



# Rapport

## Klacht

Verzoekers klagen over de handelwijze van de Belastingdienst/Randmeren bij de invordering van hun belastingschulden en de daarover met hun gemachtigde gevoerde correspondentie.

Verzoekers klagen voorts over de reactie van de Belastingdienst op hun klacht van 15 december 2009.

## Beoordeling

### Algemeen

Verzoeker en verzoekster zijn met elkaar gehuwd. In 2009 verkeerden zij in financiële moeilijkheden. Zij hadden geen overzicht meer over hun openstaande fiscale verplichtingen. Zij schakelden een belastingconsulent in om hun administratie te ordenen en om een oplossing te zoeken voor de bestaande problemen.

## Bevindingen

1. De door verzoekers ingeschakelde belastingconsulent (hierna: de gemachtigde) wendde zich in een brief van 6 oktober 2009 tot de Belastingdienst/Randmeren. Hij gaf aan dat de administratie van verzoekers niet compleet was en dat hem als gevolg van ontbrekende gegevens niet bekend was welke belastingschulden er nog waren. Hij vroeg de Belastingdienst om een overzicht van de openstaande verplichtingen van verzoekers. Tevens vroeg hij of er een betalingsregeling van toepassing was dan wel of een dergelijke regeling kon worden getroffen, rekening houdende met hun betalingscapaciteit.

Ook vroeg hij of verzoekers wellicht in aanmerking kwamen voor kwijtschelding.

Hij vroeg de Belastingdienst om zijn mening dan wel om advies.

2. In reactie op de brief van verzoekers zond de Belastingdienst hun op 16 oktober 2009 formulieren waarmee zij een verzoek konden doen om uitstel van betaling.

3. Op 20 oktober 2009 zond de gemachtigde de ingevulde formulieren terug. Hij herinnerde de Belastingdienst eraan dat hij ook had gevraagd om een overzicht van de openstaande schulden. Hij gaf aan dat de gezamenlijke schuld volgens hem € 5.345 was, waarbij hij rekening hield met een inmiddels voor verzoeker ingediend bezwaarschrift tegen de aanslag inkomstenbelasting 2006. Hij verzocht de invordering stop te zetten tot een betalingsregeling zou zijn getroffen op basis van hun betalingscapaciteit en voor het meerdere kwijtschelding zou zijn verleend.

4. In twee beschikkingen van 26 oktober 2009 verleende de Belastingdienst uitstel van betaling aan verzoeker en verzoekster tot 31 december 2009 voor de openstaande bedragen op de aanslagen inkomstenbelasting 2006 tot en met 2008. Voor verder uitstel kondigde de Belastingdienst aan zekerheid te zullen eisen.

5. Op 28 oktober 2009 liet de gemachtigde de Belastingdienst weten dat het verleende uitstel verzoekers niet zou helpen en dat zij geen zekerheid konden bieden. Hij verzocht de Belastingdienst alsnog te reageren op zijn verzoek om rekening te houden met hun betalingscapaciteit en op grond daarvan een regeling te treffen.

6. Met een niet-ondertekende standaardbrief van 3 november 2009 zond de Belastingdienst een formulier om kwijtschelding te vragen. Het formulier was bestemd voor verzoeker, voor verzoekster werd geen formulier gestuurd. De gemachtigde heeft het formulier van verzoeker niet geretourneerd omdat hij meende dat alle informatie al bij de Belastingdienst aanwezig was.

7. In een brief van 10 november 2009 aan de Belastingdienst gaf de gemachtigde aan dat hij de zaak verwarrend begon te vinden. Hij schetste de gang van zaken tot dan toe en herhaalde zijn verzoek om een regeling op basis van de betalingscapaciteit.

8. Gedagtekend 3 december 2009 zond de Belastingdienst verzoekster een beschikking waarin haar verzoek tot kwijtschelding voor de openstaande schuld op de aanslagen inkomstenbelasting 2007 en 2006 werd afgewezen. De motivering van de beslissing luidde als volgt:

"...Het kan aan u worden toegerekend dat de belastingaanslagen niet kunnen worden betaald.

De belastingaanslagen zijn opgelegd omdat u een verzoek om voorlopige teruggaaf ten onrechte of onjuist hebt gedaan..."

9. Op 7 december 2009 tekende verzoekster beroep aan bij de directeur van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi tegen de beschikking van 3 december 2009. Zij wees er onder meer op dat de ingediende verzoeken steeds waren gericht op een persoonlijke regeling op grond van de betalingscapaciteit en dat daarop in de beslissing van 3 december 2009 in het geheel niet werd ingegaan.

10. Op 10 december 2009 belde een medewerker van de Belastingdienst/Randmeren de gemachtigde op. Zij liet de gemachtigde weten dat de Belastingdienst had besloten dat tegen verzoeker en verzoekster geen invorderingsmaatregelen meer werden genomen. Dit zou door de Belastingdienst na het telefoongesprek niet ook nog schriftelijk worden bevestigd.

11. Op 15 december 2009 diende de gemachtigde een klacht in bij de Belastingdienst. In zijn brief verwees hij naar zeven bijlagen. Hij klaagde er over dat de Belastingdienst niet was ingegaan op alles wat hij in zijn brieven naar voren had gebracht en niet had gereageerd op het herhaalde verzoek in zijn brieven om een regeling te treffen voor de belastingschulden van verzoekers die was gebaseerd op hun betalingscapaciteit.

Ook klaagde de gemachtigde erover dat verzoekster een beschikking had gehad op een verzoek om kwijtschelding. Een dergelijk verzoek had zij niet gedaan.

De gemachtigde klaagde er verder over dat het beroepschrift van 7 december 2009 zonder overleg niet was doorgestuurd naar de directeur van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi. Ook klaagde hij er over dat de beslissing om geen invorderingsmaatregelen te nemen niet schriftelijk en gemotiveerd aan hem of aan verzoekers was toegezonden. Hij verzocht de Belastingdienst dit alsnog te doen.

12. De Belastingdienst reageerde op 27 januari 2010 op de klacht van verzoekers. De Belastingdienst gaf daarbij aan de zeven bijlagen bij de klacht niet te hebben aangetroffen en zich daarover dan ook niet te kunnen uitlaten. De Belastingdienst vatte de klacht van verzoekers kort samen en gaf aan het niet opportuun en niet meer relevant te vinden op alle finesses in te gaan. De samenvatting van de klacht door de Belastingdienst was dat hij verzoekers niet of onvoldoende duidelijk had gemaakt wat de stand van zaken was rond de invordering van belastingschulden.

De Belastingdienst verklaarde de klacht van verzoekers ongegrond en voerde daarvoor het volgende aan.

Het uitstel van betaling tot 31 december 2009 was verleend omdat een bezwaarschrift was ingediend tegen de aanslag inkomstenbelasting 2006.

In het telefoongesprek van 10 december 2009 was uitleg gegeven over de handelwijze van de Belastingdienst. De gemachtigde had verklaard die uitleg te begrijpen. Daarom zijn de beslissingen, zo stelde de Belastingdienst, niet nog eens schriftelijk bevestigd en dat is ook overigens niet gebruikelijk. In het telefoongesprek is, aldus de Belastingdienst, ook de kwestie rond het beroepschrift uit de doeken gedaan.

13. Verzoekers wendden zich op 1 februari 2010 met een klacht tot de Nationale ombudsman. Voor de inhoud van hun klacht wordt verwezen naar de klachtformulering onder 'Klacht'.

14. De Belastingdienst reageerde in een brief van 21 april 2010 aan de Nationale ombudsman op de klacht zoals verzoekers die bij de Nationale ombudsman hadden ingediend. De Belastingdienst onderkende in zijn reactie dat er door hem ten aanzien van verzoekers niet steeds juist was gehandeld en kondigde aan op een aantal punten tot herstel over te zullen gaan.

De Belastingdienst stelde het volgende.

- Naar aanleiding van de brief van 6 oktober 2009 zijn twee formulieren gestuurd waarmee zowel uitstel van betaling als kwijtschelding kon worden aangevraagd. Op de brief is dus wel gereageerd. Ten onrechte is echter niet het gevraagde schuldenoverzicht verstrekt. De Belastingdienst verschafte dit overzicht alsnog bij de reactie op de klacht.

- Het verleende uitstel van betaling tot 31 december 2009 was niet het gevolg van de ingediende formulieren maar een gevolg van de ingediende bezwaarschriften.

Op het verzoek om een regeling of kwijtschelding voor verzoeker is overigens niet meer ingegaan omdat zijn belastingschuld als gevolg van de ingediende bezwaarschriften werd teruggebracht tot nihil. Dat moet, aldus de Belastingdienst, de gemachtigde duidelijk zijn geweest.

- De Belastingdienst behandelt een verzoek om uitstel van betaling, in het geval er geen betalingscapaciteit is, volgens een interne gedragsregel als een verzoek om kwijtschelding. Dat was tevens de aanleiding voor het telefoongesprek van 10 december 2009. Daarin is duidelijk gemaakt dat en waarom kwijtschelding niet mogelijk was. Evenwel is, aldus de Belastingdienst, ten onrechte een schriftelijke bevestiging achterwege gebleven. Om die reden wordt het verzoek om kwijtschelding alsnog in behandeling genomen.

- De gemachtigde is in het gesprek van 10 december 2009 akkoord gegaan met de handelwijze van de Belastingdienst ten aanzien van het beroepschrift. Deze handelwijze hield in dat het beroepschrift niet werd doorgezonden omdat duidelijk was dat verzoekster niet voor kwijtschelding in aanmerking kwam. Overigens wordt het beroep naar aanleiding van de klacht bij de Nationale ombudsman alsnog aan de directeur voorgelegd.

- Het is vast beleid van de Belastingdienst dat een betrokkene er niet actief over wordt geïnformeerd dat zijn of haar belastingschulden oninbaar zijn geleden.

- De ontbrekende bijlagen bij de klacht van 15 december 2009 zijn niet bij de gemachtigde opgevraagd. Dit kan in redelijkheid niet van de Belastingdienst worden verwacht. In dit geval is er mede van afgezien omdat de Belastingdienst inschatte dat de ontbrekende stukken geen ander licht op de zaak zouden werpen. De Belastingdienst geeft aan dat het evenwel juist bij klachtbehandeling verstandiger kan zijn nog een keer navraag te doen als de indruk bestaat dat een dossier niet volledig is.

15. In reactie op de brief van de Belastingdienst merkte de gemachtigde van verzoekers in een brief van 15 juli 2010 het volgende op:

"...Ik ben zeker niet akkoord gegaan met de handelwijze van de Belastingdienst; dit blijkt al uit het feit dat ik een klacht heb ingediend om te bewerkstelligen dat alsnog schriftelijke beslissingen worden gestuurd..."

## Beoordeling

Ten aanzien van de invordering en de daarover gevoerde correspondentie

16. Verzoekers klagen in de eerste plaats over het optreden van de Belastingdienst bij de invordering van hun belastingschulden en de wijze waarop de Belastingdienst daarover met hen heeft gecorrespondeerd.

17. Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in dat overheidsinstanties zich in hun bejegening van burgers hulpvaardig opstellen. Het vereiste impliceert dat een overheidsinstantie in daartoe aanleiding gevende gevallen actief een gesprek aanbiedt.

18. De gemachtigde van verzoekers schreef in zijn brief van 16 oktober 2009 aan de Belastingdienst dat verzoekers hem hadden gevraagd hun administratie te ordenen. Hun administratie was niet compleet en hem was niet bekend hoe groot hun belastingschuld was en of daarvoor een betalingsregeling was getroffen. Ook informeerde hij naar de mogelijkheid van een regeling, op basis van hun betalingscapaciteit. Hij vroeg de Belastingdienst om advies. Ook in zijn latere brieven drong de gemachtigde aan op een regeling gebaseerd op de omstandigheden van verzoekers. Uit zijn brief bleek derhalve dat er aan de kant van verzoekers veel vragen waren en dat zij geen overzicht hadden over hun fiscale situatie. Zijn vragen waren dus gericht op maatwerk van de kant van de Belastingdienst.

19. De Belastingdienst heeft niet, althans niet kenbaar, gereageerd op het verzoek om maatwerk. De reactie van de Belastingdienst bestond in eerste instantie uit het met een standaardbrief toezenden van formulieren voor het aanvragen van betalingsuitstel dan wel kwijtschelding.

20. Hoewel de handelwijze van de Belastingdienst formeel gezien niet onjuist was en vanuit het eigen oogpunt verklaarbaar en begrijpelijk, kwam deze niet tegemoet aan de vraag van verzoekers om maatwerk. De toezending van de formulieren en beschikkingen leidden eerder tot meer onbegrip aan de zijde van verzoekers en tot misverstanden over de achtergrond en de bedoeling ervan.

21. Het had voor de hand gelegen dat de Belastingdienst direct na de ontvangst van de brieven van 16 en 20 oktober 2009 (telefonisch) contact had opgenomen met (de gemachtigde van) verzoekers om te bezien op welke wijze de bestaande problemen konden worden aangepakt en welke mogelijkheden daarvoor bestonden. Dit klemt te meer nu verzoekers met hun brieven hadden doen blijken van hun wil om tot een oplossing te geraken en verder oplopen van de moeilijkheden te voorkomen. In een gesprek had tevens duidelijk kunnen worden welke informatie over en weer nog nodig was. Nu is pas nadat verzoekers een beroepschrift hadden ingediend, telefonisch contact met hun gemachtigde opgenomen.

22. Ook overigens voldeed de werkwijze van de Belastingdienst niet aan de eisen die daaraan uit een oogpunt van dienstverlening kunnen worden gesteld. Zo werd niet gereageerd op het verzoek om een opgave van de openstaande schulden en is kennelijk onvoldoende aan de gemachtigde duidelijk gemaakt waarom het beroepschrift naar de mening van de Belastingdienst niet behoefde te worden doorgezonden aan de directeur. Verder is kennelijk onvoldoende geverifieerd of de gemachtigde hiermee instemde. Deze ontkent immers met zoveel woorden met de gevolgde handelwijze van de Belastingdienst akkoord te zijn gegaan.

23. Ook is niet in overeenstemming met de vereiste dienstbaarheid dat de Belastingdienst (de gemachtigde van) verzoekers er pas over heeft geïnformeerd dat jegens hen geen invorderingsmaatregelen meer zouden worden genomen nadat zij beroep op de directeur tegen de weigering om kwijtschelding te verlenen hadden aangetekend. Behoudens in gevallen waarin het verstrekken van deze informatie om strategische redenen achterwege wordt gelaten, bijvoorbeeld bij niet-goedwillende belastingschuldigen, dient deze informatie steeds direct te worden verstrekt om de belastingschuldige zo volledig mogelijk te informeren. Zo zou het opnemen in de beschikking of anderszins verstrekken van deze informatie van invloed kunnen zijn geweest op de beslissing van verzoekers om al dan niet beroep bij de directeur aan te tekenen. Daarbij had de ontvanger tevens de eventueel door hem te hanteren voorwaarden kunnen formuleren, zoals bijvoorbeeld verrekening van toekomstige teruggaven. De Leidraad Invordering 2008 (zie Achtergrond) vermeldt dan ook uitdrukkelijk dat de ontvanger in de beschikking inzake de kwijtschelding opneemt in hoeverre hij geen invorderingsmaatregelen zal treffen. De vaste gedragslijn waarop de Belastingdienst zich beroept is met deze regel niet in overeenstemming.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk. Dit oordeel vormt aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

## II Ten aanzien van de reactie op de klacht

24. Verzoekers klagen verder over de wijze waarop de Belastingdienst heeft gereageerd op hun klacht van 15 december 2009. Zij klagen er in dit verband in het bijzonder over dat de Belastingdienst niet is ingegaan op de klacht dat niet was gereageerd op de vragen en stellingen in de diverse brieven van de gemachtigde.

25. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat overheidsinstanties bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dit vereiste impliceert dat de gelegenheid wordt geboden een incompleet dossier aan te vullen alvorens daarop een beslissing te baseren.

26. Het is te begrijpen dat de Belastingdienst bij de behandeling van een (uitgebreide) klacht probeert vast te stellen wat de essentie ervan is en zijn reactie vooral daarop richt.

De Belastingdienst heeft in dit geval echter onvoldoende onderkend dat de klacht van verzoekers zich niet alleen richtte op de (informatieverstrekking over) de stand van zaken rond de invordering maar ook op de wijze waarop de Belastingdienst had gereageerd op de brieven van de gemachtigde.

Hier wreekt zich wellicht de keuze van de Belastingdienst om niet de ontbrekende stukken op te vragen alvorens op de klacht te reageren.

27. De Belastingdienst heeft zijn reactie op de klacht van verzoekers gebaseerd op een onvolledig dossier en onvoldoende oog gehad voor de verschillende aspecten van de klacht

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

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

- op het punt van de correspondentie wegens schending van het vereiste van een behoorlijke bejegening
- op het punt van de klachtbehandeling wegens schending van het vereiste van adequate informatieverwerking.

## **Aanbeveling**

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven te bevorderen dat de Belastingdienst

- verzoekers er alsnog schriftelijk van kennis stelt in hoeverre hij geen invorderingsmaatregelen meer zal nemen;
- alsnog met (de gemachtigde van) verzoekers in overleg treedt om na te gaan hoe eventueel ook nu nog bestaande problemen bij verzoekers kunnen worden opgelost.

Bij brief van 12 oktober 2010 deelde de minister van Financiën de Nationale ombudsman mee de aanbeveling op te volgen. Op 4 oktober 2010 is aan verzoekers bericht dat voor de aanslag 2006 kwijtschelding is verleend. Het verzoek om kwijtschelding voor wat betreft het jaar 2007 is afgewezen waarna de aanslag oninbaar is geleden. Voorts is aan verzoekers uitleg gegeven over de inhoud en consequenties van de termen 'kwijtschelden', 'niet verder bemoeilijken' en 'oninbaar lijden'.

## **Onderzoek**



Op 2 februari 2010 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer en mevrouw A. te Emmeloord, ingediend door de heer J.A. Hovinga te Emmeloord, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Randmeren.

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/Randmeren verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reacties van verzoekers en van de Belastingdienst gaven aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

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

- het verzoekschrift van 1 februari 2010 met bijlagen
- de reactie van 21 april 2010 met bijlagen van de Belastingdienst.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

Leidraad Invordering 2008

### **"...26.6. Geen verdere invorderingsmaatregelen en afwijzing verzoek om kwijtschelding**

Als de belastingschuldige niet in aanmerking komt voor kwijtschelding maar de ontvanger voortzetting van de invordering niet gewenst vindt, wijst de ontvanger het verzoek om kwijtschelding af. De ontvanger neemt in die beschikking op in hoeverre hij geen invorderingsmaatregelen zal treffen.

Als de ontvanger besluit tot het niet meer nemen van invorderingsmaatregelen voor de nog openstaande schuld zonder dat hij daaraan voorwaarden verbindt, heeft de beslissing voor

de belastingschuldige materieel dezelfde gevolgen als kwijtschelding.

De ontvanger kan ook besluiten geen invorderingsmaatregelen meer te nemen voor de nog openstaande schuld onder de voorwaarde dat eventuele uit te betalen bedragen verrekend worden met de buiten de invordering gelaten schuld. De termijn waarbinnen verrekening plaatsvindt bedraagt maximaal drie jaar, te rekenen vanaf de datum van de beschikking, dan wel - als dit minder is - de tijd die nog overblijft voordat de verjaring van de belastingaanslag intreedt. De ontvanger neemt deze verrekeningsvoorwaarde uitdrukkelijk in de beschikking op.

Als de ontvanger besluit voorlopig geen invorderingsmaatregelen meer te nemen voor de nog openstaande schuld, zal hij aan die beslissing voorwaarden verbinden dan wel daarin een tijdsbepaling opnemen. Anders dan kwijtschelding is een toezegging onder voorwaarden herroepelijk. Als de belastingschuldige de voorwaarden niet nakomt, kan de ontvanger zijn eerdere toezegging bij beschikking intrekken. De ontvanger gaat hier pas toe over nadat hij belastingschuldige een brief heeft gestuurd over zijn voornemen de toezegging in te trekken als niet binnen veertien dagen alsnog aan de voorwaarden wordt voldaan..."