



Rapport

Datum: 7 juli 1998

Rapportnummer: 1998/264

Klacht

Op 4 februari 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Raamsdonkveer, ingediend door de heer mr. P.H.F.G.Verhaegh te Eindhoven, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Breda. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de afhandeling van zijn klacht van 8 december 1997 door de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Breda bij brief van 8 januari 1998. Hij klaagt er met name over dat de Belastingdienst:

1. stelde dat een termijn van acht weken in overeenstemming is met de toegezegde termijn van "binnen enkele weken";
2. ontkende dat de brief van 6 oktober 1997 tot onduidelijkheden kan leiden wat betreft de beroepsmogelijkheid;
3. zijn toezegging, dat er contact zal worden opgenomen met verzoekers adviseur over de afhandeling van een aantal bezwaarschriften, tot op de dag van indiening van de klacht bij de Nationale ombudsman (31 januari 1998) niet is nagekomen.

Achtergrond

1. **Voorschrift Algemene wet bestuursrecht 1997**, Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 21 juli 1997, Stcr. 138 Artikel 1.7. "Voor het belastingrecht geldt een aantal uitzonderingen op de algemene regels van de Awb:

1. de aanvang van de bezwaar- en beroepstermijn blijft gesteld op de dag volgend op die van de dagtekening van (het afschrift van) de beschikking, en niet op de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt. Door deze bepaling blijft de huidige praktijk gehandhaafd..."

2. **Algemene wet bestuursrecht**, Wet van 4 juni 1992, Stb. 315 Artikel 6:10 "1. Ten aanzien van een voor het begin van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien het besluit ten tijde van de indiening:

- a. wel reeds tot stand was gekomen, of b. nog niet tot stand was gekomen, maar de indiener redelijkerwijs kon menen dat dit wel reeds het geval was.
2. De behandeling van het bezwaar of beroep kan worden aangehouden tot het begin van de termijn."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Breda verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de Belastingdienst een aantal specifieke vragen gesteld. 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 Belastingdienst deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

1. Feiten

1.1. De Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Breda (hierna: de Belastingdienst) zond op 6 oktober 1997 vier zogenaamde kennisgevingen uitspraak op een bezwaarschrift, betreffende vennootschappen waarin verzoeker belangen had, naar verzoekers toenmalige belastingadviseur. In elk van deze kennisgevingen stond onder meer het volgende vermeld:

"Op 21 november 1995 ontving ik uw brief waarin u namens (één van de besloten vennootschappen; N.o.) bezwaar maakt tegen de aanslag loonbelasting (...), dagtekening 10 oktober 1995. Dit is binnen de wettelijke termijn. Uw bezwaar is daarom ontvankelijk. Naar aanleiding van uw bezwaar bent u gehoord. In een gesprek op 2 april 1996 met (...) heeft u uw bezwaarschrift toegelicht. **Samenvatting van het bezwaar(...)** **Beoordeling van het bezwaar(...)**

Uitspraak op bezwaarIk kom deels aan uw bezwaar tegemoet. (...) Deze kennisgeving hoort bij de verminderingsbeschikking die u binnen enkele weken wordt toegezonden. Als u het niet eens bent met de beslissing, kunt u in beroep gaan nadat u de verminderingsbeschikking heeft ontvangen. Op die beschikking is vermeld hoe u dan moet handelen..."

1.2. Verzoeker diende bij brief van 8 december 1997 een klacht in bij de Belastingdienst over bovengenoemde kennisgevingen. Hij vermeldde in zijn klachtbrief onder meer het volgende:

"In de aanvang van uw brief van 6 oktober 1997 is vermeld: "Betreft: Kennisgeving uitspraak op een bezwaarschrift". Blijkens de inhoud van de brief wordt er een beslissing op het ingediende bezwaarschrift gegeven. Allereerst constateert u in de eerste alinea van de brief dat het bezwaarschrift ontvankelijk is. Uw schrijven vervolgt met de onderdelen "Samenvatting van het bezwaar", "Beoordeling van het bezwaar" en "Uitspraak op bezwaar". Aan het slot van de brief vermeldt u dat binnen enkele weken een

vermindingsbeslissing toegezonden zal worden en dat tegen die beschikking beroep ingesteld kan worden. Tot op heden heeft een dergelijke beschikking ons niet bereikt. Volgens spraakgebruik wordt onder "enkele weken" een periode van twee tot drie weken verstaan, en niet een periode van twee maanden of langer! U bent naar onze mening dan ook zonder meer in gebreke. Daar komt nog bij dat uw brief van 6 oktober 1997 niet eenduidig is: inhoudelijk wordt er een beslissing op het bezwaarschrift gegeven, het opschrift luidt echter "kennisgeving". Omdat de vermindingsbeschikking die u in uw brief van 6 oktober aankondigt uitbleef, hebben wij ons genoodzaakt gezien om onze fiscaal adviseurs binnen zes weken na 6 oktober 1997 beroepschriften bij het Hof in te laten dienen. Omdat de vermindingsbeschikkingen niet binnen enkele (d.w.z. twee tot drie) weken na 6 oktober 1997 door ons ontvangen zijn is er op dit moment nog steeds geen duidelijkheid over de status van uw "kennisgeving uitspraak op een bezwaarschrift". (...) Op basis van de ervaring die wij in het verleden opgedaan hebben met de naleving van termijnen door de fiscus in bezwaarprocedures

(we noemen als voorbeeld de afhandeling van lopende bezwaarschriften inzake de inkomstenbelasting) betitelen wij de handelwijze niet alleen als onzorgvuldig maar ook als een zoveelste daad van willekeur jegens ondergetekende en andere belanghebbenden bij de vennootschappen in kwestie..."

1.3. In reactie op verzoekers klacht berichtte de Belastingdienst verzoeker op 8 januari 1998 onder meer het volgende:

"1. Aan het slot van de brief van 6 oktober is vermeld dat binnen enkele weken een vermindingsbeschikking zal worden toegezonden. Op het moment van uw brief ruim 2 maanden later is bedoelde beschikking nog niet ontvangen. Volgens u valt een termijn van twee maanden of langer niet binnen een termijn van enkele weken. Wat precies verstaan moet worden onder enkele weken is niet eenduidig aan te geven. Normaliter worden vermindingsbeschikkingen verzonden ongeveer 8 weken na het verzenden van de kennisgeving. Hoewel de Belastingdienst streeft naar de verkorting van deze termijn valt naar mijn mening een periode van 8 weken wel in de genoemde termijn van enkele weken. Naar aanleiding van uw klacht heb ik de voortgang gecontroleerd van de (administratieve) afwerking van de uitspraak op uw bezwaarschriften. Toen bleek dat door de overgang op een andere systeem en de daarbij behorende opleidingen er een achterstand is ontstaan in de administratieve afwerking. Die verwerking blijkt nu te zijn opgelopen tot zoals in uw geval soms meerdere maanden. Indien de Belastingdienst zich terecht op het standpunt kan stellen dat 8 weken binnen een termijn van enkele weken valt, klaagt u toch terecht omdat zelfs de termijn van 8 weken nu zeker niet wordt gehaald. Ik heb opdracht gegeven onverwijld over te gaan tot de afwerking van de uitspraak op de bezwaarschriften.

2. Naar uw mening is de brief van 6 oktober 1997 niet eenduidig: inhoudelijk wordt er een beslissing gegeven, het opschrift is echter kennisgeving. De brief is een kennisgeving. Dat staat er ook op vermeld. De brief geeft kennis van de gronden waarop een beslissing is genomen. De brief vermeldt verder dat de beschikking volgt en dat u als u het niet eens bent met de beslissing u in beroep kunt gaan nadat u de vermindingsbeschikking heeft

ontvangen. Het is jammer dat deze tekst kennelijk toch nog tot onduidelijkheden heeft geleid. Overigens mag u er van uit gaan dat uw fiscaal adviseurs op de hoogte zijn van de gang van zaken. (...)

5. Tot slot klaagt u er over dat de Belastingdienst zich niet houdt aan de termijnen voor het afdoen van bezwaarschriften. U noemt hierbij de afhandeling van lopende bezwaarschriften inkomstenbelasting. Na onderzoek is mij gebleken dat de afhandeling van een aantal bezwaarschriften wordt aangehouden. Dit gebeurt omdat het zinvol is te wachten op de behandeling van de strafrechtelijke procedure voor de rechtbank. Naar mijn mening is het thans geforceerd uitspraak doen op deze bezwaarschriften niet zinvol uit oogpunt van proceseconomie. Daarnaast leidt het doen van uitspraak waarschijnlijk tot extra (onnodige) kosten voor u, omdat dan mogelijk meerdere nieuwe beroepsprocedures moeten worden opgestart. Dat er zonder nader overleg met u is besloten tot het aanhouden van de afhandeling acht ik niet behoorlijk. Daarom heb ik opdracht gegeven alsnog contact op te nemen met uw adviseur. Dan kan in onderling overleg worden vastgesteld of het aanhouden van de afhandeling nu wel of niet gewenst is. Ik ben mij er van bewust dat waar mensen werken er fouten worden gemaakt. Gezien het bovenstaande kunnen dat er soms wel heel erg veel worden. Voor deze onzorgvuldigheden en het daardoor bij u ontstane ongemak bied ik u mijn verontschuldiging aan..."

2. Standpunt van verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder **KLACHT** en naar zijn brief van 8 december 1997, zoals weergegeven onder **Feiten**, punt 1.2. **3. Standpunt van de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Breda** In reactie op de klacht en een aantal door de Nationale ombudsman gestelde vragen bracht de Belastingdienst onder meer het volgende naar voren:

"Wat is de termijn waarbinnen na een kennisgeving de verminderingsbeschikking volgt?" Hierop valt geen eenduidig antwoord te geven. Het traject van kennisgeving tot verminderingsbeschikking loopt via verschillende 'schijven'. Ik zal trachten u globaal een beeld te schetsen van dit traject. - Het verzoek om vermindering wordt beoordeeld door een middelspecialist. Deze neemt een beslissing en brengt de belastingplichtige hiervan op de hoogte middels de kennisgeving. -

Vervolgens wordt de beslissing in een groot aantal gevallen voor een interne controle onderworpen aan het oordeel van de leidinggevende van de middelspecialist. De leidinggevende - zendt de beslissing door aan de administratie voor de administratieve afwerking. - Bij de afwerking op de administratie vinden twee handelingen plaats door twee verschillende personen. De eerste administratieve medewerker werkt de interne administratie bij, de tweede administratieve medewerker 'vertaalt' de beslissing van de middelspecialist in elementen die benodigd zijn voor de aanmaak van de verminderingsbeschikking. - De aanmaak van de verminderingsbeschikking gebeurt volledig automatisch bij B/AC te Apeldoorn. Gedurende een paar selectiedata per maand worden door het B/AC de verminderingsbeschikkingen aangemaakt. Al deze

beschikkingen krijgen eenzelfde dagtekening. Deze dagtekening volgt ongeveer 1½ week op de selectiedatum. Het zal u duidelijk zijn dat als gevolg van het feit dat het traject van beslissing door de middelspecialist tot het moment waarop de verminderingsbeschikking de belastingplichtige bereikt over verschillende schijven loopt, er op verschillende momenten vertragingen kunnen ontstaan. Uiteraard probeert de Belastingdienst deze doorlooptijden zoveel als mogelijk te beperken. Een *minimale* doorlooptijd bedraagt ongeveer drie weken, doch deze termijn zal slechts zelden worden gehaald. Het lijkt mij evenwel reëel te veronderstellen dat een gemiddelde doorlooptijd ongeveer zes tot acht weken zal belopen. Overigens is het zo dat het aanleveren van de elementen aan het B/AC voor het aanmaken van (vermindering)beschikkingen zeer zorgvuldig dient te gebeuren. Indien een van de elementen onjuist aan het B/AC wordt aangeleverd, dan wordt de desbetreffende beschikking door het automatiseringssysteem niet geaccepteerd. In een dergelijk geval zal de doorlooptijd verdubbelen. Alhoewel de Belastingdienst in deze een zo groot mogelijke zorgvuldigheid betracht, kan niet worden uitgesloten dat er, gezien het massale karakter van deze werkstroom, onjuistheden insluipen, die voor een aanzienlijke vertraging zorgen. *Heeft inmiddels het contact met de adviseur over een aantal bezwaarschriften plaatsgevonden?* Ja, gedagtekend 16 maart 1998 heeft een van mijn medewerkers contact opgenomen met de adviseur van verzoekster betreffende de afhandeling van de bezwaarschriften gericht tegen de aangiften inkomstenbelasting/vermogensbelasting 1992/1993 en 1993/1994. In uw verzoek aan mij om aan te geven of ik de klachten namens verzoekster gegrond acht, deel ik u het volgende mee.

Met betrekking tot klacht 1. Ik kan mij zeer wel voorstellen dat de toegezegde termijn van "binnen enkele weken" door verzoeker wordt geïnterpreteerd als een periode van twee à drie weken. Een grammaticale interpretatie van deze zinsnede leidt zeer waarschijnlijk tot deze conclusie. Ik kan dan ook begrip opbrengen voor het gevoel van verzoeker op dit punt. Zoals ik evenwel bij de beantwoording van vraag 3. heb geschetst zal het maar zelden voorkomen dat de verminderingsbeschikking binnen drie weken na de kennisgeving een belastingplichtige bereikt. Dit ervaringsgegeven dient de adviseur van verzoeker bekend te zijn. Verzoeker heeft zich altijd laten bijstaan door een gekwalificeerde adviseur. De kennis van deze adviseur dient naar mijn mening aan verzoeker te worden toegerekend. Een afwerking binnen acht weken acht ik op zich aanvaardbaar. Overigens sluit ik mij nadrukkelijk aan bij het schrijven (...), gedagtekend 8 januari 1998, daar waar deze stelt dat terecht geklaagd is over de termijn van ruim 3½ maand die heeft gelegen tussen het moment van kennisgeving en de ontvangst van de verminderingsbeschikking. Met betrekking tot klacht 2. Deze klacht acht ik niet gegrond. Verzoeker heeft zich laten bijstaan door een gekwalificeerde adviseur. Deze wordt verondersteld bekend te zijn met het feit dat slechts tegen een (formele) uitspraak beroep kan worden ingesteld. Een kennisgeving is geen uitspraak, de verminderingsbeschikking daarentegen wel. Bovendien ben ik de mening toegedaan dat uit de kennisgeving overduidelijk blijkt dat men tegen de verminderingsbeschikking in beroep kan komen. (...) Tot slot ben ik van mening dat

verzoeker door in beroep te komen tegen de kennisgeving niet in zijn beroepsmogelijkheden wordt geschaad. Art. 6:10 Awb biedt verzoeker namelijk bescherming tegen niet-ontvankelijkheid indien deze beroep instelt voor de aanvang van de beroepstermijn. (...) Met betrekking tot klacht 3. Deze klacht acht ik gegrond. Bij het opleggen van aanslagen, naheffingsaanslagen en navorderingsaanslagen aan het adres van verzoeker of één van de vennootschappen waarbij hij (on)middellijk belangen hield, zijn verschillende medewerkers betrokken geweest. Twee van deze medewerkers verkeerden in de veronderstelling dat de ander contact zou opnemen met de adviseur van verzoeker. Als gevolg hiervan werd in het geheel geen contact opgenomen. Op uw vraag of ik, naar aanleiding van een of meer klachten aanleiding heb gevonden tot het nemen van enigerlei maatregel, deel

ik u mede dat ik schriftelijk contact heb laten opnemen met de adviseur van verzoeker betreffende de afhandeling van de bezwaarschriften IB/VB..." **4. Reactie van verzoeker**
Verzoeker bleef volharden in zijn standpunt.

Beoordeling

1. Inleiding

Verzoeker diende op 8 december 1997 een klacht in bij de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Breda (hierna: de Belastingdienst) over vier door de Belastingdienst op 6 oktober 1997 verzonden zogenaamde kennisgevingen uitspraak op een bezwaarschrift. Zijn klacht bij de Nationale ombudsman richt zich op de reactie op zijn klacht van 8 december 1997, die de Belastingdienst op 8 januari 1998 verstuurde.

2. Met betrekking tot de termijn waarbinnen de Belastingdienst had toegezegd dat de verminderingsbeschikkingen zouden worden gestuurd

2.1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Breda (hierna: de Belastingdienst) in reactie op verzoekers klacht van 8 december 1997 stelde dat een afhandelingstermijn van acht weken in overeenstemming is met de toegezegde termijn van "binnen enkele weken". Deze termijn werd genoemd in de kennisgevingen van de Belastingdienst van 6 oktober 1997, als termijn waarbinnen de verminderingsbeschikkingen zouden worden toegezonden.

2.2. In reactie op de klacht bij de Nationale ombudsman gaf de Belastingdienst aan dat hij zich kon voorstellen dat de toegezegde termijn van enkele weken door verzoeker werd opgevat als een periode van twee á drie weken. De Belastingdienst bleef echter van mening dat een termijn van acht weken aanvaardbaar is, omdat de ervaring leert dat een dergelijke termijn reëel is, zoals ook verzoekers adviseur kon weten.

2.3. Zoals de Belastingdienst thans zelf ook toegeeft dienen de woorden "binnen enkele

weken" te worden opgevat als binnen een aantal of enige weken. Een periode van acht weken valt hier uiteraard niet onder. Indien derhalve voorzienbaar is dat de termijn zes tot acht weken zal belopen is het niet juist om mee te delen dat de verminderingsbeschikkingen binnen enkele weken zouden worden toegezonden.

De mededeling van de Belastingdienst op dit punt in zijn brief van 8 december 1997 was dan ook niet juist. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk. **3. Met betrekking tot de onduidelijkheid over de beroepsmogelijkheid** 3.1. Verzoeker klaagt er verder over dat in de zogenaamde kennisgevingen uitspraak op een bezwaarschrift van 6 oktober 1997 wel inhoudelijk uitspraak wordt gedaan op zijn bezwaarschriften, maar blijkens de tekst pas in beroep kan worden gegaan nadat de verminderingsbeschikkingen zijn ontvangen. Verzoeker is van mening dat er aldus een onduidelijke situatie is ontstaan wat betreft de beroepsmogelijkheid, met name met het oog op de termijn waarbinnen beroep kan worden aangetekend. 3.2. In reactie op verzoekers klacht heeft de Belastingdienst aangegeven dat de desbetreffende brieven kennisgevingen zijn, zoals er ook op stond vermeld. De brieven vermeldden verder dat de beschikkingen zouden volgen en dat verzoeker daartegen in beroep kon gaan. In reactie op de klacht bij de Nationale ombudsman stelde de Belastingdienst dat de brieven duidelijk genoeg waren en dat verzoeker door in beroep te gaan tegen de kennisgevingen niet in zijn beroepsmogelijkheid zou zijn geschaad, in verband met het bepaalde in artikel 6:10 van de Algemene wet bestuursrecht (zie **ACHTERGROND**, onder 2.).

3.3. De Belastingdienst kan in zijn standpunt worden gevolgd. In de kennisgevingen werd duidelijk aangegeven dat, indien verzoeker het niet eens zou zijn met de uitspraak op het bezwaar, hij tegen de nog te ontvangen verminderingsbeschikkingen beroep kon instellen. In deze beschikkingen zou worden vastgesteld wat de uiteindelijke hoogte van de aanslag zou zijn. Deze handelwijze is ook in overeenstemming met het Voorschrift Algemene wet bestuursrecht (zie **ACHTERGROND**, onder 1.). Daarin is vastgelegd dat de beroepstermijn aanvangt op de dag volgend op die van de dagtekening van de beschikking, en niet op de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt. Het is dan ook niet onjuist dat de Belastingdienst zich in zijn brief van 8 januari 1998 op het standpunt heeft gesteld dat de kennisgevingen van 6 oktober 1997 op dit punt voldoende duidelijk waren. De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

4. Met betrekking tot de toezegging van de Belastingdienst dat er contact zou worden opgenomen Verzoeker klaagt er tenslotte over dat de Belastingdienst zijn toezegging in zijn brief van 8 januari 1998 dat er contact zou worden opgenomen met verzoekers adviseur, over de afhandeling van

een aantal bezwaarschriften, niet was nagekomen. In reactie op de klacht gaf de Belastingdienst aan dat er geen contact met verzoekers adviseur was opgenomen vanwege interne miscommunicatie. Dat was niet juist, zoals de Belastingdienst zelf ook aangaf. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/ Particulieren/Ondernemingen Breda, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, is gegrond, behoudens wat betreft de klacht over de onduidelijkheid van de kennisgevingen op het punt van de beroepsmogelijkheid. Op dat punt is de klacht niet gegrond.