

# Rapport

## Klacht

Verzoeker klaagt over de afhandeling door het Ministerie van Financiën van twee door hem ingediende verzoeken om toekenning van een kostenvergoeding.

## Beoordeling

Algemeen

### I. Bevindingen

De aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1997

1. In februari 2007 werd de op 29 september 2000 gedagtekende aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen (ib/pvv) 1997 ten name van verzoekers echtgenote verminderd. De vermindering werd in het systeem van de Belastingdienst niet juist verwerkt. Als gevolg daarvan bleef het bedrag op de aanslag openstaan en werd ter invordering op 29 september 2009 een aanmaning verzonden, en vervolgens op 21 oktober 2009 een dwangbevel.

Op 20 november 2009 diende verzoekers gemachtigde (fiscaal adviseur) bezwaar in en schreef de Belastingdienst dat de aanslag al was voldaan zodat de aanmaning en het dwangbevel ten onrechte waren verzonden en dus de in rekening gebrachte aanmanings- en betekeningskosten niet terecht waren. Hij vroeg om een kostenvergoeding overeenkomstig het Besluit Proceskosten Bestuursrecht ten bedrage van € 218.

2. Op 10 december 2009 verzocht verzoeker om een integrale vergoeding voor de kosten van zijn fiscaal adviseur ten bedrage van € 496,59.

3. De Belastingdienst/Rivierenland/kantoor Nijmegen kende verzoeker op 17 december 2009 een kostenvergoeding toe:

"...Gebleken is dat de vermindering ten bedrage van totaal f 424.081,- niet is afgeboekt op de (aanslag ib/pvv 1997 ten name van de echtgenote van verzoeker; N.o.). Dit is alsnog gebeurd. De aanmaning en het dwangbevel zijn derhalve ten onrechte verzonden en betekend. De in rekening gebrachte vervolgingskosten ad f 14,- en € 10.643,- zullen worden teruggebracht tot nihil.

Aangezien het bezwaarschrift waarvoor u een kostenvergoeding heeft verzocht nu geleid heeft tot een voor u positieve beslissing komt u in aanmerking voor een vergoeding. Gelet op het Besluit Proceskosten Bestuursrecht komt u in aanmerking voor een vergoeding van € 218,- (Indienen bezwaarschrift, 1 punt, besluit 12 maart 2002)..."

4. Verzoeker diende op 27 december 2009 bij het Ministerie van Financiën een verzoek in om heroverweging van de beslissing van de Belastingdienst van 17 december 2009:

"...Vanwege een ten onrechte door de Belastingdienst Rivierenland (kantoor Nijmegen) aan mij gestuurde aanmaning (...) alsmede een onterecht gestuurd dwangbevel (...) is mij een onkostenvergoeding toegekend van € 218 (...).

Met de hoogte van de toegekende vergoeding kan ik niet instemmen omdat mijn fiscaal adviseur vanwege genoemde omissie van de Belastingdienst kosten heeft moeten maken ten bedrage van € 496,59. (...)

Daarom verzoek ik u mij een volledige vergoeding van de onkosten van mijn fiscaal adviseur ad € 496,59 toe te kennen plus rentederving daarover.

Nadere toelichting:

1. Moet ik financiële schade leiden door administratieve fouten en inadequaat optreden van de Belastingdienst?
2. Hoezo controleert de Belastingdienst niet eerst zijn eigen administratie c.q. intern aanwezige dossiers als er ineens een zogenaamd-niet-betaalde aanslag over 1997 opduikt na 12 jaar? Over de aanslag 1997 bestaat overigens een uitgebreide correspondentie tussen de fiscaal adviseur en de Belastingdienst.
3. Waarom neemt de Belastingdienst niet eerst even contact op met mijn accountant en/of fiscaal adviseur om een mogelijk bestaand probleem aan te kaarten alvorens een aanmaning resp. dwangbevel te sturen?
4. Omdat ik beide brieven van de Belastingdienst pas na mijn vakantie op 1 november aantrof en ik gezien het dwangbevel uiterlijk 23 oktober 2009 had moeten betalen, moest ik wel meteen mijn fiscaal adviseur inschakelen. De tijd om zelf te bellen naar de Belastingdienst om opheldering te vragen was mij niet meer gegeven. Bovendien ging het om een zeer omvangrijk bedrag.
5. Me dunkt dat er ook nog zo iets is (moet zijn) als rechtsgelijkheid: als de burger een fout maakt krijgt hij direct de kous op de kop door opgelegde boeterente e.d. Daarom vraag ik niet alleen om volledige vergoeding van de door mij betaalde € 496,59, maar ook om rentederving over het door mij betaalde bedrag..."

De aanslagregeling inkomstenbelasting/premie volksverzekering 2007

5. In de aangiften ib/pvv 2007 hebben verzoeker en zijn echtgenote er aanvankelijk voor gekozen dat bij de echtgenote rekening zou worden gehouden met te verrekenen dividendbelasting van € 75.000 en bij verzoeker € 737.

Door middel van een bezwaarschrift tegen de voorlopige aanslag hebben zij de keuze gewijzigd en ervoor gekozen beiden € 37.500 als te verrekenen dividendbelasting aan te geven. Een nadere voorlopige aanslag is conform deze laatste keuze opgelegd.

Op 6 maart 2009 is aan de echtgenote van verzoeker een definitieve aanslag ib/pvv 2007 opgelegd waarbij de oorspronkelijke aangifte is gevolgd zonder rekening te houden met het ingediende bezwaar (keuzewijziging) en de daarop gebaseerde nadere voorlopige aanslag. Omdat rekening werd gehouden met een verrekening van dividendbelasting van € 75.000 in plaats van € 37.500 werd ten onrechte een nihilaanslag opgelegd.

Vervolgens werd met dagtekening 3 juli 2009 de definitieve aanslag ib/pvv 2007 aan verzoeker opgelegd. Daarbij werd uitgegaan van de juistheid van de aan de echtgenote opgelegde aanslag omdat daartegen geen bezwaar was gemaakt en dus onherroepelijk was geworden. Dit betekende dat slechts rekening werd gehouden met een bedrag van € 737 aan te verrekenen dividendbelasting.

Op 30 juli 2009 maakte de gemachtigde van verzoeker bezwaar tegen de aan verzoeker opgelegde definitieve aanslag ib/pvv 2007 waarbij werd verzocht om een integrale kostenvergoeding.

De Belastingdienst kondigde verzoekers gemachtigde op 19 augustus 2009 aan dat conform het bezwaar zou worden beslist en dat een forfaitaire kostenvergoeding van € 161 werd toegekend. Dit onder voorwaarde van aanpassing van de aanslag opgelegd aan de echtgenote. Deze aangekondigde beslissing werd op 24 augustus 2009 bevestigd waarbij werd meegedeeld dat daarmee samenhangend een navorderingsaanslag aan de echtgenote van verzoeker zou worden opgelegd.

In de brief van 24 augustus 2009 werd nog aangegeven dat door een systeemprobleem het niet mogelijk was om het juiste nog door verzoekster te betalen bedrag, met verrekening van een reeds door haar gedane betaling, te vermelden. Eveneens werd de met de gemachtigde gemaakte afspraak bevestigd om te verrekenen met de nog door verzoeker te ontvangen teruggave. Uiteindelijk is in overleg met de gemachtigde de kwestie op een praktische manier rechtgezet.

6. Op 13 april 2010 verzocht verzoeker het Ministerie van Financiën om toekenning van een integrale kostenvergoeding.

"...Inzake de Inkomstenbelasting 2007 werden wij herhaaldelijk gedurende het jaar 2009, geheel ten onrechte zoals de Belastingdienst uiteindelijk toegaf, lastig gevallen door de Belastingdienst Rivierenland (kantoor Nijmegen).

Het betrof een tweetal bedragen betreffende dividendbelasting. Alhoewel onze accountant meteen overtuigende bewijsstukken heeft toegestuurd naar de Belastingdienst inzake de in totaal betaalde dividendbelasting, bleef de Belastingdienst ons achtervolgen met nieuwe

aanslagen, dwangbevelen e.d. Pas eind 2009 gaf de Belastingdienst toe dat alles op een misverstand berustte en dat alle noodzakelijke belastingen wel degelijk tijdig en volledig waren betaald.

Omdat onze accountant veel tijd heeft moeten besteden om de Belastingdienst te laten inzien dat zij ten onrechte nieuwe aanslagen e.d. bleven sturen, heeft ons dat zodanig veel geld gekost dat wij geen genoeg kunnen nemen met de standaardvergoeding die de lokale Belastingdienst kan vergoeden ingeval van fouten en nalatigheden door de Belastingdienst zelf.

Geheel buiten onze schuld en alleen door inadequaats functioneren van de Belastingdienst Nijmegen heeft onze accountant € 795,42 aan onkosten bij ons in rekening gebracht (...) Deze onkosten ad € 795,42 wensen wij in zijn geheel vergoed te krijgen..."

Bij het verzoek was een overzicht van de gemaakte kosten gevoegd. Voor het merendeel hadden de kosten een relatie met het gemaakte bezwaar en de gevraagde kostenvergoeding (waaronder de praktische afwikkeling van het bezwaar). Een klein deel van de kosten zag op overleg over aan verzoeker betekende dwangbevelen.

Beslissing Ministerie van Financiën

7. Het Ministerie van Financiën reageerde op 12 juli 2010 waarbij werd gerefereerd aan de brieven (verzoeken) van 27 december 2009 en 13 april 2010:

"...Bij de (...) behandeling van die brieven is vertraging ontstaan waarvoor ik u mijn verontschuldiging aanbied.

(...)

## Feiten

(...) leid ik af dat de Belastingdienst abusievelijk een bedrag niet heeft afgeboekt op de aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1997 (...) ten name van (verzoekers echtgenote; N.o.). Hierdoor zijn ten onrechte aanmaningen en dwangbevelen verstuurd.

Uw belastingadviseur heeft in zijn brief van 20 november 2009 (...), naar aanleiding van het dwangbevel de Belastingdienst op zijn fout gewezen. Tevens verzocht hij om toekenning van een kostenvergoeding in de zin van het Besluit Proceskosten Bestuursrecht.

Naar aanleiding van die brief heeft de Belastingdienst zijn fout hersteld. In zijn beslissing heeft de Belastingdienst u een vergoeding van € 218 aangeboden. Dit bedrag is in overeenstemming met hetgeen u in uw brief van 10 december 2009 in combinatie met de

brief van uw belastingadviseur van 20 november 2009 verzocht.

In uw onderhavige brieven geeft u aan dat u niet instemt met het bedrag van de vergoeding omdat u € 496,59 aan accountantskosten heeft gemaakt. U wil dit bedrag integraal vergoed zien. Naar uw oordeel heeft u eveneens recht op een rentevergoeding over dit bedrag.

#### Beoordeling van uw verzoek

De Belastingdienst heeft u een kostenvergoeding voor de bezwaarprocedure aangeboden. Dit is gebaseerd op artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht en het Besluit Proceskosten Bestuursrecht. Een dergelijke vergoeding kan alleen worden toegekend als er sprake is van een formele mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen. In uw geval bestond die mogelijkheid niet, zodat de Belastingdienst u ten onrechte een kostenvergoeding heeft aangeboden.

Wel kan de Belastingdienst gehouden zijn schade te vergoeden. Dat doet zich uitsluitend voor als er sprake is van een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Van een onrechtmatige daad is - kort weergegeven - eerst sprake als er ernstige en verwijtbare fouten zijn gemaakt. In het onderhavige geval is er naar mijn mening sprake van een administratieve vergissing. Hoewel een dergelijke vergissing betreurenswaardig is, is dat niet voldoende voor onrechtmatigheid.

Ik zie dan ook geen aanleiding om u een schadevergoeding toe te kennen.

Gezien de omstandigheden ben ik wel bereid om het aanbod van de Belastingdienst gestand te doen..."

#### Klacht bij Nationale ombudsman

8. Vervolgens wendde verzoeker zich in juli 2010 tot de Nationale ombudsman.

Hij wees in relatie tot het verzoek van 29 december 2009 op de voorgeschiedenis, zijnde een onterechte navordering van een zeer groot bedrag over 1997 waarover destijds jarenlang, vanwege de complexiteit, gesteggeld is met de Belastingdienst. Door inspanningen van zijn belastingadviseur is de zaak destijds gewonnen. Door een grote nalatigheid van de Belastingdienst kreeg verzoeker in 2009 alsnog een aanmaning respectievelijk dwangbevel tot betaling van dit zeer grote bedrag. Onder die omstandigheid was het volgens verzoeker logisch dat hij zijn belastingadviseur inschakelde en dient volgens hem een integrale kostenvergoeding te volgen.

Voor het geval bedoeld in de brief van 13 april 2010 wees verzoeker er op dat hij en zijn echtgenote gedurende een jaar lang werden achtervolgd met aanslagen omdat de Belastingdienst ten onrechte meende dat zij een groot bedrag aan dividendbelasting niet

zouden hebben betaald. Pas nadat hun accountant diverse keren schriftelijk en mondeling contact had met de Belastingdienst zag de Belastingdienst zijn fout in. Onder die omstandigheid maakte verzoeker aanspraak op een integrale kostenvergoeding.

Verzoeker wees er nadrukkelijk op dat de Belastingdienst een zorgplicht tegenover de burger heeft en die in zijn geval niet heeft waargemaakt.

9. De nationale ombudsman stelde op 10 augustus 2010 een onderzoek in waarbij het ministerie onder meer werd gevraagd waarom in de beslissing van 12 juli 2010 niet is ingegaan op het onderwerp van de brief van 13 april 2010, waarom niet is ingegaan op concrete vragen van verzoeker zoals gesteld in de brief van 27 december 2009 en waarom is volstaan met een juridische benadering van het verzoek met de conclusie dat geen sprake was van een onrechtmatige daad zonder te motiveren waarom de gemaakte administratieve vergissing op zichzelf beschouwd niet tot een schadevergoeding leidde.

10. Het Ministerie van Financiën reageerde op 28 oktober 2010 op de klacht.

Ingegaan werd op de wettelijke regeling van artikel 7:15 Algemene wet bestuursrecht en het daarop gebaseerde Besluit proceskosten bestuursrecht (zie Achtergrond onder 1).

Meer concreet liet het Ministerie van Financiën het volgende weten:

"...is in de brief van 12 juli 2010 niet ingegaan op de brief van verzoeker van 13 april 2010. De reden daarvoor is niet meer te achterhalen. Mogelijk is abusievelijk aangenomen dat ook die brief betrekking had op het verzoek om heroverweging van 27 december 2009. Een afzonderlijke beslissing waarvan heroverweging wordt gevraagd, is bij de brief van 13 april 2010 niet overgelegd.

(...)

De vragen in de brief van 27 december 2009 zijn opgenomen onder een kopje 'Nadere toelichting'. De vragen zijn daarom opgevat als onderbouwing van het verzoek om een integrale kostenvergoeding. Bij de beantwoording is beoogd om de reactie af te stemmen op wat als de essentie van de brief werd gezien. In de brief van 12 juli 2010 is erkend dat de Belastingdienst abusievelijk een bedrag niet in mindering heeft gebracht op de aanslag IB/Premie Volksverzekering 1997 en dat deze fout heeft geleid tot het geautomatiseerd aanmaken en verzenden van de aanmaning en het dwangbevel. Dat deze feiten vervolgens ook juridisch zijn geduid is inherent aan het kader van de brief, waarin wordt beslist op een verzoek om schadevergoeding. De fout zelf was reeds zodra deze onder de aandacht van de Belastingdienst was gebracht, rechtgezet.

(...)

In het kabinetsstandpunt wordt in algemene zin aangegeven dat de spelregels niet in de plaats komen van - en niet van gelijke orde zijn als - de juridische regels waaraan de overheid en de wederpartij gebonden zijn (zie Achtergrond, onder 2 en 3.: N.o.). Bij de spelregels die in het bijzonder een coulante opstelling van de overheid bepleiten is aangegeven dat het gaat om (kleine) claims waarvan in redelijkheid vaststaat dat zij voor honorering in aanmerking komen. In de brief van 12 juli 2010 wordt aangegeven dat in de brief van 17 december 2009 ten onrechte toepassing is gegeven aan de wettelijke regeling van artikel 7:15 Awb. Nadere beschouwing van de zaak brengt mij echter tot de conclusie dat artikel 7:15 Awb wel degelijk van toepassing is in deze kwestie. De brief van 20 november 2009 behelst een bezwaar tegen het in rekening brengen van de kosten van aanmaning en het uitbrengen van een dwangbevel waarbij een kostenvergoeding is gevraagd. In de brief van 17 december 2009 is dit bezwaar gegrond geacht, zijn de kosten tot nihil teruggebracht en is een kostenvergoeding toegekend conform het bepaalde in artikel 7:15 Awb. Ik betreur het dat dit bij de behandeling van het verzoek om heroverweging niet is onderkend. Voor de uitkomst van de heroverweging heeft dit overigens geen verschil gemaakt, aangezien het eerder gedane aanbod, dat in overeenstemming was met het door de gemachtigde van verzoeker gedane verzoek, gestand is gedaan.

In het onderhavige geval was mijns inziens geen sprake van bijzondere omstandigheden die rechtvaardigen dat in dit geval een integrale kostenvergoeding zou worden toegekend. Het verzenden van de aanmaning en het dwangbevel zijn het gevolg geweest van een fout van de Belastingdienst die ik betreur, maar van het bewust nemen van een verkeerd besluit was geen sprake...."

Wat betreft het verzoek om kostenvergoeding van 13 april 2010 wees het ministerie erop dat het verzoek is gedaan in het kader van een ingediend bezwaarschrift. Op dat bezwaarschrift is beslist waarbij een kostenvergoeding van € 161 is vastgesteld die ook is uitbetaald. Het verzoek om een integrale kostenvergoeding is gemotiveerd afgewezen.

Aangegeven werd dat de wetgever (zie Achtergrond, onder 1; N.o.) uitdrukkelijk beoogt om de kostenvergoeding in de bestuursrechtelijke voorprocedures bij uitsluiting via de bestuursrechtelijke weg en met toepassing van de wettelijke regeling te doen plaatsvinden. Daarin is de mogelijkheid opgenomen dat de bestuursrechter wegens bijzondere omstandigheden een integrale kostenvergoeding toekent. In dit geval is die weg bewandeld en heeft dit geleid tot een forfaitaire kostenvergoeding. Gezien de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever bestaat er volgens het ministerie geen ruimte voor toekenning van een kostenvergoeding uit anderen hoofde. Ook als dat anders zou zijn geweest zag het ministerie geen redenen aanwezig voor toekenning van een integrale kostenvergoeding bij wijze van coulance. Er is volgens het ministerie geen sprake van een schrijnende situatie die daartoe aanleiding zou kunnen geven.

In reactie op de stelling van verzoeker dat de feiten hem noopten tot het inschakelen van een adviseur liet het ministerie weten dat in beide kwesties het toekennen van een kostenvergoeding gebaseerd is op de wettelijke regeling van artikel 7:15 Awb. Het voldoen aan het 'dubbele redelijkheidscriterium' is voor toepassing van die regeling een voorwaarde. Verzoekers stelling is dus al bij de beslissing op zijn verzoeken betrokken.

11. Verzoeker reageerde op 17 november 2010 op de reactie van het Ministerie van Financiën. Hij benadrukte dat hij zowel de kosten voor de aanslagregeling 1997 als die van 2007 noodzakelijkerwijs heeft moeten maken om het inadequate, incompetente optreden van de Belastingdienst te corrigeren. Hij merkte nog op dat zijn belangen als burger nauwelijks serieus zijn genomen. Zijn claims zijn slordig afgehandeld door slechts op één claim te reageren en ook niet op zijn argumenten in te gaan. Daarbij heeft een antwoord maanden op zich laten wachten. Verzoeker vindt in zijn geval een algehele onkostenvergoeding uit 'coulance' op zijn plaats.

Verzoeker concludeerde:

"Uit overwegingen van *behoorlijk bestuur* - dat o.a. inhoudt dat de overheid zijn administratie op orde heeft, over competente medewerkers beschikt en vooral zorgvuldig reageert op bezwaren en klachten van burgers - waaraan het dus fundamenteel heeft ontbroken (...), dient de overheid mij in beide gevallen - principieel maar tenminste uit coulance - een volledige onkostenvergoeding (zo mogelijk met rentederving) te verstrekken en niet een partiële onkostenvergoeding van € 218 voor de aanslag "1997" en € 161 voor de aanslag "2007"."

## **II. Beoordeling**

### **I. Algemeen**

12. Verzoeker klaagt over de afhandeling door het Ministerie van Financiën van zijn verzoeken van 27 december 2009 en 13 april 2010 om toekenning van een integrale kostenvergoeding.

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 de 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, onder 3.). 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 is allereerst van belang dat het Ministerie van Financiën in de beslissing van 12 juli 2010 op de verzoeken om toekenning van een integrale kostenvergoeding alleen een reactie heeft gegeven op het verzoek van 27 december 2009. Op het verzoek van 13 april 2010 is niet ingegaan. Het ministerie geeft in haar reactie op de klacht aan dat de reden daarvoor niet meer is te achterhalen. Daarmee ontbreekt een motivering voor de afwijzing van het verzoek van 13 april 2010. Dit leidt tot de conclusie dat wat betreft de afwijzing van dat laatste verzoek niet is voldaan aan het motiveringsvereiste.

16. Voor het verzoek van 27 december 2009 onderkende het Ministerie van Financiën in haar beslissing dat sprake is geweest van een fout van de Belastingdienst waardoor ten onrechte aanmaningen en dwangbevelen aan verzoeker zijn gestuurd. Het ministerie constateerde dat de fout door de Belastingdienst is hersteld en dat - conform het verzoek van de gemachtigde - een kostenvergoeding ten bedrage van € 218 is aangeboden op voet van de wettelijke regeling van artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Volgens het Ministerie van Financiën was echter deze kostenvergoeding ten onrechte toegekend omdat een formele mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen niet bestond. Dat laatste is een vereiste voor toekenning van een dergelijke kostenvergoeding.

Vervolgens overwoog het Ministerie van Financiën dat enkel gehoudenheid bestaat voor vergoeding van schade als er sprake is van een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Daarvan is volgens het ministerie sprake als er ernstige en verwijtbare fouten zijn gemaakt. Het ministerie stelde zich op het standpunt dat in dit geval sprake is van een administratieve vergissing. Een dergelijke vergissing is betreurenswaardig maar brengt geen onrechtmatigheid mee. Daarom was er volgens het ministerie geen aanleiding om een schadevergoeding toe te kennen. Wel werd gezien de omstandigheden besloten om het aanbod van de Belastingdienst tot vergoeding van € 218 gestand te doen.

17. In haar reactie op de klacht geeft het ministerie aan dat bij nadere beschouwing is geconcludeerd dat de wettelijke regeling van artikel 7:15 Awb wel degelijk van toepassing is voor het verzoek om kostenvergoeding waarop de brief van verzoeker van 27 december 2009 ziet. Dit omdat het gaat om bezwaar tegen het in rekening brengen van de kosten van de aanmaning en de kosten van het uitbrengen van een dwangbevel waarbij een kostenvergoeding is gevraagd. Het ministerie betreurt dat dit niet is onderkend. Wel wordt

aangegeven dat dit voor de uitkomst van de beslissing niet uitmaakt omdat het aanbod van de Belastingdienst tot toekenning van de kostenvergoeding gestand is gedaan. Geconcludeerd moet worden dat geen sprake is van een juiste motivering van de beslissing op het verzoek om kostenvergoeding van 27 december 2009.

18. Voorts merkt de Nationale ombudsman op dat het Ministerie van Financiën in de beslissing van 12 juli 2010 volstaat met de constatering dat de administratieve vergissing weliswaar betreurenswaardig is maar geen onrechtmatigheid met zich brengt. Om die reden ziet het ministerie geen aanleiding om een schadevergoeding toe te kennen. Voor zover het ministerie het standpunt heeft dat de enkele vaststelling dat geen sprake was van onrechtmatig handelen, wat daarvan overigens ook zij, een voldoende motivering geeft, kan zij daarin niet worden gevolgd. Immers, onzorgvuldig handelen kan op zichzelf los van de juridische kwalificatie als onrechtmatige daad aanleiding geven tot schadevergoeding. Door na te laten aan te geven waarom in dit geval de erkende administratieve vergissing geen aanleiding gaf tot toekenning van schadevergoeding handelde het ministerie in strijd met het motiveringsvereiste. Het feit dat het ministerie bij deze beslissing ten onrechte uitging van het niet van toepassing zijn van de wettelijke regeling maakt een en ander niet anders.

19. Bovendien is de Nationale ombudsman van mening dat de door verzoeker in zijn brief van 27 december 2009 gestelde vragen in weerwil tot wat het ministerie hierover naar voren brengt wel degelijk tot een specifiek antwoord noopten. Die vragen geven immers blijk van de irritatie en het door verzoeker ervaren onrecht. Met het uitblijven van een specifieke reactie op die vragen wordt geen recht gedaan aan het vereiste dat de overheid bij de behandeling van een claim zoveel mogelijk onderzoekt welk conflict er achter een claim schuilgaat, en probeert dat conflict op een passende manier op te lossen (zie Achtergrond, onder 3.).

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

## II. Ten aanzien van de behandelingsduur

20. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat overheidsinstanties slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.

21. In de beslissing van 12 juli 2010 geeft het Ministerie van Financiën al aan dat bij de behandeling van de brieven/verzoeken vertraging is ontstaan en worden daarvoor verontschuldigen aangeboden. Gelet hierop, en in aanmerking genomen dat geen argumenten naar voren zijn gebracht die de opgetreden vertraging rechtvaardigen en daarvan evenmin is gebleken, wordt geconstateerd dat niet aan het vereiste van voortvarendheid is voldaan.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de beslissing geen integrale kostenvergoeding toe te kennen

22. Feitelijk is aan verzoeker in beide gevallen waarvoor hij verzoekt om een integrale kostenvergoeding een forfaitaire vergoeding krachtens de wettelijke regeling van artikel 7:15 Awb toegekend. In een dergelijk geval is er in de regel geen ruimte voor de Nationale ombudsman om zich nog uit te spreken over de hoogte van de toegekende kostenvergoeding. Immers, in een geval als het onderhavige waarin aanspraak wordt gemaakt op een hogere vergoeding dan het toegekende forfaitaire bedrag bestaat de mogelijkheid om die aanspraak voor te leggen aan de bestuursrechter door het instellen van beroep tegen de toegekende forfaitaire vergoeding. Binnen de wettelijke regeling bestaat de mogelijkheid om in afwijking van de forfaitaire vergoeding een hogere (integrale) kostenvergoeding toe te kennen wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding mochten geven. Die mogelijkheid om de rechter te vragen om een hogere vergoeding maakt dat de Nationale ombudsman zich over de hoogte van de toegekende vergoeding in beginsel niet uitspreekt. De Nationale ombudsman ziet in dit geval geen feiten of omstandigheden die meebrengen dat in uitzondering op het voorgaande uitgangspunt voor hem een taak is weggelegd. Voor zover sprake is van activiteiten van de gemachtigde die buiten de reikwijdte van de wettelijke regeling vallen en daarmee strikt genomen voor een aanvullende vergoeding in aanmerking zouden komen, ziet de Nationale ombudsman geen aanleiding om de kosten wel schrijnend te vinden.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Financiën uit Den Haag, is gegrond op het punt van de motivering en de behandelingsduur. Op het punt van de

hoogte van de toegekende kostenvergoeding ziet de Nationale ombudsman geen aanleiding zich daarover uit te spreken c.q. te concluderen tot een aanvullende kostenvergoeding.

## Onderzoek

Op 14 juli 2010 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van verzoeker, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Financiën uit Den Haag.

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 het Ministerie 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 verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd het Ministerie van Financiën een aantal specifieke vragen gesteld.

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

Het Ministerie van Financiën berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

#### Informatieoverzicht

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

- het verzoekschrift met bijlagen dat werd ontvangen op 14 juli 2010
- de reactie van de staatssecretaris van Financiën van 28 oktober 2010
- het commentaar van verzoeker van 17 november 2010 op de reactie van de staatssecretaris;

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

### 1. Algemeen: de forfaitaire kostenvergoeding

Voor de beantwoording van onderstaande vragen acht ik de navolgende informatie over de forfaitaire kostenvergoeding van belang.

Deze kostenvergoeding is geregeld in artikel 7:15 Algemene wet bestuursrecht (Awb), tweede tot en met vierde lid, en het op het vierde lid gebaseerde Besluit proceskosten bestuursrecht.

Uit de parlementaire behandeling van de betreffende wijziging van de Awb (Kamerstukken 27024), die op 12 maart 2002 in werking is getreden, blijkt dat de bedoeling van de wijziging was om een einde te maken aan gerezen onduidelijkheid over de vraag in hoeverre die kosten voor vergoeding in aanmerking komen door de introductie van een vergoedingssystematiek met een forfaitair tarief die aansloot bij de jurisprudentie van de bestuursrechter, waarbij de bevoegdheid om daarover te oordelen bij uitsluiting is toegekend aan de bestuursrechter. De keuze voor een forfaitair tarief brengt met zich mee, dat niet alle kosten volledig worden vergoed. Wel biedt artikel 2, derde lid, van het Besluit

proceskosten bestuursrecht de rechter de bevoegdheid om in bijzondere gevallen van het forfaitaire tarief af te wijken. Het is denkbaar dat deze bevoegdheid in zeer schrijnende gevallen wordt gebruikt om een hogere vergoeding toe te kennen. Vaste jurisprudentie in dat verband is dat de rechter daarvoor slechts aanleiding ziet als het bestuursorgaan het verwijt treft dat het een beschikking of uitspraak geeft respectievelijk doet of in rechte handhaaft, terwijl op dat moment duidelijk is dat die beschikking of uitspraak in een (de) daartegen ingestelde procedure geen stand zal houden (bijvoorbeeld: HR 13 april 2007, 41235, LJN BA2802). In alle gevallen is de vergoeding beperkt tot de kosten, die de belanghebbende redelijkerwijs in verband met de behandeling van het bezwaar of administratief beroep heeft moeten maken. De woorden 'redelijkerwijs heeft moeten maken' zien er op dat niet slechts de kosten zelf redelijk moeten zijn, maar dat ook het inroepen van rechtsbijstand redelijk moet zijn geweest, het zogenaamde 'dubbele-redelijkheidscriterium'.

## 2. Brief van de minister van Justitie namens het kabinet

"Op 24 juni 2009 heeft de Nationale ombudsman mij het rapport "Behoorlijk omgaan met schadeclaims" aangeboden. Het rapport is een handreiking aan de overheid voor een behoorlijke omgang met schadeclaims, Het bevat een schadevergoedingswijzer met spelregels, alsmede een schets van de praktijk bij de verschillende ministeries.

Uit het rapport blijkt dat de praktijk binnen de rijksoverheid verschilt. Voor een belangrijk deel hangt dat samen met het feit dat er tussen de diverse soorten schadeclaims ook grote verschillen bestaan. Het kabinet trekt uit het rapport de conclusie dat er weliswaar verschillen bestaan in de afhandeling van schadeclaims, maar dat er geen structurele tekortkomingen zijn gebleken.

Het kabinet beschouwt de spelregels als praktische handreiking aan de rijksoverheid voor de omgang met schadeclaims en hecht eraan, daarmee zijn instemming uit te spreken. Het kabinet constateert dat de spelregels zodanig zijn geformuleerd, dat voldoende ruimte wordt gelaten voor een op bijzondere gevallen toegespitste wijze van behandeling en afweging van belangen en omstandigheden. De omgang met claims vergt immers veelal maatwerk, waarbij standaardoplossingen tekortschieten. Het is goed om daarbij te benadrukken dat de rijksoverheid gebonden is aan het recht, zoals dat voor schadeclaims grotendeels is geregeld in het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, de Algemene wet bestuursrecht en de daarop gegronde jurisprudentie, alsmede in bijzondere wetgeving. De spelregels komen niet in de plaats van - en zijn niet van gelijke orde als - de juridische regels waaraan de overheid en de

wederpartij zijn gebonden. Zoals hiervoor al aangegeven, beschouwt het kabinet de spelregels dan ook als praktische handreiking voor de wijze waarop de overheid omgaat met schadeclaims.

Zie via <http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32123-VI-88.html> voor de informatie over de wijze waarop het kabinet de spelregels wil toepassen.

3. 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 terughoudender 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."