



Rapport

Datum: 17 september 1999
Rapportnummer: 1999/404

Klacht

Op 13 juli 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw B. te Harlingen, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Particulieren Leeuwarden. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt over de gang van zaken bij de invordering door de Belastingdienst/Particulieren Leeuwarden van de aan haar opgelegde aanslag inkomstenbelasting 1996. Zij klaagt er met name over dat de Belastingdienst weigerde haar (verder) uitstel van betaling te verlenen nadat zij had gesteld dat zij zich met een verzoek om kwijtschelding had gewend tot Hare Majesteit de Koningin. Dit ondanks de toezegging van de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht dat een verzoek om uitstel opnieuw in behandeling zou worden genomen zodra was gebleken dat zij zich tot enige instantie had gewend met bezwaar of beroep.

Achtergrond

Leidraad Invordering 1990 (Resolutie van 25 juni 1991 van de Staatssecretaris van Financiën, nr. AFZ90/1990) **Artikel 25, § 1, punten 1 en 4:** "1. (...) Zodra de ontvanger blijkt van het bestaan van een tot H.M. de Koningin, de Commissie(s) voor de Verzoekschriften uit de Tweede of Eerste Kamer der Staten-Generaal, de Nationale ombudsman of een tot het Ministerie van Financiën gericht verzoekschrift neemt hij een overeenkomstige houding aan als tijdens de behandeling van een verzoek om uitstel. Onherroepelijke invorderingsmaatregelen mogen alleen worden genomen na voorafgaande toestemming van het ministerie." "4. Gedurende de behandeling van het verzoekschrift om uitstel van betaling handelt de ontvanger overeenkomstig het beleid dat wordt gevoerd als ware het verzoek toegewezen. Als er aanwijzingen bestaan dat de belangen van de Staat kunnen worden geschaad, kan de ontvanger ondanks het verzoek om uitstel wel invorderingsmaatregelen treffen."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Particulieren Leeuwarden 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. Zij deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoekster ontving over 1996 een aanslag inkomstenbelasting ter grootte van f1.051. Voor deze aanslag vroeg zij de Belastingdienst/Particulieren Leeuwarden (hierna: de Belastingdienst) om uitstel van betaling. Tegen de afwijzende beslissing op dit verzoek stelde zij op 12februari 1999 beroep in bij de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht (hierna: de Directie).

2. De Directie deed gedagtekend 5maart 1999 schriftelijk uitspraak op verzoeksters beroep. De uitspraak luidde als volgt:

"...Ik deel u (...) mede dat de door u aangevoerde argumenten geen aanleiding geven tot een herziening van het door de voormelde Belastingdienst ingenomen standpunt. Reeds op 4december 1998 heeft de Commissie voor de Verzoekschriften negatief beslist op uw verzoek. Uit navraag bij de Commissie voor de Verzoekschriften is mij gebleken dat er thans geen verzoek meer in behandeling is. In uw beroepschrift geeft u te kennen dat u het niet eens bent met de hoogte van de aanslag. Ik attendeer u erop dat hier reeds uitspraken op zijn gedaan en derhalve op is beslist. Tegen de hoogte van de aanslag staat dan ook geen beroep (..) meer open en de betreffende aanslag is inmiddels onherroepelijk. Op deze grond kan er dan ook geen uitstel van betaling meer verleend worden..."

3. Op 19maart 1999 schreef de Directie verzoekster nog het volgende:

"...Zodra blijkt dat er een bezwaar of beroep bij enige instantie is ingediend ben ik bereid uw verzoek om uitstel van betaling opnieuw in behandeling te nemen..."

4. Met dagtekening 23 maart 1999 ontving verzoekster van de Belastingdienst een aanmaning tot betaling van de aanslag inkomstenbelasting 1996.

5. Op 25maart 1995 schreef verzoekster de Directie het volgende:

"...Op 25maart 1999 is mijn verzoek tot kwijtschelding naheffing I.B. 1996 naar Hare Majesteit de Koningin verzonden. Spoedshalve is dit via de Directeur van het Kabinet der Koningin (...) verstuurd. Ik verzoek u nogmaals uitstel van betaling tot H.M. op mijn verzoek heeft beslist..."

6. De brief van verzoekster van 25maart 1999 werd beantwoord door de Belastingdienst. Deze schreef verzoekster op 30maart 1999 het volgende:

"...Uw brief van 25maart 1999 (...) geeft (...) geen aanleiding om mijn eerder ingenomen standpunt te herzien. Voor de motivering verwijs ik naar de brief van de Belastingdienst/Directie Particulieren te Utrecht van 5maart 1999..." Voorts kondigde de Belastingdienst in de brief aan dat verzoekster afzonderlijk bericht zou ontvangen van de verrekening van een gedeelte, groot f81, van de aanslag inkomstenbelasting 1996 met een teruggaaf op de aanslag inkomstenbelasting 1998.

7. Verzoekster reageerde met een brief van 31 maart 1999 met de volgende inhoud:

"...In uw brief verwijst u naar een schrijven van de Belastingdienst (Directie; N.o.) Particulieren te Utrecht d.d. 5maart 1999, terwijl ik van diezelfde dienst d.d. 19maart 1999 (**een latere datum dus**) een schrijven heb gehad dat: (citaat) wanneer blijkt dat er een

bezwaar of beroep bij enige instantie is ingediend de directeur Belastingen bereid is mijn verzoek tot uitstel van betaling opnieuw in behandeling te nemen. Ik heb daarop een kwijtscheldingsverzoek ingediend bij Hare Majesteit de Koningin en rechtstreeks naar haar paleis gestuurd en daarvan melding gedaan aan de Directeur der belastingen te Utrecht.

(...) Ik ga ook niet akkoord met een verrekening van mijn aanslag 1996 met die van 1998.."

8. In een brief van 1 april 1999 liet de Belastingdienst verzoekster in antwoord op haar brief van 31 maart 1999 het volgende weten:

"...Deze brief geeft (...) geen aanleiding om mijn eerder ingenomen standpunt te herzien.

Er is door mij niet geconstateerd dat u bezwaar zou hebben ingediend. Derhalve is de voorwaarde zoals door u geciteerd naar mijn mening niet van toepassing. Omtrent uw opmerking inzake de verrekening deel ik u mee dat deze terecht heeft plaatsgevonden, u had immers geen uitstel van betaling.."

9. Verzoekster reageerde in een brief van 2 april 1999 als volgt:

"...Uw brief heeft mij geen aanleiding gegeven mijn eerder ingenomen standpunt te herzien. Zolang ik een brief heb van de Directeur Particulieren Utrecht, d.d. 19 maart 1999, (...) waarin wordt gesteld dat: wanneer beroep is ingesteld bij enige instantie mijn verzoek tot **uitstel betaling wederom** in behandeling wordt genomen, kunt u nooit invorderingsmaatregelen instellen. Als u even gebeld had met het kabinet van de Koningin (...) te Den Haag had u kunnen weten dat door mij op 25 maart 1999 een verzoek tot kwijtschelding is ingediend bij Hare Majesteit de Koningin. (...)

. b.t. uw opmerking over de verrekening het volgende: Er loopt een procedure omtrent uitstel van betaling, derhalve kan natuurlijk geen verrekening plaatsvinden zolang deze procedure loopt..."

10. De Belastingdienst antwoordde in een brief van 6 april 1999 als volgt:

"...Mij is (...) niet gebleken dat u een bezwaar- of beroepschrift bij enige instantie heeft ingediend. Ik verwijs u verder naar mijn brief van 1 april jongstleden. Dit betekent dat de invordering haar voortgang vindt..."

11. Gedagtekend 7 april 1999 betekende de deurwaarder van de Belastingdienst aan verzoekster een dwangbevel ter zake van de openstaande schuld op de aanslag inkomstenbelasting 1996.

12. In een brief van 8 april 1999 richtte verzoekster zich tot de Directie met het volgende:

"...Zoals ik u in mijn schrijven van 25 maart 1999 heb verwoord, is op die dag een verzoek tot kwijtschelding van de I.B. 1996 naar Hare Majesteit de Koningin verstuurd (...).

Overeenkomstig de inhoud van uw bovengenoemde schrijven was ik derhalve van mening dat mijn verzoek tot uitstel van betaling weer door u in behandeling was genomen. (...) Als bijlage wordt bij dit schrijven gevoegd:

(...) Een copie van mijn verzoek aan Hare Majesteit de Koningin..."

13. Eveneens op 8 april 1999 verzocht verzoekster het Kabinet der Koningin haar aan te geven wanneer haar verzoekschrift aldaar was binnengekomen en onder welk nummer dit was geboekt. Tevens verzocht verzoekster haar aan te geven of de Belastingdienst bij het Kabinet der Koningin had geïnformeerd naar haar verzoekschrift.

14. De Directeur van het Kabinet der Koningin liet verzoekster in een brief van 14 april 1999

weten dat haar verzoekschrift van 25 maart 1999 op 30 maart 1999 was ontvangen en dat dit in handen was gesteld van de Staatssecretaris van Financiën. Tevens deelde de Directeur haar mee dat de Belastingdienst Leeuwarden op 14 april 1999 naar het indienen van het verzoekschrift had geïnformeerd en dat de ontvangst daarvan aan de Belastingdienst was bevestigd.

15. De Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht schreef verzoekster op 23 april 1999 een brief met de volgende inhoud:

"...Intussen is mij gebleken dat uw brief aan Hare Majesteit de Koningin door haar Kabinet ter behandeling wederom is doorgezonden naar de Staatssecretaris van Financiën. Daarom verleen ik uitstel van betaling tot er uitspraak is gedaan..."

B. STANDPUNT VERZOEKSTER

Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder klacht.

C. STANDPUNT BELASTINGDIENST/PARTICULIEREN LEEUWARDEN

In reactie op de klacht liet de Belastingdienst/Particulieren Leeuwarden het volgende weten:

"...Ik acht de klacht ongegrond. Dezerzijds is formeel juist en correct gehandeld. Ik moge er om praktische redenen mee volstaan u te verwijzen naar de reactie op inhoudelijk dezelfde klacht die het Ministerie van Financiën (...), bij brief van 1 juni 1999 (...), heeft gegeven..." De brief van 1 juni 1999 van het Ministerie van Financiën was gericht aan verzoekster en luidde als volgt:

"...U heeft de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal om kwijtschelding verzocht voor uw aanslag in de Inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen 1996, (...) omdat bij het opleggen van de aanslag geen rekening is gehouden met de door u gemaakte reiskosten woning-werk en kosten voor kinderopvang. De ontvanger heeft aan u uitstel van betaling verleend totdat op uw verzoekschrift zou zijn beslist. Blijkens haar verslag van 12 november 1998 is de Commissie van oordeel dat ten aanzien van u geen verkeerd fiscaal beleid is gevoerd. De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft zich vervolgens op 3 december 1998 met dit verslag verenigd. Naar aanleiding daarvan heeft de ontvanger het aan u verleende uitstel van betaling op 4 februari 1999 ingetrokken. De directeur heeft uw beroepschrift tegen de beslissing van de ontvanger op 5 maart 1999 afgewezen. Naar aanleiding van uw brief van 7 maart 1999 heeft de directeur u 19 maart 1999 meegedeeld dat deze hem geen aanleiding gaf zijn beslissing te herzien. Zodra zou blijken dat u bezwaar of beroep zou hebben ingesteld bij enige instantie was hij bereid uw verzoek om uitstel opnieuw in behandeling te nemen. U reageert hierop met uw brief van 22 maart 1999, waarin u mededeelt nog diezelfde week een verzoek om kwijtschelding in te dienen bij het Kabinet der Koningin en waarin u om uitstel van betaling verzoekt. U kondigt alleen het **voornemen** aan om u te wenden tot het Kabinet der Koningin. Op dat moment heeft u dus nog niet daadwerkelijk een verzoekschrift aan het Kabinet der Koningin gericht en is er geen reden om uitstel van betaling te verlenen. Gedagtekend 23 maart 1999 wordt aan u een aanmaning verzonden. In uw schrijven van 25 maart 1999 (...) deelt u de ontvanger

mede dat de directeur u uitstel van betaling heeft verleend omdat u een verzoek om kwijtschelding heeft ingediend bij het Kabinet der Koningin. Zoals uit het voorafgaande blijkt, was daarvan echter geen sprake. De ontvanger bericht u dan ook op 30 maart 1999 dat uw brief van 25 maart 1999 hem geen aanleiding geeft zijn standpunt te herzien. U reageert hierop bij brieven van 29 en 31 maart 1999 (...). Daarin maakt u melding van een verzoekschrift aan het Kabinet der Koningin, waarvan u mededeling zou hebben gedaan aan de directeur. Ik wijs u er nogmaals op dat u de directeur slechts van uw voornemen op de hoogte hebt gesteld. Blijkens uw brief van 29 maart 1999 blijft u aan de ene kant van mening dat de directeur u uitstel van betaling heeft verleend. Aan de andere kant merkt u echter in uw brief van 31 maart 1999 op de beslissing van de directeur, gelet op zijn schrijven van 19 maart 1999, af te wachten. Bij brief van 1 april 1999 deelt de ontvanger u mede dat hij geen aanleiding vindt om zijn eerder genomen standpunt te herzien. Naar aanleiding van uw brief van 2 april 1999 deelt de ontvanger u in zijn brief van 6 april 1999 mede dat de invordering zal worden voortgezet. Vervolgens wordt er op 7 april 1999 een dwangbevel uitgevaardigd en betekend (...). Met betrekking tot uw opmerkingen ten aanzien van de communicatie tussen de ontvanger en de directeur en uw opmerking dat de ontvanger bij het Kabinet der Koningin had kunnen informeren naar een door u ingediend verzoekschrift, deel ik u het volgende mede. De ontvanger heeft naar aanleiding van uw brieven van 26 maart 1999, 1 en 6 april 1999 telefonisch geïnformeerd bij de Commissie voor de Verzoekschriften, respectievelijk het Kabinet der Koningin. Aldaar waren op dat moment geen verzoekschriften ontvangen. De ontvanger heeft ook diverse malen contact opgenomen met de Belastingdienst/Directie Particulieren over deze aangelegenheid. Op het moment van het verzenden van de aanmaning en het uitvaardigen en betekenen van het dwangbevel was aldaar niets bekend over een daadwerkelijk ingediend verzoekschrift. Op 14 april 1999 heeft de ontvanger opnieuw contact opgenomen met het kabinet der Koningin. Pas op dat moment bleek dat u gedateerd 25 maart 1999 een verzoekschrift heeft gericht aan Hare Majesteit de Koningin, welk verzoekschrift ook op die datum is doorgezonden aan dit Ministerie. Vervolgens heeft de Directeur u bij brief van 23 april 1999 uitstel van betaling verleend totdat op het verzoekschrift zou zijn beslist. U zult binnenkort op dat verzoekschrift een reactie ontvangen. Voor de goede orde merk ik hierbij op dat het gebruikelijk is de Belastingdienst een kopie van een aan een andere instantie gericht verzoekschrift toe te zenden wanneer u om uitstel van betaling verzoekt in verband met dat verzoekschrift. Inmiddels is mij gebleken dat u de verschuldigde belasting, inclusief de aanmaningskosten ad &UnknownEntity; 20,- heeft voldaan. U heeft op 4 april 1999 het initiatief tot betalen genomen. Uw echtgenoot heeft daarvan bij het betekenen van het dwangbevel op 7 april 1999 echter geen melding gemaakt. Het bedrag is op 9 april 1999 op de rekening van het Centraal Betaalkantoor te Apeldoorn bijgeschreven. Gelet op het feit dat het initiatief tot betalen was genomen voor de betekening van het dwangbevel, bent u de betekeningkosten niet verschuldigd. U merkt op dat u door de betaling van de aanslag in ernstige financiële moeilijkheden bent geraakt. U heeft echter nimmer bij de ontvanger een verzoek om kwijtschelding wegens onvermogen ingediend, terwijl u diverse malen op deze

mogelijkheid bent geweest. U heeft steeds om kwijtschelding verzocht op grond van heffingsaspecten. Die verzoeken zijn in behandeling genomen als een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule en afgewezen op grond van het geldende beleid, dat u diverse malen uiteen is gezet. Ik vind geen aanleiding om u alsnog kwijtschelding bij wijze van teruggaaf van het door u betaalde bedrag te verlenen. Overigens blijkt uit de gegevens die de ontvanger ter beschikking staan dat u niet voor kwijtschelding in aanmerking zou komen. U bent namelijk in het bezit van een vermogensbestanddeel in de vorm van een onroerende zaak met overwaarde. Dit staat aan kwijtschelding wegens onvermogen in de weg..."

Beoordeling

1. Verzoekster had de Belastingdienst/Particulieren Leeuwarden (hierna: de Belastingdienst) verzocht om (voortgezet) uitstel van betaling voor de openstaande schuld op de aanslag inkomstenbelasting 1996. Tegen de afwijzende beslissing van de Belastingdienst op dit verzoek had zij op 12 februari 1999 beroep aangetekend bij de Belastingdienst/ Directie Particulieren Utrecht. De Directie had dit beroep op 5 maart 1999 afgewezen, maar verzoekster op 19 maart 1999 schriftelijk nog laten weten bereid te zijn haar verzoek om uitstel opnieuw in behandeling te nemen zodra zou zijn gebleken dat zij bezwaar of beroep zou hebben ingediend bij enige instantie. Verzoekster liet de Directie en de Belastingdienst vervolgens weten dat zij zich op 25 maart 1999 met een verzoek tot kwijtschelding van de aanslag inkomstenbelasting 1996 had gewend tot Hare Majesteit de Koningin. De Belastingdienst reageerde daar op met de mededeling dat dit geen aanleiding gaf tot herziening van het eerder ingenomen standpunt. De Belastingdienst ging voorts over tot verrekening van een deel van de aanslag inkomstenbelasting 1996 met een teruggaaf over 1998, en liet verzoekster tevens een dwangbevel betekenen voor de rest van de schuld op de aanslag 1996. Op 23 april 1999 deelde de Directie verzoekster echter mede dat intussen was gebleken dat haar brief aan Hare Majesteit de Koningin ter behandeling was doorgezonden aan de Staatssecretaris van Financiën. Daarom werd verzoekster alsnog uitstel van betaling verleend tot uitspraak zou zijn gedaan op haar verzoekschrift.
2. Verzoekster klaagt er over dat de Belastingdienst haar, ondanks haar mededeling dat zij zich met een verzoek om kwijtschelding had gewend tot Hare Majesteit de Koningin en ondanks de toezegging van de Directie in de brief van 19 maart 1999, geen uitstel van betaling wilde verlenen.
3. De Belastingdienst stelt zich op het standpunt dat juist en correct is gehandeld. Hij verwijst daarbij naar de brief van 1 juni 1999 van het Ministerie van Financiën aan verzoekster (zie bevindingen, onder C.).
4. De Leidraad Invordering 1990 (zie achtergrond) schrijft de ontvanger voor hoe hij dient te handelen zodra hem is gebleken van het bestaan van een verzoekschrift aan Hare Majesteit de Koningin. De Belastingdienst stelt dat aan deze voorwaarde niet was voldaan.

Hij was slechts op de hoogte van verzoeksters voornemen tot het indienen van verzoekschrift bij Hare Majesteit de Koningin, maar beschikte niet over een afschrift van een dergelijk verzoekschrift. Bij navraag vóór 14 april zou het bestaan van een dergelijk verzoekschrift, hoewel het blijkens mededeling van de Directeur van het Kabinet der Koningin aldaar al op 30 maart 1999 was binnengekomen, ook niet zijn bevestigd door het Kabinet.

5. Verzoekster heeft in haar brief van 25 maart 1999 aan de Directie (welke brief blijkens het antwoord daarop van 30 maart 1999 kennelijk ook in het bezit was van de Belastingdienst) en in haar brieven van 31 maart en 2 april 1999 aan de Belastingdienst telkenmale expliciet gesteld dat zij een verzoekschrift had gericht tot Hare Majesteit de Koningin. Onder deze omstandigheden had de Belastingdienst er niet mee mogen volstaan alleen bij derden naar het bestaan van het verzoekschrift te informeren, maar had hij daarnaar in de eerste plaats ook bij verzoekster moeten informeren, en haar in de gelegenheid moeten stellen het bestaan van het verzoekschrift aan te tonen, bijvoorbeeld door het overleggen van een copie. Door dit na te laten, en voorbij te gaan aan het verzoek van verzoekster om (voortzetting van het) uitstel zonder een dergelijke actie, heeft de Belastingdienst in feite de indruk gewekt geen geloof te hechten aan de mededelingen van verzoekster omtrent het verzoekschrift, evenwel zonder verzoekster daarvoor een reden te noemen of zonder dat daarvoor overigens kennelijk een aanleiding bestond. Een dergelijke handelwijze is in strijd met de zorgvuldigheid die in deze van de Belastingdienst mocht worden verwacht. Dit betekent tevens dat de verrekening van de schuld op de aanslag inkomstenbelasting 1996 met een teruggaaf over 1998 alsmede de betekening van het dwangbevel ten onrechte hebben plaatsgevonden. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

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