



Rapport

Datum: 6 april 2006

Rapportnummer: 2006/137

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de staatssecretaris van Financiën aan belastingplichtigen die per 1 januari 2005 niet over een voor het gehele jaar geldige verblijfsvergunning beschikken geen voorlichting heeft gegeven op het punt dat:

1. zij niet in aanmerking komen voor een automatische voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting voor 2005;
2. de mogelijkheid bestaat een verzoek om een voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting over 2005 (met daarbij gevoegd een kopie van de verblijfsvergunning) in te dienen.

Beoordeling

I. Inleiding

1. Tot en met het belastingjaar 2004 ontvingen belastingplichtigen, als deze het jaar ervoor een verzoek om een voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting hadden ingediend, jaarlijks in september of oktober van de Belastingdienst een formulier om voor het volgende jaar weer een verzoek om een voorlopige teruggaaf in te dienen.

2. Bij brief van 9 juli 2004 beantwoordde de staatssecretaris van Financiën vragen uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het uitbetalen van de voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting aan illegaal in Nederland verblijvende partners. In deze brief geeft de staatssecretaris aan dat zonder geldige verblijfsvergunning wel recht bestaat op het belastingdeel maar niet op het premiedeel van de algemene heffingskorting. Door de beperkte controle vooraf kan het voorkomen dat bij voorlopige teruggaaf ook het premiedeel wordt uitbetaald. Bij de controle achteraf zal dit in de voorkomende gevallen gecorrigeerd worden via een definitieve aanslag.

Met de invoering van de automatische voorlopige teruggaaf per 1 januari 2005 zijn er volgens de staatssecretaris maatregelen getroffen die moeten voorkomen dat de voorlopige teruggaaf ten onrechte of tot een te hoog bedrag wordt vastgesteld. Eén van die maatregelen is dat vooraf wordt gecontroleerd op de verblijfsrechtelijke status.

3. Het vooraf controleren op de verblijfsrechtelijke status heeft er toe geleid dat belastingplichtigen die overeenkomstig hun verzoek over het jaar 2004 een voorlopige teruggaaf hadden ontvangen en die volgens de gegevens van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens geen geldige verblijfsrechtelijke status hadden voor (een deel van) het jaar 2005, niet in aanmerking kwamen voor een automatische voorlopige teruggaaf 2005.

II. Ten aanzien van de informatieverstrekking inzake het niet automatisch verstrekken van een voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting over 2005 aan belastingplichtigen die niet over het hele jaar 2005 over een verblijfsvergunning beschikken

1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat de staatssecretaris van Financiën

aan belastingplichtigen die per 1 januari 2005 niet over een voor het gehele jaar geldige verblijfsvergunning beschikken geen voorlichting heeft gegeven op het punt dat zij niet in aanmerking komen voor een automatische voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting voor 2005.

2. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit impliceert onder meer dat bestuursorganen belanghebbenden van op hun betrekking hebbende wijzigingen op de hoogte stellen.

3. De staatssecretaris van Financiën erkende in zijn reactie op de klacht dat het niet automatisch verstrekken van een voorlopige teruggaaf over 2005 aan belastingplichtigen die voor 2005 niet over een (voor het gehele jaar) geldige verblijfsvergunning beschikten niet als zodanig in de voorlichtingscampagne onder de aandacht is gebracht.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat van de staatssecretaris had mogen worden verwacht dat hij belastingplichtigen die over 2004 een verzoek om een voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting hadden ingediend en deze ook hebben ontvangen én naar wie als gevolg van de gewijzigde procedure geen beschikking automatische voorlopige teruggaaf 2005 werd gestuurd, uit eigen beweging op de hoogte had gesteld van het feit dat, indien zij voor 2005 niet voor het gehele jaar over een geldige verblijfsvergunning beschikten, zij niet voor het automatisch verstrekken van een voorlopige teruggaaf in aanmerking kwamen. Door dit niet te doen heeft de staatssecretaris gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging op dit punt is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de informatieverstrekking inzake de mogelijkheid alsnog een verzoek om een voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting 2005 in te dienen

1. Voorts klaagt verzoeker erover dat de staatssecretaris van Financiën geen voorlichting heeft gegeven dat er in de gevallen dat de belastingplichtige geen geldige verblijfsvergunning heeft over (een deel van) 2005 toch de mogelijkheid bestaat een verzoek om een voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting 2005 (met daarbij gevoegd een kopie van de verblijfsvergunning) in te dienen.

2. In reactie op dit klachtonderdeel erkende de staatssecretaris dat bij de voorlichting de vermelding van de mogelijkheid om in de hiervoor onder 1. genoemde situatie een verzoek voorlopige teruggaaf 2005 door middel van overlegging van een kopie van de verblijfsvergunning in te dienen, achterwege is gebleven.

De staatssecretaris gaf aan dat hij in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft aangegeven, dat de Belastingdienst bij de automatische voorlopige teruggaaf 2006 extra aandacht zal besteden aan de communicatie op dit punt, zodat de belastingplichtigen ingeval van een wijziging van hun niet-geldige verblijfsrechtelijke status in een geldige verblijfsrechtelijke status zelf tijdig een voorlopige teruggaaf 2006 kunnen aanvragen en ontvangen.

Uit het vorenstaande volgt dat de staatssecretaris ook op dit punt heeft gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging op dit punt is evenmin behoorlijk.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman ervan kennisgenomen dat de Belastingdienst in december 2005 belastingplichtigen met een verblijfstitel, die recht hadden op een voorlopige teruggaaf over 2005, per brief heeft bericht dat zij volgens de gegevens van de Belastingdienst niet in aanmerking kwamen voor een automatische voorlopige teruggaaf 2006, maar dat de mogelijkheid bestaat een nieuw verzoek om een voorlopige teruggaaf 2006 bij de Belastingdienst in te dienen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de staatssecretaris van Financiën is gegrond ten aanzien van:

- **de informatieverstrekking inzake het niet automatisch verstrekken van een voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting over 2005 aan belastingplichtigen die niet over het hele jaar 2005 over een verblijfsvergunning beschikken, alsmede**
- **de informatieverstrekking inzake de mogelijkheid alsnog een verzoek om een voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting 2005 in te dienen, wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.**

De Nationale ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat de Belastingdienst in december 2005 belastingplichtigen met een verblijfstitel, die recht hadden op een voorlopige teruggaaf over 2005, per brief heeft bericht dat zij volgens de gegevens van de Belastingdienst niet in aanmerking kwamen voor een automatische voorlopige teruggaaf 2006, maar dat de mogelijkheid bestaat een nieuw verzoek om een voorlopige teruggaaf 2006 bij de Belastingdienst in te dienen.

Onderzoek

Op 29 april 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 29 april 2005 van de heer H. te Hoogland, met een klacht over een gedraging van de staatssecretaris van Financiën.

Verzoeker had zich al eerder, bij brief van 18 februari 2005, tot de Nationale ombudsman gewend. Zijn verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste als neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman (oud), zodat het niet in onderzoek werd genomen.

Naar aanleiding van verzoekers brief van 29 april 2005 werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Financiën, een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Financiën verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van verbindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

De reactie van het Ministerie van Financiën gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen. bleven

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Tot en met het belastingjaar 2004 ontvingen belastingplichtigen, als deze het jaar ervoor een verzoek om een voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting hadden ingediend, jaarlijks in september of oktober van de Belastingdienst een formulier om voor het volgende jaar weer een verzoek om een voorlopige teruggaaf in te dienen.

2. Op 9 juli 2004 beantwoordde de staatssecretaris van Financiën vragen uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het uitbetalen van de voorlopige teruggaaf algemene heffingskorting aan illegaal in Nederland verblijvende partners. Daarbij gaf de staatssecretaris aan dat zonder geldige verblijfsvergunning wel recht bestaat op het

belastingdeel maar niet op het premiedeel van de algemene heffingskorting. Door de beperkte controle vooraf kan het voorkomen dat bij de voorlopige teruggaaf ook het premiedeel wordt uitbetaald. Bij de controle achteraf zal dit in de voorkomende gevallen gecorrigeerd worden via een definitieve aanslag.

Met de invoering van de automatische voorlopige teruggaaf per 1 januari 2005 zijn er volgens de staatssecretaris maatregelen getroffen die moeten voorkomen dat de voorlopige teruggaaf ten onrechte of tot een te hoog bedrag wordt vastgesteld. Eén van die maatregelen is dat vooraf wordt gecontroleerd op de verblijfsrechtelijke status.

3. Het vooraf controleren op de verblijfsrechtelijke status heeft er toe geleid dat belastingplichtigen, die in overeenstemming met hun verzoek over het jaar 2004 een voorlopige teruggaaf hadden ontvangen en die volgens de gegevens van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens geen geldige verblijfsrechtelijke status hadden voor (een deel van) het jaar 2005 niet in aanmerking kwamen voor een automatische voorlopige teruggaaf 2005.

4. Verzoekers echtgenote ontving over 2004 in overeenstemming met haar verzoek daartoe een voorlopige teruggaaf. Over het jaar 2005 ontving zij echter van de Belastingdienst geen beschikking op grond van de automatische voorlopige teruggaaf, aangezien de Belastingdienst uit informatie van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens was gebleken dat zij in Nederland verblijft met een verblijfsvergunning die geldig was tot 10 december 2005.

Verzoeker uitte zijn ongenoegen hierover bij de Belastingdienst en de staatssecretaris van Financiën.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder Klacht.

C. Standpunt staatssecretaris van Financiën

In reactie op de bij brief van 27 juni 2005 aan de minister van Financiën voorgelegde klacht reageerde de staatssecretaris bij brief van 22 september 2005 onder meer als volgt:

“Inzake de voorlopige teruggave is de volgende procedure voorgeschreven.

Tot en met het belastingjaar 2004 ontving belanghebbende, als deze het jaar ervoor een verzoek om een voorlopige teruggaaf had ingediend, jaarlijks van de Belastingdienst in september of oktober een uitnodiging of een formulier om voor het volgende jaar weer een verzoek om een voorlopige teruggaaf in te dienen.

Vervolgens vulde belanghebbende dit formulier, de diskette of het programma Voorlopige teruggaaf in, stuurde het terug naar de Belastingdienst en deze verwerkte vervolgens dit verzoek. In december ontving belanghebbende de voorlopige teruggaafbeschikking en vanaf januari werd de voorlopige teruggaaf in maandelijkse termijnen uitbetaald.

Vanaf 2005 is de procedure aangepast. Als belanghebbende een voorlopige teruggaaf over het afgelopen jaar (2004) had, rekent de Belastingdienst de voorlopige teruggaaf voor het jaar daarop automatisch uit.

In december 2004 stuurde de Belastingdienst belanghebbende een beschikking van de automatische voorlopige teruggaaf waarin de hoogte van de voorlopige teruggaaf voor het volgende jaar (2005) stond vermeld.

Op de achterzijde van die beschikking stond een overzicht van de gegevens die tot dit bedrag aan automatische voorlopige teruggaaf hebben geleid.

Deze wijziging van de gang van zaken is uitvoerig in de media onder de aandacht gebracht (waarbij als slogan gebruikt werd: "Vanaf nu controleert u de Belastingdienst").

In het geval van (verzoeker; N.o.) en zijn echtgenote is kennelijk geen beschikking op grond van de automatische voorlopige teruggaaf voor het jaar 2005 verzonden. De oorzaak daarvan is gelegen in het feit dat de echtgenote van (verzoeker; N.o.) in Nederland verblijft met een verblijfsvergunning die geldig is tot 10 december 2005.

De reden voor het niet automatisch verstrekken van een voorlopige teruggaaf op basis van de hiervoor omschreven gewijzigde procedure was gelegen in het feit dat er naar aanleiding van de antwoorden van 25 juni 2004 en 16 december 2004 op Kamervragen als onderdeel van de nieuwe procedure vooraf gecontroleerd wordt op de verblijfsrechtelijke status.

Dit is in de voorlichtingscampagne niet als zodanig onder de aandacht gebracht.

Naar aanleiding van de reacties op het niet ontvangen van de beschikking voorlopige teruggaaf 2005 is aan diegenen die voor die teruggaaf wel in aanmerking kwamen, geadviseerd alsnog een verzoek daartoe in te dienen onder bijvoeging van een kopie van de verblijfsvergunning. Ook (verzoeker; N.o.) heeft op of omstreeks 14 februari 2005 gereageerd door retourzending van het desbetreffende formulier vergezeld van een kopie van de verblijfsvergunning betreffende zijn echtgenote.

In veel van de hiervoor bedoelde gevallen is uit onderzoek van de Belastingdienst gebleken dat de in de Gemeentelijke Basis Administratie vermelde status niet up to date was, terwijl van deze mensen inmiddels wel een geldige verblijfstatus bekend was bij de IND.

Het is dus niet zo - zie het eerste deel van uw klachtformulering - dat de desbetreffende belastingplichtigen niet (meer) in aanmerking komen voor een automatische voorlopige teruggaaf 2005 omdat zij niet over een (voor het gehele jaar) geldige verblijfsvergunning beschikken. Zij komen daar wel voor in aanmerking, maar de controle op het toekennen hiervan is, naar aanleiding van de Kamervragen en antwoorden daarop, aangepast.

Het eerste deel van de klacht is dan ook naar mijn mening niet terecht.

Ten aanzien van het tweede deel van de klacht ben ik van mening dat die terecht is. Bij de voorlichting zoals die, naar aanleiding van de nieuwe procedure Automatische Voorlopige Teruggaaf 2005, is gegeven, is de vermelding van de mogelijkheid om een verzoek voorlopige teruggaaf 2005 middels overlegging van een kopie van de verblijfsvergunning in te dienen, achterwege gebleven.

De Staatssecretaris van Financiën heeft evenwel in antwoord op Kamervragen d.d. 4 februari 2005 van het kamerlid De Wit aangegeven dat de Belastingdienst bij de automatische voorlopige teruggaaf 2006 extra aandacht zal besteden aan de communicatie op dit punt, zodat belastingplichtigen ingeval van een wijziging van hun niet-geldige verblijfsrechtelijke status in een geldige verblijfsrechtelijke status zelf tijdig een voorlopige teruggaaf 2006 kunnen aanvragen en ontvangen.”

D. Reactie verzoeker

1. Naar aanleiding van de reactie van de staatssecretaris van Financiën berichtte verzoeker de Nationale ombudsman bij brief van 10 oktober 2005 onder meer het volgende:

“In zijn reactie (...) geeft de staatssecretaris aan dat het eerste deel van uw klacht niet terecht is. De staatssecretaris gaat er echter ten onrechte vanuit dat de belastingdienst uit eigen beweging een advies heeft gegeven aan mensen die geen voorlopige teruggave hadden ontvangen om alsnog een aanvraag in te dienen en daar formulieren voor heeft verzonden aan diegene die dit betrof. Echter niets is minder waar (...) de belastingdienst beweerde in eerste instantie dat er in het geheel geen recht bestond, en pas na aanzienlijke druk mijnerzijds en het vooruitzicht van een gerechtelijke procedure kwam uiteindelijk het verzoek om een aanvraag in te dienen met een kopie van de verblijfsvergunning.

(...)

De staatssecretaris geeft aan dat deze procedure het gevolg is van kamervragen. Deze kamervragen gingen echter over mensen die illegaal in Nederland verbleven en de maatregelen hebben betrekking op mensen die rechtmatig in Nederland verblijven. Daarbij komt dat de verblijfsstatus niet gelijk is of hoeft te zijn aan de fiscale status van een vreemdeling. De staatssecretaris schijnt tevens voorbij te gaan aan de vraag of het

onderscheid dat hij maakt tussen aanvragen van mensen met de Nederlandse nationaliteit en die met een andere nationaliteit gerechtvaardigd is. Ik ben van mening dat er geen enkele grond bestaat voor deze ongelijke behandeling in die gevallen waar er geen objectieve indicaties zijn dat de huidige status zal veranderen.

Ik begrijp verder uit de reactie van de staatssecretaris dat de benodigdheid voor een kopie van de verblijfsvergunning noodzakelijk is omdat de informatie in het GBA niet up to date zou zijn. Met andere woorden de staatssecretaris selecteert een manier om de verblijfsstatus te checken, zonder dat overigens vaststaat dat deze check rechtmatig is, die in praktijk niet uitvoerbaar blijkt en verlegt dan vervolgens de bewijsplicht naar de persoon die de aanvraag indient zonder dit bekend te maken aan die persoon. Als de toets die de belastingdienst wil uitvoeren niet naar behoren kan worden uitgevoerd dan zal de belastingdienst de procedure moeten herzien, het probleem kan echter niet worden verlegd naar de aanvrager.

Alhoewel de staatssecretaris accepteert dat het tweede deel van de klacht terecht is kan ik geen genoegen nemen met zijn voorstel wat neerkomt op "volgend jaar beter". Het is duidelijk dat een oplossing voor problemen in het huidige fiscale jaar niet zijn verholpen met extra aandacht in het volgende jaar. Bovendien is de term "extra aandacht" een subjectieve term.

Gegeven dat er in het geheel geen aandacht is besteed in het voorgaande (huidige) jaar kan deze term van alles betekenen. Zonder exacte invulling van deze term door de staatssecretaris is dit aanbod zonder enige concrete waarde. Ik merk op dat er nog een week of tien te gaan zijn voordat het nieuwe fiscale jaar begint en dat er geen enkele advertentie is verschenen die aandacht besteed aan dit probleem. Ook heeft mijn vrouw, die toch zeker in deze doelgroep valt geen schrijven ontvangen laat staan een aanvraag formulier. Het is dan ook te verwachten dat zij volgend jaar, met de overige mensen in dezelfde positie, zich in exact dezelfde situatie zullen bevinden als dit jaar.

Daarnaast geeft de staatssecretaris nogmaals aan dat het gaat over mensen die van een niet-geldige verblijfsstatus naar een geldige status gaan. Ik wijs er ten overvloede nogmaals op dat mijn vrouw niet in deze categorie valt omdat zij altijd over een geldige verblijfsstatus heeft beschikt. Ik kan de staatssecretaris dan ook geheel niet volgen in zijn redenering."

2. Verzoeker stuurde de Nationale ombudsman op 5 januari 2006 een naar hem door de staatssecretaris van Financiën gestuurde brief van 15 december 2005. In deze brief staat onder meer het volgende vermeld:

"De Belastingdienst verleent de automatische voorlopige teruggaaf op basis van gegevens van de lopende Voorlopige teruggaaf en andere gegevens die bij de Belastingdienst bekend zijn. Om een automatische voorlopige teruggaaf te kunnen vaststellen is zekerheid

nodig over de verblijfstatus en de geldigheidsduur daarvan. In de praktijk blijkt dat van een verblijfscode in het geautomatiseerde proces niet valt af te leiden per wanneer deze verblijfstatus ingaat en hoe lang deze geldig is. Het automatisch verlenen van een voorlopige teruggaaf zou daardoor in deze gevallen een risico kunnen zijn. Het verminderen van de risico's bij het uitbetalen van de voorlopige teruggaaf (zowel automatisch als niet automatisch) is nu juist de reden geweest van de extra controle op onder meer de verblijfstitel en is dan ook in lijn met de antwoorden van de staatssecretaris op de kamervragen hierover.

Betreffende personen krijgen in december (2005; N.o.) een brief waarin staat dat zij volgens de gegevens van de belastingdienst niet in aanmerking komen voor een automatische voorlopige teruggaaf. In die brief staat ook dat belastingplichtige opnieuw een verzoek om voorlopige teruggaaf kan indienen. Als de belastingplichtige dat doet neemt een medewerker van het kantoor van de Belastingdienst indien nodig contact op met de verzoeker. In dat geval vraagt de medewerker om bewijsstukken. Als dat nodig is heeft de Belastingdienst vaste lijnen om actuele informatie van de IND te krijgen. De hele procedure is zo ingeregeld dat het verzoek nog steeds binnen de normale verwerkingstijd tot een voorlopige teruggaaf kan leiden. Als blijkt dat inderdaad sprake is van een geldige verblijfsstatus keurt de Belastingdienst het verzoek goed.

De Belastingdienst onderzoekt of en zo ja, op welke wijze het geautomatiseerde proces op dit punt kan worden aangepast. Het gaat daarbij om het antwoord op de vraag of de gegevens betreffende de geldigheidsduur van een verblijfstitel alsnog in het geautomatiseerde proces betrokken kunnen worden. Hierdoor zou in deze situaties in de toekomst wel een automatische voorlopige teruggaaf verstrekt kunnen worden. Daarnaast werkt de Belastingdienst aan een werkwijze die moet voorkomen dat er binnen de geldigheidsduur van de verblijfstatus aan de belastingplichtige opnieuw om bewijsstukken wordt gevraagd. Dit zou de doorlooptijd van verzoeken om voorlopige teruggaaf verder verkorten.”

3. Voorts deed verzoeker de Nationale ombudsman op 5 januari 2006 toekomen een kopie van een door de Belastingdienst/Utrecht-Gooi/kantoor Amersfoort aan zijn echtgenote gericht brief van 16 december 2005.

In deze brief staat vermeld dat de Belastingdienst een inschatting had gemaakt van de situatie van verzoekers echtgenote. Volgens deze gegevens had zij volgens de Belastingdienst geen recht op een voorlopige teruggaaf 2006.

Als verzoekers echtgenote het niet eens was met deze inschatting, kon zij een verzoek voorlopige teruggaaf 2006 aanvragen.

E. NADERE REACTIE VERZOEKER

Naar aanleiding van het hem toegezonden verslag van bevindingen en liet verzoeker de Nationale ombudsman bij brief van 16 februari 2006 weten dat de Belastingdienst was gebleken dat zijn echtgenote recht had op een voorlopige teruggaaf over 2006 en dat hij tot uitbetaling daarvan zou overgaan.

Achtergrond