



# Rapport

**Datum: 1 oktober 1998**

**Rapportnummer: 1998/424**

## Klacht

Op 23 april 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 22 april 1998, van de heer H. te Bergen (L), met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht. 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, die in juni 1997 is verhuisd van Nijmegen naar Purmerend, heeft vóór 1 april 1997 zijn aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1996 bij de Belastingdienst/ Particulieren Nijmegen ingediend. Op het moment dat verzoeker zich tot de Nationale ombudsman wendde (22 april 1998) had de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Zaandam ten gevolge van problemen binnen het geautomatiseerde systeem IBS zijn aangifte nog niet afgehandeld. Verzoeker klaagt er over dat de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht door de problemen binnen het automatiseringssysteem niet op te lossen er niet voor heeft zorg gedragen dat zijn aangifte over 1996 tijdig door de lokale eenheid van de Belastingdienst zou kunnen worden afgehandeld.

## Achtergrond

De Belastingdienst hanteert als uitgangspunt voor de verwerking van aangiften dat wanneer een aangifte vóór 1 april is ingeleverd bij de Belastingdienst, de betrokken belastingplichtige vóór 1 juli van dat jaar bericht krijgt over de verwerking van zijn aangifte. Dit kan inhouden dat de belastingplichtige een voorlopige of een definitieve aanslag krijgt toegestuurd.

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Directie Particulieren verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarbij werd een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker en de Belastingdienst/Directie Particulieren deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

## 1. Feiten

1.1. Verzoeker, die tot juni 1997 in Nijmegen woonde, diende op of vlak voor 1 april 1997 zijn aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1996 in bij de Belastingdienst/Particulieren Nijmegen. Op basis van de gegevens van zijn aangifte ging verzoeker er van uit dat hij een belastingteruggaaf zou ontvangen.

1.2. Vanaf juni 1997 woonde verzoeker in Purmerend. Door deze verhuizing was de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Zaandam competent voor de afwikkeling van verzoekers belastingaangelegenheden.

1.3. Op 18 januari 1998 herinnerde verzoeker de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Zaandam schriftelijk eraan dat zijn aangifte over 1996 op dat moment nog niet was afgehandeld. Hij verzocht de Belastingdienst om zijn aangifte nu spoedig af te handelen. Op 15 februari 1998 herhaalde hij dit verzoek, omdat de Belastingdienst hem geen reactie had gegeven op zijn brief van 18 januari 1998.

1.4. Bij brief van 5 maart 1998 deelde de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Zaandam verzoeker het volgende mee:

"...Naar aanleiding van uw brief van 15 februari j.l. deel ik U het volgende mede: Uw aangifte 1996 kan nog steeds niet in behandeling worden genomen i.v.m. horizontale distributie vanuit Nijmegen, d.w.z. uw gegevens moeten uit Nijmegen worden overgedragen i.v.m. uw verhuizing van juni 1997. Door technische problemen is dit nog steeds niet gebeurd. Ik raad U aan, indien U een teruggaaf verwacht, om ons een briefje te sturen waarin U verzoekt om een voorschot van 1996. Ik kan U helaas niet garanderen of uw verzoek wordt ingewilligd. Wanneer uw aangifte 1996 wordt afgehandeld kan ik U niet zeggen..."

## 2. Standpunt van verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat verwoord in de klachtformulering onder **KLACHT**.

**3. Standpunt van de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht** 3.1. Bij brief van 30 januari 1998 deelde de Belastingdienst/ Directie Particulieren Utrecht de Nationale ombudsman naar aanleiding van twee andere in onderzoek genomen verzoekschriften het volgende mee:

"...Hiermee reageer ik op uw brief van 1 december 1997 met vragen over de werking van het geautomatiseerde systeem inkomstenbelastingstelsel (hierna: IBS). Dit systeem bevat de aangifte- en aanslaggegevens per belastingplichtige (sofi-nummer). Iedere eenheid van de Belastingdienst beschikt over een eigen IBS-systeem met de gegevens van de onder de eenheid vallende belastingplichtigen. Er kunnen zich problemen voordoen bij de overdracht van gegevens naar het IBS-bestand van een andere eenheid, bijvoorbeeld na een verhuizing van een belastingplichtige naar een ander ambtsgebied van een eenheid van de Belastingdienst of na een doelgroepmutatie (bijvoorbeeld van Ondernemingen naar Particulieren vice versa en van of naar Particulieren/Ondernemingen Buitenland). De problemen doen zich voor vanaf maart 1997. De voornaamste oorzaak is een in maart 1997 geïmplementeerde nieuwe functionaliteit, een rekenprogramma voor het berekenen van de aanslagbedragen. Toen geleidelijk aan duidelijk werd dat de

gesignaleerde problemen een landelijk karakter hadden, zich vaker voordeden en pogingen tot herstel niet slaagden, werd begin november 1997 de verhuismodule binnen IBS stilgelegd in afwachting van een definitieve oplossing. Naar het zich laat aanzien zal begin februari een volledig herschreven verhuismodule geoperationaliseerd worden, waarna de gegevensoverdracht correct kan worden uitgevoerd. Het aantal gevallen waarbij de problemen in concreto hebben geleid tot niet acceptabele vertraging bij de belastingheffing is niet precies bekend. Zoals u mogelijk weet, was het streven van de Belastingdienst er op gericht om de belastingplichtigen die de aangifte over 1996 tijdig hadden ingediend, per 1 juli 1997 te informeren over de te verwachten definitieve dan wel voorlopige aanslag. Degenen ten aanzien van wie dat niet mogelijk bleek te zijn, hebben daarover rond 1 juli 1997 schriftelijk bericht gehad. Redelijkerwijs mag verondersteld worden dat een aantal van deze gevallen te wijten is geweest aan de hierboven omschreven storing. Eventuele klachten op dit terrein worden door de eenheden van de Belastingdienst van geval tot geval beoordeeld en opgelost. In daarvoor in aanmerking komende situaties wordt heffingsrente vergoed. Indien een eenheid meent in redelijkheid niet langer te kunnen wachten met het ter beschikking stellen van een terug te betalen bedrag, staan de voorschriften toe dit in de vorm van een voorschot uit te betalen, mits het aanslagbedrag vaststaat en onder de voorwaarde dat het bedrag verrekend zal worden met de later formeel vast te stellen aanslag. Het zal u duidelijk zijn dat het gebruik van deze faciliteit in verband met het bewerkelijke karakter en de eraan klevende frauderisico's zoveel mogelijk moet worden beperkt. Kennelijk was deze mogelijkheid niet bekend bij de eenheid Alkmaar. Voor de volledigheid zal ik alle eenheden nog eens schriftelijk op deze mogelijkheid wijzen. In de aan u voorgelegde klachten werd gemeld dat aangiftetiljetten zoekgeraakt zijn. Ik acht het waarschijnlijk dat dit te maken heeft met de betrokken storing. De fysieke aangiftedossiers worden bij een competentieoverdracht namelijk direct toegezonden aan de nieuwe competente eenheid. Het is mogelijk, zeker toen de wetenschap van de problemen met IBS nog niet op grotere schaal bekend was, dat deze dossiers bij het uitblijven van de ontvangst van geautomatiseerde gegevens, geretourneerd werden aan de eerder competente eenheid..."

3.2. Naar aanleiding van de klacht van verzoeker en aan de hand van vragen die de Nationale ombudsman in relatie tot de in de brief van 30 januari 1998 verstreekte informatie aan de Belastingdienst/ Directie Particulieren Utrecht had gesteld, deelde de Directie Particulieren op 22 juni 1998 het volgende mee:

Vraag 1 - Welke verandering werd met de implementatie van het in de brief van 30 januari 1998 bedoelde rekenprogramma beoogd in de werkwijze van de Belastingdienst ten aanzien van de aangiftenverwerking? - Betrof dit rekenprogramma een afzonderlijke module/applicatie binnen het geautomatiseerde systeem IBS? - Welke problemen deden zich voor vanaf het moment dat het bewuste rekenprogramma in gebruik werd genomen? - Wat was het resultaat van de van tevoren uitgevoerde acceptatietesten voor zover het betreft de na de implementatie opgetreden problemen? "De verandering die werd beoogd zag op een verplaatsing van het moment van berekenen van aanslagen van een centraal naar een lokaal (lees: eenheids)niveau. Hiermee is een versnelling tot stand gebracht

binnen het proces van berekenen van aanslagen. Het totale proces is als gevolg van deze wijziging teruggebracht van 6 tot 8 weken (centraal) naar maximaal 10 dagen (lokaal). Na invoering van IBV (het rekenprogramma Informatiesysteem Berekenen Verschuldigde Belasting, dat een module vormt van het geautomatiseerde systeem InkomstenBelastingSysteem; N.o.) bleken zich problemen voor te doen in situaties van een wijziging van de competente eenheid voor een belastingplichtige. Bij een competentiewijziging, bijvoorbeeld als gevolg van een verhuizing of doordat een particulier ondernemer wordt, moeten de fiscale gegevens van de betreffende belastingplichtige worden overgezet naar de nieuwe competente eenheid. Ingeval van competentiewijziging bleek IBV zowel aan de zijde van de oud-competente eenheden, alsook aan die van de nieuw-competente eenheden berekeningen uit te voeren voor hetzelfde middel, jaar en belastingplichtige. Dit leidde voor de betreffende belastingplichtigen over hetzelfde middel en jaar tot dubbele aanslagen, hetgeen uiteraard niet juist was. Binnen de acceptatietesten die de Belastingdienst voorafgaande aan definitieve invoering van het nieuwe systeem IBV had uitgevoerd, was niets van genoemde problemen gebleken." Vragen 2 en 3 - Wanneer was het de Directie duidelijk dat de problemen een landelijk karakter hadden en veroorzaakt werden door de implementatie van het bewuste rekenprogramma? - Welke herstelpogingen zijn er toen ondernomen en wat was het resultaat van deze pogingen? - Welke overwegingen lagen ten grondslag aan de beslissing om de verhuismodule binnen IBS stil te leggen en met welk doel gebeurde dit? - Begin mei 1998 bleek dat de in de brief van 30 januari 1998 aangeduide herschreven verhuismodule nog niet te zijn geoperationaliseerd. Waarom heeft de operationalisering van deze verhuismodule vertraging opgelopen? "In het vierde kwartaal 1997 gaf het aantal dubbele aanslagen aanleiding om de competentiewijzigingen te blokkeren. Er werd een onderzoek uitgevoerd waaruit naar voren kwam dat het rekenprogramma IBV op zich goed functioneerde. Het feit dat processen bij competentiewijziging werden overgedragen en op de nieuw-competente eenheid andermaal ter berekening werden aangeboden vormde de bron van de problematiek. Vanaf november 1997 heeft de Belastingdienst voor deze problemen een aantal herstelpogingen uitgevoerd. In mijn brief van 30 januari (1998; N.o.) heb ik de verwachting uitgesproken, dat begin februari een volledig herschreven verhuismodule geoperationaliseerd zou worden. Tijdens het onderzoek dienden zich nieuwe problemen aan die vooral terug te voeren zijn naar digitale verbindingen die tussen eenheden en de centrale verwerkingsadministratie in Apeldoorn bestaan. Distributie van posten vindt altijd plaats door tussenkomst van de centrale verwerkingsadministratie. Het bleek dat bij deze distributie verminkte bestanden ontstonden. Deze problemen zijn nog niet volledig opgelost. Inmiddels is er een herstelde verhuismodule waarmee competentiewijzigingen die zich vanaf uitlevering van deze herstelde module voordoen, verwerkt kunnen worden. De Belastingdienst heeft deze verhuismodule nog niet vrijgegeven voor competentie-overdrachten voor de periode voor uitlevering van deze herstelde module, omdat voor die gevallen niet gegarandeerd kan worden dat geen dubbele aanslagen worden opgelegd. Voor de situaties tot de uitlevering moeten herstelacties worden uitgevoerd. De problemen die zich hier voordoen heeft de Belastingdienst middels een

taskforce (...) in onderzoek." Vraag 4 - Kunt u thans bij benadering aangeven om hoeveel aangiften het gaat, die ten gevolge van deze door de Belastingdienst ondervonden automatiseringsproblemen nog niet zijn afgehandeld? - Wanneer is de administratieve verwerking van deze aangiften te voorzien? "Via herstelacties zijn inmiddels 130.000 gevallen van competentiewijziging over de periode november 1997 maart 1998, zodanig verwerkt dat gesproken kan worden van de gewenste situatie. Er resteert nog een te verwerken voorraad van 210.000 competentiewijzigingen, waarvan 50.000 lopende voorraad die met de herstelde verhuismodule kunnen worden verwerkt. De lopende voorraad hangt vooral samen met de capaciteit van de koppeling tussen de lokale eenheden en zal naar verwachting na de zomervakantie geleidelijk gaan afnemen, omdat dan een andere techniek wordt gehanteerd die tot capaciteitsvergroting leidt. Het restant van 160.000 posten ziet op competentiewijzigingen van voor november 1997. Van deze laatste groep heeft naar schatting 50% betrekking op niet-beschreven belastingplichtigen. Deze ondervinden van het nog niet kunnen uitvoeren van de competentie-overdracht geen nadelige gevolgen, tenzij een T-biljet wordt ingediend. Het niet volledig realiseren van de competentie-overdracht die in mei is uitgevoerd heeft ertoe geleid dat een zogenoemde taskforce is ingesteld met de opdracht de problematiek nader te analyseren en aanbevelingen te doen voor verdere oplossingen. Deze taskforce heeft inmiddels haar tussenrapportage aangeboden. Hieruit komt naar voren dat voor 105.000 van de 160.000 resterende competentiewijzigingen van voor november een oplossing in kaart is gebracht. Inmiddels is de opdracht gegeven deze oplossing in te plannen en met de hoogste prioriteit na correctief onderhoud en wetwijzigingen (per 1 juli invoering voorlopige teruggaaf) uit te voeren. Als uiterste datum is 1 september 1998 vastgesteld. De oplossing voor de overige posten van voor november 1997 is nog in onderzoek. Verwerking van deze posten is niet mogelijk, waardoor voor deze posten geen voorlopige-, dan wel definitieve aanslagen kunnen worden opgelegd." Vraag 5 Welke maatregelen, anders dan u reeds in de brief van 30 januari 1998 naar voren hebt gebracht, heeft de Belastingdienst genomen om de betrokken belastingplichtigen op een eenduidige en eenvormige wijze te informeren dan wel op bepaalde punten tegemoet te komen? "De Belastingdienst heeft een applicatie ontwikkeld waarmee, vanaf 16 juni 1998, de bedragen van de te betalen/terug te geven belasting kunnen worden berekend. In situaties waarbij sprake is van een teruggave wordt de betrokken belastingplichtige de mogelijkheid van een voorschot geboden. Genoemde applicatie is landelijk uitgeleverd teneinde een eenduidige en eenvormige wijze van informeren te bereiken. Op dit moment wordt verder nog nagegaan of het mogelijk is om belastingplichtigen waarvoor de aangiftebehandeling 1996 en 1997 niet voltooid kan worden als gevolg van de overdrachtsproblematiek op andere wijze dan door middel van een aanslag zekerheid te geven over het resultaat van de aangiftebehandeling. Zodra hierover meer bekend is, zal ik u daarover informeren."

## Beoordeling

**I. Inleiding** 1. De lokale belastingeenheden gebruiken voor de verwerking van de aangiften inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen het geautomatiseerde systeem Inkomstenbelastingstelsel (IBS). Een eenheid kan op deze wijze alleen die aangiften verwerken waarvoor zij competent is. Welke eenheid competent is, wordt binnen IBS vastgelegd.

2. In maart 1997 heeft de Belastingdienst het rekenprogramma Informatiesysteem Berekenen Verschuldigde belasting (IBV) als module binnen IBS in gebruik genomen. Daardoor werd het voor de lokale belastingeenheden mogelijk om zelf de desbetreffende belastingaanslagen voor te bereiden. Vanaf de implementatie van dit rekenprogramma deden zich problemen voor. Zo werden belastingplichtigen ten aanzien van wie de competentie was gewijzigd, geconfronteerd met dubbele aanslagen over hetzelfde belastingjaar.

3. De Belastingdienst/Directie Particulieren heeft geleidelijk aan het inzicht gekregen dat de problemen een landelijk karakter droegen en verband hielden met IBV. Begin november 1997 heeft de Directie Particulieren de beslissing genomen om de verhuismodule, waarmee competentie-wijzigingen in IBS werden vastgelegd, stil te leggen, in afwachting van een definitieve oplossing. Deze beslissing werd genomen aan de hand van de resultaten van een onderzoek naar het functioneren van IBV.

4. In januari 1998 deelde de Belastingdienst/Directie Particulieren de Nationale ombudsman in het kader van een ander onderzoek mee dat een herschreven verhuismodule naar het zich liet aanzien begin februari 1998 in gebruik zou worden genomen. De operationalisering van deze herschreven verhuismodule heeft echter pas enkele maanden later plaats gevonden. Door deze problemen hebben meer dan 300.000 belastingplichtigen te maken (gehad) met vertraging in de verwerking van hun aangiften inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1996.

## **II. Ten aanzien van de handelwijze van de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht**

1. Verzoeker klaagt er over dat de Belastingdienst/Directie Particulieren door de problemen binnen IBS niet tijdig op te lossen er niet voor heeft zorg gedragen dat zijn aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1996 tijdig, dat wil zeggen vóór 1 juli 1997, door de lokale belastingeenheid zou zijn verwerkt. Hij heeft zijn aangifte op of vlak voor 1 april 1997 bij de Belastingdienst/Particulieren Nijmegen ingediend. Op 22 april 1998 het moment waarop hij zich tot de Nationale ombudsman wendde - had hij nog geen bericht gekregen over de verwerking van zijn aangifte in de vorm van een voorlopige of definitieve aanslag. Op 18 januari 1998 heeft verzoeker aan de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Zaandam, die sedert zijn verhuizing in juni 1997 competent is voor de behandeling van verzoekers belastingaangelegenheden, schriftelijk verzocht hem te informeren over de afhandeling van zijn aangifte over 1996. Op 15 februari 1998 heeft hij dit verzoek herhaald. De Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen Zaandam heeft hem op 5 maart 1998 schriftelijk laten weten waarom zijn aangifte nog niet kon worden verwerkt. Daarbij is aan verzoeker meegedeeld dat hij

wanneer hij een voorschot wenste met betrekking tot de belastingteruggaaf over 1996, daarvoor een schriftelijk verzoek diende in te dienen.

2. Gebleken is dat de vertraging in de afhandeling van verzoekers aangifte is vermeldt door de onder I. weergegeven problemen binnen het geautomatiseerde systeem IBS, die verband hielden met een nieuwe module IBV binnen dit systeem.

3. Voordat de rekenmodule IBV binnen het geautomatiseerde systeem IBS daadwerkelijk in gebruik is genomen, is deze rekenmodule door de Belastingdienst getest. Tijdens deze tests zijn geen problemen aan het licht getreden ten aanzien van het doorvoeren van competentiewijzigingen en het verwerken van desbetreffende aangiften. Het feit dat ondanks deze tests na de ingebruikname wel problemen zijn ontstaan, is echter de Belastingdienst/Directie Particulieren als eindverantwoordelijke voor het gebruik en het beheer van het geautomatiseerde systeem IBS wel aan te rekenen. De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

## **Conclusie**

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