimte op het aanslagbiljet beperkt. Verder spelen er formeelrechtelijke aspecten; bepaalde informatie moet op het aanslagbiljet worden vermeld, waardoor de ruimte voor overige informatie beperkt is. Een aparte bijsluiter bij een eerste voorlopige aanslag is technisch zeer lastig te realiseren. Onderkend moet namelijk worden dat sprake is van een eerste voorlopige aanslag en dat vergt ingrijpende aanpassingen van de systemen.

(...)

Een andere mogelijkheid om meer informatie te verstrekken over voorlopige aanslagen en de werkwijze van de Belastingdienst is op het moment dat belastingplichtige voor het eerst een uitnodiging tot het doen van aangifte ontvangt. Mede naar aanleiding van de klacht van (verzoekster; N.o.) zal de Belastingdienst onderzoeken of dat technisch te realiseren is. De informatie over voorlopige aanslagen op de website van de Belastingdienst is inmiddels aangepast. Het streven is om op de website een apart onderdeel te plaatsen met zoveel mogelijk informatie over voorlopige aanslagen, zoals de werkwijze van de Belastingdienst, wat te doen bij cumulatie van voorlopige aanslagen, het te downloaden programma voor de wijziging van een voorlopige aanslag etc."

7. Op 23 oktober 2009 verstrekke het Ministerie van Financiën nog telefonisch informatie over de klacht. Van de zijde van het ministerie werd onder meer meegedeeld dat op een voorlopige aanslag, die wordt opgelegd in het (begin van het) lopende belastingjaar, altijd vermeld staat dat de aanslag is opgelegd op basis van een door de Belastingdienst gemaakte schatting of naar aanleiding van aangiftes die over eerdere jaren waren gedaan. Ook staat er altijd op een dergelijke aanslag dat de belastingbetaler deze in maandelijkse termijnen mag betalen; op andere aanslagen is vermeld dat deze binnen twee maanden behoren te worden betaald.

## **II. Beoordeling**

8. Verzoekster ontving van de Belastingdienst binnen zeven maanden voorlopige aanslagen over de jaren 2006 (22 juni 2007), 2007 (5 oktober 2007) en 2008 (15 januari 2008). De voorlopige aanslagen over 2007 en 2008 werden haar dus opgelegd in de loop van het desbetreffende belastingjaar; dat wil zeggen vóórdat zij aangifte over deze belastingjaren had gedaan. Pas nadat zij met de Nationale ombudsman en met de Belastingdienst ging corresponderen, kreeg zij uitleg over het opleggen van die voorlopige aanslagen in het lopende belastingjaar.

De uitleg behelst kort gezegd het volgende. De Belastingdienst streeft ernaar de belastingheffing gelijk op te laten gaan met de inkomsten; de Belastingdienst heeft wettelijk gezien de mogelijkheid om in de loop van het desbetreffende belastingjaar een voorlopige aanslag op te leggen; de Belastingdienst doet dat dan liefst zo vroeg mogelijk in dat jaar,

zodat de betaling in maandelijkse termijnen over het hele jaar kan worden uitgespreid.

Verzoekster bracht naar voren dat zij de samenloop van de drie voorlopige belastingaanslagen gemakkelijker had kunnen accepteren, als de Belastingdienst haar vooraf op de hoogte had gebracht van de desbetreffende regeling. Zij achtte het niet correct dat de Belastingdienst dat niet had gedaan.

9. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat overheidsinstanties burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit vereiste brengt met zich dat verzoekster van de Belastingdienst mocht verwachten dat deze haar uit eigen beweging op de hoogte bracht van de informatie die zij voor de behartiging van haar belangen nodig had.

10. Het Ministerie van Financiën heeft laten weten de klacht van verzoekster niet gegrond te achten. Het Ministerie van Financiën heeft naar voren gebracht dat op de aanslagbiljetten van de voorlopige aanslagen, die in het lopende belastingjaar worden opgelegd, afdoende informatie over de aard van die aanslagen is opgenomen. De Belastingdienst vermeldt op de biljetten van deze aanslagen dat zij zijn opgelegd op basis van een schatting van het inkomen, of naar aanleiding van aangiftes over eerdere belastingjaren. Verder vermeldt de Belastingdienst onder meer op deze aanslagbiljetten dat de aanslagen in maandelijkse termijnen kunnen worden betaald.

Uit de mededelingen op het aanslagbiljet kan de belastingplichtige inderdaad opmaken dat er sprake is van een speciaal soort (voorlopige) aanslag, die een tijdvak betreft waarover nog geen aangifte is gedaan. Daarmee verstrekt de Belastingdienst de belastingplichtige bij het opleggen van de eerste automatische voorlopige aanslag niet alle informatie die, vanuit het perspectief van de burger bezien, noodzakelijk is.

De belastingplichtige die voor het eerst met zo'n voorlopige aanslag in het lopende belastingjaar wordt geconfronteerd krijgt géén informatie over de reden waarom de Belastingdienst voor deze werkwijze kiest. Dat kan leiden tot misverstanden, zoals in het geval van verzoekster. Verzoekster dacht dat de Belastingdienst de desbetreffende aanslagen alleen oplegde aan alleenstaande pensioengerechtigden.

Verder kan de belastingplichtige, die voor de eerste keer met een voorlopige aanslag te maken krijgt, uit de informatie die de Belastingdienst geeft niet opmaken dat hij voortaan elk jaar, in het begin van het jaar, zo'n aanslag kan verwachten. En dat er in het eerste jaar sprake is van een soort "inhaalslag", waardoor de belastingplichtige éénmalig binnen een relatief korte termijn verschillende voorlopige aanslagen ontvangt.

De informatie die de Belastingdienst geeft schiet dan ook tekort.

11. Het ministerie heeft tevens laten weten dat op de aanslagbiljetten van de voorlopige aanslag niet genoeg ruimte is om méér informatie op te nemen. Daarbij komt dat het, naar zeggen van het ministerie, technisch gezien zeer lastig is te realiseren om een zogeheten bijsluiters te voegen bij de eerste voorlopige aanslag die aan een belastingplichtige wordt opgelegd. Hetgeen het ministerie over de te vermelden informatie op het aanslagbiljet en over een eventuele bijsluiters naar voren heeft gebracht is op zich aannemelijk. Dit brengt echter niet met zich dat de Belastingdienst de belastingplichtige niet op een meer adequate wijze over de opgelegde aanslagen hoeft te informeren.

Het ministerie heeft aangegeven dat op de website van de Belastingdienst al méér informatie is geplaatst over de gang van zaken rond voorlopige aanslagen. En dat deze informatie nog verder zal worden verbeterd. Het feit dat burgers op internet eventueel relevante informatie kunnen vinden, ontslaat de Belastingdienst echter niet van de plicht om belastingplichtigen uit eigen beweging afdoende te informeren. Hetzelfde geldt uiteraard voor het feit dat belastingplichtigen informatie kunnen opvragen bij de BelastingTelefoon.

Gezien het bovenstaande, is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

12. Het ministerie gaf aan dat de Belastingdienst wellicht meer informatie over (de werkwijze inzake) voorlopige aanslagen zou kunnen verstrekken, op het moment dat de belastingplichtigen voor het eerst een aangiftebiljet ontvangen. De Belastingdienst zal onderzoeken of dat technisch gezien mogelijk is. De Nationale ombudsman heeft daar met instemming kennis van genomen, maar acht deze wijze van informeren op zich nog niet afdoende. Er kan namelijk geruime tijd liggen tussen het moment waarop de belastingplichtige voor het eerst een aangiftebiljet ontvangt en het moment waarop hij te maken krijgt met een automatische voorlopige aanslag. Er is daarom aanleiding om een aanbeveling op te nemen in dit rapport. Aan het ministerie wordt in overweging gegeven om tevens te onderzoeken op welke wijze de Belastingdienst belastingplichtigen, op het moment dat zij voor de eerste keer te maken krijgen met een voorlopige aanslag die in het desbetreffende belastingjaar wordt opgelegd, op eigen initiatief en op een afdoende wijze over de desbetreffende werkwijze kan informeren.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van Belastingdienst/Noord te Groningen, is gegrond, vanwege schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat het Ministerie van Financiën, naar aanleiding van verzoeksters klacht:

het initiatief heeft genomen om de informatie over voorlopige aanslagen op de website van de Belastingdienst te verbeteren;

in onderzoek heeft genomen of het mogelijk is de belastingplichtige over de regeling inzake voorlopige aanslagen te informeren op het moment dat hij voor het eerst een uitnodiging tot het doen van aangifte (aangiftebiljet) ontvangt.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman geeft de minister van Financiën in overweging om te onderzoeken op welke wijze de Belastingdienst belastingplichtigen, op het moment dat zij voor de eerste maal te maken krijgen met voorlopige aanslagen die in het lopende belastingjaar worden opgelegd, op eigen initiatief en op een wijze die duidelijk is voor de burger, over de werkwijze inzake die aanslagen kan informeren.

Bij brief van 31 maart 2010 deelde het ministerie van Financiën de Nationale ombudsman mee te hebben onderzocht of het mogelijk is om op de door Nationale ombudsman omschreven wijze informatie te verstrekken aan belastingplichtigen. Dit onderzoek had geleid tot de conclusie dat dit niet mogelijk was. Vervolgens waren alternatieve mogelijkheden onderzocht. Tevens had de Belastingdienst verschillende initiatieven genomen om de informatieverstrekking over voorlopige aanslagen te verbeteren. De Nationale ombudsman beschouwde de aanbeveling hiermee als opgevolgd.

## **Onderzoek**

Op 14 oktober 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw N. te Sneek, met een klacht over een gedraging van Belastingdienst/Noord te Groningen.

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 minister van Financiën verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de minister van Financiën een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoekster en het Ministerie van Financiën berichtten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Informatieoverzicht

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



- verzoekschriften (met bijlagen) van 11 juli en 5 oktober 2008
- brief (met bijlage) van 9 december 2008 van verzoekster
- brieven van het Ministerie van Financiën van 17 februari en 24 augustus 2009

## **Achtergrond**