



# Rapport

**Datum: 14 juli 1998**

**Rapportnummer: 1998/280**

## Klacht

Op 3 maart 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer en mevrouw A. te Hengelo, ingediend door De Boer BV, Boekhoud- en Belastingadviesburo te Tubbergen, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Particulieren Hengelo. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoekers verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekers klagen er over dat de Belastingdienst/Particulieren Hengelo hun over het jaar 1996 een negatieve voorlopige aanslag inkomstenbelasting heeft opgelegd overeenkomstig de in het aangiftebiljet opgenomen gegevens, ondanks de op het voorste blad van het aangiftebiljet in rood gestelde opmerking ``Deze aangifte goed bekijken. Niet zonder meer afwerken.'' Bij vaststelling van de definitieve aanslag over dat jaar kwam de Belastingdienst evenwel tot de conclusie dat op de aangifte een correctie moest worden toegepast. Verzoekers klagen er voorts over dat de Belastingdienst niet bereid is de definitieve aanslag inkomstenbelasting over het jaar 1996, waarop een deel van de voorlopige teruggaaf weer moet worden terugbetaald, te vernietigen.

## Achtergrond

### 1. Handboek administratie particulieren-IBS

(uitgave uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de Belastingdienst) Voorlopige aanslagen 2.3.2. Automatische voorlopige aanslagregeling:

"...Nadat de inhoud van de aangifte in IBS (inkomstenbelastingstelsel, een computerprogramma van de Belastingdienst ter verwerking van aangiften inkomstenbelasting; N.o.) is opgenomen, (...) beoordeelt het selectiesysteem (...) of de aangifte automatisch kan worden afgedaan. Als een aangifte door het selectiesysteem is uitgeworpen vindt volledig automatisch een beoordeling plaats of een voorlopige aanslag moet worden opgelegd..."

### 2. Uitspraak van het gerechtshof 's-Gravenhage van 17 januari 1992 nr. 91/0891

(V-N 1992, blz. 1474):

"...Zowel de aard als de wijze van totstandkoming van een voorlopige aanslag staat eraan in de weg om te aanvaarden dat de fiscus door het opleggen van een voorlopige aanslag bij een belastingplichtige verwachtingen zou kunnen wekken, waarop deze zich in redelijkheid tegenover hem mag beroepen. Als regel schept een voorlopige aanslag slechts een grondslag voor het doen van vooruitbetalingen op de definitieve belastingschuld. Bijzondere omstandigheden kunnen echter aanleiding geven van deze regel af te wijken en de fiscus wél gebonden te achten aan zijn bij de voorlopige aanslag ingenomen standpunt. Dergelijke bijzondere omstandigheden doen zich hier voor. Immers door na oorspronkelijk geen bijzonder tarief te hebben toegepast, dit na verzoek alsnog te

doen kan de inspecteur geacht worden een definitief standpunt dienaangaande te hebben ingenomen. (...) Het opwekken van vertrouwen bij belastingplichtigen is het resultaat van uitlatingen van de inspecteur, zoals onderhavige, waardoor bij belastingplichtigen de verwachting is gewekt ten aanzien van de door de fiscus te volgen gedragslijn..."

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van verzoekers gaf geen aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen. De Belastingdienst gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### 1. Feiten

1.1. Verzoekers, met elkaar gehuwd, dienden eind maart 1997 via hun gemachtigde bij de Belastingdienst/Ondernemingen Hengelo een aangiftebiljet inkomstenbelasting in over het jaar 1996 en ten name van de vrouw. Op de voorste pagina van het aangiftebiljet had hun gemachtigde in rode letters de volgende tekst vermeld:

"DEZE AANGIFTE GOED BEKIJKEN NIET ZONDER MEER AFWERKEN"

1.2. In de zomer van 1997 ontvingen verzoekers een voorlopige aanslag inkomstenbelasting 1996. Deze was vastgesteld conform de gegevens uit de ingediende aangifte en vermeldde een terug te ontvangen bedrag van f1.439. Het aanslagbiljet vermeldde aan de voorzijde onder meer het volgende:

"Informatie over verrekening of terugbetaling vindt u op de achterzijde van dit biljet. Deze voorlopige aanslag wordt met de later vast te stellen aanslag verrekend." Op de achterzijde van het biljet stond onder meer het volgende:

**"Voorlopige teruggaaf** U heeft onlangs een aangiftebiljet inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1996 ingediend. Op grond van de gegevens die u daarin heeft vermeld, zou u recht hebben op een teruggaaf. Op dit moment wordt uw aangiftebiljet nog beoordeeld: er kan daarom nog geen definitieve aanslag worden vastgesteld. In afwachting hiervan wordt de teruggaaf alvast aan u uitbetaald of verrekend met een eventuele andere aanslag, die u nog moet betalen. Aan deze voorlopige aanslag kunt u geen rechten ontlenen met betrekking tot de definitieve aanslag. **Definitieve vaststelling** Uw aangiftebiljet wordt nog gecontroleerd door de Belastingdienst. Uit deze controle kan blijken, dat de voorlopige teruggaaf niet juist is. Dat kan betekenen, dat u de teruggaaf weer geheel of gedeeltelijk moet terugbetalen." Verzoekers hebben het bedrag

van de voorlopige aanslag ontvangen.

1.3. Op 1 september 1997 schreef de Belastingdienst verzoekers het volgende:

"...Ik heb uw aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1996 beoordeeld. Ik ben van plan van uw aangifte af te wijken..." De Belastingdienst kondigde in de brief verder aan voornemens te zijn het aangegeven belastbaar inkomen te corrigeren met een bedrag van f1.500 omdat een door verzoekers opgevoerde aftrekpost ter grootte van dit bedrag niet kon worden geaccepteerd.

1.4. Met dagtekening 23september 1997 ontvingen verzoekers de definitieve aanslag inkomstenbelasting 1996 ten name van de vrouw. De correctie van f1.500 was daarbij op het inkomen toegepast en de aanslag vermeldde na verrekening van de negatieve voorlopige aanslag een te betalen bedrag van f565.

1.5. In een brief van 12januari 1998 verzocht verzoekers gemachtigde de definitieve aanslag 1996 ambtshalve te vernietigen. Hij schreef het volgende:

"...Reden van dit verzoek is dat naar mijn mening deze aanslag niet behoefde te worden opgelegd als de aanwijzingen op het aangiftebiljet waren opgevolgd..."

1.6. Op 18februari 1998 liet de Belastingdienst aan verzoekers gemachtigde het volgende weten:

"...Ik ben van mening dat de aanslag juist is en verder tevens door de inspecteur wel juist werd gehandeld. (...) Ik wijs uw verzoek af..."

## **2. Standpunt van verzoekers**

Voor het standpunt van verzoekers wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder

**KLACHT**. In het verzoekschrift schreef verzoekers gemachtigde nog het volgende:

"...Er is bij de belastingdienst schijnbaar geen enkele mogelijkheid meer om een persoonlijke noot aan het werk toe te voegen. Dat er een bepaald systeem van werken moet zijn dat is de gewoonste zaak, maar het moet toch mogelijk zijn om in speciale gevallen met de mensen contact op te nemen of deze aangifte even aan de kant te leggen voor nadere bestudering..."

## **3. Standpunt van de Belastingdienst**

In reactie op de klacht liet de Belastingdienst het volgende weten:

"...Eind maart, begin april van een belastingjaar komen de belastingaangiften massaal binnen. Tot en met 7april 1997 waren dat er ongeveer 35.000 voor de vestiging Hengelo. De gegevens die in de aangiften staan vermeld worden door datatypistes vertoetst in het hiervoor binnen de belastingdienst gebruikte automatiseringssysteem (IBS). Dit geautomatiseerde proces is er geheel op gericht om belastingplichtigen zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over het - in de meeste gevallen - terug te ontvangen bedrag. Het systeem zal in de nabije toekomst nog meer worden gestroomlijnd, zodat het principe "pay as you earn" meer gestalte kan worden gegeven. Na vertoetsing beoordeelt het geautomatiseerde systeem of realisatie moet plaatsvinden door middel van een negatieve/positieve voorlopige of definitieve aanslag. Gezien de massaliteit van het intoetsproces, alsmede de produktiedruk, mag van datatypistes niet worden verwacht dat zij aangiften voorzien van een aantekening lichten. In het onderhavige geval is er bij de afweging die het systeem maakt, vastgesteld dat de aanslag niet direct definitief kon worden afgedaan,

maar dat de post nadere aandacht verdiende. Vervolgens wordt dan een voorlopige aanslag opgelegd. Er is aan de oplegging van voorlopige aanslagen wel een vangnet verbonden om risico's in te dammen, maar de betrokken aanslag viel qua hoogte van bedrag onder de hiervoor gehanteerde grenzen. In de aard van een voorlopige aanslag ligt begrepen, dat hieraan niet het vertrouwen kan worden ontleend, dat bij definitieve aanslagregeling de aangifte zal worden gevolgd. Het plaatsen van een aantekening op de ingediende aangifte kan de aard van een voorlopige aanslag niet wijzigen. Het "probleem" had voorkomen kunnen worden, indien de consulent eerst bij de belastingdienst had geïnformeerd of de omstreden post, die tot de ongewenste gevolgen heeft geleid, aftrekbaar was. Een vrijwel algemeen gebruikte methode, die deze hele gang van zaken overbodig had gemaakt..."

## Beoordeling

1. Verzoekers deden in maart 1997 via hun gemachtigde bij de Belastingdienst/Particulieren Hengelo aangifte voor de inkomstenbelasting van de vrouw over het jaar 1996. Hun gemachtigde plaatste op de eerste bladzijde van de aangifte inkomstenbelasting van de vrouw over 1996 in rood de volgende opmerking: "Deze aangifte goed bekijken. Niet zonder meer afwerken". De Belastingdienst/Particulieren Hengelo legde de vrouw een voorlopige aanslag inkomstenbelasting 1996 op conform de aangifte. Deze voorlopige aanslag vermeldde een teruggaaf, welke door de Belastingdienst aan verzoekers is uitbetaald. Bij vaststelling van de definitieve aanslag inkomstenbelasting van de vrouw over 1996, in september 1997, is de Belastingdienst echter afgeweken van de gegevens van de ingediende aangifte en heeft een correctie op het belastbaar inkomen van de vrouw aangebracht. Als gevolg daarvan moesten verzoekers een deel van de teruggaaf op de voorlopige aanslag weer terug betalen aan de Belastingdienst.
2. Verzoekers klagen er in de eerste plaats over dat de Belastingdienst hun, ondanks de gestelde aantekening op de eerste bladzijde van het aangiftebiljet, een voorlopige aanslag heeft opgelegd conform de ingediende aangifte en dat de Belastingdienst pas bij het opleggen van de definitieve aanslag tot de conclusie is gekomen dat de aangifte niet kon worden gevolgd, waardoor zij op de definitieve aanslag een deel van de teruggaaf die volgde op de voorlopige aanslag moesten terugbetalen. Verzoekers stellen dat het mogelijk zou moeten zijn in speciale gevallen een aangifte anders te behandelen dan op de normale wijze, bijvoorbeeld door deze apart te leggen of door contact op te nemen met belastingplichtige.
3. De Belastingdienst wijst er op dat de eerste verwerking van de binnenkomende aangiften een massaal proces is en dat van de datatypistes die in dat proces de gegevens uit de aangiftebiljetten in een computerprogramma van de Belastingdienst intoetsen niet kan worden verwacht dat zij aangiften waarop een aantekening is geplaatst uit het proces lichten. De Belastingdienst wijst er verder op dat na het intoetsen van de gegevens de

beoordeling of een voorlopige aanslag moet worden opgelegd geheel geautomatiseerd verloopt zodat ook daarbij geen aandacht kan worden gegeven aan een eventuele aantekening op een aangiftebiljet.

4. Bij de beoordeling of en naar welk belastbaar inkomen aan de vrouw een voorlopige aanslag moest worden opgelegd, kon de Belastingdienst zonder bezwaar voorbij gaan aan de namens verzoekers op het aangiftebiljet gestelde aantekening. De door de Belastingdienst naar voren gebrachte omstandigheden maken voldoende duidelijk dat het niet, althans niet binnen de grenzen van wat in redelijkheid van de Belastingdienst gevraagd kan worden, mogelijk was het bewuste aangiftebiljet reeds in het stadium waarin besloten wordt tot het al dan niet opleggen van een voorlopige aanslag afzonderlijk en diepgaander dan normaal in dat stadium gebeurt, te beoordelen. Bij dit oordeel is het volgende nog van belang. De Belastingdienst heeft zijn werkwijze er onder meer op ingericht om belastingplichtigen zo snel mogelijk te laten beschikken over een eventuele teruggave als gevolg van een ingediende aangifte. Dit streven, dat in het algemeen ook in het belang is van belastingplichtigen, brengt met zich mee dat binnengekomen aangiften zo snel mogelijk de eerste bewerkingen, waaronder een beoordeling of via een voorlopige aanslag een teruggaaf moet worden verleend, moeten ondergaan. De Belastingdienst heeft voorts door middel van de informatie die op het aanslagbiljet is afgedrukt, voldoende duidelijk gemaakt, dat aan de hoogte van de voorlopige aanslag geen verwachtingen mogen worden ontleend met betrekking tot de hoogte van de definitieve aanslag. De onderzochte gedraging van de Belastingdienst is op dit onderdeel behoorlijk.

5. Verzoekers klagen er voorts over dat de Belastingdienst niet bereid is de definitieve aanslag inkomstenbelasting waarop een deel van het op de voorlopige aanslag ontvangen bedrag weer moest worden terugbetaald, te vernietigen.

6. Verzoekers stellen niet dat de door de Belastingdienst op het belastbaar inkomen over 1996 aangebrachte correctie als zodanig niet juist zou zijn. Nu de juistheid van de opgelegde aanslag als zodanig niet ter discussie staat en de Belastingdienst op het biljet van de voorlopige aanslag voldoende duidelijk heeft gemaakt wat de status was van de voorlopige aanslag, is het juist dat de Belastingdienst de opgelegde definitieve aanslag in stand laat. Voor de vernietiging daarvan zijn geen redelijke argumenten gebleken. De onderzochte gedraging is op dit punt eveneens behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/ Particulieren Hengelo, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, is niet gegrond.