

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

De behandeling van een kwijtscheldingsverzoek

Gemeente Amsterdam

Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam

21 december 2010

RAI060083

Samenvatting

In mei 2009 vraagt een Amsterdamse vrouw kwijtschelding van de combiaanslag 2009 aan. De gemeentelijke belastingdienst raakt de aanvraag kwijt en de vrouw moet een nieuwe aanvraag indienen. Tien maanden na de eerste aanvraag volgt de afwijzing. De vrouw gaat in beroep. Weer volgt een afwijzing. Die is niet gemotiveerd en de vrouw is niet gehoord.

De Gemeentelijke Ombudsman vindt dat de Dienst Belastingen haar aanvraag niet voortvarend heeft behandeld. Verder had het beroepschrift moeten worden gemotiveerd. Het is formeel juist dat de dienst de vrouw alleen voor een hoorzitting had hoeven uit te nodigen als ze daarom uitdrukkelijk had gevraagd. Dat is zo vastgelegd in de belastingwetgeving. Wel vindt de ombudsman dat de dienst burgers daarop moet attenderen. Daarom verbindt hij een aanbeveling aan het rapport.

Oordeel

De Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam heeft:

- wel in strijd met het vereiste van voortvarendheid gehandeld;
- niet in strijd met het vereiste van hoor en wederhoor gehandeld;
- wel in strijd met het motiveringsvereiste gehandeld.

Aanbeveling

De wethouder Financiën wordt verzocht te bevorderen dat de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam de burger informeert dat hij op verzoek kan worden gehoord over zijn bezwaar-/beroepschrift.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 6 juli 2010 op het spreekuur ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekster vraagt in mei 2009 kwijtschelding van de combiaanslag 2009 aan. De Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam (DBGA) stuurt haar een ontvangstbevestiging. Na vijf maanden blijkt DBGA de aanvraag niet te kunnen terugvinden; verzoekster moet een nieuwe aanvraag indienen. Dat doet ze eind oktober 2009. Bijna vijf maanden later, half maart 2010, ontvangt ze de afwijzende beslissing.

Omdat ze het met de afwijzing niet eens is, dient ze een week later een gemotiveerd beroepschrift in. In de ontvangstbevestiging staat dat ze binnen acht weken na ontvangst van het beroep de beslissing kan verwachten. Als de termijn wordt verlengd, krijgt ze hierover bericht. Meer dan twee maanden later, half juni 2010, ontvangt ze de uitspraak op haar beroepschrift. Een verlengingsbericht heeft ze niet ontvangen.

De uitspraak luidt dat DBGA op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens opnieuw aan de regelgeving heeft getoetst en dat er op grond van dat onderzoek geen aanleiding is om de eerdere beslissing te herzien. Het beroep wordt ongegrond verklaard.

Verzoekster kan zich niet vinden in de behandelingstermijnen van het kwijtscheldingsverzoek en haar beroep. Verder vindt ze de uitspraak op haar beroep ongemotiveerd. Daarbij is ze niet gehoord en niet in de gelegenheid gesteld aanvullende stukken in te dienen. Daarom wendt ze zich tot de Gemeentelijke Ombudsman.

nadere ontwikkelingen

Op verzoek van de Gemeentelijke Ombudsman buigt DBGA zich nogmaals over verzoeksters beroepschrift. De afwijzing is gegrond op de spaarrekening die verzoekster op het kwijtscheldingsformulier heeft vermeld; de argumenten in verzoeksters beroepschrift brengen daarin geen verandering. Indien iemand over vermogen beschikt, wordt zijn/haar kwijtscheldingsverzoek op grond van wet- en regelgeving per definitie afgewezen.

klachtomschrijving

Het gevraagde onderzoek had betrekking op:

- de behandelingstermijn van een kwijtscheldingsverzoek en het tegen de afwijzing ingediende beroepschrift;
- het horen naar aanleiding van het beroepschrift;
- de motivering van de uitspraak op het beroepschrift.

reactie van de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam

Desgevraagd deelt de dienst het volgende mee.

de behandelingstermijn van een kwijtscheldingsverzoek en het tegen de afwijzing ingediende beroepschrift
Op 6 mei 2009 heeft verzoekster een kwijtscheldingsformulier aangevraagd. Dit formulier is na registratie verstuurd. Vervolgens heeft verzoekster op 22 juli en op 21 september 2009 nogmaals een

kwijtscheldingsformulier aangevraagd. De postkamer scant alle ontvangen post ten behoeve van registratie; uit de administratie blijkt dat verzoeksters aanvraagformulier niet is ingescand. Het is achteraf niet vast te stellen wat de oorzaak is.

De dienst werkt volgens het 'FiFo-systeem' (First in First out). Dat wil zeggen dat correspondentie op volgorde van binnenkomst wordt behandeld. Hiervan wordt in beginsel niet afgeweken, ook niet indien er meerdere malen een verzoekschrift is ingediend.

Op 26 oktober 2009 is het laatst aangevraagde formulier aan de balie afgegeven. Door de hoeveelheid binnengekomen verzoekschriften is het verzoek pas op 18 maart 2010 afgedaan.

Medio 2009 is de afdeling Kwijtschelding overgestapt op een nieuw registratie- en bewakingssteem. De ingebruikname heeft enige tijd geduurd. Onder meer het automatisch verzenden van verlengingsberichten is toen misgegaan; dit is inmiddels hersteld.

het horen naar aanleiding van het beroepschrift

De dienst heeft uit het beroepschrift niet kunnen afleiden dat verzoekster gehoord wilde worden. Het is geen beleid om aanvragers – voorafgaand aan het afwijzen van een verzoek en/of beroepschrift - voor een hoorzitting uit te nodigen. De aanvrager moet hierom zelf verzoeken. De dienst wijst op artikel 1 Invorderingswet 1990¹. In het verlengde hiervan is artikel 25 lid 1 Algemene wet inzake Rijksbelastingen van toepassing. Dat artikel bepaalt dat er alleen wordt gehoord als daarom in het bezwaar- of beroepschrift is verzocht².

de motivering van de uitspraak op het beroepschrift

De toetsing van een beroepschrift gaat in beginsel niet verder dan het controleren van de beoordeling van het verzoek. Als er echter een nieuw feit aan de orde wordt gesteld, zal dit bij de beoordeling van het beroepschrift worden meegenomen en als afzonderlijk punt in de motivering worden opgenomen. Hiervan was in verzoeksters geval geen sprake. De punten die verzoekster in haar beroepschrift aankaartte, leidden niet tot een andere uitspraak. In de uitspraak op het beroepschrift is dit kort en bondig uiteengezet.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekster en naar de dienst gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Verzoekster heeft niet gereageerd. DBGA deelt mee dat de feiten juist zijn weergegeven. Op enkele aanvullende vragen van de Gemeentelijke Ombudsman, onder meer over de behandelingstermijnen voor een kwijtscheldingsverzoek en administratief beroepschrift antwoordt de dienst het volgende. De afdeling Kwijtschelding heeft te maken met piekbelasting: de grootste bulk verzoekschriften om kwijtschelding wordt in de maanden maart tot en met augustus ontvangen. Op de ontvangstbevestiging van een kwijtscheldingsverzoek staat vermeld dat de behandelingstermijn van dit verzoek zes maanden is. Op de ontvangstbevestiging van een administratief beroepschrift staat vermeld dat de behandelingstermijn acht weken is. Bij de huidige werkwijze zijn dat redelijke en reële termijnen zoals bedoeld in artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹ Artikel 1 Invorderingswet 1990

1. Deze wet geldt bij de invordering van rijksbelastingen.

2. Op deze wet zijn artikel 3:40, titels 4.1 tot en met 4.3, artikel 4:125, titel 5.2, de hoofdstukken 6 en 7 en afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

² Artikel 25 Algemene wet inzake Rijksbelastingen

1. In afwijking van artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de belanghebbende gehoord op zijn verzoek.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen³.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁴. In dit onderzoek toetst hij de drie gedragingen achtereenvolgens aan het vereiste van voortvarendheid, aan het vereiste van hoor en wederhoor en aan het motiveringsvereiste.

Overwegingen

de behandelingstermijn van een kwijtscheldingsverzoek en het tegen de afwijzing ingediende beroepschrift

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat een bestuursorgaan slagvaardig en met voldoende snelheid optreedt. Dat brengt ook met zich mee dat de overheid zich aan de door de dienst zelf gestelde termijnen behoort te houden. Tussen de eerste aanvraag (waarvan de ontvangst niet wordt betwist) en de uiteindelijke beslissing liggen tien maanden, vier maanden meer dan de dienst aan verzoekers bericht. In geval van termijnverlenging moet het bestuursorgaan de belanghebbende altijd schriftelijk informeren. De dienst erkent dat daarvan in dit geval door de ingebruikname van een nieuw registratie- en bewakingssysteem bij de afdeling Kwijtschelding geen sprake is geweest. Aangezien de ombudsman geen andere klachten over de behandelingstermijnen van kwijtscheldingsverzoeken heeft gekregen, gaat hij ervan uit dat hier sprake was van een tijdelijke situatie.

Het is de Gemeentelijke Ombudsman bekend dat een kwijtscheldingsaanvraag de betaling opschort. Wanneer de aanvraag echter na zo lange tijd wordt afgewezen, betekent dat ook tien maanden onzekerheid voor de aanvrager over al dan niet betaling. Bovendien ligt de betaling voor het volgende jaar al weer bijna in de brievenbus. Daardoor kunnen mensen betalingsproblemen krijgen, ongeacht de mogelijkheid van een betalingsregeling. In dit geval had het dan ook voor de hand gelegen het door de dienst gehanteerde 'first in first out' systeem los te laten; de mogelijkheid daartoe onderkent de dienst door te spreken over 'in beginsel' niet van afwijken. Uit het bovenstaande vloeit voort dat aan het vereiste van voortvarendheid niet tegemoet gekomen.

het horen naar aanleiding van het beroepschrift

Het behoorlijkheidsvereiste van hoor en wederhoor houdt in dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een handeling of beslissing de betrokken burger in staat stelt te worden gehoord. Dit is voor de beslissing op een aanvraag en op een bezwaarschrift vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Zo kan deze burger voor zijn belangen opkomen.

Het is vanuit dat oogpunt verklaarbaar dat verzoekster zich erover beklagt dat ze niet is gehoord. Echter, in deze zaak gaat het om twee fiscale besluiten. Daarvoor geldt het regime van

³ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁴ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

de Invorderingswet en, op grond van de Gemeentewet⁵, van de Algemene wet inzake Rijksbelastingen. De Invorderingswet bepaalt dat het onderdeel van de Algemene wet bestuursrecht, waarin onder meer de hoorplicht is vastgelegd, niet van toepassing is. Ten overvloede kan worden opgemerkt dat art. 4:12 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht hoorplicht bij beschikkingen van financiële aard uitsluit.

Hoewel het horen van belanghebbenden in belastingzaken dus lijkt te zijn uitgesloten, biedt de Algemene wet op de rijksbelastingen de burger toch de mogelijkheid om **op zijn verzoek** te worden gehoord. Dat betekent wel dat de burger ervan op de hoogte moet zijn dat hij in belastingzaken, in tegenstelling tot zaken die onder het regime van de Algemene wet bestuursrecht vallen, uitdrukkelijk om horen moet verzoeken. Van de overheid, en in dit geval de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam, mag verwacht worden dat zij de burger zodanig informeert dat deze voor zijn belangen kan opkomen. Het betekent dat de dienst in zijn besluiten de burger zal moeten gaan wijzen op de mogelijkheid om op uitdrukkelijk verzoek te worden gehoord. Nu dit momenteel niet het geval is, is dit voor de ombudsman reden een aanbeveling aan het rapport te verbinden.

de motivering van de uitspraak op het beroepschrift

Het motiveringsvereiste houdt in dat de motivering op de individuele zaak is toegesneden, feitelijk juist is, logisch voortvloeit uit het overheidshandelen en kenbaar is.

Kenbaar wil onder andere zeggen dat de motivering inzicht geeft in de gedachtegang van de dienst. Dat geldt temeer als het gaat om een afwijzing. Afzien van een motivering is dan alleen mogelijk als in redelijkheid kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. Gezien het gemotiveerde beroepschrift lag zo'n aanname niet voor de hand. Daarom had verwacht mogen worden dat de dienst in het beroepschrift een gemotiveerde uitleg had gegeven. Concreet had dat betekend dat de dienst in het beroepschrift had moeten benadrukken dat louter het hebben van een spaarrekening aan kwijtschelding in de weg staat en dat verzoeksters uitleg over het ontstaan van de spaarrekening en de schulden die zij op dat moment had, dit niet anders maken. Vast staat dat de dienst deze uitleg niet heeft gegeven. Pas in reactie op vragen van de Gemeentelijke Ombudsman legt de dienst uit waarom verzoekster niet voor kwijtschelding in aanmerking komt. Aan het motiveringsvereiste is daarom niet voldaan.

Oordeel

De Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam heeft:

- wel in strijd met het vereiste van voortvarendheid gehandeld;
- niet in strijd met het vereiste van hoor en wederhoor gehandeld;
- wel in strijd met het motiveringsvereiste gehandeld.

⁵ Art. 231 Gemeentewet

1. Onverminderd het overigens in deze paragraaf bepaalde geschieden de heffing en de invordering van de gemeentelijke belastingen met toepassing van de Algemene wet, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen als waren de belastingen rijksbelastingen

Aanbeveling

De wethouder Financiën wordt verzocht te bevorderen dat de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam de burger informeert dat hij op verzoek kan worden gehoord over zijn bezwaar-/beroepschrift.