

## RAPPORT 2007/0289, NATIONALE OMBUDSMAN 4 DECEMBER 2007

Samenvatting	1
Klacht	2
Beoordeling	2
Conclusie	9
Onderzoek	9
Bevindingen	10
Achtergrond	10

### SAMENVATTING

Verzoekster ontving een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand naar de norm van een alleenstaande ouder. Op deze uitkering werd maandelijks een bedrag ingehouden vanwege aan verzoekster toekomende aanspraken op uitbetaling van de heffingskorting(en). Door de Belastingdienst werd maandelijks een bedrag vanwege deze heffingskorting(en) aan verzoekster uitbetaald. Op een gegeven moment kreeg verzoekster dit bedrag van de Belastingdienst niet op haar rekening bijgeschreven. Bij telefonische navraag werd haar meegedeeld dat de Belastingdienst het bedrag ter verrekening had aangewend vanwege nog op verzoekster openstaande vorderingen. Ook de komende betalingen zouden ter verrekening worden aangewend totdat de totale vordering zou zijn voldaan.

Verzoekster klaagde hierover bij de Nationale ombudsman. Verzoekster gaf daarbij aan dat zij door de verrekening met haar gezin onder het bestaansminimum dreigde te komen.

Tot 1 juli 2005 gold in het kader van de aan de Belastingdienst toekomende verrekenbevoegdheid een beleid waarbij bij verrekening met een voorlopige teruggaaf (in welke vorm een aanspraak op heffingskorting kan worden vastgesteld) rekening diende te worden gehouden met de voor de betrokkene geldende beslagvrije voet. Dit beleid werd per 1 juli 2005 gewijzigd. Vanaf dat moment werd verrekening van een voorlopige teruggaaf mogelijk zonder dat rekening gehouden werd met de beslagvrije voet. Bij verzoekster was conform dit beleid gehandeld. De minister achtte de klacht ongegrond. De Nationale ombudsman oordeelde dat de beslagvrije voet het bestaansminimum is dat in ons maatschappelijk bestel aan iedere schuldenaar wordt gegarandeerd om althans in de noodzakelijke kosten van het levensonderhoud van hem (en zijn gezin) te kunnen voorzien. Er valt geen redelijke grond aan te wijzen op grond waarvan voor een bestuursorgaan andere maatstaven zouden gelden die maken dat een bestuursorgaan dit aan een ieder gegarandeerde bestaansminimum niet zou hoeven te waarborgen. Integendeel mag juist van een bestuursorgaan worden verwacht dat deze de burger in staat stelt in de noodzakelijke kosten van zijn bestaan te voorzien en schiet een bestuursorgaan tekort wanneer deze de burger een inkomen op tenminste de voor hem geldende beslagvrije voet onthoudt.

De klacht werd gegrond bevonden vanwege strijd met het redelijkheidsvereiste.

De minister is in overweging gegeven het verrekeningsbeleid zodanig te wijzigen dat bij

verrekening van een voorlopige teruggaaf rekening dient te worden gehouden met de beslagvrije voet.

## KLACHT

Verzoekster klaagt erover dat de Belastingdienst/Rijnmond/kantoor Rotterdam het haar maandelijksse toekomende bedrag aan voorlopige teruggaaf over september 2006 niet aan haar betaalbaar heeft gesteld en naar het zich laat aanzien ook over de komende maanden niet betaalbaar zal stellen. Verzoekster dreigt hiermee met haar gezin onder het bestaansminimum te komen.

## BEOORDELING

### I. Bevindingen

1. Verzoekster ontving in het jaar 2006 vanaf januari tot en met de maand oktober een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb) naar de norm van een alleenstaande ouder met toeslag ter hoogte van een bedrag van € 966,33 per maand inclusief vakantiegeld. Van dit bedrag van € 966,33 per maand werd een bedrag van € 47,35 ingehouden vanwege reservering vakantiegeld en een bedrag van € 117,83 vanwege de verzoekster over het jaar 2006 toekomende aanspraak op een voorlopige teruggaaf op basis van de alleenstaande ouderkorting (heffingskorting). Met deze beide inhoudingen kwam de uitkering van verzoekster netto uit op een bedrag van € 801,15 per maand. Naast dit bedrag aan uitkering ontving verzoekster van de Belastingdienst een bedrag aan voorlopige teruggaaf 2006 vanwege de haar toekomende aanspraken heffingskortingen van € 66 per maand. Normaliter had dit bedrag aan voorlopige teruggaaf 2006 moeten corresponderen met het - juist vanwege deze aanspraak - op haar uitkering ingehouden bedrag van € 117,83. Waarom dit bij verzoekster niet zo was, was niet duidelijk. Wel heeft verzoekster achteraf van de Belastingdienst een nabetaling over 2006 ontvangen, zodat vermoedelijk sprake is geweest van een aanvankelijk niet juist vastgesteld bedrag aan voorlopige teruggaaf 2006. Aan premie zorgverzekering betaalde verzoekster over 2006 een bedrag van € 96,25 per maand.

2. Over het jaar 2004 werd verzoekster op 23 mei 2006 een aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen opgelegd ten bedrage van € 1.233. Dit vanwege een aan verzoekster foutief verstrekte jaaropgaaf over dit jaar, waardoor haar een te hoog bedrag aan heffingskortingen was toegekend. Over het jaar 2005 werd verzoekster op 19 mei 2006 een aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen opgelegd ten bedrage van € 405.

3. Omdat het verzoekster niet mogelijk was deze bedragen van € 1.233 en € 405 te voldoen, verzocht zij de Belastingdienst haar een betalingsregeling toe te staan. Dit verzoek werd door de ontvanger bij beslissing van 29 juni 2006 en door de directeur van de Belastingdienst - in beroep - bij uitspraak van 5 september 2006 afgewezen.

4. Over de maand september 2006 kreeg verzoekster het maandelijksse bedrag van € 66 aan voorlopige teruggaaf 2006 niet op haar rekening bijgeschreven. Toen verzoekster daarover telefonische navraag deed bij de Belastingdienst werd haar meegedeeld dat het bedrag van € 66 op een tussenrekening van de Belastingdienst was gestort om met de nog openstaande belastingaanslagen te worden verrekend. Ook de nog komende bedragen aan voorlopige teruggaaf 2006 zouden verzoekster niet worden uitbetaald maar voor verrekening worden aangewend.

5. Bij brieven aan de Nationale ombudsman van 11 en 15 september 2006 klaagde verzoekster over de weigering van de Belastingdienst haar het maandelijkse bedrag van € 66 aan voorlopige teruggaaf 2006 uit te betalen. Verzoekster gaf aan hierdoor onder het bestaansminimum te komen en niet meer in staat te zijn haar gezin te onderhouden.

6. Per 1 november 2006 kreeg verzoekster inkomen uit arbeid en werd haar uitkering op grond van de Wwb per deze datum beëindigd. Het inkomen uit arbeid bracht een verhoging van het inkomen van verzoekster met zich mee, waardoor de door de Belastingdienst voorgestane verrekening door verzoekster vanaf 1 november 2006 niet meer dermate problematisch werd ervaren. Vervolgens is door een nabetaling over 2006 de nog openstaande schuld in zijn geheel verrekend.

7. In antwoord op de klacht en de hem daarbij door de Nationale ombudsman gestelde vragen deelde de Belastingdienst bij brief van 25 oktober 2006 mee dat het bedrag van de voorlopige teruggaaf van € 66 inderdaad niet aan verzoekster was uitgekeerd maar op een tussenrekening was geplaatst. Dit met de bedoeling dit bedrag te verrekenen met de nog openstaande aanslagen ten name van verzoekster. De inhouding en verrekening zouden daarbij plaatsvinden zolang er nog een te betalen schuld openstond. Daarbij was het niet gebruikelijk dat van het plaatsen van bedragen op een tussenrekening aan de belanghebbende mededeling werd gedaan. Pas op het moment dat verrekening met een nog openstaande aanslag had plaatsgevonden, werd hiervan mededeling gedaan aan de belanghebbende. Deze mededeling werd gedaan door de Centrale Betalingsadministratie. Dit onderdeel van de Belastingdienst was recent gereorganiseerd, waardoor vertraging kon zijn ontstaan bij het verrekenen en bij het verstrekken van een mededeling daarover.

8. Tevens gaf de Belastingdienst aan dat met het feit dat verzoekster door de inhouding onder het bestaansminimum dreigde te komen, geen rekening was gehouden. Verzoekster verrichtte betalingen aan lager bevoorrechte schuldeisers, hetgeen bij het onderzoek naar de afwijzing van het verzoek om uitstel van betaling was geconstateerd. Daarbij wees de Belastingdienst op zijn op grond van artikel 24 van de Invorderingswet 1990 toekomstige bevoegdheid tot verrekening alsmede op het feit dat de verrekeningsbepalingen van artikel 24 afwijken van de algemene verrekenbepalingen van het Burgerlijk Wetboek.

9. Bij brief van 19 februari 2007 legde de Nationale ombudsman enkele vragen voor aan het Ministerie van Financiën. De Nationale ombudsman verzocht het ministerie aan te geven waarom de voorheen in de Leidraad Invordering opgenomen bepaling "dat bij verrekening van een voorlopige teruggaaf rekening dient te worden gehouden met de beslagvrije voet" met ingang van 1 juli 2005 was komen te vervallen alsmede hoe het laten vervallen van deze bepaling zich verhiel met het bepaalde in artikel 475c onder b. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) met name gelet op de daarbij in het kader van de invoering gegeven Toelichting. Verder verzocht de Nationale ombudsman aan te geven of het ministerie een gebruikmaking door de Belastingdienst van zijn verrekenbevoegdheid zonder rekening te houden met de voor een belastingplichtige geldende beslagvrije voet behoorlijk achtte.

10. In antwoord hierop deelde de staatssecretaris van Financiën de Nationale ombudsman bij brief van 8 maart 2007 het volgende mee:

"...Voor het onderwerp verrekening van voorlopige teruggaven inkomstenbelasting is het van belang zich te realiseren dat deze verrekening in de praktijk plaatsvindt met, en zich dus in beginsel beperkt tot, te betalen aanslagen inkomstenbelasting over een voorgaande periode, waarbij zo'n aanslag is opgelegd omdat een eerder vastgestelde voorlopige teruggave tot een te hoog bedrag is vastgesteld (i) en met te betalen aanslagen motorrijtuigenbelasting (ii).

De verrekening van een te betalen belastingaanslag met de termijnen van de voorlopige teruggave inkomstenbelasting geschiedt - anders dan met andere belastingteruggaven - niet automatisch. De computer van de Belastingdienst is daarop niet ingesteld; de voorlopige

teruggave wordt dus ongeacht het bestaan van tegenvorderingen automatisch uitbetaald tenzij handmatig wordt ingegrepen op het uitbetalingsproces.

In de praktijk zal verrekening daarom eerst plaatsvinden nadat het dwangbevel is betekend, geen aanwijzingen bestaan dat betrokkene voor kwijtschelding in aanmerking komt en verhaal van de belastingschuld niet anders kan worden gerealiseerd dan door middel van beslag en verkoop van de roerende (huishoudelijke) goederen van de belastingschuldige.

Zou onder die omstandigheden niet worden verrekend, betaalt de ontvanger de termijnen van de voorlopige teruggave uit en laat tegelijkertijd de huishoudelijke goederen van de schuldenaar verkopen tot verhaal van de te betalen belastingschuld. Naar onze mening is dat laatste ongewenst (zie hierna).

Naar aanleiding van de in 2004 ingestelde onderzoeken in de Belastingdienst naar zogeheten contra legemhandelingen, zijn o.a. maatregelen getroffen in verband met de praktijk van het zogeheten generiek oninbaar lijden; d.i. het buiten invordering stellen van willekeurige groepen aanslagen vanwege onvoldoende capaciteit in de dwanginvordering. Deze maatregelen luiden voor zover hier van belang als volgt:

- de leidraad invordering wordt, voor zover nodig, meer toegesneden op de eisen van de tijd. In ieder geval worden criteria opgesteld voor generiek oninbaar lijden;
- om (generiek) oninbaar lijden te voorkomen, wordt overwogen een aantal maatregelen te nemen als het partieel opheffen van het beslagverbod, de opheffing van de beslagbeperking en het introduceren van de bankvordering (inmiddels is hieraan uitvoering gegeven door indiening van het wetsvoorstel Versterking fiscale rechtshandhaving, wv 30 322).

Tegen deze achtergrond is besloten de Leidraad Invordering 1990 per 1 juli 2005 aan te passen door het verrekeningsbeleid te verruimen in de zin dat bij verrekening met een voorlopige teruggave niet langer rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet. Daarbij is zonder meer van belang geweest dat, zoals hiervoor uiteengezet, deze verrekening in de praktijk niet plaatsvindt dan na betekening van een dwangbevel en ter voorkoming van een tenuitvoerlegging van dat dwangbevel door middel van beslag op de goederen van de belastingschuldige.

Daarnaast was van belang de bij leidraadwijziging per 1 januari 2005 ingevoerde verruiming van het kwijtscheldingsbeleid voor aanslagen inkomstenbelasting waaraan een voorlopige teruggave is voorafgegaan; bij die wijziging is kwijtschelding van deze aanslagen mogelijk gemaakt onder voorwaarde dat de belastingschuldige aantoont dat het feit dat hem een onjuiste (te hoge) voorlopige teruggave is verleend, niet kan worden verweten (artikel 26, par. 1, lid 16, onderdeel g, Leidraad Invordering 1990).

Gelet op het gegeven dat van de wettelijke bevoegdheid het bedrag van een voorlopige teruggave te verrekenen met een openstaande belastingaanslag in beginsel slechts gebruik wordt gemaakt tegen de achtergrond van een executoriaal beslag op de goederen van de belastingschuldige, is de beleidswijziging van 1 juli 2005 naar dezerzijds oordeel niet onbehoorlijk. Eerder zou die kwalificatie van toepassing zijn op het alternatief: beslaglegging op de goederen van belastingschuldige ter verhaal van openstaande belastingschulden terwijl ondertussen de termijnen van de voorlopige teruggaaf worden uitbetaald..."

11. Desgevraagd deelde het ministerie de Nationale ombudsman bij e-mailbericht van 27 april 2007 nog het volgende mee:

"...Op grond van artikel 475c Rv geldt voor voorlopige teruggaven inkomstenbelasting een beslagvrije voet. Ingevolge artikel 6:135 BW is een schuldenaar niet bevoegd tot verrekening, voor zover beslag op de vordering van de wederpartij niet geldig zou zijn.

In artikel 24, eerste lid, Invorderingswet 1990 is afdeling 12 van Titel 1 van Boek 6 BW (en daarmee onder meer genoemd artikel 6:135 BW) buiten toepassing verklaard; artikel 24 voorziet in een gesloten verrekeningssysteem waarin verrekening met vorderingen waarvoor een (wettelijke) beslagbeperking geldt niet is uitgesloten.

Dat betekent dat de ontvanger (wettelijk) bevoegd is openstaande belastingaanslagen te verrekenen met voorlopige teruggaven inkomstenbelasting. Of en op welke manier de ontvanger van zijn verrekeningsbevoegdheid gebruik maakt, is toegelicht (via beleidsregels) in de Leidraad Invordering 1990. In mijn brief van 8 maart 2007 heb ik uiteengezet dat en binnen welke context op dat punt per 1 juli 2005 een beleidswijziging is doorgevoerd..."

12. Verzoekster deelde de Nationale ombudsman op 10 september 2007 telefonisch mee voorafgaand aan de verrekening geen dwangbevel te hebben ontvangen. Op een door haar ingediend verzoek om kwijtschelding zou nooit zijn beslist.

13. Bij e-mailbericht van 16 november 2007 deelde de Belastingdienst daarnaar gevraagd mee dat aan verzoekster geen dwangbevel was betekend. Tevens was met betrekking tot de verrekening geen beschikking genomen. Van de verrekeningen had verzoekster achteraf bericht ontvangen.

## II. Beoordeling

14. Verzoekster klaagt erover dat de Belastingdienst het haar over de maand september 2006 toekomende bedrag aan voorlopige teruggaaf 2006 niet betaalbaar stelde en had aangegeven dit ook niet betaalbaar te zullen stellen zolang er nog een vordering op haar openstond. De niet betaalbaar gestelde bedragen zouden ter verrekening van de nog openstaande bedragen worden aangewend. Verzoekster gaf aan dat zij als gevolg hiervan met haar inkomen onder het bestaansminimum kwam en niet meer in staat was haar gezin te onderhouden.

15. In het kader van zijn beoordeling zal de Nationale ombudsman voor wat betreft de vaststelling van het bestaansminimum aansluiting zoeken bij de beslagvrije voet. Op grond van artikel 475d, eerste lid, onder b. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) (zie Achtergrond, onder 3.) bedraagt de beslagvrije voet voor een alleenstaande ouder in de leeftijd van verzoekster 90 procent van het periodieke inkomen inclusief de vakantieaanspraak. Het periodieke inkomen inclusief vakantietoelage van verzoekster kwam in september 2006 op een bedrag van € 966,33 per maand. Daarmee komt de voor verzoekster geldende beslagvrije voet voor deze maand op een bedrag van € 869,60. Op grond van artikel 475d, vijfde lid, onder a, Rv (zie Achtergrond, onder 3.) wordt dit bedrag aan beslagvrije voet verhoogd met de premie zorgverzekering. Aan premie zorgverzekering betaalde verzoekster een bedrag van € 96,25 per maand. Hiertegenover staat de (aanspraak op) zorgtoelage van € 34 per maand, zodat het bedrag aan beslagvrije voet verhoogd dient te worden met een bedrag van € 62,25 per maand. Dit brengt de beslagvrije voet voor verzoekster over de maanden september 2006 en oktober 2006 op een bedrag van € 931,85 per maand.

16. De Belastingdienst heeft over de maanden september 2006 en oktober 2006 het bedrag van de voorlopige teruggaaf 2006 van € 66 niet aan verzoekster betaalbaar gesteld. Hiermee kwam het inkomen van verzoekster over deze maanden op een bedrag van € 900,33 per maand. Verzoeksters inkomen kwam als gevolg hiervan onder de voor haar geldende beslagvrije voet van € 931,85 per maand.

17. Door de Belastingdienst is in dit verband gesteld dat met de omstandigheid dat verzoekster door de verrekening van de voorlopige teruggaaf 2006 onder het bestaansminimum dreigde te komen geen rekening is gehouden. Verwezen werd daarbij naar artikel 24, eerste en tweede lid, Invorderingswet 1990 (IW 1990) (zie Achtergrond, onder 2.), op grond waarvan de Belastingdienst bevoegd is aan een belastingschuldige uit te betalen bedragen te verrekenen met door de belastingschuldige verschuldigde belastingaanslagen zonder gehouden te zijn aan de verrekenbepalingen van Boek 6, titel 1, afdeling 12, Burgerlijk Wetboek (BW). Tevens wees de Belastingdienst op betalingen welke verzoekster aan lager bevoorrechte schuldeisers zou hebben gedaan.

18. Daarnaast gevraagd deelde de staatssecretaris mee dat het feit dat verzoekster door de verrekening van de voorlopige teruggaaf 2006 onder de voor haar geldende beslagvrije voet zou uitkomen, niet aan de op grond van artikel 24 IW 1990 aan de Belastingdienst toekomende bevoegdheid tot verrekening in de weg stond. De staatssecretaris gaf daarbij aan dat in de praktijk verrekening eerst plaatsvindt indien de vordering op de belastingschuldige anders zou worden gerealiseerd door middel van beslag en verkoop van de roerende (huishoudelijke) goederen van de belastingschuldige.

19. Tevens deelde de staatssecretaris mee dat als gevolg van de in 2004 binnen de Belastingdienst ingestelde onderzoeken naar de zogeheten contra legemhandelingen (Vinkenslag) maatregelen waren getroffen in verband met de praktijk van het zogeheten generiek oninbaar lijden, zijnde het buiten invordering stellen van willekeurige groepen aanslagen vanwege onvoldoende capaciteit in de dwanginvordering. Als gevolg hiervan was onder meer besloten de Leidraad Invordering 1990 per 1 juli 2005 aan te passen. Het verrekeningsbeleid werd daarbij zodanig verruimd dat bij verrekening met een voorlopige teruggave - in tegenstelling tot daarvoor - geen rekening werd gehouden met de beslagvrije voet. Volgens de staatssecretaris is bij deze wijziging van de Leidraad van belang geweest dat een verrekening zonder rekening te houden met de beslagvrije voet in de praktijk alleen plaatsvindt na betekening van een dwangbevel en ter voorkoming van een tenuitvoerlegging van dat dwangbevel door middel van beslag op de goederen van de betrokken belastingschuldige. Daarnaast is van belang geweest een per 1 januari 2005 in de Leidraad ingevoerde verruiming van het kwijtscheldingsbeleid voor aanslagen inkomstenbelasting waaraan een voorlopige teruggave was voorafgegaan. Op grond van deze wijziging van het kwijtscheldingsbeleid was kwijtschelding van deze aanslagen mogelijk onder voorwaarde dat de belastingschuldige aantoont dat het feit dat hem een onjuiste (te hoge) voorlopige teruggaaf is verleend, niet kan worden verweten.

20. Gelet op het gegeven dat van de wettelijke bevoegdheid tot verrekening in beginsel slechts gebruik wordt gemaakt tegen de achtergrond van een executoriaal beslag op de goederen van de belastingschuldige, was de per 1 juli 2005 ingevoerde beleidswijziging naar het oordeel van de staatssecretaris niet onbehoorlijk. Eerder was die kwalificatie naar zijn mening van toepassing op het alternatief: beslaglegging op de goederen van de belastingschuldige ter verhaal van openstaande belastingschulden terwijl ondertussen de termijnen van de voorlopige teruggaaf worden uitbetaald.

21. Naar aanleiding hiervan merkt de Nationale ombudsman het volgende op. Vanaf 1997 bestaat de mogelijkheid dat de inspecteur op verzoek van een belastingplichtige een voorlopige teruggaaf vaststelt. Met de per 1 januari 2001 in werking te treden Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) was een aanzienlijke toename van het aantal voorlopige teruggaven te verwachten. Dit als gevolg van het bij deze wet in te voeren systeem van de heffingskorting(en) waarvan de toekenning grotendeels bij voorlopige teruggaaf zou gaan plaatsvinden. Daarbij was voorzienbaar dat met name mensen met een laag inkomen in aanmerking zouden komen voor een voorlopige teruggaaf heffingskorting(en), zoals personen met een minimum inkomen en een weinig of niet verdienende partner en personen met een bijstandsuitkering, van wie de uitkering (zoals ook bij verzoekster) met het bedrag van (de aanspraak) op een voorlopige teruggaaf zou worden verminderd.

22. Met het oog hierop werd gelijktijdig met de invoering van de Wet IB 2001 een wijziging opgenomen in artikel 475c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) waarmee executoriaal beslag op een voorlopige teruggaaf onmogelijk werd gemaakt voor zover het inkomen van de betrokken schuldenaar daardoor onder de beslagvrije voet zou komen. Dit omdat voorlopige teruggaven tot dan in hun geheel voor beslag vatbaar waren.

23. In de Toelichting in de Nota van Wijziging Aanpassingswet Wet Inkomstenbelasting 2001 (zie Achtergrond, onder 4.) is vanwege deze beoogde wijziging van artikel 475c Rv aangegeven dat, indien voor de berekening van de beslagvrije voet rekening wordt gehouden met een voorlopige teruggaaf, de Belastingdienst in geval van verrekening daarmee eveneens rekening houdt en de

Leidraad Invordering 1990 op dit punt zal worden aangepast. Als gevolg hiervan stond in de Leidraad tot 1 juli 2005 bepaald dat bij verrekening met een voorlopige teruggaaf rekening diende te worden gehouden met de beslagvrije voet.

24. Vanaf 1 juli 2005 is deze bepaling in de tekst van de Leidraad komen te vervallen als gevolg waarvan verrekening van de voorlopige teruggaaf zonder rekening te houden met de beslagvrije voet mogelijk is geworden. Het betreft hier een beleidswijziging die naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek binnen de Belastingdienst naar de zogeheten contra legemhandelingen (Vinkenslag) is genomen. De vraag dient zich aan of deze beleidswijziging - in aanmerking genomen de aan de minister in dit opzicht op zich toekomstige beleidsvrijheid - de toets der behoorlijkheid kan doorstaan.

25. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit vereiste brengt onder meer met zich mee dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van hem toegekende wettelijke bevoegdheden met de voor de burger bij die uitoefening betrokken belangen op zodanige wijze rekening houdt dat de burger in staat is in de noodzakelijke kosten van zijn bestaan te voorzien.

26. Bij de invoering van de Wet IB 2001 werd het onwenselijk geacht dat personen als gevolg van beslag op voorlopige teruggaven met hun inkomen onder het bestaansminimum zouden komen. Deze onwenselijkheid was aanleiding om gelijktijdig met de invoering van de Wet IB 2001 een afzonderlijke bepaling in te voeren waarmee de beslagvrije voet bij een executoriaal beslag op voorlopige teruggaven werd gewaarborgd. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman dient van de bij de invoering van de Wet IB 2001 gebleken onwenselijkheid nog onverminderd te worden uitgegaan. Niet valt in te zien om welke reden van een zodanige onwenselijkheid vanaf de datum van 1 juli 2005 geen sprake meer zou zijn. De beslagvrije voet is het bestaansminimum dat in ons maatschappelijk bestel aan iedere schuldenaar wordt gegarandeerd om althans in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud van hem (en zijn gezin) te kunnen voorzien. Er valt geen redelijke grond aan te wijzen op grond waarvan voor een bestuursorgaan in deze andere maatstaven zouden gelden die maken dat een bestuursorgaan dit aan een ieder gegarandeerd bestaansminimum niet zou behoeven te waarborgen. Een zodanige grond is door de staatssecretaris ook niet aangegeven. De enkele verwijzing naar de maatregelen welke in verband met de praktijk van het zogeheten generiek oninbaar lijden zijn genomen, is daartoe althans volstrekt onvoldoende. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman mag integendeel juist van een bestuursorgaan worden verwacht dat deze de burger in staat stelt in de noodzakelijke kosten van zijn bestaan te voorzien en schiet een bestuursorgaan in dit opzicht tekort wanneer deze de burger door zijn gedraging gedurende enige periode een inkomen op tenminste de voor hem geldende beslagvrije voet onthoudt. Dit geldt evenzeer waar het de aan de Belastingdienst gegeven bevoegdheid - geen verplichting - tot verrekening betreft.

27. Hieraan doet niet af dat voorafgaande aan de verrekening door de Belastingdienst tot betekening van een dwangbevel wordt overgegaan. Nog afgezien van het feit dat bij verzoekster een zodanige betekening niet heeft plaatsgevonden, valt niet in te zien waarom een zodanige betekening een verrekening tot onder de beslagvrije voet minder bezwarend zou maken. Hetzelfde geldt voor het door de staatssecretaris aangevoerde argument van de per 1 januari 2005 ingevoerde verruiming van het kwijtscheldingsbeleid voor aanslagen inkomstenbelasting waaraan een voorlopige teruggave is voorafgegaan en waarbij de belastingschuldige de te hoge voorlopige teruggaaf niet kan worden verweten. In hoeverre hier van een reële verruiming kan worden gesproken - de voorlopige teruggaaf wordt vastgesteld op basis van gegevens die door de belastingplichtige zelf dienen te worden verstrekt, welke omstandigheid op zich reeds voldoende kan zijn om een verwijtbaarheid aan de kant van de belastingplichtige te veronderstellen - is de vraag. Doch los hiervan is niet duidelijk welke de relevantie hiervan is met de aan de Belastingdienst toekomstige verrekenbevoegdheid en de wijze waarop deze bevoegdheid wordt uitgeoefend. Dit geldt evenzeer voor betalingen aan lager bevoorrechte schuldeisers die voorafgaand aan de verrekening zouden zijn gedaan.

28. Door de staatssecretaris is tevens aangegeven dat door gebruikmaking van de verrekenbevoegdheid een executoriaal beslag op de goederen van de belastingschuldige wordt voorkomen. Naar de mening van de staatssecretaris is het ongewenst wel de termijnen van de voorlopige teruggave uit te betalen maar intussen de goederen van de belastingschuldige te verkopen. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman kan dit in zijn algemeenheid niet worden gesteld. Niet duidelijk is daarbij waarop deze zienswijze van de staatssecretaris is gebaseerd alsmede waarom hiervan vóór de datum van 1 juli 2005 geen sprake is geweest. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman wordt voorbijgegaan aan het feit dat een verrekening van voorlopige teruggaven, afhankelijk van de hoogte van de openstaande belastingschuld, de mogelijkheid in zich heeft zich over een langere periode uit te strekken gedurende welke gehele periode de desbetreffende belastingplichtige (en zijn gezin) onder het bestaansminimum komt te verkeren. Tevens wordt voorbijgegaan aan het karakter dat de voorlopige teruggaaf met de invoering van de Wet IB 2001 heeft verkregen, met name voor belastingplichtige als verzoekster die als enig inkomen over een uitkering ingevolge de Wet werk en bijstand (Wwb) beschikken. De (aanspraak op een) voorlopige teruggaaf wordt daarbij door de uitkerende instantie vooraf berekend en maandelijks op de uitkering in mindering gebracht. De voorlopige teruggaaf maakt daarmee een onmisbaar onderdeel uit van een inkomen ingevolge de Wet werk en bijstand (Wwb). In dat geval dient verrekening niet onbeperkt te kunnen plaatsvinden.

29. Op grond van vorenstaande overwegingen is de Nationale ombudsman van oordeel dat het per 1 juli 2005 gewijzigde beleid ten aanzien van de verrekening van voorlopige teruggaven - waarbij wordt verrekend zonder rekening te houden met de voor betrokkene geldende beslagvrije voet - zich niet verdraagt met het redelijkheidsvereiste. De Nationale ombudsman ziet hierin tevens aanleiding tot het doen van een aanbeveling. Met betrekking tot de klacht van verzoekster brengt dit met zich mee dat haar klacht gegrond is wegens schending van het redelijkheidsvereiste.

De Nationale ombudsman merkt nog het volgende op.

Verzoekster is geen mededeling gedaan van het feit dat het vastgestelde bedrag aan voorlopige teruggaaf vanaf september 2006 niet meer aan haar betaalbaar zou worden gesteld. Als gevolg hiervan werd verzoekster plotseling en onvoorbereid met een gemis van een deel van haar inkomen geconfronteerd. Ook is aan verzoekster - anders dan Leidraad Invordering (zie Achtergrond, onder 1.) voorschrijft - door of namens de ontvanger geen beschikking aangaande de verrekening bekend gemaakt. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft de Belastingdienst hiermee gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking, dat met zich meebrengt dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

#### Slotbeschouwing

Dit oordeel betekent dat de Belastingdienst niet juist handelt. Verzoekster heeft het niet breed. Haar voorlopige teruggaaf van belasting vormde daarvan een belangrijk deel van haar inkomen. De Belastingdienst wilde deze teruggaaf verrekenen met openstaande belastingaanslagen. Bij deze verrekening hield de Belastingdienst géén rekening met de belastingvrije voet. Dat is niet redelijk. Het is ook niet juist dat de Belastingdienst verzoeker niet heeft verteld dat verrekend zou worden. Daardoor wordt zij overvallen door de lagere maandbetaling. Voor zover de staatssecretaris van Financiën opmerkt dat het ongewenst is om wel de termijnen van de voorlopige teruggaaf uit te betalen maar intussen de goederen van de belastingschuldige te verkopen, geldt dat hij een creatieve oplossing moet bedenken die tot een evenredige uitkomst leidt.



## CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Rijnmond/kantoor Rotterdam is gegrond. Op het punt van het niet betaalbaar stellen van de voorlopige teruggaaf wegens schending van het redelijkheidsvereiste en wat betreft het hierover geen mededeling doen wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

## AANBEVELING

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven het verrekeningsbeleid zodanig te wijzigen dat bij verrekening van een voorlopige teruggaaf rekening dient te worden gehouden met de beslagvrije voet.

## ONDERZOEK

Op 11 september 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw K. te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/ Rijnmond/kantoor Rotterdam.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Rijnmond/kantoor Rotterdam verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd hem een aantal specifieke vragen gesteld. Verder is ook de minister van Financiën om zijn zienswijze gevraagd. Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De Belastingdienst deelde mee dat het verslag hem aanleiding gaf tot het maken van een enkele opmerking. Deze is in het verslag verwerkt. Tevens gaf de Belastingdienst antwoord op een tweetal vragen die hem bij de toezending van het verslag waren gesteld. Dit antwoord is in het verslag opgenomen. De minister berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Het verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 15 september 2006 met de daarbij meegezonden bijlagen.
2. De reacties van de Belastingdienst aan de Nationale ombudsman van 25 oktober 2006, 7 en 13 november 2006.
3. De reacties van het Ministerie van Financiën aan de Nationale ombudsman van 8 maart 2007 en 27 april 2007.
4. Telefonische reactie van verzoekster van 10 september 2007.

## BEVINDINGEN

Zie onder Beoordeling.

## ACHTERGROND

1. Leidraad Invordering 1990 (Resolutie van de staatssecretaris van Financiën van 25 juni 1990, nr. AFZ90/1990)

Artikel 24, § 1, lid 11a

zoals dit luidde tot 1 juli 2005

"Bij verrekening van een voorlopige teruggaaf dient rekening te worden gehouden met de beslagvrije voet. Indien de voorlopige teruggaaf om doelmatigheidsredenen in één keer kan worden uitbetaald, wordt daarvan bij de berekening van de beslagvrije voet niet uitgegaan. Indien de ontvanger derhalve het bedrag van de voorlopige teruggaaf wil verrekenen met een belastingaanslag, zal die verrekening slechts betrekking kunnen hebben op het vervallen termijnbedrag, althans voor zover dit bedrag op grond van het voorgaande voor verrekening in aanmerking komt. In het geval de belastingschuldige periodieke inkomsten geniet en zijn partner maandelijks voorlopige teruggaven ontvangt, kunnen die teruggaven zonder toestemming van de partner niet met de belastingschulden van de belastingschuldige worden verrekend. Zie in dit verband hoofdstuk III, artikel 19, § 3, lid 7 a.

En zoals dit luidt vanaf 1 juli 2005

"In het geval de belastingschuldige periodieke inkomsten geniet en zijn partner maandelijks voorlopige teruggaven ontvangt, kunnen die teruggaven zonder toestemming van de partner niet met de belastingschulden van de belastingschuldige worden verrekend. Zie in dit verband hoofdstuk III, artikel 19, § 3, lid 7a."

Artikel 24, § 1, onder 8

"Verrekening van een uit te betalen bedrag door de ontvanger geschiedt bij beschikking. De beschikking wordt aan de belastingschuldige bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan hem van een kennisgeving. Deze bekendmaking kan ook namens de ontvanger door de CBA worden gedaan. Het achterwege laten van de bekendmaking heeft niet tot gevolg dat de verrekening nietig is."

2. Invorderingswet 1990 (Wet van 30 mei 1990, Stb. 221)

Artikel 24, eerste en tweede lid

"1. Met betrekking tot rijksbelastingen en andere belastingen en heffingen voor zover de invordering daarvan aan de ontvanger is opgedragen, is verrekening op de voet van afdeling 12 van Titel 1 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek niet mogelijk.

2. De ontvanger is ten aanzien van de belastingschuldige bevoegd aan hem uit te betalen en van hem te innen bedragen ter zake van de in het eerste lid bedoelde rijksbelastingen en andere belastingen en heffingen met elkaar te verrekenen.

(...)

Als tijdstip van verrekening geldt de dagtekening van het aanslagbiljet waaruit van het uit te betalen bedrag blijkt. In afwijking van de vorige volzin geldt met betrekking tot een verrekening van een termijn van een voorlopige aanslag als bedoeld in artikel 9, zesde en zevende lid, als tijdstip van verrekening het tijdstip waarop de desbetreffende termijn vervalt."

### 3. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Artikel 475c, aanhef en onder b.

" Een beslagvrije voet is verbonden aan vorderingen tot periodiek betaling van:

(...)

b. inkomstenbelasting begrepen in een voorlopige teruggaaf als bedoeld in artikel 13, tweede lid van de Algemene wet inzake rijksbelastingen,

(...)."

Artikel 475d, eerste lid, onder b. en vijfde lid, onder a.

"1. De beslagvrije voet bedraagt voor schuldenaren die kunnen worden aangemerkt als:

(...)

b. een alleenstaande en een alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 4, onderdeel a en b, van de Wet werk en bijstand die 21 jaar of ouder, doch jonger dan 65 jaar zijn:

1°. indien het periodieke inkomen bij de beslaglegger bekend is: 90 procent van dat inkomen inclusief de vakantie-aanspraak, doch ten minste 90 procent van de norm genoemd in artikel 21, onderdeel a en b, van de Wet werk en bijstand en ten hoogste 90 procent van die norm nadat deze eerst is verhoogd met het bedrag genoemd in artikel 25, tweede lid, van die wet;

(...)

5. De beslagvrije voet wordt verhoogd met:

a. de premie van een door de schuldenaar gesloten ziektekostenverzekering, telkens wanneer deze premie vervalt terwijl het beslag ligt;"

### 4. Nota van wijziging Aanpassingswet Wet Inkomstenbelasting 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2002, 27 184, nr.6)

"NOTA VAN WIJZIGING  
Ontvangen 5 oktober 2000

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

(...)

### Artikel II Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Onder verlettering van de onderdelen b tot en met h tot en met i wordt in artikel 475c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een nieuw onderdeel ingevolgd, dan komt te luiden:

b. inkomstenbelasting begrepen in een voorlopige teruggaaf als bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen,

Toelichting

(...)

M. Hoofdstuk 1, afdeling H, artikel II. Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering

De wijziging houdt in dat bij de berekening van de beslagvrije voet ook de vordering op grond van artikel 9, zesde of zevende lid, van de Invorderingswet 1990 van de belastingschuldige op de Belastingdienst tot periodieke betaling van inkomstenbelasting begrepen in een voorlopige teruggaaf als bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, in aanmerking wordt genomen.

De huidige regeling van de beslagvrije voet geldt niet voor de voorlopige teruggaven, zodat deze thans volledig voor beslag vatbaar zijn.

Met ingang van 1 januari 2001 zal het aantal voorlopige teruggaven aanzienlijk toenemen. Meer dan nu zullen mensen met een laag inkomen in aanmerking komen voor een voorlopige teruggaaf, zoals personen met een minimum inkomen en een weinig of niet verdienende partner en personen met een bijstandsuitkering. Zou, zoals thans, volledig beslag mogelijk zijn op de voorlopige teruggaaf, dan kan dit ertoe leiden dat die personen met hun inkomen onder het bestaansminimum komen. De wijziging van artikel 475c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering strekt ertoe dit te voorkomen. Beslag op de voorlopige teruggaaf blijft echter mogelijk als sprake is van «inkomen» dat hoger is dan de beslagvrije voet.

In het kader van de beslagvrije voet staat centraal het periodieke uitkeringskarakter van de vordering. Voor de voorlopige teruggaaf betekent dit dat deze bij de berekening van de beslagvrije voet in aanmerking wordt genomen als uitbetaling geschiedt in twee of meer termijnen.

Indien voor de berekening van de beslagvrije voet rekening wordt gehouden met een voorlopige teruggaaf, zal de Belastingdienst daarmee in geval van verrekening eveneens rekening houden. De Leidraad Invordering 1990 zal op dit punt worden aangepast.

De Staatssecretaris van Financiën,  
W. J. Bos"