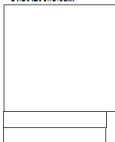


Rapport

Gevraagd: maatwerk!

Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen

Onderzoeksteam



Datum: 12 februari 2015

Rapportnummer: 2015/025

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding van het onderzoek	3
1.2 Doel en aanpak van het onderzoek	5
1.3 Leeswijzer	6
2. Analyse, conclusies en aanbevelingen	8
2.1 Het toelagenstelsel	8
2.2 Nij steeds dezelfde klachten	8
2.3 Onvoldoende (ruimte voor) maatwerk en dienstverlening	9
2.4 Gebrek aan voortvarendheid	11
2.5 Onvoldoende informatieverstrekking en niet nakomen van toezeggingen	12
2.6 Het onbehandeld laten van stukken	13
2.7 Aanbevelingen	14
3. Behandeling van aanvragen en wijzigingsverzoeken	15
3.1 De Klachten	15
3.2 Beststermijnen	15
3.3 Informatie van en over Toelagen	16
3.4 Zorgen Nationale ombudsman	19
4. Definitieve toekenning van toelagen	21
4.1 De Klachten	21
4.2 Het definitief vaststellen van de toelage	22
4.3 Informatie van en over Toelagen	22
4.4 Zorgen Nationale ombudsman	24
5. Behandeling van bezwaarschriften	26
5.1 De Klachten	26
5.2 De behandeling van bezwaarschriften	27
5.3 Informatie van en over Toelagen	27
5.4 Zorgen Nationale ombudsman	29
6. Behandeling van klachten en niet nakomen van toezeggingen	31
6.1 De Klachten	31
6.2 Informatie van en over Toelagen	32
6.3 Zorgen Nationale ombudsman	33
7. Behandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling	35
7.1 Inleiding	35
7.2 De Klachten	36
7.3 Informatie van en over Toelagen	38
7.4 Zorgen Nationale ombudsman	40

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Toeslagen: een zoegenkind

Niet eerder ontving de Nationale ombudsman zoveel klachten over de RijwingsplafondToeslagen (hierna Toeslagen) als in 2014. Het aantal klachten oversteeg zelfs het recordjaar 2006. Er was sprake van een explosieve stijging ten opzichte van de voorgaande jaren.

Ten opzichte van 2013 steeg het aantal schriftelijke klachten bij de Nationale ombudsman met 60%. Het totaal aantal klachten (zowel schriftelijk als telefonisch) over Toeslagen steeg zelfs met 137%.¹

Tenwijl de ombudsman in de loop van 2014 een dalende trend zag in het aantal ontvangen klachten over andere overheidsinstanties, steeg juist het aantal klachten over Toeslagen.

Schriftelijke klachten in 2006 t/m 2014 bij de Nationale ombudsman

Jaar	Aantal klachten	Aantal interventies
2006	1675	1332
2007	1464	1182
2008	1001	751
2009	781	547
2010	889	566
2011	927	578
2012	1248	750
2013	1064	854
2014	1726 ²	1232

Dat het aantal klachten nog steeds hoog is, is opmerkelijk als we bedenken dat Toeslagen al negen jaar bezig is met het inrichten en optimaliseren van zijn processen. Het lijkt erop dat Toeslagen de dienstverlening niet goed onder controle krijgt. Ongeveer de helft is o.a. afgeleid van de dienstverlening gebreken, maar in het contact met de burger gaat er nog van alles mis. De klachten die de Nationale ombudsman blijft ontvangen, luiden dat aan.

¹ Sinds 2013 doet de Nationale ombudsman in zijn jaar verslag niet alleen verslag over schriftelijk ontvangen verzoeken, maar rapporteert hij over alle verzoeken die hij ontvangt. Bij wijze van uitzondering vermeldt de tabel voor de jaren 2013 en 2014 uitsluitend de schriftelijk ontvangen verzoeken. Uit maakt een vergelijking mogelijk tussen deze jaren en de voorgaande jaren.

² Circa 100 klachten over de één-ontvangersnummer-maatregel zijn niet meegenomen.

Hard en ernst van de klachten

Uit de ontvangen klachten hebben wij de vijf processen waar het meest over wordt gelaagd op een rij gezet. Het gaat om de behandeling van:

- aanvragen en wijzigingsverzoeken;
- definitieve berekeningen;
- bezwaarschriften;
- klachten en het niet uitkomen van toezeggingen;
- verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en om toepassing van de beslagvrije voet

Bij al deze processen klaagden burgers erover dat zij lang moesten wachten, tussenijde niet werden geïnformeerd over de stand van zaken of helemaal geen reactie kregen. Deze klachten hebben bijna altijd een hoge urgentie. De toelagen worden voor een belangrijk deel toegekend aan ouderen met laag inkomen. Zij hebben de toekomstkomst nodig om maandelijks van rond te komen en kunnen deze vaak geen maand missen. Als de toelage om één of andere reden (tijdelijk) niet wordt toegekend of uitbetaald, is bij veel huishoudens de financiële nood meteen hoog en moet er heel snel een oplossing komen. Een trage afhandeling van de aanvraag, het bezwaar of de klacht kan een omvrijtende uitwerking hebben op het huishouden. Dit verklaart het hoge aantal zaken dat de ombudsman al jaren door middel van een interventie aan Toeslagen voert voor een snelle praktische oplossing: twee van de drie door de ombudsman schriftelijk ontvangen klachten over Toeslagen moeden uit in zo'n interventie.

Verder is opmerkelijk dat veel intermediairs, zoals sociaal raadsleden en bemiddelaars, geregeld hulp vragen aan de Nationale ombudsman. Zij klagen over trage afhandeling van aanvragen en verzoeken. Ook zij komen er niet doorheen bij Toeslagen. De klachten van deze professionals wegen voor de ombudsman extra zwaar, omdat zij spreken vanuit hun ervaringen met vaak tientallen klanten. Als het deze professionals moeilijk lukt om zaken te door met Toeslagen, hoe zal het dan een 'gewone' burger vergaan?

Rapporten van de Nationale ombudsman

In de afgelopen negen jaar heeft de ombudsman al een aantal keer een signaal afgegeven over het functioneren van Toeslagen.

In het rapport 'Van zienswijze naar besluit'¹ uit 2009 ging het over de trage verwerking van aanvragen, wijzigingsverzoeken en bezwaarschriften. Ook de gebrekkige dienstverlening en informatieverstrekking aan burgers met vragen en klachten kwam in dit rapport aan bod.

¹ Rapport 2009/305

In het rapport *Beleidsdiensten: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman*⁴ van 2010 signaleerde de ombudsman (opnieuw) de volgende problemen: niet (tijdig) reageren door de Beleidsdienst (waaronder ook door het onderdeel Toeslagen); niet nagaan van terugbeltoezeggingen; trage uitbetalingen; (te) lange doorlooptijden en gebrekkige informatieverstrekking. De Nationale ombudsman vroeg in dit rapport om maatwerkoplossingen voor bijzondere gevallen en voor de gevallen waarin de Beleidsdienst fouten had gemaakt.

In september 2012 heeft de ombudsman in een brief aan de staatssecretaris van Financien⁵ een oplossing gevraagd voor de achterstand in de afhandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en verzoeken om inpassing van de heeswijze vast. Dit signaal heeft Toeslagen opgepakt en die achterstand was eind december 2012 weggevoerd.

We zijn nu twee jaar verder en nog steeds daken dezelfde klachten over Toeslagen op. Voor de Nationale ombudsman aanleiding om een nader onderzoek te starten.

1.2 Doel en aanpak van het onderzoek

Met dit rapport wil de Nationale ombudsman inzicht geven in de belangrijke knepuntjes die burgers en intermediairs ervaren in het contact met Toeslagen. Centraal in dit onderzoek staan niet de mensen die eenvoudig via de geautomatiseerde processen van Toeslagen bediend kunnen worden, maar de mensen bij wie het misgaat. Hoe gaat Toeslagen hier mee om?

Waar nodig bevat dit rapport een oordeel of een aanbeveling. Op die manier wil de ombudsman bijdragen aan verbetering van de processen en de dienstverlening van Toeslagen.

In juni 2014 heeft de Nationale ombudsman verschillende onderzoeken geopend naar aanleiding van individuele klachten van burgers over Toeslagen. Deze klachten hadden alle betrekking op de vijf meest voorkomende klachten over de uitvoering door Toeslagen. In deze onderzoeken heeft de ombudsman vragen gesteld over zowel de gang van zaken in de specifieke casus als over de onderliggende werkprocessen bij Toeslagen. Naast deze schriftelijke onderzoeken, zijn er door de ombudsman meerdere gesprekken gevoerd met medewerkers van Toeslagen op beleids- en managementniveau.

In de periode november 2014 tot en met februari 2015 heeft de ombudsman tien rapporten uitgebracht over de individuele klachten.⁶ In het nu voorliggende rapport wordt een aantal van deze zaken in de hoofdstukken 3 tot en met 7 beschreven.

⁴ Rapport 2010/015

⁵ Brief van 10 september 2012

⁶ Rapporten 2014/173; 2014/179; 2014/181; 2014/182; 2014/190; 2014/202; 2014/209; 2014/210; 2014/220; 2015/017

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een analyse gegeven van de belangrijkste knelpunten in het functioneren van Toeslagen. Ook staan daar de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Nationale ombudsman.

Hoofdstuk 3 gaat in op de behandeling van aanvragen en wijzigingsverzoeken door Toeslagen. Krijgen burgers op tijd de beslissing op hun aanvraag of wijzigingsverzoek? En welke invloed heeft de fraudebedrijvigheid op de behandelingsduur en beoordeling van deze aanvragen en verzoeken?

In hoofdstuk 4 gaat het over de achterstanden in de definitieve toekenning van toeslagen waarmee Toeslagen kampt. En over de inhaalslag die Toeslagen in 2014 heeft ingezet.

In hoofdstuk 5 komt aan de orde hoe Toeslagen omgaat met de wettelijke termijnen en plekdruk bij de behandeling van bezwaarschriften.

Hoofdstuk 6 beschrijft hoe Toeslagen klachten behandelt. Ziet Toeslagen er goed op toe dat de klacht echt wordt afgehandeld en dat toezeggingen worden nagekomen?

In hoofdstuk 7 gaat het over de behandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en verzoeken om toepassing van de beslagvrije voet. Hier gaat het om mensen bij wie de lopende toeslag wordt verrekend en die in financiële nood zitten. Worden hun verzoeken wel voortvarend afgehandeld?

Atlas wat ze'n beetje fout kon gaan, ging ook fout

Mevrouw Stari¹ ontvangt al jaren kinderopvangtoeslag van Toeslagen. In februari 2013 beduidt Toeslagen dat mevrouw Stam een deel van haar kinderopvangtoeslag over het jaar 2010 moet terugbetalen. Het gaat om een bedrag van ruim € 900. In maart 2013 tekent zij hierop bezwaar aan.

Dertien maanden later (in april 2014) verklaard Toeslagen haar bezwaar gegrond. Bij deze beslissing op bezwaar had Toeslagen een herzieningsbeslissing aan mevrouw Stam moeten sturen. Maar dat gebeurt niet. In plaats daarvan stuurt Toeslagen haar een betelingsherziening en een aanmaning. Mevrouw Stam schakelt haar vader in, want die heeft vanuit zijn werk ervaring met belastingzaken. Hij belt en hij schrijft diverse keren maar Toeslagen kan hem niet duidelijk maken waarom de terugvordering nog steeds niet van tafel is.

Her wordt ze is nog erger. Toeslagen stuurt in oktober 2014 een dwangobvel naar mevrouw Stari met de mededeling dat zij nu toch echt moet gaan betalen, want anders zullen er in de toekomst recedelen genomen worden. De vader van mevrouw Stam belt met Toeslagen om alsnog tot een oplossing te komen. Opnieuw heeft dit geen resultaat, nog steeds komt er geen herzieningsbeslissing.

Ten einde raad vindt mevrouw Stam zich tot de Nationale ombudsman. Die onderzoekt de klacht en concludeert dat Toeslagen in deze zaak op meerdere fronten heeft gefaald. De beslissing op bezwaar is pas na dertien maanden genomen, dat is veel te laat. Daarnaast heeft Toeslagen verzuild om een herzieningsbeslissing te nemen. Daarvoor is de terugvorderingsbeslissing ten onrechte van kracht gebleven en bleef het systeem aanmaningen aanmaken: een administratieve fout ou. Bovendien heeft Toeslagen haar nooit geïnformeerd over de voortgang of de stand van zaken en ook niet adequaat gereageerd op de pogingen van mevrouw Stam en haar vader om contact en informatie te krijgen. Zij wat daardoor gedurende het hele proces niet waar zij aan toe was.

Toeslagen maakt het uiteindelijk in januari 2015 in orde en biedt zijn excuses aan voor de gang van zaken. Mevrouw Stam en haar vader zijn uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek met de [] Toeslagen.

Op 5 februari 2015 heeft de Nationale ombudsman de klacht van mevrouw Stam geproced verklaard (rapport 2013/017).

¹ Geïmagineerde naam

2. Analyse, conclusies en aanbevelingen

2.1 Het toeslagenstelsel

De regelingen voor kinderopvang,¹ zorg- en huurtoeslag (ingevoerd in januari 2006) en het later ingevoerde kindgebonden budget worden uitgevoerd door de Belastingdienst. Hiervoor is een aparte organisatie ingericht die Toeslagen heet. Het gaat om een grote en complexe uitvoeringsorganisatie waar ongeveer zes miljoen huishoudens om afhankelijk zijn.

Een aanvrager van een toeslag krijgt eerst een voorschot op basis van naar hem zelf geschatte inkomensgegevens. Na afloop van het kalenderjaar wordt de toeslag definitief vastgesteld. Een grote kwetsbaarheid van dit systeem is dat veel mensen hun inkomen niet goed (kunnen) inschatten en het voorschot daardoor te hoog of te laag is. Bij ongeveer 1/3 van de aanvragers worden de uitbetaalde toeslagen (deels) teruggevorderd, 1/3 van de aanvragers krijgt nog een bedrag nabetaald en 1/3 van de toeslagen blijft zoals die was.² Dit voorschotstelsel heeft een enorme stroom aan beschikkingen, nabetaalingen en terugvorderingen tot gevolg. Jaarlijks worden ruim zeven miljoen toeslagen aan bijna zes miljoen huishoudens toegekend. In 2014 werden hiervoor ongeveer 25 miljoen beschikkingen verstuurd. De burgers die recht hebben op één of meer toeslagen moeten allemaal binnen de wettelijke termijnen een beslissing krijgen op hun aanvraag, bezwaarschrit, klacht of verzoek tot een betalingsregeling.

2.2 Nog steeds dezelfde klachten

Al in 2006 breidde de Nationale ombudsman, na vele klachten ontbaten te hebben, een rapport uit over de uitvoeringspraktijk van Toeslagen.³ De Nationale ombudsman concludeerde toen dat Toeslagen onvoldoende aandacht had voor de mensen bij wie het fout ging.

Eind 2014 gaan de meeste klachten die de Nationale ombudsman over Toeslagen ontvangt nog steeds over dezelfde tekortkomingen: gebrek aan voortvarendheid, gebrekkige informatievoorziening en het niet nakomen van toezeggingen. De vraag is heeft Toeslagen van zijn fouten geleerd?

Uit de gesprekken die de ombudsman met Toeslagen heeft gevoerd in het kader van dit onderzoek, blijkt de goede wil aanwezig om de dienstverlening te verbeteren. De Nationale ombudsman heeft zeker nog voor de moeilijke taak die Toeslagen moet uitvoeren en voor de verbeteringen die op ambtenaren in de dienstverlening inmiddels zijn gerealiseerd. Maar bij de behandeling van aanvragen en verzoeken blijft er toch nog steeds te veel mis gaan. Sterker nog: het aantal klachten over Toeslagen bij de Nationale ombudsman is nog nooit zo hoog geweest.

¹ 12^e Halfjaarsrapportage Belastingdienst juli – december 2013, pagina 14 en 15 (over de periode 2009 – 2012).

² Rapport 2006/085 van 12 december 2006.

Naar de mening van de ombudsman kunnen de ontvangen klachten niet allemaal incidenten zijn; daarvoor komt het te vaak voor dat het in zaken niet goed verloopt en burgers worden benadeeld. De klachten die de Nationale ombudsman gedurende dit onderzoek aan Toeslagen heeft voorgelegd, zijn reus opgepakt en Toeslagen heeft de Nationale ombudsman zo goed mogelijk proberen te informeren over wat er in die zaken is gebeurd. Toeslagen kon echter meerdere keren geen bevredigende verklaring geven waarom het er nu was gegaan.¹³ De omvang van het onbehandeld blijven is nu al heftend of heikel, zijn bijdragen in het angereide gemiddelde voor de meest Toeslagen in de voorgelegde zaken meerdere keren toegevoegd dat het te lang heeft geduurd, de herkenning nijkbaar niet goed vervuld is in het systeem' of er niet adequaat was geagegeert.

In dit rapport houdt de ombudsman op de huishoudens die op één of andere manier kleine of grote problemen hebben met Toeslagen omdat de behandeling van hun toeslagen niet helemaal in de geautomatiseerde processen pas. In percentages uitgedrukt gaat het slechts om 2% tot 7%,¹⁴ maar in absolute aantallen gaat het om vele personen¹⁵ en gezinnen. Het gaat om mensen, die niet elke keer een reactie en betaling van Toeslagen ontvangen en hierdoor flink in de problemen komen bij het betalen van huur, zorgverzekeringspremie en kinderopvang.

Dat er dingen in de uitvoering fout gaan is onvermijdelijk, maar de ombudsman heeft in 2014 teveel klachten ontvangen die laten zien dat Toeslagen zelf niet in staat is problemen adequaat en oplossingsgericht op te pakken. In veel gevallen is een interventie door de Nationale ombudsman nodig om tot een oplossing te komen. Op basis van zijn onderzoek heeft de Nationale ombudsman de volgende knelpunten in de verschillende processen bij Toeslagen geconstateerd; onvoldoende ruimte voor maatwerk en dienstverlening als burgers daarom vragen, gebrek aan voortvarendheid bij het behandelen van aanvragen en andere verzoeken, onvoldoende informatieverstrekking over de stand van zaken, het niet nakomen van toezeggingen en het onbehandeld laten van toegestuurde stukken.

2.3 Onvoldoende (ruimte voor) maatwerk en dienstverlening

De overheid moet ervoor zorgen dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. En waar nodig is de overheid bereid om in voorschijnstaande gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

Toeslagen heeft zowel manuele als digitale procesprocessen in geautomatiseerde systemen vastgelegd. In de meeste gevallen werkt dit efficiënt en zonder problemen. Maar als de aanvraag of situatie van de aanvrager afwijkt van de 'standaard', dan leidt dit al snel tot problemen. De Nationale ombudsman ziet dat dit probleem niet alleen speelt

¹³ Zie de hoofdstukken 3 tot 7 van dit rapport voor de exacte percentages waarin Toeslagen niet goed beantwoordt.

¹⁴ In augustus 2014 woonde ruim één miljoen huishoudens op een definitieve toeslag in 2011 en 2012.

bij de massale aanvraagprocedures, maar ook bij de minder massale procedures, zoals de klachtafhandeling en de behandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsovereenkomst en toepassing van de betalingsvrije voet.

De systemen van Toeslagen (gekoppeld aan de van de Belastingdienst) zijn blijkbaar niet of onvoldoende berekend op afwijkende situaties. Daar zit de achtergrond van de organisatie. Geautomatiseerde processen kunnen als ze eenmaal gestart zijn, niet zonder meer onderbroken of gecorrigeerd worden, als dat nodig is. Verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling die niet met standaardformulieren worden ingediend, passen niet binnen het geautomatiseerde proces. Dat leidt dan tot overschrijving van de bewijsmiddelen. De ombudsmen vraagt zich af waarom Toeslagen massaal heeft om maatwerk te leveren. Vanuit zijn interventiepraktijk weet de ombudsmen dat Toeslagen van snelle oplossingen kan realiseren. Viaarom van Toeslagen dat niet als de burger of de indiener zelf aan de belt trek? Dan zouden veel klachten en bezwaarschriften kunnen worden voorkomen.

Het gebruik van mogelijkheden om maatwerk te leveren binnen de geautomatiseerde systemen van Toeslagen is des te schijnender nu het om burgers gaat die zeer afhankelijk zijn van de goede werking van de systemen. Over het algemeen gaat het om de financieel kwetsbare burgers die recht hebben op toeslagen; zij zijn niet in staat om de gevolgen van een fout of vertraging in het systeem in hun huishoudbudget op te vangen. De individuele burger die niet in het standaardproces past, verdient daarom meer aandacht en zorg van Toeslagen.

In mei 2014 gaf de staatssecretaris in verschillende media¹² aan dat er nog veel moet veranderen bij de Belastingdienst om het goed te krijgen: een aantal systemen zijn 'verouderd' althans niet bestand tegen het hoge verandertempo. Hijkende dat een fout gelijk een grote groep mensen kan treffen. Toeslagen is weliswaar een relatief nieuwe organisatie, maar er wordt deels nog gebruik gemaakt van of er is een zekere afhankelijkheid van de oude systemen van de Belastingdienst (onder meer uit 1983). Die 'kwetsbaarheid' blijkt wel uit de halfjaarsoverportages en de website van de Belastingdienst waar het afgelopen jaar een reeks van verschillende grote en kleine verstoringen is beschreven; grote groepen burgers waren de dupe van een 'fout' in de systemen van Toeslagen.¹³

De ambitie om een zo groot mogelijk deel van de 'productie' via geautomatiseerde processen af te handelen is logisch. Het gaat immers om massale processen waarbij miljoenen beschikkingen 'gestlagen' moeten worden; dat moet ze efficiënt mogelijk gebeuren.

Maar het alles kan via het massale proces worden aangepast. Het computeren van administratieve taken, het behandelen en oplossen van specifieke of gecompliceerde gevallen en het actief communiceren met kwetsbare burgers vraagt om maatwerk in de

¹² Onder meer NHU van 19 mei 2014 en Volkskrant van 19 mei 2014.

¹³ 'Halfjaarsoverportage Belastingdienst juli – december 2013, pagina 10; 14' Halfjaarsoverportage Belastingdienst januari – juni 2014, pagina 51; het Verstoringsverloft op www.belastingdienst.nl

dienstverlening. In de zaak van mevrouw Erve probeerde een medewerker een blokkade in het systeem op te heffen; dit lukte niet waardoor de zorgtoeslag niet werd uitbetaald.¹⁴ Die meer persoonlijke dienstverlening door medewerkers van Toeslagen kan alleen een succes worden als zij niet afhankelijk zijn van de bestaande administratieve procedures en voorschriften. Deze medewerkers moeten kunnen beschikken over de instrumenten en de verantwoordelijkheid om zelf een zaak creatief en voortvarend op te lossen. De menselijke maat (en nood) van de burger die in de knel zit, moet daarin leidend zijn. Het gaat immers om huishoudens die financieel afhankelijk zijn van de Toeslagen.

Conclusie

De Nationale ombudsman is van oordeel dat Toeslagen in zijn dienstverlening aanwonende nimmer heeft getracht om reactieve te kunnen leveren aan de burger die een probleem heeft met zijn toeslag(en). Toeslagen houdt onvoldoende rekening met de financiële kwetsbare positie van de burger en laat zich teveel beperken door bestaande regelende procedures.

2.4 Gebrek aan voortvarendheid

Voor burgers is het belangrijk dat Toeslagen zo snel mogelijk beslist op aanvragen, verzoeken, bezwaarschriften en klachten. De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. Toeslagen behoort ernaar te streven om zo snel mogelijk, maar in ieder geval tijdig te beslissen, omdat burgers in hoge mate financieel afhankelijk zijn van de toeslag(en).

Vogens zijn eigen cijfers¹⁵ handelt Toeslagen het grootste deel van alle eerste aanvragen, bezwaarschriften¹⁶, klachten en verzoeken binnen de wettelijke termijnen af. Deze cijfers zien er in het algemeen goed uit.

Toch zijn er ook burgers, die niet tijdig en niet goed worden geholpen door Toeslagen. In absolute aantallen gaat het om veel burgers, die overlast of problemen ondervonden door de handwijze van Toeslagen. Een voorbeeld hiervan zijn de achterstanden bij het definitief toekennen van toeslagen. In augustus 2014 moest Toeslagen over de jaren 2011 en 2012 nog ruim één miljoen toeslagen definitief vaststellen. Dit burgers wachten op dat moment al negentien respectievelijk zeven maanden op hun definitieve toekenning. Hier ging het om 'slechts' 6% van het totaal aantal definitieve toekenningen. Zo ook bij de behandeling van bezwaarschriften. Daar overschreed Toeslagen in 2014 de beslisdadig in 'slechts' 7% van de gevallen, toch bijna 5.000 bezwaarschriften.¹⁷

Wat opvalt aan de klachten over de behandelingsduur van bezwaarschriften is dat Toeslagen blijkbaar niet goed kan inspelen op piekdrukke als mensen massaal bezwaar aantekenen in reactie op massaal veranderde omstandigheden. Als Toeslagen veel op welke momenten massaal beschikkingen worden verzonden, kan hij ook voorspellen wanneer er massaal bezwaarschriften zullen binnenstromen. Toeslagen moet hier toch

¹⁴ De voor meer informatie over deze zaak zie hoofdstuk 2.3.2.

¹⁵ 15) Huisaansmsjournaal Belastingdienst en 14) Huisaansmsjournaal Belastingdienst.

¹⁶ De mogelijkheid om de beslissing op bezwaarschriften te versagen is in de wettelijke termijn meegesloten.

¹⁷ 14) Huisaansmsjournaal Belastingdienst, pagina 40.

op kunnen ontlopen zonder het tijdschuldpercentage te laten zakken? Toeslagen doet dit onvolkomen. Bij de behandeling van bezwaarschriften in de periode september tot en met november 2014 heeft Toeslagen veelvuldig (58%) gebruik gemaakt van het verdragingsinstrument. De gemiddelde behandelingsduur van bezwaarschriften liep in die periode op naar ruim zeven weken.

Toeslagen slaagt er niet in om bij een hausse aan reacties de tijdige afhandeling te waarborgen en ligt slechts aan incidentenmanagement te doen. De mensen die klagen, in gebreke stellen of in beroep gaan tegen het niet tijdig handelen, krijgen voorrang. Toeslagen neemt in die gevallen alsnog snel een beslissing.

Als Toeslagen niet tijdig op een aanvraag, verzoek of bezwaarschrift reageert, dan moet de burger flek aan de beltrokken. Dit is een niet te onderschatten extra belasting voor de burger. De burger wil gewoon op tijd een reactie van Toeslagen ontvangen. Is de burger niet in staat om Toeslagen in gebreke te stellen, in beroep te gaan of een klacht in te dienen, dan moet hij maar afwachten of het goed komt.

Maar ook als Toeslagen binnen de beslistemijn blijft, kunnen burgers in de knel komen. Dit komt sinds begin 2014 regelmatig voor bij burgers, die onder het risicoprofiel van Toeslagen vallen. Hun aanvraag krijgt het kenmerk 'vermoed risico' en moet zorgvuldig en vaak ook langdurig – beoordeeld worden op fraude. Voor deze aanvragen geldt sinds 1 januari 2014 een beslistemijn van dertien weken met de mogelijkheid van verlenging met nog eens dertien weken, dus kan het een halfjaar duren. Als deze beoordeling lang duurt, moet de burger de gemaakte kosten voorschieten. Vooral als het gaat om de kosten van kinderopvang zijn deze vaak te hoog om voor te schieten. Toeslagen heeft erkend dat de afhandelingsduur van deze aanvragen (met fauderisico) in 2014 onverselijk lang duurde.

Conclusie

Het voortdurend hoge aantal klachten dat de ombudsman hierover al jaren ontvangt geeft aan dat het hier niet gaat om incidentele missers of om een tijdelijk felen. Dat laatste maakt dat Toeslagen niet kan volstaan met de opmerking dat het slechts een laag percentage van het totale aantal betreft, waarin het mis gaat. Toeslagen moet het ook tot zijn taak rekenen om de gevolgen van deze overschrijdingen voor de individuele personen en gemeenten (zoveel mogelijk) te beperken of te compenseren, ook al is een intensievere beoordeling volgens verhoogd risico noodzakelijk.

2.5 Onvoldoende informatieverstrekking en niet nakomen van toezeggingen

Als een aanvraag of verzoek niet tijdig afgehandeld kan worden is het van groot belang dat Toeslagen de burger tijdig en juist informeert over de reden en de duur van de vertraging. Gelet op de financiële belangen die mensen bij reguliere uitbetaling van hun toeslagen hebben, moet Toeslagen juist die mensen die langer moeten wachten of met wie aanvraag iets aan de hand is tijdig van de juiste informatie voorzien en gedane toezeggingen nakomen. Als een burger weet waar hij aan toe is, kan hij gepaste

maatregelen nemen en valt het waants licht. In vervolg op de tijdige en juiste informatieverstrekking is het van groot belang dat Toeslagen ook doet wat is toegezegd. Pas dan is Toeslagen als een betrouwbare overheidsinstantie aan te merken.

Uit de vele klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, blijkt dat Toeslagen burgers regelmatig in het ongewisse laat. Burgers storen zich daar erg aan. Ze heeft Toeslagen – toen zij de besteltermijn overschreed van de definitieve toekenningen over de jaren 2011 en 2012 – betrekken burgers niet geïnformeerd. Juist in die gevallen waar andere informatieverstrekking door Toeslagen ontbreekt, gaan burgers zelf bij Toeslagen en bij de Belastingtelefoon aan de beltoeken.

Veel mensen klagen erover dat zij ook na paar afgewerkte informatie krijgen over het stadium van behandeling van hun aanvraag of verzoek. Of dat Toeslagen een toezegging doet ('over vier weken staat het bedrag op uw rekening' of 'ik laat u terugbellen'), die vervolgens niet wordt nagekomen. Deze burgers sluiten op een gestoten en niet-communicatieve overheid en verliezen hun vertrouwen.

Bij problemen in het massale verwerkingsproces kunnen Belastingdienst en Toeslagen vé adequate informatieverstrekking organiseren. Zo is er de rubriek 'Verstoringen' die de Belastingdienst sinds juli 2014 op zijn website heeft staan. Daarin doet de Belastingdienst mee wat er fout is gegaan, welke groep burgers hierdoor is getroffen en hoe en wanneer deze fout wordt hersteld.

Conclusie

De Nationale ombudsman concludeert dat Toeslagen in individuele gevallen burgers in het ongewisse laat over de status van hun aanvraag, klacht, bezwaarschrift of anderszins verzoek. De burger wil weten waar hij aan toe is.

2.6 Het onbehandeld laten van stukken

Een goede organisatie zorgt ervoor dat haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Er wordt secuur gewerkt en slordigheden worden vermeden. Toeslagen behoort zorgvuldig om te gaan met het registreren en intern verspreiden van ingezonden stukken. Van een binnengekomen stuk moet worden vastgelegd dat het is ontvangen en waar het zich daarna bevindt.

Al jaren is een veelgehoorde klacht van burgers bij de Nationale ombudsman dat toegestuurde stukken onbehandeld blijven en burgers dezelfde stukken meerdere keren moeten opsturen. Toeslagen vertelde ons dat alle inkomende poststukken worden ingescreend en vervolgens worden verdeeld binnen de organisatie. Dit proces biedt klachten geen waarborg dat het stuk daadwerkelijk bij de afzender is terecht, want die het moet behandelen. Het kan intern verkeerd toebedeeld worden. Van is het afhankelijk van degene die het stuk onder ogen krijgt of het stuk alsnog naar de juiste persoon gaat of dat het wordt afgeboekt (en dus onbehandeld blijft).

Conclusie

De Nationale ombudsman heeft te veel van dit soort klachten van burgers en intermediairs ontvangen om nog te kunnen spreken van incidenten. Toeslagen heeft in meerdere concrete gevallen geen barendigende verklaring kunnen geven voor het onbehandeld laten van stukken.

2.7 Aanbevelingen

Het toeslagensysteem is een complex en bewettigd systeem dat zich moeilijk onder controle laat brengen. Het is goed dat de staatssecretaris anderszins een minister en vooral een vutgever belast met de afhandeling van het Toeslagenplan 2015 in de Eerste Kamer op dat 'wij hebben vastgesteld dat het toeslagensysteem niet alleen goed is opgevoerd, maar door de inherente effecten ook mensen benadeelt. Het blijft ontzettend moeilijk uitvoerbaar'.¹⁹ Zolang er geen algehele systeemwijziging plaatsvindt, zal Toeslagen naast de grote geautomatiseerde processen de dienstverlening aan individuele burgers moeten verbeteren op bovengenoemde punten. Dat leidt ertoe dat de Nationale ombudsman Toeslagen de volgende aanbevelingen doet.

1. Toeslagen dient zijn organisatie zo in te richten dat bij elke verstoring of overschrijding van een beslisttermijn zijn medewerkers voldoende instrumenten en verantwoordelijkheden krijgen om de gevolgen hiervan voor elk huishouden dat getroffen wordt in tijd en omvang tot een minimum te beperken.
2. Toeslagen dient terughoudend gebruik te maken van de (verminderde) beslisttermijnen; met name in geval van verlenging met dertien weken bij eerste aanvragen (met verhoogd risico) en bij de verlenging van de bezwaartermijn. Als Toeslagen toch gebruik maakt van de verminderde beslisttermijnen dan beslist Toeslagen ook in deze gevallen zo snel mogelijk.
3. Toeslagen dient de individuele burger tijdig te laten weten hoe lang hij nog moet wachten op een beslissing en dient die toezegging ook na te komen.
4. Toeslagen zorgt in 2015 voor een oplossing voor het onbehandeld laten van toegestuurde stukken.

De Nationale ombudsman,


Walsma, minister ombudsman

¹⁹ Handelingen 2014-2015 Eerste Kamer, nr. 14, item 11, datum vergadering 10 december 2014 (Bewerend bij dossier Kamerstuk 29002)

3. Behandeling van aanvragen en wijzigingsverzoeken

3.1 De klachten

Een groot deel (ongeveer 32%) van de klachten die de Nationale ombudsman ontvingt gaat over het traag – en soms helemaal niet – reageren van Toeslagen op aanvragen en wijzigingsverzoeken. Het gaat hier om de toekenning of wijziging van het voorschot voor het komende n'ijpende levensjaar. Meestal is de klacht niet meer een aantal maanden moet wachten op de beslissing en uitbetaling. Vaak heeft de betrokkene burger wel gebeld of geklaagd of meerdere keren aanvullende gegevens toegestuurd, maar heeft dit geen resultaat gehad.

In 2014 is het aantal klachten over de trage behandeling van, met name, aanvragen voor kinderopvangtoeslag toegenomen. In 2013 en 2014 is Toeslagen begonnen met het uitschakelen van 'verscherpt toezicht' op nieuwe aanvragen in het kader van fraudebestrijding. Het kostte Toeslagen in 2013 en begin 2014 veel tijd om dit toezicht uit te voeren. In die gevallen waarin Toeslagen meer tijd nodig had (of nam) voor de beoordeling van de aanvraag klaarden aanvragers erover dat zij in nood moesten komen. Zij konden de vaak hoge kosten van de kinderopvang niet (anger) voorschieten. Sommigen moesten zelfs hun kind van de opvang halen. De Belastingtelefoon kon in veel gevallen geen informatie geven over de reden van de lange behandelingsduur en over de termijn waarbinnen Toeslagen alsnog zou beslissen op de aanvraag.

De Fiscale monitor 2014⁷⁹ vermeldt dat 18% tot 24% van de toeslaggerechtigden vindt dat Toeslagen aanvragen en mutaties traag tot zeer traag afhandelt. Professionele 'toeslagen-intermediairs' zijn nog enterevredener: van hen vindt 23% tot 37%⁸⁰ dat Toeslagen traag tot zeer traag besluit op aanvragen en mutaties.

3.2 Beslisttermijnen

Tot 1 januari 2014 moest Toeslagen binnen acht weken na ontvangst van een aanvraag een beslissing (voorlopige toekenning of afwijzing) nemen. Vanaf 1 januari 2014 geldt voor Toeslagen een beslisttermijn van dertien weken na ontvangst van de aanvraag.⁸¹ Als voor de beoordeling van de aanvraag meer tijd nodig is (omdat meer informatie opgevraagd moet worden), kan Toeslagen de beslisttermijn verlengen met nog eens twee weken. De aanvrager moet hiervan schriftelijk bericht krijgen.

Bij de aanvang van de beslisttermijn van dertien weken heeft de ingevraagde uitkering al dat de de langere beslisttermijn uitloftend bedoeld is om kader onderzoek mogelijk te maken

⁷⁹ Een jaarlijks onderzoek naar de tevredenheid bij burgers, bedrijven en dienstverleners over de belastingdienst in opdracht van de belastingdienst (www.fiscalemonitor.nl).

⁸⁰ Hangt erom af om welke toeslag het gaat en of het om een aanvraag of mutatie gaat.

⁸¹ Artikel 10, lid 1 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

bij aanvragen met een verhoogd risico of bij aanvragen waarbij de aanvrager onvoldoende informatie heeft verstrekt.

Als van een *dergelijke situatie geen sprake is*, beslist en betaalt Toeslagen binnen de wettelijke termijn van acht weken, aldus de wetgever: "Deze aanvragen worden met dezelfde voortvarendheid behandeld als thans het geval is. Voorts heeft de verlenging van de besliststermijn geen gevolgen".²¹

3.3 Informatie van en over Toeslagen

3.3.1 De behandeling van aanvragen zonder risico

Gemiddeld ontvangt Toeslagen maandelijks bijna 400.000 aanvragen en wijzigingsverzoeken die leiden tot een beslissing op het ruwste deel van deze aanvragen, waarbij alle gegevens compleet zijn en er geen sprake is van een fraude risico, beslist Toeslagen binnen vier weken. In de maand na de aanvraag vindt dan de eerste uitbetaling plaats. In 2013 werd op 92% van de aanvragen binnen vier weken beslist; in 2014 lukte dat bij 95% van de aanvragen.²²

Mensen die een aanvraag indienen, krijgen daarvan een schriftelijke bevestiging. Wie kunnen zij op de website 'Mijn Toeslagen' zien dat Toeslagen de aanvraag heeft ontvangen. Als de aanvraag volledig is, ziet de aanvrager binnen 24 uur daarna welk(e) bedrag(en) hij zal ontvangen.

Als de aanvraag onvolledig is, verzocht Toeslagen de aanvrager telefonisch of schriftelijk om de ontbrekende informatie aan te leveren. Toeslagen laat ook weten dat de aanvraag pas in behandeling wordt genomen wanneer de ontbrekende gegevens alsnog zijn aangeleverd.

3.3.2 Procesverstoring: 6000 aanvragen zorgtoeslag geblokkeerd

Sinds april 2013 worden toeslag aanvragen intensiever gecontroleerd, onder andere op fraude risico. Vanaf april 2014 kan de uitbetaling van een toeslag worden geblokkeerd in het systeem. Dit blokkade wordt na de beoordeling weer automatisch opgeheven. Begin juni 2014 werd duidelijk dat deze automatische opheffing van de blokkade bij een grote groep aanvragen niet goed werkte. Circa 6000 aanvragen zorgtoeslag waren blijven 'hangen' als gevolg van een fout in de programmering. Eind augustus 2014 werd deze systeemfout opgelost en in oktober 2014 kreeg deze 6000 aanvragers alsnog uitbetaald. Metnuw Ervut²³ was één van die 6000 gevallen. Haar overkwam het volgende:

²¹ Memorie van toelichting op Wet voorstel Aanpak fraude toeslagen en haccatet, Kamerstukken II 2012/13, 1/ I 2012, nr. 432, pagina 3.

²² Toeslagen heeft in zijn reactie aan de Nationale ombudsman niet aangegeven binnen welke termijn de overige 9% van de verzoeken wordt is getrouwe dan wel in hoeveel gevallen de beslissstermijn wordt overschreden.

²³ Gefingeerde naam.

"Je werkt er maar langzamer aan."

Alteveen/Ende dient op 26 november 2013 een aanvraag voor een zorgbedrag in per 1 december 2013. Toeslagen wil haar zorgvoorziening, haar huishoudensamenstelling en haar verblijfsstatus controleren. Op 6 maart 2014 is dit onderzoek klaar en wordt haar aanvraag goedgekeurd. Bij Toeslagen reikt men aan de uitbetaling niet te volgen.

[illegible]

Ten einde raad dient ze een klacht in bij de Nationale ombudsman. Drie volgende dag is het. Toespraak: "Ik kreeg een brief van mijn vader in mijn behandelkamer en de rozegeleeg 261 af het overgeleed zou worden." En dat klopte in juni en juli 1994 – zeven maanden na aanraking – ontving mevrouw uiteindelijk haar zorgkosten van 71 euro per maand. "Ik wil niet negatief doen, maar ze werken daar langzamer heen. Ze moeten zorgen dat wat de een tegen mij zegt, overeenkomt met de verklaring van de ander. Nu ben ik maandenlang van het kastje naar de muur geweest."

Op 17 november 2014 heeft de Nationale ombudsman de klacht van mevrouw Erve gegrond verklaard (rapport 2214/178).

3.3.3 De behandeling van aanvragen met verhoogd risico

De laatste jaren heeft Toeslagen een aantal anti-fraudemaatregelen genomen die uitzetting van een toeslag aan niet-rechtshabenden moet voorkomen.⁴⁰ Een van de maatregelen van dit verscherpt toezicht is het niet verstrekken van een toeslagvoorschot aan een nog onbekende aanvrager. Deze aanvragers worden eerst uitgenodigd hun aanvraag te onderbouwen (bijvoorbeeld met bewijsstukken) of om in persoon langs te komen bij een balie van de Belastingdienst.

Toeslagen werden sinds 2013 met risico profielen waaraan alle aanvragen wijzigingverzoeken en lopende voorstellen worden getoetst. Indien Toeslagen een verhoogd risico signaleert en/of niet over voldoende gegevens over de aanvrager beschikt, is er onderzocht noodzakelijk.

Eenmaal kan Toeslagen de betaling aan het eind van het jaar met automatisch continueren voor het daarop volgende jaar en de betreffende persoon verzoeken een nieuwe aanvraag in te dienen. In het kader van fraudebestrijding heeft Toeslagen een

²⁶ Onder andere door invoering van de Vier aantak fraudevoeslagen en fiscaliteit

2013 direct 20.000 lopende betalingen van kinderopvangtoeslag voor 2014 stopgezet. Dit laatste gebeurde ook bij de heer en mevrouw Schmidt.²⁵

"Een maanden wachten op beslissing over kinderopvangtoeslag"

Al enkele jaren krijgen de heer en mevrouw Schmidt, die beiden werken, kinderopvangtoeslag. Aan het einde van 2013 had Toeslagen inden dat ze voor 2014 de beslag opheffen meeden aanvragen, dit omdat er vragen zijn gestaan naar hun recht op toelagen in 2013. In plaats van de opgegeven acht weken duur het aanvragen van de nieuwe aanvraag meer dan twee maanden.

Mevrouw Schmidt wordt in oktober 2013 afgevoerd op het kinderopvangtoeslag, met het verzoek om terugbetaling van de kosten. Ruim een maand later volgt een brief van een aanvraag van aanvullende informatie, na vier 2013. Er komt ook nog een tweede brief komen daar staat in dat de toelagen eind december al worden stopgezet. Als mevrouw Schmidt eind dat ze er ook moet op heeft, dan komt ze bij Toeslagen een nieuwe aanvraag voor 2014 indienen. Dit doet ze op 6 januari 2014.

Zonder bericht van Toeslagen verslakt de beslissing van derden weken. Daar worden we met een beetje zenuwachtig van," zegt de heer Schmidt. "Dus we bellen en nog eens bellen. Maar we krijgen nooit iemand aan de lijn die meer van onze zaak wilt." In april 2014 komt er een brief van Toeslagen. De aanbieder die u heeft opgegeven, wordt op hetzelfde adres als u. Daarom vervalt uw recht op kinderopvangtoeslag, u moet de ontvangen toelagen over 2013 terugbetalen." Verzoeker heeft aan Toeslagen dat het niet de gastesse is die op hun adres staat ingeschreven, maar de zus van mevrouw Schmidt (met dezelfde voorletters en achternaam). De beslag over 2013 is inmiddels definitief ingetrokken, maar nu omdat de familie Schmidt volgens Toeslagen inmiddels heeft aangebond dat de kosten voor de opvang ook zijn betaald.

Over de aanpak 2014 nog steeds niets, ook geen bericht over de verlenging van de beslissingen die blijkbaar heeft plaatsgevonden. Eind november 2014 heeft Toeslagen nog steeds geen beslissing over 2014 genomen.

Op 12 december 2014 heeft de Nationale ombudsman de klacht van de heer en mevrouw Schmidt, gegrand verklaard (rapportnummer 2014/239).

De aanvragen met een verhoogd risico (op fraude) worden door speciale teams handmatig onderzocht. Deze zijn gespecialiseerd in het herkennen van frauduleuze of risicovolle aanvragers. In de eerste vijf maanden van 2014 heeft Toeslagen gemiddeld 2.500 aanvragen en wijzigingsverzoeken per maand eerder onderzocht op fraude, omdat er sprake was van een verhoogd risico of onbekendheid van de aanvragers. In deze gevallen werd er niet automatisch beschikt en uitbetaald.

Als er sprake is van een fraudeonderzoek kan Toeslagen de beslistelingen (van derden weken) met nog eens drie weken verslepen. In die gevallen wordt volgens Toeslagen altijd een schriftelijk bericht van termijnverlenging verzonden. Als de beslistelingen dringt te verstrijken, behandelt Toeslagen de meest urgente aanvragen het eerst. Toeslagen liet

²⁵ Gefingeerde naam

de Nationale ombudsman weten dat de snelheid van afhandelen in belangrijke mate afhangt van de informatieversteking en medewerking van de aanvrager. In de eerste helft van 2014 is de behandelduur voor deze gevallen langer geweest dan verwacht. De teamleiders deze risicovolle aanvragen behandelen, functioneren sinds september 2014 op volledige sterkte, zo liet Toeslagen weten. Toeslagen gaat ertoe uit dat deze aanvragen nu sneller behandeld kunnen worden en daarmee binnen de geldende beslisttermijnen afgehandeld worden.

3.4 Zorgen Nationale ombudsman

Compliment

Toeslagen presteert goed bij de afhandeling van 96% van de nieuwe aanvragen en wijzigingsverzoeken. Dit zijn aanvragen en wijzigingsverzoeken zonder frauderisico. Daarnaast wordt binnen vier weken beslist en binnen acht weken uitbetaald. Een prestatie die een compliment waard is als we bedenken dat Toeslagen aan zo'n zes miljoen toeslaggerechtigden circa zeven miljoen voorschotten toekent en uitbetaalt.

Bezorgdheid

Nast de groep van 85% waarbij binnen vier weken wordt beslist, is er ook nog een groep aanvragen en wijzigingsverzoeken (5%) waarbij de maximale wettelijke termijnen van acht weken (aanvragen zonder frauderisico) dan wel 13 of 26 weken (aanvragen met frauderisico) volledig gebruikt of overschreden worden.

De Nationale ombudsman is bezorgd over de behandeling van deze aanvragen en wijzigingsverzoeken. Mogelijk wordt hier de behoorlijkheid geschonden. Iemand die werkt en bijvoorbeeld gedurende enkele maanden de kinderopvangkosten niet krijgt uitgekeerd, kan dit vaak niet voorschieten zonder in (grote) financiële problemen te komen. Een gezin dat voor de (nieuwe) woning huurtoeslag aanvraagt en de eerste maanden de volle huur zelf moet betalen, krijgt niet zomaar vitale van betaling bij zijn verhuurder. Kortom: elke aanvrager heeft groot belang bij een snelle beslissing op zijn aanvraag. En bij goede informatie – in geval van verlenging van de beslisttermijn – zodat hij maatregelen kan nemen.

Aanvragen met verhoogd risico

De ombudsman ziet de noodzaak in van een intensieve beoordeling van aanvragen met een verhoogd risico. Fraude moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Van de andere kant mogen aanvragers verwachten dat die intensieve controle niet langer duurt dan noodzakelijk is en dat de toekenning en de betaling daarna met grote spoed worden uitgevoerd. Er dient een evenwicht te zijn tussen het belang van fraudebestrijding en de (massale) belangen van de burgers.

Als Toeslagen moeite heeft om binnen de termijnen te beslissen op een aanvraag met verhoogd risico, is, gelet op de financiële belangen van de aanvragers, verlening van de beslisttermijn voor de burger niet de beste oplossing. Toeslagen moet ook bij de aan aanvragen voortvarend te werk gaan en zijn capaciteit en processen zo inrichten dat binnen de termijnen kan worden beslist. Uitbreiding van de capaciteit (mensen en

middelen) voor intentie of toedicht of voor het tijdig antwoorden op wijzigingen in wet- en regelgeving doet meer recht aan de belangen van aanvragers, dan het verlengen van de **beslistermijn**.

En als verlenging van de beslistermijn dan toch nodig is, is het voor de aanvrager belangrijk om te weten binnen welke termijn hij een beslissing kan verwachten. Toeslagen zou aan **deze behoefte** tegemoet kunnen komen door in ieder geval een indicatie te geven van een termijn waarbinnen de aanvrager stelling aan beslissing kan verwachten, en zich daarvan bewust te maken.

4. Definitieve toekenning van toeslagen

Als iemand een toeslag aanvraagt neemt Toeslagen daarp een voorlopige beslissing. De toeslag wordt dan als voorschot uitbetaald. In het jaar daarna – wanneer de inkomsten van de aanvrager, van zijn toelagpartner en eventuele mede woner(s) vast staan – stelt Toeslagen de toeslag definitief vast.

4.1 De klachten

Een veelgehoorde klacht is, dat burgers jaren moeten wachten voordat Toeslagen hun toeslag(en) definitief vaststelt. Bovendien krijgen zij van Toeslagen niet te horen wanneer zij de definitieve toekenning tegemoet kunnen zien.ellen met de Raad van State hebben heeft geen zin. Ook daar weten ze niet wanneer de definitieve toekenning eraan komt.

Voor degenen die al een voorschot op hun toeslag hebben ontvangen²⁷ geeft dat rechtszekerheid. Zij hebben weliswaar hun geld ontvangen, maar zij weten niet of zij misschien een deel moeten terugbetalen. Een andere groep personen heeft helemaal nog geen voorschot of beschikking ontvangen.²⁸ Ook zij weten niet of en wanneer de toeslag wordt uitbetaald.

Zo ging het ook bij de heer Berger²⁹.

"Bekent een andere smoes over uitbetaald zorgtoeslag"

Al een aantal jaren ontvangen mevrouw Berger en zijn vrouw zorgtoeslag. Medio 2012 vroeg hij over het voorgaande jaar 2011 zorgtoeslag aan. "Het ging dit keer maar om een bedrag van 360 euro, maar toen, ik had er gewoon niets op."

Volgens de regels zou hij uiterlijk eind december 2012 de zorgtoeslag 2011 moeten ontvangen. Maar in mei 2014 is de zorgtoeslag van de heer Berger over 2011 nog steeds niet begreeld en uitbetaald. "Beroel ik hi me wel voorstellen dat het een zou duren, omdat mijn vrouw was overleden en mijn situatie daardoor was veranderd. Maar al gauw zag ik dat ik alleen maar antwoorden horen kreeg."

Mevrouw Berger belt en belt met de Belastingdienst. Bij elk telefoontje krijgt hij een andere verklaring of toezegging. "U kunt de uitbetaling binnen een maand vernemen" (dat is nooit gebeurd). "Over enkele maanden heeft u uw geld binnen" (ook dat blijkt niet te gebeuren). "De aanslag 2011 is nog niet definitief" (dat was hij wel, alre in e 2012) en tot slot: "Er zijn technische problemen met de uitbetaling van het jaar 2011" (dat was de echte reden).

Mevrouw Berger krijgt het steeds langer te duren. Eindelijk, viel hij de Nationale ombudsman op 'n en dreef hij daar vervolgens een klacht in. "Richtelid gebleen was dat een goede gedachte."

²⁷ Uit zijn degenen die de aanvraag hebben ingediend vóór 1 april van het jaar volgend op het beslagjaar.

²⁸ Uit zijn degenen die hun toeslag hebben aangevraagd tussen 1 april en 1 september van het jaar volgend op het beslagjaar. Deze groep heeft geen recht op een voorschot en krijgt pas uitbetaald als de toeslag definitief is toegeend. Aanvragen die worden ingediend op of na 1 september (van het jaar volgend op het beslagjaar) wijst Toeslagen af.

²⁹ Geefgeerde naam.

van de." Toen vielen later, in juni 2014, bed hij zijn geld. "Het verbaast me wel. Als gezonde burgers niet wordt je niet helemaal gezond genoemd. Veroort dat (toeg) naar de muurgevel und ik verhoort ik tegeng niet waarom het over meel komen dat er veel een tegeng indertit aan de pas meel komen."

Op 10 november 2014 heeft de Nationale ombudsman de klacht van de heer Berger gegrond verklaard (rapport 2014-072).

4.2 Het definitief vaststellen van de toeslag

De wet¹⁰ regelt de termijnen waarbinnen Toeslagen de toeslag de initief moet vaststellen. Als het toetsingspuntken voor het beoorleken van de toeslag aanvraag via een aanslag inkomensbelasting wordt vastgesteld moet Toeslagen binnen zes maanden na de vaststelling van de definitieve aanslag¹¹ de toeslag¹² definitief toekennen. Als het toetsingspuntken niet via een aanslag wordt vastgesteld, moet Toeslagen de toeslag de initief vaststellen uiterlijk op 31 december van het jaar volgend op het toeslagjaar. Als Toeslagen er niet in slaagt om zich aan deze termijnen te houden, moet hij de aanvrager hierover schriftelijk informeren en een redelijke termijn noemen waarbinnen de toekenning alsnog zal plaatsvinden.¹³

Om een toeslag van een aanvrager definitief toe te kunnen kennen moet Toeslagen uitgaan van de inkomensgegevens uit de Basisregistratie Inkomens (BRI). De BRI is een databestand van de Belastingdienst. Als de Belastingdienst van de aanvrager (en zijn eventuele toeslagpartner of medebewoner) geen inkomensgegevens heeft en het waarschijnlijk is dat deze persoon helemaal geen inkomens heeft, kan de Belastingdienst dit inkomens formeel op nihil stellen. Pas nadat dit 'huinkomen' in de BRI is geregistreerd kan Toeslagen de toeslag de initief vaststellen.

4.3 Informatie van en over Toeslagen

Achterstanden in het definitief toekennen van toeslagen

Begin 2014 had Toeslagen een flinke achterstand in het proces van het definitief toekennen over meerdere toeslagjaren. In mei 2014 bleek bovendien dat de Belastingdienst een groot aantal inkomensgegevens onjuist had verwerkt in de BRI, waar ook Toeslagen gebruik van maakt. Het proces van nihilstelling – en daarmee ook het definitief toekennen over de jaren 2011 en 2012 – moest toen vier maanden stopgezet worden. Daardoor is de achterstand in het definitief toekennen over deze toeslagjaren nog verder opgelopen. Na intern onderzoek kon het proces van nihilstelling en definitief toekennen in september 2014 weer worden opgestart. De planning van Toeslagen (in augustus 2014) was om in het vierde kwartaal van 2014 alle daarvoor al

¹⁰ Artikel 19lid 1 en 2 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awr).

¹¹ Voor toeslagjaren 2012 gestook voor deze groep aanvragers een uiterste beslisdatum van 31 december van het jaar volgend op het toeslagjaar.

¹² Voor toeslagjaren vanaf toeslagjaar 2013.

¹³ Artikel 19lid 4 van de Awr.

aanmerking komende inkomens van de jaren 2011 en 2012 op nihil te stellen en de toeslagen over die jaren definitief vast te stellen.

2011

Toeslagen had eind 2012 al een aanzienlijke achterstand in het definitief toekennen van toeslagen over het jaar 2011: slechts 77% van de toeslagen was definitief toegekend. Eind december 2013, een jaar later, stond de teller op 91% en in augustus 2014 was nog slechts slechts 92,8% definitief vastgesteld. Ruim 559.000 toeslagen over 2011 moesten toen nog definitief worden vastgesteld. Voor het overgrote deel ging het om huishoudens met zogenoemd de 'nulinkomende' die de Belastingdienst nog niet formeel op nihil gevestigd had. Pas in januari 2015, net na Toeslagen een bericht op zijn website met de mededeling dat door een technische storing eind 2014 de definitieve berekening van toeslagen voor 2011 van ongeveer 3.000 burgers nog niet was verzonden en dat deze pas medio januari 2015 zou worden verzonden. Volgens Toeslagen zou daarmee in januari 2015 in 98% van de gevallen een definitieve beschikking over het jaar 2011 verzonden zijn. Voor het definitief toekennen van de resterende zaken is Toeslagen afhankelijk van nog ontbrekende inkomensgegevens en nog openstaande toezichtacties.

2012

Voor het toelagjaar 2012 was eind december 2013 slechts 56% definitief toegekend.³⁶ In september 2014 was ruim 95% van de toeslagen over het jaar 2012 definitief toegekend. Op circa 456.000 aanvragen (5%) moest toen nog definitief beslist worden. Eind december 2014 lag het percentage van de definitieve toekenningen over 2012 op 97,3%.

Op de vraag waarom Toeslagen zich voor de jaren tot en met 2012 niet aan de wettelijke termijn en had gehouden arriveerde Toeslagen dat dit feitelijk onmogelijk was. De wet schrijft voor dat Toeslagen – na vaststelling van de definitieve aanslag inkomstenbelasting – binnen acht weken de toelag definitief moet toekennen. Deze termijn was volgens Toeslagen niet haalbaar.

2013

Voor het toelagjaar 2013 moesten de toeslagen – voor zover mogelijk – uiterlijk op 31 december 2014 definitief worden toegekend. Volgens Toeslagen was in september 2014 al 61% van de toeslagen over 2013 definitief toegekend, terwijl op hetzelfde moment in het jaar ervoor over het toelagjaar 2012 nog maar 22% definitief was toegekend. Toeslagen merkt op dat de 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen'³⁷ daarbij een belangrijke stok achter de deur vormde. Voor het toelagjaar 2013 was het de ambitie van Toeslagen dat alle toeslagen op 31 december 2014 definitief zouden zijn toegekend. Uiteindelijk eindigde het stuk van de jaren daarna: eind december 2014 stond de teller voor de definitieve beschikkingen over het jaar 2013 op 88,6%. Volgens

³⁶ Cijfer van begin maart 2014 (zie bijl. 15 van de 13^e Haljaarsrapportage Belastingdienst/juli-december 2013).

³⁷ Burgers kunnen een dwangsom van maximaal € 1.200 opleggen als Toeslagen de toelag van het jaar 2013 of later niet op tijd definitief toekent. Deze regeling geldt ook als Toeslagen niet tijdig beslist op het bezwaarschrift tegen deze definitieve toekenning.

Toeslagen was de het maximaal haalbare gezien de schikbaarheid van (definitieve) inkomensgegevens.

Informatievervalsing over de achterstanden

Over de toeslagen tot en met 2012 informeerde Toeslagen de aanvragers niet dat er vertraging was bij het afgeven van de definitieve toekenning. Toeslagen liet ook niet weten binnen welke termijn er alsnog een definitieve beschikking zou worden afgegeven. Op de vraag van de ombudsman waarom Toeslagen het knoek niet schriftelijk had geïnformeerd gaf Toeslagen als voornamende reden dat het in veel mogelijk verspreiden van voorlichten prioriteit had. De noodzaak om burgers individueel te informeren over vertraging in het definitieve toekennen werd door Toeslagen als minder urgent gevoeld. Toeslagen wilde niet al te lang stilstaan bij wat er in het verleden was fout gegaan. I leverde Toeslagen vooruit naar de toekomst en wees op de verbeteringen in het proces die inmiddels weer gerealiseerd.

Voor het toeslagenjaar 2013 en latere jaren zal Toeslagen – bij overschrijding van de beslismijn om definitieve beschikken – de aanvragers een bericht van vertraging sturen en hierin mededelen wanneer hij de definitieve toekenning alsnog kan verwachten. De verwachting is dat Toeslagen aan 100.000 aanvragers 2013 zijn vertragingbericht zal moeten sturen.

4.4 Zorgen Nationale ombudsman

Burgers mogen verwachten dat de toeslagen binnen de daarvoor geldende termijnen definitief worden vastgesteld. Als Toeslagen de toelag niet binnen die termijn definitief kan vaststellen, moet Toeslagen de burger daarvoor tijdig en schriftelijk informeren en bovendien een redelijke termijn noemen waarbinnen de toekenning alsnog zal plaatsvinden.

Aan het eind van 2014 heeft Toeslagen het definitief toekennen over de toeslagen jaren 2011, 2012 en 2013 goeddeels op orde gekregen. Maar Toeslagen moet ook erkennen dat er in de loop van 2014 een aanzienlijke achterstand is geweest in het definitief toekennen over de jaren 2011 en 2012. Op ruim één miljoen aanvragen over deze twee jaren had Toeslagen in augustus 2014 nog steeds niet definitief beslist. Voor het jaar 2011 respectievelijk 2012 was daarmee de beslismijn met negen maanden respectievelijk zeven maanden overschreden. De ombudsman kan er geen bezorg voor opbrengen dat Toeslagen gedurende het jaar 2014 – ruim acht jaar na invoering van het toeslagensysteem – nog steeds het proces van definitieve toekennen niet op orde had. Het gaat hier om twee leeuwenverschuivingen en om een grote groep aanvragers, die lang heeft moeten wachten op de uiteindelijke beslissing.

Daarbij komt dat Toeslagen deze mensen niet heeft geïnformeerd over de vertragingen. Dat was in strijd met de wet en met de beroepskheid als er achterstanden ontstaan, behoort Toeslagen aanvragers daar uit eigen beweging over te informeren. Toeslagen

heeft er nu voor gekozen om deze burgers in het ongewisse te laten. Zo heeft een betrouwbare overheid zich niet te gedragen.

5. Behandeling van bezwaarschriften

5.1 De klachten

De Nationale ombudsman ontving regelmatig klachten van burgers die een bezwaarschrift hadden ingediend bij Toeslagen, maar hierop niet tijdig een beslissing ontvingen. Ook van verschillende advocaten en financiële dienstverleners ontving de Nationale ombudsman klachten over overschrijding van de behandelingstermijn van bezwaarschriften.

De bevindingen van de Eerste monitor 2014 zijn op dit punt opmerkelijk: 33% van de toeslaggerechtigden en 62% van de toeslagen-intermediairs vinden dat Toeslagen traag tot zeer traag beslist op bezwaarschriften.

Burgers die een bezwaarschrift indienen, al dan niet met de hulp van een intermediair, willen zo snel mogelijk maar in ieder geval binnen de geldende wettelijke termijn duidelijkheid krijgen. De heer Vidt¹⁰ was één van de mensen die bij de Nationale ombudsman klaagde over het uitblijven van een beslissing op zijn bezwaarschrift.

"Onderzoekslangzaam blijft beslissing op bezwaar uit"

Omdat de heer Vidt – volgens Toeslagen – ten onrechte enkele jaren kinderopvangtoeslag heeft ontvangen, heeft hij een beslagdrukt van zijn debetpost en euro opgeboord. Die schuld wordt verrekend met opende toeslagen. Door het geldedrukt al nu ontstaat, kan de heer Vidt zijn huureis zijn zorgreus niet meer betalen. Als het water hem en zijn gezin tot aan de knieën staat, zoekt hij contact met een advocaat. "Zijn leven stond op zijn kop."

De advocaat schrijft verschillende brieven aan Toeslagen met het verzoek de verlening stop te zetten en een persoonlijke betalingsregeling te treffen. Dit wordt door Toeslagen afgewezen. Hij gaat hiertegen in juni 2012 in beroep en omdat een beslissing op bezwaar uitblijft, stelt hij Toeslagen in gebreke. Omdat vervolgens de beslissing op bezwaar nog steeds uitblijft, klaagt de advocaat beroep aan bij de rechtbank. Toeslagen geeft tijdens de zitting bij de rechtbank toe dat er fouten zijn gemaakt, maar laat het daar verder bij. Als de rechtbank in oktober 2013 een dwangsom van € 100 per dag oplegt voor elke dag dat Toeslagen geen beslissing op het bezwaar neemt – met een maximum van € 15.000 – laat Toeslagen de termijn van 150 dagen nog eens verlengen. Nog steeds geen beslissing op bezwaar. Pas na instelling van de Nationale ombudsman aan Toeslagen in juni 2014 een beslissing op het bezwaarschrift. Het bezwaar werd goedgekeurd. Verloopt 23 maanden na ontvangst van het bezwaarschrift. Toeslagen heeft de dwangsom van € 15.000 vermindert en zijn beslagdrukt en de schuld voor het tweede halfjaar volledig gesteld, en dat de heer Vidt geen instellingsovereenkomst had. De advocaat: "Daar was deze dwangsom, na die jarenlange zorg, natuurlijk heel bij me."

De Nationale ombudsman heeft de klacht van de heer Vidt op 9 december 2014 gegrond verklaard (rapport 20140302).

¹⁰ Geïnterviewde naam

6.2 De behandeling van bezwaarschriften

In de wet¹⁷ is geregeld dat Toeslagen binnen zes weken na afloop van de bezwaartermijn voor de burger (ofwel binnen twaalf weken na de datum van de beschikking) moet beslissen op het bezwaarschrift. Deze termijn kan Toeslagen met zes weken verlengen (verdagen). Hiervan moet een schriftelijk bericht naar de burger worden gestuurd. Verder wordt z alleen mogelijk als de burger hierna toe komt.

In de zaak van de heer Vid bleek dat het Toeslagen niet kúte om tijdig te beslissen op het bezwaarschrift. Omdat ook andere naar de behandelingsduur van bezwaarschriften klagen, vroeg de Nationale ombudsman Toeslagen om een reactie.

6.3 Informatie van en over Toeslagen

Tijdigheid

Toeslagen liet de Nationale ombudsman weten dat in de periode van januari tot juli 2014 ongeveer 33.000 bezwaarschriften waren behandeld; hiervan was 92,7% tijdig afgehandeld. In het tweede halfjaar van 2014 handelde Toeslagen 44.600 bezwaarschriften af, waarvan 94,5% tijdig. Onder 'tijdig' wordt door Toeslagen verstaan: binnen de wettelijke termijn inclusief de mogelijkheid om de termijn met zes weken te verdagen. Toeslagen stelt zichzelf de norm om 95% - 100% van de bezwaarschriften tijdig af te handelen.

Er zijn Kamervragen gesteld over de tijdigheid en deze zijn in mei 2014 beantwoord.¹⁸ Op de vraag van de Tweede Kamer welke maatregelen werden genomen om de tijdigheid te verbeteren geeft Toeslagen aan dat zoveel mogelijk wordt gebeld bij bezwaar. Verder wordt het bezwaarproces teruggebracht van 13 locaties naar 4 locaties. En bij piekmomenten zet de Belastingdienst extra capaciteit in door ad hoc projectteams samen te stellen die de bezwaarschriften gaan behandelen.

Piekdrukke

Vanaf oktober 2013 kreeg Toeslagen het niet voor elkaar om (alle) bezwaarschriften tijdig af te handelen. Toeslagen gaf hiervoor als verklaring dat vanaf oktober 2013 het aantal bezwaarschriften fors was toegenomen en dat hierop invloeds was gezegd. De termijnen voor behandeling van bezwaren stonden onder druk, zo gaf Toeslagen aan. Voor het overschriden van de termijnen gaf Toeslagen als verklaring dat de omvang van bezwaren vaak niet gelijkmatig over het jaar is verdeeld, maar pieken vertoont na maasodiel uitgesaate beslissingen. Er zijn al het eerste halfjaar van 2014 ook veel meer bezwaarschriften (bijna het dubbele ten opzichte van het eerste halfjaar in 2013) ingediend; volgens Toeslagen omdat er veel meer de initievelo toekenningen zijn verstuurd.

¹⁷ Artikel 170 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁸ Brief van de voorzitter van de Tweede Kamer gedateerd 6 mei 2014 met kammer: DGB/2014/2701

dan het jaar daarvoor. Er bestaat nog een mismatch tussen de voornam, het aanbod en de beschikbare behandelcapaciteit verklaarde Toeslagen. Hierdoor ontstaat er een achterstand in de behandeling van bezwaarschriften.¹⁰

Immidiële heeft Toeslagen inlem de verdeling van de bezwaarschriften aangepast en hierdoor vervaadt Toeslagen dat de tijdigheid zal verbeteren. Toeslagen onderzoekt daarom ook of in de toekomst de verzending van beschikkingen meer kan worden gespreid zodat bezwaarschriften ook gespreid binnen komen. Daarbij heeft Toeslagen tegelijkertijd aangetekend dat de ruimte om spraking beperkt is. In veel gevallen mist Toeslagen zich immers tussen aan hinderende besleemingen.

Ook in de periode september tot en met november 2014 was er weer sprake van een zeer hoge inflam aan bezwaarschriften. In april en de laatste maanden afgegeven de initieie beschikkingen (gemiddeld 65% meer bezwaarschriften dan in de eerste drie maanden van 2014). Toeslagen zag zich genoodzaakt om de mogelijkheid van verdagen te gebruiken om deze piekdruk te het hoeft te bieden. Bij 58% van de in die periode inreedsnove bezwaarschriften is de behandeltermijn met zes weken vordard. De gemiddelde afhandelduur van bezwaren in deze periode was 16,6 weken na datum beschikking (wettelijk maximum is achtien weken).

Onbehandeld blijven van bezwaarschriften

Een andere reden voor niet (tijdig) behandelen van een bezwaarschrift kan zijn dat het stuk onbehandeld blijft. Alle bezwaarschriften worden gescand door het kantoor in Heeren en toebedeeld aan het kantoor dat het bezwaarschrift moet gaan behandelen. Wordt het bezwaarschrift aan het verkeerde kantoor toebedeeld dan moet dat kantoor ervoor zorgen dat het bezwaarschrift naar Heeren wordt teruggestuurd om opnieuw toebedeeld te worden. Wordt het niet naar Heeren teruggestuurd of een medewerker schat in onrechte in dat het bezwaarschrift al is afgehandeld (om welke reden dan ook), dan blijft het onbehandeld. De burger krijgt dan niks te horen op zijn bezwaarschrift.

Meer informatie nodig voor behandeling

Toeslagen liet de Nationale ombudsman weten dat ongeveer 80% van de bezwaren meer bewijsmateriaal behoeft voordat de beslissing op het bezwaar genomen kan worden. Er moet dus in veel zaken nog informatie opgestuurd worden door de burger waardoor vertraging in de ehandeling kan ontstaan.

Prioritering in behandeling van bezwaarschriften

Door middel van een nieuwe systeemapplicatie monitor Toeslagen sinds juli 2014 de voorraad bezwaarschriften en het daarbij op welke bezwaarschriften met prioriteit moeten worden behandeld. Als de besleedemijn dreigt te verstrijken of er een klacht is ingediend dan krijgt de afhandeling van deze bezwaarschriften prioriteit.

Uit als een burger Toeslagen in gebreke heeft gesteld en een dwangsom dreigt te moeten worden betaald, krijgt de behandeling van die zaak voorrang. Toeslagen liet de ombudsman weten dat alles op alles wordt gezet om in die gevallen alsnog zo snel

¹⁰ Hulpdesrapportage Januari – juli 2014 pagina 49

mogelijk te beslissen en zo te voorkomen dat er een dwangsom moet worden betaald.⁴⁰ Als er een uitspraak van een rechter ligt mer de opdracht binnen een bepaalde termijn een beslissing te nemen anders verbodt van een dwangsom dan wordt de uitspraak aan de [] van het betrokken Regionale Inzake Centrum (RIC) of Landelijke Inzake Centrum (LIC) gezonden. Deze moet er dan voor zorgen dat de zaak zo spoedig wordt afgehandeld. Als Toeslagen toch een dwangsom moet betalen dan betaalt Toeslagen deze uit of verreken deze met de openstaande achterstallige vorderingen. Toeslagen liet weten dat dit nauwelijks voorkomt. Hetwel het niet vaak voorkomt, dat iemand een beroep indient tegen het uitsluit van een beslissing op bezwaar, zorgt Toeslagen er in die gevallen voor dat een beslissing wordt genomen voordat de rechtbank uitspraak doet.

5.4 Zorgen Nationale ombudsman

Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat Toeslagen bezwaarschritten zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen de wettelijke termijn afhandelt. En als dit niet lukt moet de betrokken burger tijdig hiervan worden geïnformeerd. Toeslagen moet vervolgers alles op alles zetten om alsnog zo snel mogelijk te beslissen.

Wat opvalt aan de klachten over de behandelingsduur van bezwaarschritten is dat Toeslagen blijkbaar niet goed kan inspelen op piekdrukke als mensen massaal bezwaar aantekenen in reactie op door Toeslagen massaal verzonden beschikkingen. Eigenlijk zou Toeslagen erop moeten anticiperen dat er ook 'golven' aan bezwaarschritten terugkomen. Dit erkent Toeslagen wel, maar blijkbaar is Toeslagen (nog) niet in staat om een piek aan bezwaarschritten op te vangen zonder naar het middel van verdagen te grijpen en de maximale beslistermijn bijna ten volle te gebruiken.

Wat verder opvalt is dat het blijkbaar mogelijk is dat een bezwaarschrift na ontvangen en ingezond te zijn toch nog onbehandeld blijft. Uit de zaak van de heer Vid blijkt dat een medewerker vrij makkelijk over het hoofd kan zien dat een bezwaarschrift nog niet is behandeld. In zijn geval is tot twee keer toe een bezwaarschrift ten onrechte afgekeurd en is er niet meer op gereageerd. Toeslagen zou toch een garantie moeten kunnen bieden dat als een bezwaarschrift ontvangen is het niet meer uit het oog verloren raakt. De systemen waarmee Toeslagen werkt lijken dus een grote mate van kwetsbaarheid te hebben.

In die gevallen waarin niet tijdig op een bezwaarschrift beslist wordt, gaan de meeste burgers aan de beltrekken. Dat deed de vader van mevrouw Sam, maar toch duurde het een jaar voor op het bezwaar werd beslist. In de zaak van de heer Vid duurde het een jaar voor de burger nog meer actie kan ondernemen maar dat ook dit geen garantie is dat Toeslagen het bezwaarschrift alsnog snel oppakt. Zelfs na de uitspraak van de rechter, waarin

⁴⁰ Burgers kunnen Toeslagen bij het uitsluit van bepaalde beschikkingen in gebreke stellen. Als vervolgens een beslissing uitblijft heeft de burger soms recht op een dwangsom over iedere dag dat Toeslagen de termijn overschrijft.

Toeslagen werd veroordeeld tot het betalen van een dwangsom wegens termijnoverschrijding, werd deze zaak niet opgepakt. Dat is zorgelijk. Wat moet een burger nog meer doen om een beslissing op zijn bezwaarschrift te krijgen?

Wordt het algeheel wel opgepakt, dan krijg je de situatie dat ingeval iemand bij de rechter beroep instelt tegen het uitblijven van een beslissing op bezwaar, Toeslagen snel een beslissing neemt voordat de rechtbank uitspraak doet. Een vergelijkbare situatie doet zich voor als een burger een klacht indient of Toeslagen in gebreke stelt en Toeslagen een dwangsom krijgt te moeten betalen dan krijg je de afwezigheid van het bezwaarschrift prioriteit. Voordat krijg je ook als je als burger niet indient met een tweede verlenging van de behandeltermijn. Sommige burgers nemen risicovol 'gedingen' een stap naar de rechter te maken, een ingebrekestelling te versturen of een klacht in te dienen om een beslissing op hun bezwaarschrift te forceren. Dit is een niet te onderschatten extra belasting voor de burger, die al genoeg aan zijn hoofd heeft. De burger wil gewoon op tijd een beslissing op zijn bezwaarschrift. Daarbij komt dat de burger die niet zo assertief of kundig is om Toeslagen in gebreke te stellen, is bang om aan of een klacht in te dienen een prioriteitsbehandeling krijgt en maar lijkt te moeten afwachten of het goed komt.

Toeslagen heeft de Nationale ombudsmen laten weten er alles aan te doen om de gestelde norm voor tijdige behandeling (95-100% van de gevallen binnen de wettelijke termijnen) te halen en hiervoor maatregelen te treffen door bijvoorbeeld ed hoc projectteams in te stellen, de verdeling van te behandelen bezwaarschriften over de organisatie te monitoren en hierop te sturen. De Nationale ombudsmen blijft zich echter afvragen of het wel behoorlijk is dat Toeslagen deze termijnen bijna ten volle benut. Het belang van de burger – vooral als deze wacht op toekenning van zijn toeslagenaanvraag – moet hierin zwaarder gaan meewegen. Die burger kan immers financieel onveilig of anderszins getroffen worden als de behandeling van zijn bezwaar de volle schillen weken (inclusief verdaging) duurt.

6. Behandeling van klachten en niet nakomen van toezeggingen

6.1 De klachten

De Nationale ombudsman ontving met grote regelmaat klachten van mensen die van Toeslagen een schade in de vorm van een betaling, een heffing of een schenking op een vraag verwachten, maar dat niet krijgen. Over het uithalen van die middelen denken zij een klacht in bij Toeslagen, krijgen vervolgens een toezegging over de afhandeling van die klacht, maar die toezegging kwam Toeslagen vervolgens niet na. Dit heeft vaak tot mevrouw De Jager⁴¹.

"Forsse huurrentemiddelen door uitblijven toeslagen"

Alleen maar uitblijft mevrouw De Jager betaald. In november 2013 heeft ze een ander reizenbureau maar door vrees te voortaan haar betaald wil ontvangen. De vrees van Toeslagen start haar bericht dat dit akkoord is. In december 2013 heeft mevrouw De Jager een verwijzd bedrag door voor de kosten kinderopvang. Toeslagen moet dit eerst controleren en betaalt, tot er duidelijkheid is alle betaalden vooraf, niet uit. Mevrouw De Jager heeft meermalen met Toeslagen en legt de toezegging dat de betaalden op 20 januari 2014 uitbetaald zullen worden. Op de datum, het ze niet op naar rekening, dat ze het opreken. Het krijgt ze te horen dat de verwerking nog wel eens acht weken van duren. Het gaat om forse bedragen, per maand ruim € 1000. "Voor mijn twee kinderen, dat ik geen gastouder. Als ik het niet betaald, had zij geen geld. Dus die betaalden heb ik toch maar steeds gedaan." Betaling van de huur had ze even zitten. De woningopstap heeft aanvankelijk betaald voor haar huur, maar als het te lang duurt dreigt uitbetaling. "Daar versta ik het mislaten komen, dat ik heb de huur opgezegd en ben geen mevrouw bij familie. Dat is heel ingrijpend."

Mevrouw De Jager krijgt wel bedragen afgekeurd, maar die zijn dan weer te laag, en vaak te laat. Inmiddels zit het weer goed te gaan met de uitbetaling van de betaalden. Maar ik ben ontzettend bang dat ik grote bedragen moet terugbetalen. Mevrouw De Jager heeft inmiddels zo vaak met Toeslagen gehad dat ze haar Burgerrekennummer uit haar hoofd kent. Maar dan standaardten men leven naar betaalden moet op. "Ze zeggen dan 'U moet binnen drie dagen terugbetaald', maar dat gebeurt nooit. Ik kan niet verder kijken in het systeem, dan moet u zelf die en de afsluit hebben, maar daar is nu niemand aanwezig." Die mensen moeten dat bij elkaar zeggen, maar het betaalt wel. De Nationale ombudsman heeft meer voor elkaar. "Dat is fijn, ook voor mij, maar ik vind het schrik om de vraag. Ze kunnen mij toch wel rechtvaardig te verdedigen."

De klacht van mevrouw De Jager heeft de Nationale ombudsman op 3 december 2014 gegrond verklaard (rapport 2014/484).

⁴¹ Gefingeerde naam

6.2 Informatie van en over Toeslagen

In de wet is gesteld dat een klacht door een overheidinstantie binnen zes weken afgehandeld moet worden. De afhandeling van de klacht kan door de overheidinstantie voor ten hoogste vier weken worden verslagen; de klager moet hiervan schriftelijk op de hoogte worden gesteld.⁴²

Tijdschaal

Toeslagen heeft zichzelf de norm dat 90% - 100% van de klachten tijdig afgehandeld moet worden.⁴³ Onder tijdig verstaat Toeslagen binnen de wettelijke termijnen inclusief verdelingen. Dit betekent in de praktijk dat een klacht volgens Toeslagen in ieder geval binnen tien weken na ontvangst afgehandeld moet zijn.

Her persentase tijdige afhandeling van klachten was in 2014 is 95%. Toeslagen liet weten dat de klachten over de introductie van de één-bankrekeningnummer-maatregel worden behandeld door de Centrale Administratie van de Belastingdienst en niet door Toeslagen zelf.⁴⁴

In 2014 ontving Toeslagen 5.000 klachten. Dit was een stijging van 48% ten opzichte van 2013 en het hoogst aantal klachten sinds 2008. Toeslagen verklaart deze stijging uit het toegenomen aantal beschikkingen (25,3 miljoen ofwel 24% meer dan in 2014) en uit de invoering van het verscherpt toezicht. De Belastingdienst heeft in 2014 extra capaciteit ingezet om de voorraad klachten weg te werken.

De toedeling van klachten

Als een burger een klacht indient bij Toeslagen dan wordt de klacht door het kantoor in Heerlen ingeboekt in het systeem en vervolgens toegevoegd aan het bij de klacht betrokken kantoor. Indien de klacht naar het verkeerde kantoor wordt gestuurd, wordt deze via het e-mailregistratiesysteem⁴⁵ overgedragen naar een ander dienstonderdeel. Het systeem signaleert niet-toegewezen klachten en het systeem attendeert op (dreigende) overschrijdingen van de behandeltermijn.

Onbehandelbare klachten

Een klacht kan onbehandeld blijven als het stuk naar het verkeerde kantoor is gestuurd en het niet naar het juiste kantoor wordt doorgestuurd. Een andere oorzaak voor het onbehandeld blijven kan zijn dat een medewerker het stuk verkeerd beoordeelt en de

⁴² Artikel 9:11 | Algemene wet bestuursrecht.

⁴³ Het Jaarverslag 2014 – december 2013 pagina 22.

⁴⁴ Uit de tekst op pagina 46 van de Het Jaarverslag 2014 – januari 2014 blijkt dat de klachten over de invoering van de één-bankrekeningnummer-maatregel ook de verkeerde kantoren (Toeslagen) raken. Deze klachten zijn niet meegemeld bij het bepalen van het perscentage van 95%. De ombudsman gaat ervan uit dat als deze klachten wel zouden zijn meegemeld het perscentage van tijdige behandeling van klachten lager zou zijn uitgevallen.

⁴⁵ Klachtenbehandeling Burgers en Bedrijven (KBB)

klacht in het systeem ten onrechte afboekt. Als een klacht niet in behandeling wordt genomen dan kan dit alleen verklaard worden door kennelijke misverstanden of fouten in het verwerkingsproces, zo het Toeslagen weten.

Wanneer is een Klacht afgehandeld?

Een klacht wordt door Toeslagen als afgehandeld beschouwd als deze meêren opgelost kan worden, maar ook als er een oplossing in het voorzicht is geseid. Dat kan inhouden dat opdrachten uitgesteld zijn voor handmatige of geautomatiseerde verwerking op een later moment. De klacht wordt dan als 'bevestig' gemeld en kan definitief afgeboekt als deze is uitgevoerd.

Toezeggingen

Medewerkers mogen alleen toezeggingen doen waarvan (vrijwel) zeker is dat deze nagekomen zullen worden. Indien er een specifieke handeling door een andere stelling noodzakelijk is, zoals het doen van een spreadsheet, wordt pas een toezegging gedaan als de desbetreffende afdeling heeft aangegeven deze handeling te zullen uitvoeren. Het kan echter door onvoorziene omstandigheden gebeuren dat de belofte actie (bijvoorbeeld een betaling) niet op het afgesproken moment kan plaatsvinden. Dit is soms onvermijdelijk, maar het leidt er natuurlijk wel toe dat de burger constateert dat aan zijn klacht (niet) niet tegemoet is gekomen. Klachtbehandelaars zijn zich hier steeds meer van bewust en maken bij het doen van toezeggingen een voorbehoud of doen geen harde toezeggingen meer, zo het Toeslagen weten.

Controle op nakomen toezeggingen

Toeslagen erkende dat het begin 2014 de controle op de uitvoering van vervolgopdrachten (na klachtbehandeling) teveel afhankelijk was van de oplettendheid van klachtbehandelaars. Daarom bevat het systeem sindsdien een betalingsfunctie, met behulp waarvan de klachtbehandelaar controleert of de opdracht is uitgevoerd. Indien de opdracht niet is uitgevoerd herleeft de klachtbehandeling. De klachtbehandelaar informeert de burger hierover en asendeert de zaak in zijn agenda. Hierdoor houdt de klachtbehandelaar zicht op het klachtproces. De klacht wordt door de klachtbehandelaar pas uit zijn agenda gehaald als de toezegging daadwerkelijk is nagekomen.

Voor de controle op de behandeling van klachten over invordering is in 2013 het Bureau Nabewerping en Klachten (BUNAK) opgericht, dat controleert of de herstelacties zijn uitgevoerd. BUNAK controleert dit alleen bij klachten over invordering.

6.3 Zorgen Nationale ombudsman

Burgers moeten op Toeslagen kunnen vertrouwen. Dit houdt onder andere in dat Toeslagen bij de behandeling van klachten nakomt wat hij toezegt. Als burgers een reactie van Toeslagen verwachten en deze blijft uit dan dienen ze op enig moment een klacht in. Uit de klachten die de Nationale ombudsman afgelopen jaar ontving, blijkt dat het indertien van een klacht bij Toeslagen niet automatisch betekent dat de burger alsnog snel zijn reactie of zijn betaling krijgt. Ondanks de toezeggingen die Toeslagen doet. Ook signaleren de ombudsman dat burgers lang niet altijd worden geïnformeerd als de

uitvoering van een toezegging langer duurt of de toezegging niet nagekomen kan worden.

De Nationale ombudsman heeft er geen begrip voor dat een organisatie toezeggingen doet aan burgers en deze vervolgens niet nakomt. Het kan natuurlijk een keer voorkomen, maar het meerdere keren niet nakomen van toezeggingen zoals mevrouw De Jager en vele anderen overkwam, is niet te rechtvaardigen. De reactie van Toeslagen dat klachtbehandelaars na een verzoek om een vergoeding van de schade van toezeggingen af geen herbevestiging meer doen, is een negatieve ontwikkeling en niet de gewenste oplossing. Toeslagen behoort zijn organisatie zo in te richten dat een klachtbehandelaar of andere medewerker een toezegging kan doen die, behoudens bijzondere omstandigheden, nagekomen wordt. En indien de toezegging niet meteen nagekomen kan worden, moet de betrokken burger daarover (tijdig) geïnformeerd worden.

Met de bevoegdheidsfunctie voor klachtbehandelaars in het systeem is de controle op nakomen van toezeggingen na klachtbehandeling hopelijk verbeterd. De ombudsman ziet dit als een winstpunt.

Maar hier past ook een aantekening: deze wijze van monitoren is een technische stap voorwaarts maar garandeert nog niet dat Toeslagen alle cedante toezeggingen vanaf nu gaat nakomen. De tijd zal uitwijzen of dit de oplossing is voor de klachten over het uitblijven van reacties en acties van Toeslagen.

Het indienen van een klacht is voor veel mensen een laatste redmiddel voor een probleem dat zich vaak al langere tijd 'voortelept'. Het indienen van een klacht is een serieus signaal op basis waarvan Toeslagen moet nagaan wat er aan de hand is en of een (praktische) oplossing mogelijk is. De burger mag niet de dupe worden van de complexiteit en de beperkingen van de systemen en de organisatie.

In de zaak van mevrouw De Jager was dit wel het geval: een handmatige betaling om haar uit de brand te helpen bleek tot langdurige onduidelijkheid en meerdere niet nagekomen toezeggingen te leiden. Omdat die handmatige oplossing voor allerlei risico's met zich meekracht voor het verdere verloop van het geautomatiseerde proces. Wie durft dan nog een toezegging te doen?

Het is funest voor het vertrouwen van een burger in Toeslagen als een toezegging niet wordt nagekomen. Het gaat het om de belanden van mensen, geld waar mensen (in principe) recht op hebben en dat zij hard nodig hebben om de huur, de zorgpremie en de kinderopvang mee te betalen. Dan kan een organisatie als Toeslagen niet voldaan met toezeggingen die niet worden nagekomen of klachtbehandelaars die ervoor kiezen dat maar geen toezeggingen meer te doen.

7. Behandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en verzoeken om toepassing beslagvrije voet

7.1 Inleiding

De toeslagen vormen bij vnsrecht inbegreep en uitgesloten. Als blijkt dat een te hoog vnsrecht is uitbetaald, wordt de Toeslagen die ten onrechte uitbetaald zijn terugbetaald. Een burger moet zijn toeslagschuld binnen een periode van 24 maanden betalen.⁴⁶ Hij kan Toeslagen niet verminderen om de toeslagschuld te verminderen met zijn lopende toeslagen. Per maand wordt dan 1/24 deel van de hele toeslagschuld met zijn lopende toeslag(en) verrekend.⁴⁷

Persoonlijke betalingsregeling

Als de burger onvoldoende betalingscapaciteit heeft om de hele toeslagschuld binnen 24 maanden terug te betalen kan hij verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling. Toeslagen betaalt dan hoeveel hij gedurende 24 maanden op de schuld kan aflossen.⁴⁸ Als er helemaal geen betalingscapaciteit is, stelt Toeslagen de schuld - direct of na maximaal twee jaar en onder voorwaarden - buiten invordering.⁴⁹ Als de burger voldoende betalingscapaciteit heeft of de schuld is ontstaan door opzet of grove schuld, dan wijst Toeslagen het verzoek af. In dat geval wordt alsnog maandelijks een standeantbedrag (1/24 deel van de totale schuld) ingehouden op de lopende toeslagen. Als iemand een hoge toeslagschuld heeft dan kan dit maandbedrag hoog uitvallen en te honderden euro's per maand is geen uitzondering. Op een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling moet Toeslagen binnen acht weken beslissen, conform de Algemene wet bestuursrecht.⁵⁰ Zolang het verzoek bij Toeslagen in behandeling is, wordt uitstel van betaling verleend aan de burger en wordt de verrekening tijdelijk stopgezet.

Toepassing beslagvrije voet

Als de burger door de maandelijks verrekening onder het voor hem geldende bestaanminimum terecht komt kan hij Toeslagen verzoeken de voor hem geldende beslagvrije voet te berekenen. Met deze berekening wordt bepaald welk bedrag maandelijks met de lopende toeslagen kan worden verrekend. De beslissing loopt door in het volgende toeslagjaar, totdat Toeslagen optekent de financiële omstandigheden. Toeslag: Het bestaanminimum van de burger wordt hierna geïndexeerd. Deze regeling loopt voor onbepaalde tijd door tot de toeslagschuld geheel

⁴⁶ Met een minimum van € 20 per maand. Zie verder artikel 19 / Leidschad Invordering 2008

⁴⁷ Artikel 13 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awr) en artikel 17, lid 1, sub 1, Leidschad Invordering Awr

⁴⁸ Artikel 13, Uitvoeringsregeling Invordering 1990 en artikel 17, lid 1, sub 1, Leidschad Invordering 2008

⁴⁹ In de buitenvervalsingstelling worden eenmalige uitbetalingen van toeslag of inkomensbijstand nog drie maanden verspreid met het restant van de toeslag

⁵⁰ Artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht

is effectloos. Euiten invorderingstelling na een bepaalde periode is hier dan ook niet aan de orde.

Toeslagen moet gerekend vanaf het moment waarop alle benodigde informatie beschikbaar is. Binnen zes weken op het verzoek besleuten. Deze termijn is niet wettelijk vastgelegd, maar er is door Toeslagen sanctie bij de wettelijke termijn voor behandeling van bezwaarschriften. Tijdens de behandeling van het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet wordt geen afstel van betaling vereend; de maandelijkse verrekening (of terugbetalingsverplichting) loopt gewoon door. Als Toeslagen het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet afwijst, dan wordt alsnog maandelijks een standaardbedrag (1/124 deel van de totale schuld) ingehouden op de lopende toeslagen.

7.2 De klachten

De Nationale ombudsman heeft in de periode van eind 2013 tot en met eind 2014 tientallen klachten ontvangen van burgers die niet binnen de daarvoor geldende termijnen een reactie op hun verzoek ontvingen. De meeste klachten gingen over de behandeling van verzoeken om toepassing van de beslagvrije voet. Intermediairs, zoals sociaal raadslieden¹¹ en bevindvoerders, beklaagden zich er regelmatig over dat verzoeken meerdere keren moesten worden ingediend, omdat de eerder toegezonden stukken zoek waren geraakt. Ook klaagden veler over de maandenlange behandeling en de trage uitbetaling van teveel ingehouden bedragen.

Maar ook ontving de ombudsmen signalen dat verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling traag afgehandeld werden. Er was een mevrouw die haar verzoek eind juli 2014 had ingediend en daarop eind november nog geen beslissing had ontvangen. Toen de Nationale ombudsman aandrong op spoedige behandeling antwoordde een medewerker van Toeslagen begin december (vier maanden na indiening van het verzoek):

"Ik heb van u een interventie ontvangen inzake mevrouw X betreffende de verlening van haar verzoek om een persoonlijke betalingsregeling. Ik heb uiteindelijk de leidinggevende bereid gevonden deze aanvraag met spoed te laten behandelen. Ik weet al een week dat het verzoek ontvangen is, maar er ligt een flinke stapel van deze verzoeken en in veel gevallen is de situatie even penibel als die van mevrouw X. In principe worden de verzoeken dus ook vanaf datum van ontvangst in behandeling genomen."

Ook de verzoeken van de heer Michiel¹² werden niet of traag afgehandeld door Toeslagen.

¹¹ Zie ook pagina 33 van het rapport Belastingsdienst, een bron van armoede, gepubliceerd op 1 december 2014 door de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden/MQ-netwerk.

¹² Gefingeerde naam.

"Nog meer financiële problemen door uitblijven Toeslagen"

Langs tijd is de heer Michéleze geïnteracteerd en de meeste geïnteracteerd. Daarom heeft hij nu schulden, waaronder een toeslagenschuld. Zijn bevoegdverder is getuigt met betrekking tot de rekening welke met de financiële situatie die de heer Michéleze per maand overlooft. De toeslagen worden echter schuldig vermeld waardoor er geen rekening meer wordt gegeven aan schulden als te betalen. Het bedrag dat overlooft op deze manier, komt niet meer de toeslaggever uit. "Daarom kan je niet van betalen, laat staan dat je er je hele van kunt betalen."

"Toen de heer Michéleze in september 2011 bij een aanklacht, verzoekt hij dat zijn schulden niet afgevoerd worden worden." verzoekt de bevoegdverder. "Hoezo in werke het mogelijk met zijn schulden niet maar de aflossingsregeling van veel te doordelen." Om die reden de bevoegdverder een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling in. De ontvangst van het verzoek werd door Toeslagen bevestigd, maar verder bleef het stil. Om dat de financiële situatie van de heer Michéleze steeds slechter werd, verzoekt de bevoegdverder om bevestiging van de bevoegdverder. Om hiervan de ontvangst van het verzoek bevestigd, maar verder geïnteracteerd of niet. Na de bevestiging van de bevoegdverder en op zeker moment heeft de heer Michéleze een schuld opgebouwd van 27.000 euro. De heer Michéleze raakt het vertrouwen in een goede uitkomst kwijt.

De heer Michéleze kijkt op andere dossiers waar de bevoegdverder zich voor inzet. Het is al tijd schrijvend als een end alle toeslagen in sloopt. Toeslagen zou niet zomaar worden beginnen met verrekenen maar meer moeten kijken naar andere financiële beperkingen. In december bepaalt Toeslagen afwijking voor een heel jaar de betalingsregeling. Voor sommige mensen betekent dat dat ze in januari al moeten gaan met krijgen omdat de toeslagen voor ze recht op hebben, vermindert worden met schulden."

De Nationale ombudsman zal bij twee keer toe een minvervalst, eerst om te zorgen dat het verzoek om toelating van de bevoegdverder wordt behandeld. Dit heeft anders en leidt tot een terugbetaling van twee ingehouden toeslagen aan de heer Michéleze. Verderop is nog een minvervalst nodig om ook een reactie te krijgen van Toeslagen op het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling. Ook dit heeft anders, want de conclusie is dat de heer Michéleze eigenlijk helemaal geen betalingsvervalst heeft en de bevoegdverder worden buiten inbrenging gesteld. De heer Michéleze krijgt zelfs het restant van de twee ingehouden toeslagen teruggevoerd. Dit is goed nieuws voor de heer Michéleze. De aflossing van alle schulden daartoe nog lang, maar gezien de financiële mogelijkheden van de heer Michéleze zal het lukken om uiteindelijk volledig procent als te betalen. De bevoegdverder: "Er zit nu beweging in. Over een paar jaar is de schuld van de heer Michéleze afbetaald."

De Nationale ombudsman heeft de klacht van de heer Michéleze op 12 december 2014 gegrond verklaard (rapport 2014/010).

7.3 Informatie van en over Toeslagen

Achterstand in 2012

Medio 2012 was er sprake van een grote achterstand bij het behandelen van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en om toepassing van de beslagwijze voet. Bij brief van 10 september 2012 heeft de Nationale ombudsman aandacht gevraagd voor het vraag behandelen van deze verzoeken. De gemiddelde behandelingstijd was vier tot zes maanden en de verwerking liep daar gestuurd de behandeling van de verzoeken. De financiële achterstanden heeft de Tweede Kamer op 25 oktober 2012 laten weten dat er meer personeel zou worden ingezet om de verzoeken te behandelen.¹² Daarna werd de achterstand in december 2012 ingehaald. Dat ze sinds eind 2012 weer klachten over de overschrijding van de beslistermijnen zijn, betekent dat opnieuw aandacht moet worden besteed aan de oorzaak van die termijnoverschrijdingen, zo gaf Toeslagen aan in reactie op zo constatering.

Behandeling van verzoeken om persoonlijke betalingsregeling

Alle verzoeken om persoonlijke betalingsregeling worden sinds eind 2012 via één postbusnummer inkomend bij het kantoor van Toeslagen in Heerlen. Daar worden de verzoeken cederd streed en oesand om vervolgens te worden toegevoerd aan een behandelbaar.

Bij de beoordeling van een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling wordt gekeken naar de financiële omstandigheden van de aanvrager en zijn gezin. Volgens Toeslagen wordt ongeveer 50% van de verzoeken geheel of gedeeltelijk gehonoreerd.

Toeslagen liet weten dat 94,6% van de verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling binnen de geldende termijn wordt afgehandeld. In de meeste gevallen wordt de overschrijding van de termijn veroorzaakt door de burger die zijn stukken en/of zijn gegevens niet of te laat instuurt. Overschrijding van de termijn kan ook worden veroorzaakt doordat bepaalde verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling door Toeslagen naar de Belastingdienst moeten worden doorgestuurd (als er bijvoorbeeld sprake is van bewindvoering bij de burger). Als het verzoek een brief is ingediend, en niet via het standaardformulier, kan dit ook tot vertraging in de behandeling leiden.

Normaal gesproken krijgt de burger binnen twee weken een beschikking of wordt binnen twee weken (telefonisch of schriftelijk) contact opgenomen om nadere informatie in te winnen. In het laatste geval zou dan uiterlijk, binnen zes weken na ontvangst van het verzoek, een beslissing de deur uit moeten gaan. Toeslagen merkte op dat bij verzoeken die betrekking hebben op de kinderopvangtoeslag veel meer informatie ingezonden moet worden dan bij huur- en zorgtoeslag. Daarnaast kan de behandeling meer tijd in beslag nemen met kans op overschrijding van de beslistermijn.

¹² Brief Staatssecretaris van Financiën aan Voorzitter van de TK van 25 oktober 2012 (paragraaf DGB2012-0142, IJ).

Behandeling van verzoeken om toepassing beslagvrije voet

Een verzoek om toepassing van de beslagvrije voet kon tot 1 januari 2015 alleen ingediend worden bij verrekening van de huur of zorgtoeslag. Vanaf deze datum kan men een dergelijk verzoek ook indienen als het kindgeboortebudget wordt verrekend.

Van de verzoeken om toepassing van de beslagvrije voet wordt 96,6% binnen de termijn van zes weken afgehandeld, zo liet Toeslagen weten. In 2013 was het percentage verminderd dat buiten de nesteltermijn werd afgehandeld een stuk lager. Sinds begin 2014 heeft het proces volgens Toeslagen deels beter te lopen en dit komt mede voort uit de opscheping van het Landelijke Incasso Centrum (LIC), waaronder Invoerdien Toeslagen komt te vallen. Verminderd om toepassing van de beslagvrije voet (meer en/of om een persoonlijke betalingsregeling) worden nu steeds meer centraal afgehandeld. Het LIC heeft ook een waarborg in het systeem ingebouwd om te zorgen dat deze verzoeken niet onbehandeld blijven. Deze waarborg was er tot voor kort niet. Van de ingediende verzoeken om toepassing beslagvrije voet wordt circa 50% gehonoreerd, zo liet Toeslagen weten. Gehonoreerd zijn zaken die in die gevallen de verrekening werd gematigd of geheel werd oorgeschied.

Tijdens de behandeling van het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet blijft de verrekening dieropen. Op het verzoek van de ombudsman om uitstel van betaling te verlenen zoals het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet nog in behandeling is, liet Toeslagen weten dit niet te zullen doen. Het handmatig invoeren van een tijdelijke correctie in de verschillende systemen van Toeslagen én van de andere onderdelen van de Beslissingdienst is volgens Toeslagen erg arbeidsintensief en het vergroot de kans op fouten. Het is daarom niet wenselijk om het proces van verrekening in die fase stop te zetten.

Op de vraag van de ombudsman waarom die systeemtechnische problemen zwaarder wegen dan het verlenen van uitstel antwoorde Toeslagen dat deze doelgroep onverzekelijk laat aan de bel heeft getrokken. Bij een verzoek om toepassing van de beslagvrije voet is er al sprake van een lopende dwangverrekening. Betrokkenen hebben tot het moment van hun verzoek niet gemaakte op eerdere (aanmanings)brieven. Toeslagen wil burgers, die meerdere keren hebben laten voorbijgaan om een betalingsregeling te treffen, niet belonen met uitstel van betaling. Bovendien is Toeslagen van mening dat de meeste verzoeken - mits correct aangeleverd door de burger - binnen zes weken worden afgehandeld. Als het verzoek wordt gehonoreerd wordt gedurende de hoogstens één maand ten onrechte toeslagen verrekend. Da overast die burgers hiervan onderhanden weet niet op te leggen. De risico's van het onderbreken van het geautomatiseerde proces.

Als de burger een verzoek correct aanlevert, wordt dit gewoon binnen zes weken behandeld. Mensen hebben in dat geval dus eigenlijk slechts een periode van zes weken te overbruggen waarin geen uitstel wordt verleend. Uitzonderlijk kan het wel niet terugvrijende kracht gecorrigeerd worden.

7.4 Zorgen Nationale ombudsmen

De burger mag van Toeslagen verwachten dat verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en verzoeken om toepassing beslagvrije voet zo snel mogelijk worden behandeld en in ieder geval binnen de geldende termijnen. In 2013 zijn door de toenmalige staatssecretaris van Financiën maatregelen genomen om de achterstand in behandeling van deze verzoeken weg te werken. Die achterstand is toentertijd ingehaald en nu de instaatste van de ombudsmen naar tevreden.

Uit de reacties van Toeslagen maakt de Nationale ombudsman op dat Toeslagen er veel aan doet om tijdige behandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling of toepassing van de beslagvrije voet te waarborgen. Maar het instellen van het IIC, de organisatie en monitoring verbeterd waardeverzoeken niet meer onbehandeld zouden moeten blijven, aldus Toeslagen. Uit de reactie van Toeslagen blijkt in ieder geval dat tijdige behandeling staat of valt met de ontvangst en correcte registratie van het verzoek in het systeem. Als het verzoek geregistreerd staat dan zou uitstel van betaling (bij het verzoek om persoonlijke betalingsregeling) en tijdige afhandeling (bij beide verzoeken) min of meer gegarandeerd moeten zijn.

Toeslagen is bezig met allerlei verbeteringen en de zaak van de heer Michielis is van voor die datum, toch blijft de Nationale ombudsmen zorgen houden. Tot eind 2014 ontving de ombudsman signalen van burgers en intermediairs die klagen over het uitblijven van een beslissing op verzoeken om persoonlijke betalingsregeling of toepassing beslagvrije voet. De Nationale ombudsman zette in die zaken interventies uit bij Toeslagen om de verzoeken alsnog behandeld te krijgen. Hoeveel Toeslagen qua percentages goed scoort op tijdige afhandeling van deze verzoeken, vertegenwoordigt de realiteit nog een aanzienlijke groep huishoudens van wie de verzoeken niet tijdig worden afgehandeld.

Blijkens de klachten die de Nationale ombudsmen ontvangt, gaat het hier niet uitsluitend om aanvragers die zelf verzoeken om informatie aan Toeslagen te verstrekken. Wat is dan de oorzaak dat in deze gevallen niet tijdig wordt beslist? Blijven er dan toch verzoeken onbehandeld in de systemen van Toeslagen of zijn er nog steeds of opnieuw achterstanden?