



Rapport

Datum: 24 januari 2011

Rapportnummer: 2011/019

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de staatssecretaris van Financiën haar verzoek om schadevergoeding heeft afgewezen. Verder klaagt zij over de lange duur van de behandeling van haar verzoek en de informatieverstrekking tijdens de behandeling van het verzoek.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. De vertegenwoordiger van verzoekster, een administratie- en belastingadviesbureau, gaf gedurende de periode 4 december 2007 tot en met 9 september 2008 36 maal wekelijks haar correspondentie voor de Belastingdienst, ongeacht welk dienstonderdeel het betrof, af aan de balie van de Belastingdienst/Noord (hierna: de Belastingdienst). De Belastingdienst bevestigde de ontvangst van de correspondentie met een stempel van datum binnenkomst op door verzoekster opgestelde lijsten. Op de lijsten staan onder meer de namen van de belastingplichtigen en de daarbij behorende burgerservicenummers vermeld. De correspondentie van verzoekster bestond onder meer uit bezwaarschriften, verzoeken om betalingsregelingen, alsmede verzoeken om wijzigingen van rekeningnummers en adresgegevens. Per keer werden ongeveer 30 brieven afgegeven.

2. In 23 gevallen waarin verzoekster in het bezwaarschrift om uitstel van betaling voor het bestreden bedrag van de aanslag verzocht, stuurde de Belastingdienst een aanmaning voor de aanslagen waartegen de bezwaren waren gericht. De bezwaarschriften waren medio 2008 in een periode van tien weken bij de balie van Belastingdienst afgegeven. De ontvangst van de bezwaarschriften werd door de Belastingdienst bevestigd door het zetten van een stempel met datum van binnenkomst op de door verzoekster opgestelde lijsten.

3. Verzoekster nam over de 23 bezwaarschriften contact op met de BelastingTelefoon. De BelastingTelefoon liet weten dat uit het door hem geraadpleegde systeem niet bleek dat de bezwaarschriften waren ontvangen. In reactie hierop verzocht verzoekster de Belastingdienst nogmaals om uitstel van betaling voor het in het bezwaarschrift bestreden bedrag.

4. Verzoekster stelde de Belastingdienst op 12 september 2008 schriftelijk aansprakelijk voor de extra kosten, die zij moest maken door het volgens haar zoekraken van de bezwaarschriften dan wel voor het niet (tijdig) behandelen van de bezwaarschriften. Zij diende hierover een verzoek om schadevergoeding in. Verzoekster onderbouwde dit verzoek als volgt. Zij wees onder meer op de hiervoor genoemde 23 gevallen. In totaal sprak zij over 26 zaken waarin volgens haar de correspondentie niet (tijdig) was behandeld dan wel was zoek geraakt. Verzoekster stelt dat zij per geval gemiddeld 1,5 uur kwijt was om alsnog uitstel van betaling aan te vragen. De tijd ging volgens verzoekster op aan

(onder meer) het telefonisch dan wel mondeling te woord staan van haar cliënten, telefonische contacten met de Belastingdienst, alsmede het uit het dossier halen en het kopiëren van het betreffende bezwaarschrift. Verzoekster stelt de tijd die zij hiermee kwijt was niet in rekening te kunnen brengen aan haar cliënten. Hierdoor dreigt de continuïteit van haar onderneming in gevaar te komen, aldus verzoekster.

Verzoekster wees erop dat het ging om 2.6 gevallen per week. Zij extrapoleert dit over de periode 4 december 2007 tot en met 9 september 2008. Dat wil zeggen 93.6 gevallen in 36 weken. Bij een uurtarief van € 75, stelde verzoekster de Belastingdienst aansprakelijk voor een bedrag van € 10.530.

5. De Belastingdienst wees verzoeksters verzoek om schadevergoeding op 21 november 2008 af. De Belastingdienst liet in zijn reactie weten dat bezwaarschriften en verzoeken om uitstel van betaling voor het bestreden bedrag correct behandeld dienen te worden. Hoewel hij betreurde dat bij een aantal van verzoeksters cliënten desondanks aanmaningen waren verstuurd, concludeerde hij, dat in dit geval sprake is van een normaal bedrijfsrisico en dat er geen sprake is van een ernstig verwijtbaar handelen van de Belastingdienst.

6. Verzoekster kon zich niet verenigen met de beslissing van de Belastingdienst. Zij wees erop dat zij in tien weken in 68 gevallen in een bezwaarschrift om uitstel van betaling verzocht. In 26 van die gevallen was het bezwaarschrift zoekgeraakt dan wel niet tijdig in behandeling genomen. Dat is ruim 38 procent, hetgeen volgens verzoekster niet als een normaal bedrijfsrisico kan worden aangemerkt.

Zij wendde zich bij brief van 9 december 2008 tot het Ministerie van Financiën met een verzoek om heroverweging. Het ministerie bevestigde de ontvangst van het verzoek bij brief van 16 december 2008. In de brief van het ministerie staat vermeld dat brieven in beginsel binnen acht weken worden beantwoord. Als het noodzakelijk is elders informatie en/of advies in te winnen, kan deze termijn worden overschreden. Volgens het ministerie ontvangt verzoeker dan een mededeling waarin de reden en de termijn van de vertraging is aangegeven.

7. De staatssecretaris van Financiën berichtte verzoekster bij brief van 24 augustus 2009 geen aanleiding te zien om op de beslissing van de Belastingdienst terug te komen. Volgens de staatssecretaris is de Belastingdienst slechts gehouden tot vergoeding van schade indien er sprake is van onrechtmatig handelen op grond van het bepaalde in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Onzorgvuldig handelen dan wel onbehoorlijk handelen is volgens de vaste rechtspraak op dit gebied nog geen onrechtmatig handelen. Onrechtmatigheid zal in het algemeen eerst worden aangenomen als er sprake is van handelingen in strijd met de wet of het recht waarvan de Belastingdienst een (ernstig) verwijt kan worden gemaakt. De staatssecretaris meende dat in verzoeksters geval daarvan geen sprake is.

Verder bood de staatssecretaris zijn verontschuldiging aan voor de ernstige vertraging van de behandeling van het verzoek om schadevergoeding.

8. Verzoekster kon zich niet in de beslissing van de staatssecretaris vinden. Zij diende daarom een klacht in bij de Nationale ombudsman.

9. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman gaf de minister van Financiën aan geen aanleiding te zien om terug te komen op de beslissing om het verzoek om schadevergoeding af te wijzen. Hij liet daarbij het volgende meewegen.

In de eerste plaats gaf de minister aan dat bezwaarschriften en andere correspondentie correct behoren te worden behandeld. De mogelijkheid van fouten is echter steeds aanwezig. De Belastingdienst levert inspanningen om die zoveel mogelijk te voorkomen. De minister refereerde in dat verband onder andere aan de mogelijkheid die sinds 1 juni 2008 is gecreëerd om bezwaarschriften en verzoeken om uitstel via internet in te dienen.

Volgens de minister controleert de baliemedewerker die de post in ontvangst neemt uitsluitend of de namen op de lijst overeenstemmen met de namen die in de poststukken zijn vermeld. Na die controle wordt een stempel voor ontvangst gegeven op de lijst. Er vindt geen registratie plaats. Voor zover de afgegeven poststukken niet bestemd zijn voor het kantoor waar ze zijn afgegeven, worden zij doorgezonden naar het belastingkantoor waaraan ze geadresseerd zijn. De minister merkte daarbij op dat de wijze waarop verzoeker stukken aan de Belastingdienst doet toekomen, met zich meebrengt dat de stukken zonder nadere registratie aan het betreffende kantoor worden doorgezonden. De aard van de stukken en het verdere verloop van de behandeling zijn daardoor voor het kantoor waar de stukken zijn aangeleverd nauwelijks te achterhalen.

Volgens de minister raakt de vraag op welk moment een normaal bedrijfsrisico voor het zoekraken van correspondentie eindigt de criteria voor onrechtmatigheid, terwijl het onderzoek van de Nationale ombudsman zich richt op (on)behoorlijkheid. Overigens is het volgens de minister niet mogelijk om met een exact percentage aan te geven wanneer nog sprake is van een 'normaal' bedrijfsrisico.

De minister deelde verder mee dat ook indien in het geval van verzoekster er sprake zou zijn van onzorgvuldig handelen, dit nog niet leidt tot de conclusie dat sprake is van onrechtmatig handelen. Daarbij kon volgens de minister in het midden blijven of verzoekster haar stelling aannemelijk had gemaakt. Bij het indienen van een schadeclaim is het immers in beginsel aan verzoekster om te onderbouwen dat schade is geleden en dat die aan, in dit geval, de Belastingdienst dient te worden toegerekend. Naar de mening van de minister is de informatie die verzoekster bij haar schadeclaim heeft aangedragen daarvoor onvoldoende.

10. Verder liet de minister weten dat verzoekster terecht klaagt over de lange behandelingsduur van het verzoek om schadevergoeding en de informatieverstrekking daarover. Volgens de minister is er sprake van achterstand bij de behandeling van schadevergoedingsverzoeken. De redenen hiervan zijn een toenemende stroom van brieven over schadevergoeding en een toenemende complexiteit van zaken. Dit heeft als neveneffect dat ook de schriftelijke informatieverstrekking over de voortgang van de behandeling in het gedrang komt, aldus de minister. Hij bood hiervoor zijn excuses aan.

11. Verzoekster liet in reactie op het standpunt van de minister weten dat sinds mei 2010 de post die hij aan de Belastingdienst overhandigt gecontroleerd wordt op compleetheid, waarbij gekeken wordt of de namen die op de begeleidende lijst staan overeenkomen met de namen op de afzonderlijke stukken. Vóór mei 2010 werd zonder verdere controle op de lijst een stempel gezet.

Verzoekster wijst op de stelling van de minister dat zij haar claim niet voldoende aannemelijk heeft gemaakt en dat er daadwerkelijk schade is geleden. Verzoekster vraagt zich af waarom de Belastingdienst haar niet in de gelegenheid heeft gesteld om haar claim nader te onderbouwen.

Beoordeling

Ten aanzien van de beslissing geen schadevergoeding toe te kennen

I. Algemeen

12. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de staatssecretaris van Financiën haar verzoek om schadevergoeding heeft afgewezen.

13. De Nationale ombudsman beoordeelt of de overheidsinstantie op een behoorlijke wijze heeft gereageerd op het verzoek om schadevergoeding. Hij geeft geen beslissing over de juridische aansprakelijkheid van die overheid. Daarvoor is de rechtbank, die kan een overheidsinstantie veroordelen tot betaling van schadevergoeding en stelt ook de hoogte daarvan vast. De Nationale ombudsman toetst of de behandeling van een verzoek om schadevergoeding behoorlijk is geweest. Dit doet hij aan de hand van vijftien spelregels afkomstig uit zijn rapport met nummer 2009/135 "Behoorlijk omgaan met schadeclaims" (zie Achtergrond). De nadruk ligt hierbij op de procedure, de weg naar de beslissing. De Nationale ombudsman kan in bepaalde gevallen (bij civielrechtelijke claims) ook oordelen over de behoorlijkheid van de beslissing, de juridische beoordeling van de claim. De Nationale ombudsman zal in die gevallen oordelen of er sprake is van een behoorlijke motivering en of de overheidsinstantie redelijkerwijs tot de beslissing heeft kunnen komen.

II. Ten aanzien van de motivering

14. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van overheidsinstanties feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering.

15. In dit geval gaf de staatssecretaris van Financiën aan dat de Belastingdienst slechts gehouden is tot vergoeding van schade indien er sprake is van onrechtmatig handelen op grond van het bepaalde in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Onzorgvuldig handelen dan wel onbehoorlijk handelen is volgens de vaste rechtspraak op dit gebied nog geen onrechtmatig handelen. Onrechtmatigheid zal in het algemeen eerst worden aangenomen als er sprake is van handelingen in strijd met de wet of het recht waarvan de Belastingdienst naar de mening van de staatssecretaris terecht heeft geconcludeerd dat daarvan in verzoekers geval geen sprake is. In het kader van de behandeling van de klacht door de Nationale ombudsman berichtte de minister van Financiën achter deze beslissing te staan.

16. De staatssecretaris beoordeelt de vraag of een schadevergoeding moet volgen uitsluitend vanuit het leerstuk van de onrechtmatige daad. Deze opstelling miskent dat ook in situaties waarin sprake is van onzorgvuldigheid, maar juridisch geen onrechtmatigheid kan worden aangenomen wel degelijk vanuit behoorlijkheidsperspectief aanleiding kan bestaan voor enigerlei vorm van (materiële) tegemoetkoming. Door deze toetsing na te laten, handelde de staatssecretaris in strijd met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de beslissing geen schadevergoeding toe te kennen

17. Het redelijkheidvereiste houdt in dat overheidsinstanties de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst daarvan niet onredelijk is.

18. De minister van Financiën gaf in reactie op de klacht aan dat bezwaarschriften en andere correspondentie correct behandeld dienen te worden.

19. Niet weersproken is dat in een periode van 10 weken door de Belastingdienst 23 bezwaarschriften in ontvangst zijn genomen. In de bezwaarschriften werd verzocht om uitstel van betaling voor de bestreden bedragen van de aanslagen. Ondanks de bezwaarschriften werden door de Belastingdienst aanmaningen verstuurd voor het betalen van het volledige bedrag van de aanslagen. In het (post)registratiesysteem van de Belastingdienst waren de bezwaarschriften niet als zodanig geregistreerd. De bezwaarschriften waren verder ook niet door de Belastingdienst in behandeling genomen.

20. De Belastingdienst handelde niet juist door de door hem ontvangen bezwaarschriften niet in zijn registratiesysteem te registeren en vervolgens niet verder in behandeling te nemen, tengevolge waarvan er aanmaningen werden verzonden. De Belastingdienst liet weten deze handelwijze te betreuren. Dit betekent echter niet automatisch dat een vergoeding van kosten moet plaatsvinden. Het is in het maatschappelijk verkeer niet

ongebruikelijk dat burgers kosten die worden gemaakt als gevolg van fouten van anderen, zoals ook overheidsinstanties, zelf draagt, tenzij er sprake is van een onevenredig nadeel voor de betrokkene.

21. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is hier sprake van een situatie waarin de handelwijze van de Belastingdienst meebrengt dat verzoekster enige compensatie wordt geboden. In dit geval is er in een periode van tien weken 23 keer een persoonlijk aan de balie van de Belastingdienst afgegeven bezwaarschrift niet in behandeling genomen. De aard en de omvang van de ondervonden problemen voor verzoekster waren dusdanig en speelden bovendien over een zodanig lange periode met daarmee gepaard gaande onzekerheid voor de cliënten van verzoekster, dat de staatssecretaris van Financiën in redelijkheid niet in zijn standpunt kan worden gevolgd verzoekster helemaal geen kostenvergoeding toe te kennen, laat staan de gelegenheid bood aan verzoekster de claim nader te onderbouwen.

Het afwijzen van deze claim doet daarnaast geen recht aan de spelregel dat overheidsinstanties bij de afhandeling van schadeclaims een coulante opstelling innemen. Dit houdt onder meer in dat de overheid zich coulant opstelt indien vaststaat dat zij fouten heeft gemaakt.

Hetgeen hierboven is overwogen geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling. De minister van Financiën wordt in overweging gegeven om met verzoekster in overleg te treden om te komen tot een redelijke kostenvergoeding.

De onderzochte gedraging op dit onderdeel is niet behoorlijk.

IV. Ten aanzien van de behandelingsduur en de informatieverstrekking

22. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat overheidsinstanties slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dat betekent onder meer dat binnen een redelijke termijn op verzoeken om heroverweging wordt gereageerd.

23. 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. Hieronder valt onder meer dat overheidsinstanties burgers tijdig informeren als een door hun gestelde behandeltermijn niet kan worden gehaald.

24. In dit geval reageerde de staatssecretaris van Financiën na ruim acht maanden op het verzoek om heroverweging, zonder dat hij verzoekster tussentijds op de hoogte bracht dat de aangegeven behandeltermijn van acht weken werd overschreden.

25. De minister van Financiën heeft aangegeven dat verzoekster terecht klaagt over de lange behandelingsduur van het verzoek om heroverweging en de informatieverstrekking

daarover. Volgens de minister is door de toenemende stroom van brieven over schadevergoeding, die gepaard gaat met een toenemende complexiteit van deze zaken, sprake van achterstanden bij de behandeling. Dit heeft als neveneffect dat ook de schriftelijke informatieverstrekking over de voortgang in het gedrang komt. Dit alles betreft de interne situatie bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën en regardeert verzoekster niet. Het is terecht dat de minister nogmaals zijn excuses daarvoor aanbod.

De staatssecretaris van Financiën handelde zo in strijd met het vereiste van voortvarendheid, alsmede het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedragingen zijn op deze onderdelen niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de staatssecretaris van Financiën, is gegrond, ten aanzien van:

de motivering van de beslissing op het verzoek om heroverweging van het verzoek om een schadevergoeding, wegens schending van het motiveringsvereiste;

de afwijzende beslissing op het verzoek om heroverweging als zodanig wegens strijd met het redelijkheidsvereiste;

de lange behandelingsduur van het verzoek om heroverweging, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid; alsmede

de gebrekkige informatieverstrekking tijdens de behandeling van het verzoek om heroverweging, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

AANBEVELING

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven om met verzoekster in overleg te treden om te komen tot een redelijke kostenvergoeding.

Onderzoek

Op 26 augustus 2009 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van de staatssecretaris van Financiën.

Naar deze gedraging 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.

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.

Verzoekster en de minister van Financiën gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

het verzoekschrift van 25 augustus 2009

de reactie van 26 mei 2010 van de minister van Financiën

het commentaar van verzoekster van 1 juni 2010

nadere informatie van verzoekster op 5 november 2010

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Vijftien spelregels voor behoorlijk omgaan met schadeclaims afkomstig uit rapport met nummer 2009/135 "Behoorlijk omgaan met schadeclaims" van de Nationale ombudsman:

"Conflictoplossende opstelling

1. De overheid onderzoekt zoveel mogelijk welk conflict er achter een claim schuilgaat, en probeert dat conflict op een passende manier op te lossen.

2. De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is: tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk.

Coulante opstelling

3. De overheid heeft er oog voor dat er claims zijn van geringe omvang die de overheid redelijkerwijs moet honoreren. In die gevallen stelt de overheid zich coulant op en beroept zich niet zonder goede redenen op precedentwerking, gelijke behandeling en

comptabiliteitsregels.

4. De overheid hanteert een coulante benadering indien vast staat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burger problemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven.

Terughoudende processuele opstelling

5. De overheid vermijdt zo mogelijk juridische procedures. Andere vormen van geschiloplossing als effectief onderhandelen en mediation kunnen daarbij behulpzaam zijn.

6. De inzet van processuele middelen door de overheid is proportioneel in verhouding tot de identiteit van de burger en de aard van de schade waarom het gaat. Bij redelijke claims van geringe omvang en relatief zwakke wederpartijen is de overheid terug houdender in de neiging tot procederen.

7. Indien in een procedure tegen de overheid door de rechter (in hoogste instantie) een uitspraak is gedaan die van belang is voor andere, analoge gevallen, laat de overheid het niet op procedures in die andere gevallen aankomen.

8. De overheid is terughoudend met het instellen van hoger beroep indien zij in een procedure tegen een burger door de rechter in het ongelijk is gesteld. Zij weegt in dat geval uitdrukkelijk af wat het bredere of anderszins doorslaggevende belang is van een uitspraak van een hogere rechter in de betreffende zaak.

9. In geval van een proefproces in het algemeen belang maakt de overheid een afspraak met de betrokken burger over de vergoeding door het ministerie van diens proceskosten.

10. Indien een burger als gevolg van een te weinig terughoudende processuele opstelling van de overheid in een proces is betrokken, en daarin in het gelijk wordt gesteld, bepaalt de overheid of er kosten bovenop de standaard vergoedingen in redelijkheid moeten worden gecompenseerd.

Proactieve opstelling

11. De overheid stelt zich proactief op door bij overheidshandelen in het algemeen belang, indien te voorzien is dat individuele burgers daardoor onevenredig benadeeld worden, van tevoren regelingen te treffen voor compensatie van dit nadeel.

12. De overheid vergoedt rente wegens vertragingsschade op verzoek en waar mogelijk uit eigen beweging en dwingt de burger niet daarvoor een procedure te starten.

13. Indien de overheid haar aansprakelijkheid erkent, maar de gestelde hoogte van de schade door haar wordt betwist, vergoedt zij in elk geval het door haar erkende schadebedrag, zodat een eventueel te voeren juridische procedure alleen over het

meerdere hoeft te gaan.

14. In het kader van een procedure verschaft de overheid de betrokken burger uit eigen beweging alle informatie die deze nodig heeft om die procedure op gelijkwaardige wijze te kunnen voeren.

15. De overheid informeert de burger zo nodig over de meest passende vorm voor het indienen van een claim."