de Nationale ombudsman





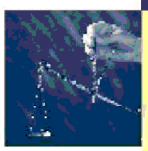


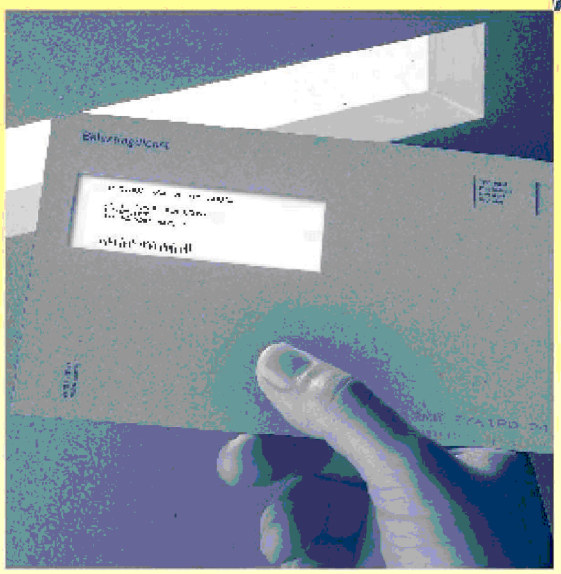
# Van aanslag naar toeslag

Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst





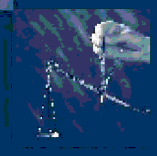





12 december 2006
2006/395



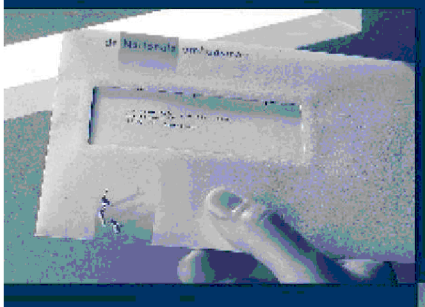

anabank.elijk

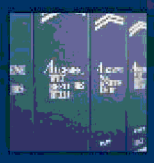














de Nationale ombudsman

# Van aanslag naar toeslag

## Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst

Onderzoek uit eigen beweging op grond van artikel 9:26 Algemene wet bestuursrecht naar de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag heeft uitgevoerd.

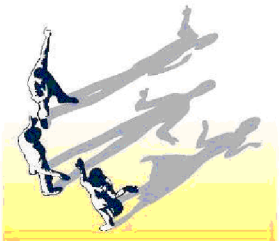
**Verantwoordelijk bestuursorgaan**

de minister van Financiën

**Onderzoekers**

Cluster Belastingen

Rapportnummer 2006/395
Dossiernummer 2006.01347
12 december 2006



## Samenvatting en conclusie

### *Inleiding*

Op 1 september 2005 is de Wet op de zorgtoeslag en op 1 januari 2006 de Wet op de huurtoeslag in werking getreden.

De zorgtoeslag werd ingevoerd in verband met de invoering van het nieuwe stelsel van zorgverzekeringen. De huurtoeslag kwam in de plaats van de huursubsidie.

Vooral de verandering in het stelsel van zorgverzekeringen kon voor de burger, al naar gelang zijn omstandigheden financiële consequenties hebben. Voor degenen die tot 1 januari 2006 verzekerd waren bij een ziekenfonds gold dat zij vanaf 1 januari 2006 voor hun ziektekostenverzekering meer premie zouden moeten gaan betalen. De zorgtoeslag diende ter compensatie van deze hogere last. Het was daarom van groot belang dat de zorgtoeslag tijdig zou worden uitbetaald.

Voor de huurders van een woning die recht hadden op huursubsidie was van belang dat er geen onderbreking zou plaatsvinden in de maandelijkse betalingen van eerst huursubsidie en daarna huurtoeslag.

De Belastingdienst is belast met de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag. De uitvoering is gelegd in handen van een nieuw organisatieonderdeel van de Belastingdienst, de Belastingdienst/Toeslagen, met 934 medewerkers (op 1 oktober 2006). Aan de start van de nieuwe werkzaamheden ging een complex en omvangrijk voorbereidingstraject vooraf dat in relatief korte tijd moest leiden tot een organisatie die een grote hoeveelheid aanvragen zou kunnen verzenden, ontvangen en verwerken, zodanig dat alle toeslaggerechtigden nog vóór 1 januari 2006 de eerste toeslagbetaling zouden ontvangen. Voor de burger was van belang dat de betaling op tijd zou plaatsvinden.

### *Aanleiding onderzoek*

Vanaf het moment dat de Belastingdienst/Toeslagen begon met de verzending van de ongeveer 6 miljoen aanvraagformulieren voor de huur- en/of zorgtoeslag, in september 2005, ontving de Nationale ombudsman een groeiende stroom klachten. Tot 27 september 2006 waren dat 1.058 klachten over de huur- en zorgtoeslag. Daarnaast nam ook het aantal burgers dat telefonisch contact zocht met de Nationale ombudsman naar aanleiding van het optreden van de Belastingdienst sterk toe. De klachten kwamen in eerste instantie van burgers die geen aanvraagformulier hadden ontvangen en veranderden met het vorderen van de werkzaamheden door de Belastingdienst van karakter: het teruggezonden formulier was niet door de Belastingdienst ontvangen of was zoek, de Belastingdienst adviseerde om een nieuw formulier in te zenden waardoor tijdige betaling niet meer was gegarandeerd, de betaling bleef uit of was niet op het juiste bedrag vastgesteld, doorgegeven wijzigingen werden niet verwerkt, op klachten en bezwaarschriften werd niet of pas na lange tijd gereageerd. De aanhoudende stroom klachten vormde de eerste aanleiding tot het instellen van dit onderzoek uit eigen beweging.



1893996 00446

De tweede aanleiding was de constatering van de Nationale ombudsman dat de Belastingdienst/Toeslagen de afspraken niet nakwam die waren gemaakt over de behandeling van de ontvangen klachten door de Belastingdienst/Toeslagen.

### *Gevolgen voor de burger*

Veel klachten maakten melding van de soms ernstige financiële problemen als gevolg van het uitblijven van een tijdige betaling.

Ook kwam naar voren dat veel burgers in onzekerheid verkeerden over de status van hun aanvraag voor een of meer toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen was niet in staat vragen daarover adequaat te beantwoorden. Veelal werd geantwoord dat de aanvraag niet was ontvangen, zoek was of niet kon worden getraceerd. Vaak werd geadviseerd een nieuwe aanvraag in te dienen met als gevolg dat de garantie op een tijdige betaling kwam te vervallen. Ook ontstond onzekerheid doordat de Belastingdienst/Toeslagen niet of te laat reageerde op klachten.

Van de bij de Belastingdienst ingediende aanvraagformulieren bleek in december 2005 een aantal van 940.000, dat is ruim 16% van het verzonden aantal aanvraagformulieren, niet verwerkbaar te zijn. Dit aantal was veel groter dan het vooraf geschatte aantal van 500.000. Om in de 940.000 gevallen toch voor 1 januari 2006 een betaling te kunnen doen, heeft de Belastingdienst in december 2005 besloten een (zo nauwkeurig mogelijk) geschat voorschot vast te stellen. Niettemin bleek in 290.000 gevallen het voorschot tot een te hoog bedrag te zijn geschat. In 170.000 gevallen leidde dit tot een daadwerkelijke verplichting om terug te betalen. In de overige gevallen kon het teveel betaalde worden verrekend met latere voorschotbetalingen.

Uit de klachten kwam verder naar voren dat de Belastingdienst niet of met grote vertraging reageerde op bezwaarschriften en opgaven van gewijzigde omstandigheden (huwelijk, overlijden, verhuizing etc.) waardoor de toeslag moest worden aangepast, zogenoemde mutaties. De Belastingdienst/Toeslagen was tot 1 april 2006 niet in staat mutaties te verwerken. Tot die datum had de Belastingdienst 270.000 mutaties ontvangen en 4.600 als mutatie aan te merken bezwaarschriften. Het gevolg was dat voorschotbetalingen werden gedaan die te hoog waren en geheel of ten dele zouden moeten worden terugbetaald.

### *Doel onderzoek*

De Nationale ombudsman heeft zich met het onderzoek ten doel gesteld na te gaan of de Belastingdienst voldoende maatregelen heeft getroffen om een goede dienstverlening aan individuele burgers te garanderen, met name wanneer zich bij de uitvoering van de toeslagwetten in de maanden na de inwerkingtreding van beide wetten problemen zouden voordoen.



1893996 00446

### *Geconstateerde knelpunten*

De Nationale ombudsman constateerde de volgende knelpunten:

- De Belastingdienst/Toeslagen is er in veel gevallen niet in geslaagd vóór 1 januari 2006 een voorschot vast te stellen. Aanvragers van een toeslag kwamen hierdoor in onzekerheid over de vraag of hun aanvraag was ontvangen en zou worden verwerkt.
- In 262.000 gevallen, dat is in 4,5% van alle aanvragen is de Belastingdienst er volgens de staatssecretaris van Financiën niet in geslaagd de eerste betaling te doen plaatsvinden vóór 1 januari 2006. Ook nadat die gevallen volgens de Belastingdienst waren verwerkt, ontving de Nationale ombudsman echter nog talrijke klachten over het uitblijven van een betaling. Daarin werd veelal melding gemaakt van (ernstige) financiële problemen als gevolg van het uitblijven van een voorschotbetaling op de toeslag(en).
- Mutaties konden pas na 1 april 2006 worden verwerkt. Dit heeft er toe geleid dat onjuiste voorschotbetalingen werden gedaan die mogelijk later weer moesten worden terugbetaald.
- Ook de informatieverstrekking is niet goed verlopen. Dit geldt met name voor de informatieverstrekking over de behandeling van individuele aanvragen. De verstrekte informatie was niet steeds consistent en soms zelfs tegenstrijdig. Toezeggingen die in telefonische contacten door de Belastingdienst werden gedaan, veelal via de Belastingtelefoon, werden niet in alle gevallen nagekomen. Ook werd in contacten met de Belastingtelefoon in veel gevallen niet gewezen op het bestaan van procedures om de betaling van toeslagen in individuele gevallen te bespoedigen.
- De Belastingdienst/Toeslagen slaagde er niet in klachten tijdig te behandelen.
  De Nationale ombudsman had een werkafspraak gemaakt met de Belastingdienst/Toeslagen die inhield dat klachten die door de Nationale ombudsman aan de Belastingdienst werden voorgelegd, binnen twee weken zouden worden afgehandeld en dat binnen die termijn alsnog een betaling zou plaatsvinden. Wanneer dat niet mogelijk bleek, zou contact worden opgenomen met betrokkene. Het is de Belastingdienst niet gelukt deze afspraak steeds na te komen. Dit leidde er toe dat de betrokkenen zich opnieuw tot de Nationale ombudsman moesten wenden.
  Ook de reactie op klachten die toeslaggerechtigden rechtstreeks indienden bij de Belastingdienst/Toeslagen duurde vaak te lang.



1893996 00446

*Mevrouw De Boer verzoekt begin 2006 om stopzetting van haar zorgtoeslag. Bij de verwerking daarvan wordt naast de zorgtoeslag ook de huurtoeslag stopgezet. Ondanks diverse toezeggingen van de Belastingdienst, wordt de fout niet hersteld en wordt mevrouw De Boer niet teruggebeld. Zelfs na tussenkomst van de Nationale ombudsman lukt het de Belastingdienst niet de huurtoeslag maandelijks structureel uit te betalen. Zodra mevrouw De Boer ontdekt dat de huurtoeslag voor een maand (weer) niet automatisch is uitbetaald, moet zij contact zoeken met haar klachtbehandelaar bij de Belastingdienst/ Toeslagen. Deze kan de ontbrekende huurtoeslag gelukkig alsnog handmatig overboeken. Ongewenst gevolg is alleen dat ook de uitbetaling van de zorgtoeslag weer wordt opgestart. Meer dan een half jaar later is er nog steeds geen structurele oplossing voor mevrouw De Boer gevonden (zij heeft nog steeds geen beschikking voor de huurtoeslag ontvangen en zij blijft zorgtoeslag ontvangen waarop zij geen recht heeft). Zij maakt zich daarom ook zorgen over haar toeslagen in 2007.*

## Conclusie

In dit onderzoek van de Nationale ombudsman is de spanning zichtbaar tussen enerzijds een grootschalige operatie, de invoering van de zorg- en huurtoeslagen waarbij het gaat om implementatie ten aanzien van miljoenen burgers en anderzijds de belangen van al die individuele burgers. Het grootschalige project is in die zin geslaagd, dat de zorg- en huurtoeslagen zijn ingevoerd en de nieuwe organisatie van de Belastingdienst zijn taak kan uitvoeren. Het aantal klachten is in eerste maanden van invoering sterk gestegen, leek toen weer wat af te nemen, maar is inmiddels weer toegenomen. Op zich is het begrijpelijk dat een dergelijke grootschalige operatie niet in één keer met een 100% resultaat kan worden ingevoerd. Dat betekent echter dat – vanwege de grootschaligheid – in absolute zin, grote groepen burgers en deels financieel kwetsbare groepen burgers, geconfronteerd worden met fouten van de Belastingdienst waardoor zij in onzekerheid komen te verkeren en eventueel ook in financiële problemen. Dit kan beschouwd worden als een onvermijdelijk effect van een dergelijke grootschalige operatie. De Nationale ombudsman vindt deze conclusie echter te oppervlakkig en ook schadelijk voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Burgers die te maken krijgen met bureaucratische ergernissen: onvoldoende of onjuiste informatie, geen reactie, verkeerde reacties, moeilijke bereikbaarheid, kunnen eraan twijfelen of de overheid hen wel serieus neemt en voldoende respect toont voor hun legitieme belangen. Het is daarom een cynische benadering om dat wat ten aanzien van groepen burgers misgaat bij grootschalige operaties af te doen als onvermijdbaar kwaad.

Bij grootschalige projecten kan ook gezorgd worden voor het adequaat opvangen van klachten en problemen. In dit geval bleken organisaties als de Nederlandse Woonbond en de Nationale ombudsman te moeten zorgen voor de opvang van al die gevallen waar de Belastingdienst onvoldoende zorg aan besteedde. De burgers die uiteindelijk die weg bewandelden – en dat was slechts een klein deel van de burgers die in problemen waren gekomen – hebben niet dat gekregen waar ze recht op hadden. De Belastingdienst heeft onvoldoende zorg besteed aan de opvang van fouten. De afspraken die met de Nationale ombudsman waren gemaakt over de opvang van fouten en klachten konden door de Belastingdienst niet nagekomen worden. Hiermee zakte de Belastingdienst door de ondergrens van wat aanvaardbaar is in



1893996 00446

de omgang met de burger. Pas na meerdere interventies van de Nationale ombudsman kreeg het klachtenbureau een zodanige capaciteit en organisatorische inbedding dat de klachtenstroom wel redelijk kon worden opgevangen. De Belastingdienst is hiermee niet voorziend geweest en heeft te traag op de ontwikkelingen gereageerd. Veel burgers zijn daarvan de dupe geworden doordat zij lange tijd in onzekerheid hebben verkeerd, moesten communiceren met een slecht communicerende belastingdienst en voor een deel ook niet die toeslagen kregen waar ze recht op hadden, of toeslagen kregen waarvan op voorhand vaststond dat die weer teruggevorderd of verrekend zouden moeten worden.

Leerpunt voor de Belastingdienst is dat wanneer mensen bij een grootschalige operatie niet behoorlijk behandeld worden, er een adequate opvang is, waardoor de burger steeds kan vertrouwen op de overheid.

### *Aanbeveling*

De Nationale ombudsman deed dan ook de aanbeveling om te bevorderen dat bij omvangrijke en complexe operaties vooraf maatregelen worden getroffen voor een adequate behandeling van de problemen die zich in individuele gevallen onvermijdelijk zuillen voordoen. Deze maatregelen moeten er op gericht zijn de nadelige gevolgen daarvan voor de individuele burger zo snel mogelijk weg te nemen. De maatregelen dienen schriftelijk te worden vastgelegd. Bij de voorbereiding van veranderingsprocessen dient, zeker wanneer financiële belangen voor burgers in het geding zijn, de continuïteit van het proces centraal te staan.



1893996 00446

## Inhoudsopgave


| | | |
|---|---|---|
| **1** | **Vooraf** | 2 |
| | Reikwijdte en doel onderzoek | 4 |
| | Aanpak onderzoek | 4 |
| | Opzet rapport | 5 |
| **2** | **De Wet op de huurtoeslag en de** | 6 |
| | **Wet op de zorgtoeslag** | |
| **3** | **Bevindingen** | 8 |
| 3.1 | Voorbereidingen | 8 |
| 3.2 | Communicatie en informatieverstrekking | 9 |
| 3.3 | Problemen bij de uitvoering | 9 |
| | *Niet tijdig een aanvraagformulier ontvangen* | 10 |
| | *Aanvraag niet tijdig verwerkt* | 11 |
| | *Geen tijdige betaling* | 12 |
| | *Verwerking van mutaties* | 14 |
| | *Informatieverstrekking* | 15 |
| | *Behandeling van bezwaarschriften en klachten* | 16 |
| 3.4 | Gevolgen toeslaggerechtigden | 17 |
| | *Financiële problemen* | 17 |
| | *Onzekerheid* | 18 |
| | *Terugbetalingsverplichting* | 18 |
| 3.5 | Genomen maatregelen | 19 |
| 3.6 | Leerpunten Belastingdienst | 19 |
| **4** | **Beoordeling** | 20 |

| | | |
|---|---|---|
| **Bijlagen** | | |
| 1 | De wettelijke bepalingen | 26 |
| 2 | Uit de vergaderverslagen 2005-2006 van de | 27 |
| | Tweede Kamer der Staten-Generaal | |
| 3 | Brief van 7 juli 2006 van de staatssecretaris van Financiën | 29 |
| 4 | Brief van 1 november 2006 van de minister van Financiën | 38 |
| 5 | Brief van 20 september 2006 van de voorzitter van de | 40 |
| | Signaleringscommissie van de Landelijke Organisatie | |
| | voor Sociaal Raadsliedenwerk, met bijlage. | |




1893996 00446

# 1. Vooraf

Op 1 september 2005 is de Wet op de zorgtoeslag in werking getreden en op 1 januari 2006 is de Wet op de huurtoeslag in werking getreden.

Ingevolge de Wet op de zorgtoeslag kunnen verzekerden voor de Zorgverzekeringswet van wie het inkomen blijft beneden een bepaalde grens sinds 1 januari 2006 aanspraak maken op een tegemoetkoming in de premie voor een zorgverzekering, de zorgtoeslag.

De Wet op de huurtoeslag is ontstaan na wijziging van de Huursubsidiewet (Wet van 24 april 1997, Stb. 197). De huurtoeslag is per 1 januari 2006 gekomen in de plaats van de huursubsidie. Met deze wijziging kwam tevens een einde aan de uitvoering van de huursubsidie door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer.

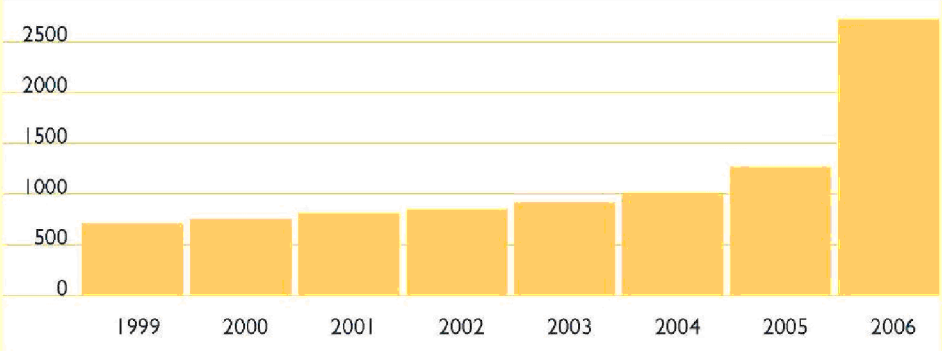
De uitvoering van de Wet op de zorgtoeslag en de Wet op de huurtoeslag werd gelegd in handen van een nieuw organisatieonderdeel van de Belastingdienst, de Belastingdienst/Toeslagen. Op 1 oktober 2006 telde dit nieuwe organisatieonderdeel 934 medewerkers. Daarvan waren er 536 in vaste dienst en 398 in tijdelijke dienst. Van de medewerkers in vaste dienst waren er 227 afkomstig van andere onderdelen van de Belastingdienst, 206 medewerkers waren afkomstig van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, 34 van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en zes waren ingestroomd uit grote gemeenten.

Aanleiding voor dit onderzoek uit eigen beweging vormde in de eerste plaats het aantal en de aard van de klachten die de Nationale ombudsman in de laatste maanden van 2005 en de eerste maanden van 2006 ontving over de uitvoering van beide wetten.

Tot 27 september 2006 heeft de Nationale ombudsman 1.058 klachten ontvangen die betrekking hadden op de huur- en zorgtoeslag. Zoals uit onderstaande grafieken blijkt, is het aantal klachten over de Belastingdienst bij de Nationale ombudsman daardoor in 2005 en met name 2006 veel sterker gestegen dan in de daaraan voorafgaande jaren en ook veel sterker dan het aantal klachten dat de Nationale ombudsman in totaal ontvangt.

Naar verwachting zal het aantal klachten bij de Nationale ombudsman over de Belastingdienst in 2006 uitkomen boven de 2800.

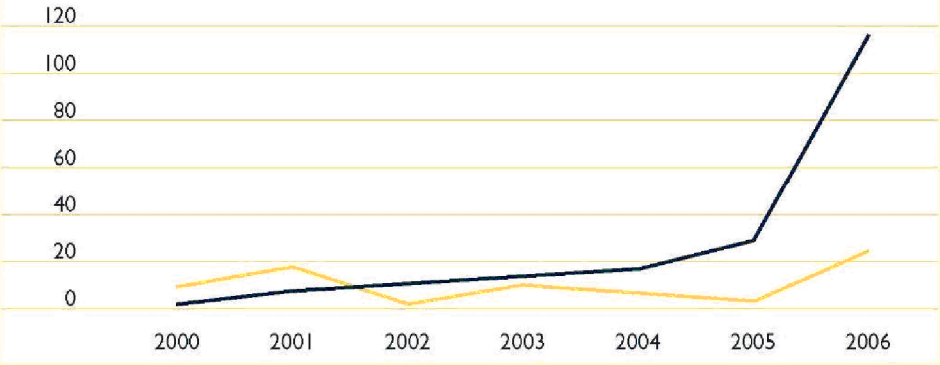
**Ontvangen klachten over de Belastingdienst 1999 tot en met 2006**






1893996 00446

**Stijging (in %) van het aantal klachten**




Klachten over de Belastingdienst

Alle klachten bij de Nationale ombudsman.

Het grootste aantal klachten werd ontvangen in de maanden april (157), mei (231), juni (181) en juli 2006 (114). Deze aantallen klachten duidden op een probleem van grote omvang. Dit wordt bevestigd door het aantal klachten dat is ingediend bij de Belastingdienst (tot eind augustus 2006: 5.815).

Ook het aantal telefonische contacten van burgers met de Nationale ombudsman over het optreden van de Belastingdienst nam sterk toe. In de periode van 1 januari tot 25 september 2006 steeg het aantal telefonische contacten met 170% in vergelijking met de overeenkomende periode in 2005. Deze stijging is geheel of nagenoeg geheel toe te rekenen aan de huur- en de zorgtoeslag.

Verder hebben de Signaleringscommissie van de Landelijke Organisatie voor Sociaal Raadsliedenwerk en de Nederlandse Woonbond in het aantal signalen en klachten dat zij ontvingen over de Belastingdienst/Toeslagen aanleiding gevonden contact te zoeken met de Nationale ombudsman. Over de huurtoeslag zijn bij de Nederlandse Woonbond tot september 2006 ruim 1100 klachten ingediend.

Een lijst van door de Signaleringscommissie van de Landelijke Organisatie voor Sociaal Raadsliedenwerk gesignaleerde knelpunten is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

Het aantal klachten dat werd ingediend bij de Nationale ombudsman was onverwacht hoog en uit de klachten bleek dat de Belastingdienst/Toeslagen in veel gevallen de gewekte verwachtingen niet kon waarmaken met name wat betreft een tijdige toezending en verwerking van de aanvraagformulieren en de betaling van de eerste termijn van de huur- en/of zorgtoeslag vóór 1 januari 2006.Veel indieners van een klacht maakten melding van financiële problemen die zij dientengevolge ondervonden.

Aanleiding voor het onderzoek uit eigen beweging vormde voorts ook de vaststelling dat de klachten over de huur- en zorgtoeslag die door de Nationale ombudsman aan de Belastingdienst/Toeslagen werden voorgelegd, niet werden behandeld binnen de daarvoor met de Belastingdienst/Toeslagen afgesproken termijn van twee weken.



1893996 00446

De bevindingen voor het onderzoek zijn ontleend zowel aan informatie die is verstrekt door de minister van Financiën als aan de ervaringen, opgedaan door de Nationale ombudsman bij de behandeling van de bij hem binnengekomen klachten. Ook zijn vergaderverslagen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal geraadpleegd.

## Reikwijdte en doel onderzoek

De Nationale ombudsman is op 19 april 2006 een onderzoek uit eigen beweging begonnen naar de wijze waarop de Belastingdienst in de eerste manden van 2006 uitvoering heeft gegeven aan de taken die aan hem zijn opgedragen in het kader van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag. De Nationale ombudsman heeft daarbij ook gekeken naar de wijze waarop de Belastingdienst zich op de uitvoering van deze taken heeft voorbereid. De door de wetgever gemaakte (beleids-)keuzes worden daarbij beschouwd als een vaststaand gegeven.

De Nationale ombudsman heeft bij het onderzoek beoordeeld in hoeverre de Belastingdienst/Toeslagen bij de uitvoering van de nieuwe taken heeft voldaan aan de vereisten van behoorlijkheid die gelden in het verkeer tussen burgers en overheid. De Nationale ombudsman heeft daarbij in het bijzonder beoordeeld of de Belastingdienst voldoende maatregelen heeft genomen om een goede dienstverlening aan individuele burgers te garanderen wanneer zich problemen bij de uitvoering van die nieuwe taken zouden voordoen.

## Aanpak onderzoek

In een brief van 25 januari 2006 stelde de Nationale ombudsman de minister van Financiën een aantal vragen over de gang van zaken bij de uitbetaling van de toeslagen. De vragen waren ingegeven door het door de Nationale ombudsman ontvangen aantal klachten over het uitblijven van tijdige betaling en hadden betrekking op de informatieverstrekking over, en het gebruik van, de mogelijkheid van bevoorschotting. De minister beantwoordde de vragen in een brief van 3 februari 2006. Bij brief van 13 februari 2006 stelde de Nationale ombudsman nadere vragen aan de minister van Financiën over de informatieverstrekking aan de toeslaggerechtigden. Deze vragen werden beantwoord in een brief van 24 februari 2006.

De ontvangen klachten waren tevens de aanleiding voor een bezoek van de Nationale ombudsman aan de Belastingdienst/Toeslagen. Daarbij is gesproken over de klachtaf¬handeling door de Belastingdienst/Toeslagen. Verder heeft diverse malen mondeling overleg plaatsgevonden tussen medewerkers van de Nationale ombudsman en van de Belastingdienst/Toeslagen.

Met zijn brief van 23 maart 2006 sprak de Nationale ombudsman naar aanleiding van de door hem opgedane ervaringen zijn zorg uit over de gang van zaken en stelde hij wederom nadere vragen. In een brief van 30 maart 2006 kondigde de Nationale ombudsman aan het voornemen te hebben om op grond van artikel 9:26 Algemene wet bestuursrecht een onderzoek uit eigen beweging in te stellen. De vragen van 23 maart 2006 werden door de



1893996 00446

staatssecretaris van Financiën alsnog beantwoord in een brief van 13 april 2006.

In een brief van 19 april 2006 deelde de Nationale ombudsman de minister van Financiën mee een onderzoek uit eigen beweging te zijn gestart. Hij stelde hem in de gelegenheid schriftelijk te reageren op de te onderzoeken gedraging. Tevens werd de minister een aantal vragen gesteld. In het kader van het aangekondigde onderzoek heeft mondeling overleg plaatsgevonden tussen de Nationale ombudsman en de Directeur-Generaal Belastingdienst.

De staatssecretaris van Financiën heeft op de te onderzoeken gedraging en de vragen gereageerd in een brief van 7 juli 2006. Deze brief is als bijlage 3 opgenomen. De minister van Financiën is in de gelegenheid gesteld op de bevindingen van het onderzoek te reageren. Hij heeft dit gedaan in een brief van 1 november 2006. Deze brief is in dit rapport opgenomen als bijlage 4.

## Opzet rapport

In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de inhoud van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag en op de van belang zijnde bepalingen uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Daarnaast wordt een beeld gegeven van de taken die voor de Belastingdienst uit de uitvoering van beide wetten voortvloeiden in de onderzochte periode.

In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven. Daarbij wordt ingegaan op:

3.1. de voorbereidingen door de Belastingdienst;
3.2. de communicatie en informatieverstrekking;
3.3. de uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen. Hier wordt beschreven welke problemen zich bij de uitvoering hebben voorgedaan;
3.4. de gevolgen voor de toeslaggerechtigden;
3.5. de door de Belastingdienst/Toeslagen genomen maatregelen;
3.6. de leerpunten voor de Belastingdienst.

In de tekst zijn op diverse plaatsen situaties weergegeven zoals die uit de ontvangen klachten naar voren zijn gekomen. De aldus beschreven situaties dienen uitsluitend ter illustratie van de tekst.

In hoofdstuk 4 is de beoordeling en de aanbeveling van de Nationale ombudsman opgenomen.

Als bijlagen zijn bijgevoegd de van belang zijnde wettelijke bepalingen, enige passages uit vergaderverslagen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de brief van 7 juli 2006 van de staatssecretaris van Financiën en de brief van de voorzitter van de Signaleringscommissie van de Landelijke Organisatie voor Sociaal Raadsliedenwerk.



1893996 00446

# 2. De Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag

| Wet op de zorgtoeslag | |
|---|---|
| **17 september 2004** | Aangeboden aan Tweede Kamer |
| **21 december 2004** | Aangenomen door Tweede Kamer |
| **14 juni 2005** | Aangenomen door Eerste Kamer |
| **1 januari 2006** | Inwerkingtreding van de Wet op de zorgtoeslag |

| Wet op de huurtoeslag | |
|---|---|
| **27 april 2005** | Aangeboden aan Tweede Kamer |
| **7 juni 2005** | Aangenomen door Tweede Kamer |
| **26 juni 2005** | Aangenomen door Eerste Kamer |
| **1 september 2005** | Inwerkingtreding van de Wet op de huurtoeslag |

Ingevolge de Wet op de zorgtoeslag kunnen verzekerden voor de Zorgverzekeringswet, van wie het inkomen blijft beneden een bepaalde grens, sinds 1 januari 2006 aanspraak maken op een tegemoetkoming in de premie voor een zorgverzekering, de zorgtoeslag. Deze toeslag dient ter compensatie van de hogere premie die de voorheen ziekenfondsverzekerden moeten betalen voor hun verzekering volgens de nieuwe Zorgverzekeringswet.

De Wet op de huurtoeslag is ontstaan na wijziging van de Huursubsidiewet (Wet van 24 april 1997, Sb. 197). Met deze wijziging kwam tevens per 31 december 2005 een einde aan de uitvoering van de huursubsidie door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer. De huurtoeslag is gekomen in de plaats van de huursubsidie.

De uitvoering van de Wet op de zorgtoeslag en de Wet op de huurtoeslag werd gelegd in handen van een daarvoor aan de Belastingdienst toegevoegd nieuw organisatieonderdeel, de Belastingdienst/Toeslagen.

Op de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag zijn de bepalingen van toepassing van de per 1 september 2005 in werking getreden Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Wet van 23 juni 2005, Sb. 344, hierna: Awir). De volgende bepalingen uit de Awir (zie ook bijlage 4) zijn in het kader van dit onderzoek van belang.

- Een toeslag ('tegemoetkoming') wordt op aanvraag toegekend.
- De tegemoetkoming wordt pas definitief vastgesteld na afloop van het jaar, na het vaststellen van de aanslag inkomstenbelasting. Indien de definitieve vaststelling van de tegemoetkoming niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag mogelijk is, verleent de Belastingdienst/Toeslagen een voorschot. Het voorschot voor een tegemoetkoming over een heel jaar wordt, als de aanvraag ten minste acht weken vóór het begin van het jaar is ingediend, verleend vóór de aanvang van het jaar en in andere gevallen binnen acht weken.



1893996 00446

- Een voorschot over een komend jaar wordt uitbetaald in twaalf maandelijkse termijnen. Een voorschot dat betrekking heeft op reeds verstreken maanden wordt betaald in de maand van dagtekening van de beschikking.
- De Belastingdienst/Toeslagen kan een voorschot herzien. Dit kan leiden tot een terugvordering.
- Een belanghebbende aan wie een voorschot is verleend, is gehouden relevante wijzigingen in de omstandigheden die van invloed zijn op het recht op de tegemoetkoming door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen. In het hiernavolgende worden deze opgaven van wijzigingen aangeduid als mutaties.
- Tegen de beschikking inzake een voorschot of een tegemoetkoming staat de mogelijkheid van bezwaar open.

Voor de periode rond de invoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag betekende het hierboven geschetste wettelijk kader het volgende.

Uitbetaling van de huur- en/of zorgtoeslag over 2006 diende ingevolge het wettelijk systeem steeds plaats te vinden door middel van een voorschot. De Belastingdienst/Toeslagen diende ingevolge de wettelijke bepalingen vóór 1 januari 2006 een voorschot over het jaar 2006 vast te stellen voor elke rechthebbende die voor 7 november 2005 een (juist en volledig ingevuld) aanvraagformulier voor de huur- of zorgtoeslag had ingeleverd. Het voorschot wordt in maandelijkse termijnen betaald.

De definitieve vaststelling van de toeslag(en) over 2006 kon pas plaatsvinden na afloop van het jaar, binnen acht weken na het vaststellen van de aanslag inkomstenbelasting over 2006.

*Op 13 februari 2006 vraagt mevrouw De Winter vanuit haar woonplaats in België zorgtoeslag aan voor zichzelf en haar echtgenoot. Als betaling uitblijft stuurt mevrouw De Winter diverse aangetekende brieven, echter zonder respons van de Belastingdienst. De Belastingtelefoon laat steeds weten dat de aanvraag nog in behandeling is. Na vijf maanden zonder zorgtoeslag en met alleen een AOW-uitkering wendt mevrouw De Winter zich op 16 mei 2006 tot de Nationale ombudsman. Na interventie zegt de Belastingdienst spoedbetaling toe. Deze wordt uiteindelijk pas begin augustus gerealiseerd. De oorzaak van de vertraging in uitbetaling ligt niet alleen aan de handelwijze van de Belastingdienst, maar moet ook worden gezocht in de procedure waarlangs Nederlanders in het buitenland worden betaald: de Sociale Verzekeringsbank zorgt voor de overboeking van zorgtoeslag op buitenlandse bankrekeningen en kent slechts één betaalmoment per maand.*



1893996 00446

# 3. Bevindingen

## 3.1. Voorbereidingen

De uitvoering van de huur- en zorgtoeslag bracht nieuwe werkzaamheden voor de Belastingdienst met zich mee. Tot dan toe had de Belastingdienst als voornaamste taak het heffen en invorderen van belastingen, nu kwam daar een taak bij in de vorm van het toekennen, uitbetalen en zonodig terugvorderen van toeslagen. De Belastingdienst heeft er voor gekozen deze nieuwe taak onder te brengen in een apart onderdeel van de organisatie, de Belastingdienst/ Toeslagen. Deze keus bracht met zich mee dat een nieuwe organisatie moest worden opgezet. Daarnaast moesten de werkprocessen worden ingericht en de benodigde automatiseringssystemen en programma's worden ontworpen en gebouwd. Het geheel is uitgevoerd door middel van een projectorganisatie. De eerste versie van het bijbehorende masterplan dateert van 13 februari 2004.

Er is voor gekozen de realisatie van de automatisering gefaseerd uit te voeren, verdeeld over vijf zogenoemde plateaus:

- verzenden aanvraagformulieren;
- ontvangen aanvraagformulieren;
- beschikken en betalen;
- verwerken mutaties;
- definitief beschikken.

| Planning voor de diverse 'releases' van het Toeslagen Informatiesysteem: | | |
|---|---|---|
| **15 september 2005** | Verzenden en ontvangen | |
| **1 oktober 2005** | Verwerken | (realisatie: 19 oktober 2005) |
| **Half november 2005** | Berekenen, beschikken, uitbetalen | |
| **1 februari 2006** | Verwerken mutaties | (realisatie: 1 april 2006) |

In de opbouwfase en tijdens het invoeringsproces van de nieuwe werkzaamheden die de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag met zich bracht, zijn de uitvoeringsrisico's in beeld gebracht door middel van risicoanalyses en audits, onder meer door 'Het Expertise Centrum', consultants voor ICT in de publieke sector. Naar aanleiding van de risicoanalyses en audits zijn risicobeperkende maatregelen genomen, zoals het vervaardigen van een negental alternatieve scenario's.

De Belastingdienst gaf aan dat hij er in de aanvangsfase steeds welbewust voor heeft gekozen om oplossingen te kiezen uitgaande van het belang van de burger.



1893996 00446

*"...De kans is groot dat de Belastingdienst er in zal slagen in december de bulk van de voorschotten op basis van de aangeleverde formulieren te beschikken en uit te betalen.*
*Omdat de Belastingdienst er voor gekozen heeft gedurende lange tijd vrijwel alle inspanning te concentreren op het reguliere invoeringsproces zijn pas sinds kort concrete acties gestart om het noodscenario voor betalen en beschikken in december te implementeren.*
*Mocht dit noodscenario onverhoopt toch nog moeten worden toegepast dan is er geen zekerheid dat dit op tijd klaar zal zijn en het (geheel) correct zal werken."*[1]

## 3.2. Communicatie en informatieverstrekking

Op 6 april 2005 is het "Campagneplan Toeslagen 2006" tot stand gekomen. In het campagneplan is beschreven op welke wijze de communicatie met de verschillende doelgroepen, zoals toeslaggerechtigden en intermediairs, zal verlopen. Het plan is er op gericht de massale aanvraagprocedure door communicatie te ondersteunen. Genoemd worden tv- en radiospots, verschillende soorten advertenties, webvertising, documentaireachtige programma's op tv, huis-aan-huisbladen, busreclame, abrireclame, posters en flyers. In het plan is opgenomen dat daarbij niet wordt gekozen voor een grootschalige krantencampagne in landelijke en regionale dagbladen. Niettemin hebben dergelijke campagnes, aldus de minister van Financiën, wel plaatsgevonden.

Om de te verwachten vragen uit het publiek het hoofd te kunnen bieden zijn onder meer opleidingen georganiseerd voor medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen, de Belastingtelefoon en baliemedewerkers. Verder zijn intermediairs voorzien van informatie via de Toeslagwijzer met actualiteiten, die viermaal per jaar wordt verspreid.

Voorts zijn hulp- en informatiepunten ingericht ter ondersteuning van de burger en is het aantal werkplekken bij de Belastingtelefoon uitgebreid.

Ten behoeve van de Belastingtelefoon en de hulp- en informatiepunten is een applicatie ontwikkeld waarin de status van de aanvraag en de overige gegevens zijn te raadplegen.

Ook tijdens de uitvoering van de werkzaamheden die voortvloeiden uit de toeslagwetten is niet gekozen voor voorlichting via de massamedia over bijvoorbeeld opgetreden vertragingen en genomen maatregelen. De minister van Financiën geeft aan dat de Belastingdienst van deze weg geen gebruik pleegt te maken omdat het erg duur en weinig effectief zou zijn. De voorlichting aan burgers heeft in dit stadium plaatsgevonden via de Belastingtelefoon, internet en door het informeren van de hulp- en informatiepunten. Daarnaast is gekozen voor maatwerk via gerichte brieven en mailingen.

## 3.3. Problemen bij de uitvoering

Uit de klachten die de Nationale ombudsman ontving, komen de volgende problemen naar voren die zich voordeden bij de uitvoering van de werkzaamheden door de Belastingdienst/Toeslagen.

[1] Algemene conclusie uit 'Review invoeringsproces noodprocedures huur- en zorgtoeslagen', Eindrapport van Het Expertise Centrum, 14 november 2005



1893996 00446

### *Niet tijdig een aanvraagformulier ontvangen*

De Belastingdienst heeft in de maand september 2005 de aanvraagformulieren verzonden. Het aantal daarvan was ongeveer 6 miljoen. De Belastingdienst heeft er daarbij voor gekozen de op de aanvraagformulieren gevraagde gegevens alvast in te vullen en af te drukken voor zover deze gegevens bij de Belastingdienst bekend waren.

Als uiterste inzenddatum voor een tijdige uitbetaling hanteerde de Belastingdienst 1 november 2005.

Het beleid van de Belastingdienst was erop gericht om in alle gevallen waarin de aanvraag vóór 1 november 2005 was ingediend, de eerste van de maandelijkse voorschotbetalingen te verrichten vóór 1 januari 2006.

Wanneer toeslaggerechtigden door welke oorzaak ook niet tijdig de aanvraagformulieren ontvingen, konden zij hun aanvraag niet vóór 1 november 2005 bij de Belastingdienst/Toeslagen indienen. Daarmee verviel de garantie van de Belastingdienst dat een tijdig ingediende aanvraag zou worden gehonoreerd met uitbetaling van de eerste maandelijkse termijn van de toeslag(en) vóór 1 januari 2006.

Veel klachten die de Nationale ombudsman ontving, hadden betrekking op het niet of niet tijdig ontvangen van een aanvraagformulier voor een tegemoetkoming. Van een specifieke oorzaak voor het niet of niet tijdig ontvangen van aanvraagformulieren is niet gebleken.

Evenmin is gebleken van specifieke maatregelen van de Belastingdienst/Toeslagen naar aanleiding van deze categorie klachten. Wel wees de Belastingdienst erop dat het altijd mogelijk was (tijdig) een digitale aanvraag in te dienen. Ook heeft de Belastingdienst niet tijdige aanvragen zoveel mogelijk meegenomen bij de betalingen in december 2005 en januari 2006.

*Op 15 oktober 2005 meldt de heer Hendriksen aan de Belastingdienst, dat hij nog geen aanvraagformulier voor zorg- en huurtoeslag heeft ontvangen. De Belastingdienst reageert verbaasd met de mededeling dat dit haast niet kan, maar zegt toe alsnog een formulier op te sturen. Hij geeft aan dat dit wel drie weken kan duren. Het gevolg hiervan is dat meneer Hendriksen zijn aanvraag niet meer vóór 1 november 2005 kan indienen. De Belastingdienst is daardoor ook niet meer verplicht de aanvraag en de eerste uitbetalingstermijn vóór 1 januari 2006 te realiseren. (De Belastingdienst had bij een aanvraag die vóór 1 november 2005 was ingediend, de uitbetaling van de toeslag(en) vóór 1 januari 2006 moeten beginnen). Omdat de ondertussen verzonden aanvraag op 29 december 2005 nog steeds niet ontvangen bleek te zijn, stelt de Belastingdienst voor dat meneer Hendriksen zijn aanvraag opnieuw indient, dit keer via de elektronische weg. Een digitaal ingediende aanvraag zou namelijk nog in 2005 kunnen worden verwerkt. Meneer Hendriksen twijfelt geen moment en dient meteen een elektronische aanvraag in. Na verschillende bezorgde telefoontjes, geeft de Belastingdienst uiteindelijk aan dat zijn aanvraag op 24 januari 2006 is ontvangen. Meneer Hendriksen is met stomheid geslagen. De digitale weg zou toch veel sneller zijn? Waarom duurt het dan een maand? Hij moet volgens de Belastingdienst ook rekening houden met een verwerkingstijd van acht weken, startend op 24 januari 2006 in plaats van 30 december 2005, het moment dat meneer Hendriksen de aanvraag digitaal had verstuurd. Omdat hij ondertussen steeds meer in financiële nood is geraakt meldt hij zich bij de Nationale ombudsman. Inmiddels is hij, sinds zijn allereerste aanvraag, alweer drie maanden verder.*



1893996 00446

### *Aanvraag niet tijdig verwerkt*

De doelstelling van de Belastingdienst/Toeslagen was dat de toeslaggerechtigden die hun aanvraag vóór 1 november 2005 hadden ingediend, nog vóór 1 januari 2006 een beschikking moesten hebben ontvangen waarin het voorschot werd vastgesteld en dat ook de eerste termijn van het voorschot nog vóór 1 januari 2006 zou worden betaald. Deze doelstelling diende te waarborgen dat er geen onderbreking kwam in de reeks van betalingen van eerst huursubsidie en vanaf 1 januari 2006 huurtoeslag. De zorgtoeslaggerechtigden zouden voorts vóór de eerste premiebetaling voor de nieuwe zorgverzekering over hun toeslag moeten kunnen beschikken.

Een groot aantal klachten had betrekking op de niet-tijdige afgifte van een beschikking. Uit veel van die klachten bleek bovendien dat de verwerkingstermijn van acht weken voor de Belastingdienst/Toeslagen niet was ingegaan bij terugontvangst van het aanvraagformulier maar pas bij de registratie van het aanvraagformulier. Indien de aanvrager van de Belastingdienst het advies had gekregen om een nieuw formulier in te dienen, ging de verwerkingstermijn pas in na ontvangst dan wel registratie van het nieuwe formulier. Dientengevolge zou ook een tijdige uitbetaling niet zijn gewaarborgd.

In december 2005 is gebleken dat 940.000 van de 5,7 miljoen tijdig ingediende aanvragen niet vóór 1 januari 2006 door het geautomatiseerde systeem konden worden verwerkt. In de planning was rekening gehouden met een onverwerkbaar aantal van 500.000 formulieren. Twee oorzaken voor de niet-verwerkbaarheid kwamen tijdens het onderzoek naar voren.

1. In de eerste plaats konden aanvraagformulieren niet worden verwerkt wanneer het formulier niet juist of niet volledig was ingevuld. In dat geval zou eerst een vragenbrief naar de aanvrager moeten worden verstuurd om deze in de gelegenheid te stellen de gegevens te corrigeren of aan te vullen.
   In het auditverslag van 14 november 2005 van Het Expertise Centrum werd daarover al opgemerkt dat het niet zou lukken om de vragenbrieven naar aanleiding van onvolledig of onjuist ingevulde vragenbrieven vóór eind november 2005 te versturen. De betrokken aanvragers zouden daardoor de aanvullingen of wijzigingen niet meer op tijd kunnen aanleveren om nog voor tijdige uitbetaling in aanmerking te komen.
   Om vertraging en overlast voor de burger zo veel mogelijk te voorkomen, is de Belastingdienst in gevallen waarin de aanvraag niet kon worden verwerkt omdat deze niet juist of niet volledig was ingevuld, voordat een vragenbrief werd verzonden, eerst nagegaan of het mogelijk was de onjuiste of ontbrekende gegevens zelf te verbeteren of aan te vullen. Dit bleek volgens de minister van Financiën op grote schaal mogelijk en in die gevallen heeft de Belastingdienst dit ook steeds gedaan.
2. Een andere oorzaak voor het uitblijven van een tijdige verwerking van een aanvraag kon zijn gelegen in de geautomatiseerde verwerking.
   In de eerste week van januari 2006 werd ontdekt dat ongeveer 10.000 aanvragen niet waren verwerkt en als niet (direct) verwerkbaar moesten worden aangemerkt.



1893996 00446

Halverwege de maand januari 2006 werd ontdekt dat door een systeemfout nog ongeveer 40.000 aanvragen niet of niet volledig waren verwerkt.

Beide groepen aanvragen zijn in januari 2006 verwerkt. Aan betrokkenen is hierover geen specifieke informatie verstrekt. Volgens de Belastingdienst was dat ook niet mogelijk omdat de Belastingdienst niet kon herleiden om welke individuele gevallen het ging. Bovendien zou de informatie betrokkenen, aldus de minister van Financiën, hebben bereikt nadat de aanvragen alsnog waren verwerkt.

De systeemfouten hebben ertoe geleid dat veel mensen op advies van de Belastingdienst onnodig een nieuwe aanvraag hebben ingediend. Bij navraag waar de beschikking bleef, werd hun in veel gevallen verteld dat hun aanvraag niet was ontvangen of niet kon worden getraceerd en werd hun geadviseerd een nieuwe aanvraag in te dienen.

De minister van Financiën gaf aan dat de dat het bij de 940.000 aanvragen die niet langs geautomatiseerde weg verwerkt konden worden niet ging om fouten die aan de aanvragers konden worden verweten.

*Mevrouw Poulier heeft haar zaken graag goed geregeld en vraagt al in oktober 2005 de aanvraagformulieren voor zorg- en huurtoeslag aan. Ondanks circa dertig telefoongesprekken ontvangt zij de formulieren pas eind januari 2006. Natuurlijk baalt mevrouw Poulier hier ontzettend van en ze stuurt het formulier dan ook onmiddellijk ingevuld retour. Van de Belastingdienst begrijpt ze later dat haar aanvragen pas half februari in behandeling zijn genomen en dat de afhandeling wel acht weken kan duren. Aangezien mevrouw Poulier van een bijstandsuitkering van € 680 per maand moet rondkomen, wendt zij zich op 14 maart 2006 ten einde raad tot de Nationale ombudsman. Deze heeft het probleem aan de Belastingdienst voorgelegd, die het conform de al gemaakte werkafspraak, binnen twee weken zal proberen op te lossen. Een paar weken later geeft de Belastingdienst opdracht de huurtoeslag voor januari tot en met april via een zogenaamde 'superspoedbetaling' (betaling binnen 5 werkdagen) over te maken.*

### Geen tijdige betaling

Veel klachten hadden betrekking op het uitblijven van een tijdige betaling na een tijdig ingediende aanvraag. Vaak werd door betrokkenen melding gemaakt van ingrijpende financiële problemen die daarvan het gevolg waren.

De Belastingdienst gaf vaak als reden op dat de aanvraag niet was ontvangen of was zoekgeraakt, dan wel niet kon worden verwerkt omdat deze niet juist of volledig was ingevuld.

De vaststelling dat niet in alle gevallen aan de uiterste betalingsdatum van 1 januari 2006 zou kunnen worden voldaan, heeft geleid tot de volgende maatregelen van de Belastingdienst/Toeslagen:

- In december 2005 is ervoor gekozen om voor tijdig ingediende aanvragen die, door welke oorzaak ook, niet door het geautomatiseerde systeem verwerkt konden worden via een alternatieve methode een voorschot vast te stellen. In de 940.000 gevallen (van de 5,7 miljoen aanvragen) waarin het formulier niet kon worden



1893996 00446

verwerkt, is een voorlopig voorschot toegekend, dat wil zeggen een voorschot tot een geschat bedrag.Voor het grootste deel zijn deze voorlopige voorschotten betaald vóór 1 januari 2006.Voor 210.000 gevallen heeft de betaling, aldus de staatssecretaris van Financiën, plaatsgevonden niet voor 1 januari maar vóór of op 5 januari 2006. Voor de hierboven, onder 2. genoemde groepen van ongeveer 10.000 en 40.000 aanvragen, waarvan in januari 2006 werd ontdekt dat verwerking was uitgebleven, heeft betaling eind januari 2006 plaatsgevonden.

- Op 7 juli 2006, het moment waarop de staatssecretaris van Financiën reageerde op het door de Nationale ombudsman ingestelde onderzoek, was in 795.000 gevallen van de 940.000 het voorlopige voorschot omgezet in een definitief voorschot dat in overeenstemming was met de aanvraag. In 290.000 gevallen leidde dit tot een terugvordering omdat het definitieve voorschot lager was dan het voorlopige voorschot. In 120.000 gevallen van de 290.000 kon de terugvordering worden verrekend met latere voorschotbetalingen en in 170.000 gevallen moesten betrokkenen daadwerkelijk geld terugbetalen aan de Belastingdienst omdat een dergelijke verrekening niet mogelijk was.
- Voorts is een procedure ontworpen voor spoed- en superspoedbetalingen voor gevallen waarin tijdige betaling was uitgebleven en financiële problemen dreigden. Deze procedures moesten tot een betaling leiden binnen drie tot tien werkdagen. Medewerkers van de Belastingtelefoon dienden deze procedures in daartoe aanleiding gevende gevallen eigener beweging aan te bieden. Uit de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten bleek dat dit niet (altijd) gebeurde. De minister van Financiën bevestigde dat dit in het eerste kwartaal van 2006 niet gebeurde, maar stelde dat vanaf het tweede kwartaal wel spontaan op de mogelijkheid van de spoed- en superspoedbetaling werd gewezen.Voorts bleek uit de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten dat toepassing van de spoedprocedure in een aantal gevallen slechts soulaas bood voor één termijn van het voorschot en dat volgende termijnen niet of niet tijdig werden betaald.

Ook in de periode na het nemen van de bovengenoemde maatregelen bleef de Nationale ombudsman veel klachten ontvangen over het uitblijven van een betaling.

*Hans heeft ruim op tijd (september 2005) huurtoeslag aangevraagd bij een inkomen van € 17.779. Uitgaande van dat toetsingsinkomen kent de Belastingdienst op 29 december 2005 een huurtoeslag toe van € 2.507 per jaar. In maart 2006 stopt de Belastingdienst ineens de uitbetaling en vordert alle tot dan toe uitbetaalde huurtoeslag terug. Hans begrijpt er natuurlijk niets van en kijkt de beschikking maar eens na. Die vermeldt een toetsingsinkomen van € 177.794. Niet juist dus. Hans belt direct met de Belastingtelefoon. Maar ondanks herhaaldelijke toezeggingen ontvangt Hans de daaropvolgende twee maanden geen huurtoeslag meer. Ook een tot twee keer toe beloofd voorschot wordt niet uitbetaald. Met tanend vertrouwen in de diverse toegezegde betalingen en correcties en met groeiende financiële problemen besluit Hans het uiteindelijk maar via de Nationale ombudsman te proberen.*



1893996 00446

### *Verwerking van mutaties*

Het was voor de Belastingdienst/Toeslagen tot 1 april 2006 niet mogelijk om alle mutaties, dat wil zeggen van aanvragers ontvangen opgaven van wijziging in de omstandigheden (verhuizing, huwelijk, overlijden) te verwerken. Pas op die datum kwam de daarvoor benodigde programmatuur beschikbaar. Dit betekende dat de voorschotbetalingen in deze gevallen te hoog of te laag konden zijn of zelfs geheel ten onrechte werden betaald.

Tot 1 april 2006 had de Belastingdienst/Toeslagen 270.000 mutaties ontvangen en ongeveer 4.600 bezwaarschriften die als mutatie moesten worden aangemerkt. Slechts een beperkt aantal daarvan, bijvoorbeeld betrekking hebbend op een overlijden, was op 1 april 2006 verwerkt. Per 1 juni was het aantal ontvangen mutaties opgelopen tot 410.000.

Ten aanzien van de mutaties wordt in het auditverslag van 14 november 2005 van Het Expertise Centrum opgemerkt dat het in ieder geval tot 1 januari 2006 niet mogelijk zou zijn binnenkomende mutaties inzake aanvragers die hun formulier hebben ingeleverd, in de systemen te verwerken en het voorschot zo nodig aan te passen. Van de tot 1 januari 2006 volgens het verslag te verwachten 300.000 mutaties zouden, aldus het verslag, slechts de 40.000 meest urgente mutaties handmatig kunnen worden verwerkt. Het was daardoor niet zeker dat de termijn van acht weken als bedoeld in artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht voor de verwerking van de mutatie in alle gevallen zou worden gehaald.

Het verslag noemt tijdsdruk op het invoeringsproces en vertragingen in de opleveringen van de ICT-voorzieningen als oorzaak.

Tussen 1 april en 1 juni 2006 zijn dankzij een extra inspanning van de Belastingdienst 338.000 mutaties verwerkt. In de eerste helft van juni 2006 zijn nog 72.000 mutaties verwerkt.

*Na het overlijden van haar echtgenoot in februari 2006 meldt mevrouw Teitsema de wijziging van haar gezinssituatie bij de Belastingdienst. Vervolgens maakt de Belastingdienst helemaal geen huurtoeslag meer over. Toezeggingen om het op te lossen worden niet nagekomen. Zelfs een poging van mevrouw Teitsema om via het Juridisch Loket het toegezegde voorschot te krijgen, levert niets op. De Belastingtelefoon stelt zich op het standpunt dat er helemaal geen voorschot is aangevraagd. Na herhaalde tussenkomst van de Nationale ombudsman (ondertussen dreigt de verhuurder met een deurwaarder) heeft de Belastingdienst omstreeks 30 juli 2006 eindelijk de huurtoeslag voor acht maanden overgemaakt. Daarnaast blijkt op hetzelfde moment de beschikking via het automatische traject te zijn verstuurd. De bijbehorende betaling van januari tot en met augustus 2006 kan niet meer worden tegengehouden. Systeemtechnisch is het helaas niet mogelijk om het automatisch toegekende bedrag met het tussentijds handmatig uitbetaalde bedrag te verrekenen. Hierdoor heeft mevrouw Teitsema na zeven maanden zonder huurtoeslag, opeens een dubbele huurtoeslag over acht maanden ontvangen. De Nationale ombudsman adviseert haar het bedrag maar even opzij te zetten. De Belastingdienst zal het teveel uitbetaalde bedrag namelijk uiteindelijk weer terugvorderen.*



1893996 00446

### *Informatieverstrekking*

Toeslaggerechtigden konden zich per telefoon niet rechtstreeks tot de Belastingdienst/Toeslagen richten. Met algemene of specifiek hun geval betreffende telefonische vragen dienden zij zich, volgens de normale werkwijze van de Belastingdienst, te wenden tot de Belastingtelefoon. Het kon daarbij gaan om vragen over de behandeling van hun aanvraag, het uitblijven van een beschikking, een betaling, een reactie op een klacht of een bezwaarschrift.

Veel klachten die de Nationale ombudsman ontving, hadden betrekking op de telefonische bereikbaarheid en op de gang van zaken daarna. In meer dan een derde van de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten hierover bleken aanvragers ondanks gedane toezeggingen niet door de Belastingdienst/Toeslagen te worden teruggebeld en/of werden (spoed)betalingen of toegezegde correcties op het voorschot niet uitgevoerd.

Tevens bleek de informatieverstrekking niet altijd even consistent en in het individuele geval soms tegenstrijdig. Ook bleek de meest recente informatie inzake de behandeling van een individuele aanvraag vaak niet beschikbaar.

Voorts wees de Belastingtelefoon niet (steeds) uit eigen beweging op de mogelijkheid van een spoed- of superspoedbetaling. Volgens de minister van Financiën gebeurde dit wel sinds 1 april 2006.

In het auditverslag van 14 november 2005 van Het Expertise Centrum werd daarover opgemerkt dat de systemen die de statusinformatie moeten presenteren voor het beantwoorden van gevalsgerichte vragen aan de balies en de Belastingtelefoon nog niet beschikbaar waren dan wel niet up to date gevuld. Hierdoor zou nog niet mogelijk zijn om klanten van specifieke informatie over hun aanvraag te voorzien. De betrokken applicatie is pas op 19 januari 2006 volledig beschikbaar gekomen. Tot die tijd konden de medewerkers van de Belastingdienst alleen zien of een aanvraag was ontvangen en of een uitbetaling was gedaan.

Uit de klachten komt voorts naar voren dat de Belastingdienst/Toeslagen niet uit eigen beweging informatie verstrekte aan de betrokken aanvragers over het uitblijven van een (tijdige) betaling of een reactie op een bezwaarschrift of een ingediende klacht. Zij ontvingen die informatie pas wanneer zij zelf contact zochten met de Belastingdienst.

De staatssecretaris van Financiën liet in zijn reactie op vragen van de Nationale ombudsman weten dat:

- aanvragers die de eerste maandelijkse termijn van hun toeslag niet in december 2005 kregen uitbetaald maar pas in januari 2006, niet specifiek door de Belastingdienst zijn geïnformeerd. De daarvoor aangevoerde reden was dat het niet mogelijk was de betrokkenen individueel te benaderen omdat niet kon worden vastgesteld om welke individuele gevallen het ging;
- de aanvragers die een voorlopig voorschot tot een geschat bedrag ontvingen omdat hun aanvraag nog niet kon worden verwerkt, hierover zijn geïnformeerd bij de toekenning van het voorlopige voorschot;
- aan aanvragers die een klacht of een bezwaarschrift hadden ingediend, geen informatie is verstrekt over afwijkende behandeltermijnen daarvan;
- in specifieke situaties per brief informatie met uitleg is verstrekt.



1893996 00446

*Een gehandicapte alleenstaande moeder met drie schoolgaande kinderen vraagt in november 2005 huurtoeslag aan. Omdat de Belastingdienst haar aanvraag kwijtraakt heeft ze op 19 december 2005 de huurtoeslag nogmaals, en nu digitaal, aangevraagd. De Belastingtelefoon laat weten dat haar elektronisch ingediende aanvraag op 25 januari 2006 in behandeling is genomen. Dan volgt een periode van acht weken stilte. Mevrouw neemt opnieuw contact op. Ondanks verschillende, wekelijkse contacten ontvangt ze noch huurtoeslag noch een reactie. Ook een klacht hierover blijft onbeantwoord.*
*Met een maandelijks tekort van € 230 huurtoeslag, een bijstandsuitkering van circa € 800 en een huur van circa € 460, richt mevrouw zich na zes maanden ten einde raad tot de Nationale ombudsman.*
*Na tussenkomst wordt uiteindelijk per superspoedbetaling (betaling binnen vijf werkdagen) de huurtoeslag uitbetaald.*

### Behandeling van bezwaarschriften en klachten

Veel klachten bij de Nationale ombudsman hadden betrekking op het uitblijven van een reactie op bezwaarschriften en op bij de Belastingdienst/Toeslagen ingediende klachten. De Belastingdienst/Toeslagen gaf bij navraag door betrokkene in veel gevallen aan dat het betrokken bezwaarschrift of de klacht niet kon worden getraceerd.

In het jaar 2006 heeft de Belastingdienst/Toeslagen tot eind augustus 5.815 klachten ontvangen over de huur- en zorgtoeslag. Het grootste aantal klachten (1.293) werden ontvangen in de maand juni. De meeste klachten hadden betrekking op het uitblijven van of termijnoverschrijding bij behandeling van de aanvraag (4.351) en op het hanteren van onjuiste gegevens door de Belastingdienst (984).
Het vooraf voor heel 2006 geschatte aantal klachten was 3.500.

Voor de behandeling van de klachten over de huur- en zorgtoeslag die bij de Nationale ombudsman werden ingediend, was een afspraak gemaakt met de Belastingdienst/Toeslagen.

Veel van de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten werden overeenkomstig deze afspraak direct aan de Belastingdienst/Toeslagen voorgelegd. De gemaakte werkafspraak hield verder in dat de Belastingdienst/Toeslagen de op die manier voorgelegde klachten binnen twee weken zou oplossen en dat de Belastingdienst, wanneer dat niet mogelijk bleek, contact zou opnemen met de betrokken aanvrager.

Het nakomen van deze afspraak is in veel gevallen niet gelukt. Veel klagers zagen zich na verloop van tijd dan ook genoodzaakt om zich opnieuw te wenden tot de Nationale ombudsman. Ook ontving de Nationale ombudsman klachten dat de Belastingdienst toezeggingen of afspraken niet nakwam naar aanleiding van rechtstreeks bij de Belastingdienst ingediende klachten.



1893996 00446

*"Ik klaag erover dat ondanks het ingrijpen van de Nationale ombudsman het probleem alleen maar groter lijkt geworden, (...) na interventie heb ik een contactpersoon toegewezen gekregen en is geld overgeboekt om de voorschotten aan te vullen tot het bedrag waarop ik recht zou hebben. Bij de eerst volgende betaling was het helemaal mis. Ik kreeg niet het bedrag waarop ik recht zou hebben, circa € 230, niet het voorschot van € 95 zoals in de maanden daarvoor, maar slechts € 28 overgeboekt. Toen ik mijn contactpersoon [bij de Belastingdienst/Toeslagen] opbelde (...) kon ze mij niet in het systeem vinden. Uiteindelijk werd ik teruggebeld met de mededeling dat het maandbedrag nu inderdaad € 28 was, ik recht had op ca. € 230 en ergens in het systeem 'hing'. Oorzaak en oplossing waren onbekend (...) De interventie van de Nationale ombudsman is voor mij (...) een zeer tijdelijke oplossing geweest. In mijn situatie (...) is het maandelijks tekort alleen maar drastisch toegenomen. De vaste contactpersoon is een farce, in 3 van de 4 pogingen haar te bereiken was ze niet bereikbaar en belde niet zelf terug. Mijn gegevens, nota bene op basis van de sofinummer, zijn bij elk contact niet te vinden. Er is 2 maal een voorschot binnen een bepaalde termijn toegezegd, niet overgeboekt en geen reden gegeven. De oorzaak van het probleem (in de sofware) is onbekend (...). Dit lost men blijkbaar op door:*

- *te wachten tot er iemand klaagt*
- *een nieuw systeem te bouwen om aanvullende voorschotten te verstrekken. Ik vraag me af hoeveel duizenden personen te weinig krijgen en nog niet geklaagd hebben, of zich laten afschepen."*

## 3.4. Gevolgen toeslaggerechtigden

De problemen die zich voordeden hadden diverse gevolgen voor de aanvragers van een of meer toeslagen.

### *Financiële problemen*

Veel aanvragers hebben niet vóór 1 januari 2006 de eerste termijn ontvangen van de huur- of de zorgtoeslag. Ook na de beslissing van december 2005 om in de gevallen van de 940.000 niet verwerkbare aanvragen een voorlopig voorschot te betalen, bleef de Nationale ombudsman met regelmaat klachten ontvangen over niet tijdige betaling.

Ten aanzien van de huurtoeslag gold dat als gevolg van de late betaling de continuïteit werd verbroken van aanvankelijk de huursubsidie en per 1 januari 2006 de huurtoeslag.

Ten aanzien van de zorgtoeslag gold dat de eerste betaling kon komen na de verplichting de eerste premie te betalen voor de verzekering volgens de nieuwe zorgverzekeringswet. De gerechtigden op de zorgtoeslag zijn veelal de oorspronkelijk verplicht verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet.Voor hen was de premie voor de nieuwe zorgverzekering veelal hoger dan zij gewend waren en was een tijdige betaling van de toeslag van groot belang.

Ook doordat de Belastingtelefoon niet van meet af aan spontaan in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen melding maakte van het bestaan van een spoedprocedure, hebben aanvragers hun geld later ontvangen dan nodig was.

Veel klagers maakten in hun verzoekschrift aan de Nationale ombudsman dan ook melding van (grote) financiële problemen die het gevolg waren van het uitblijven van een tijdige betaling.



1893996 00446

*Ondanks veel telefonisch contact en herhaaldelijke toezeggingen van de Belastingdienst de uitbetaling aan te passen, ontvangt de heer Klaassen al vier maanden lang € 150 te weinig huurtoeslag. Meneer Klaassen laat ons weten dat hij, met een bijstandsuitkering van € 752 per maand, niet langer het hoofd boven water kan houden en dat hij in financiële en zware psychische nood terecht is gekomen.*

### Onzekerheid

Door het uitblijven van een reactie op een mutatie, een bezwaarschrift of een klacht verkeerden veel aanvragers na het indienen van hun aanvraag in onzekerheid over de vraag of hun toeslag tijdig zou worden vastgesteld, aangepast of stopgezet.

*Bij het gezin Kever verloopt alles voorspoedig, tot het moment dat het gezin verhuist. Het nieuwe adres geeft recht op meer huurtoeslag. Echter, vanaf de verhuizing ontvangt het gezin helemaal geen huurtoeslag meer. De Belastingtelefoon meldt bij ieder telefoongesprek een andere reden voor het uitblijven van de huurtoeslag: een fout van de TNT, een niet goed ingevuld aanvraagformulier, het geld zou reeds onderweg zijn of de uitbetaling zou nog drie maanden op zich laten wachten. Ondanks diverse toezeggingen van uitbetaling wordt maandenlang geen huurtoeslag ontvangen. Het tekort op de huurtoeslag moet het gezin van hun zoon lenen om rond te kunnen komen. Na zes maanden van onzekerheid en nog steeds zonder correctie van de huurtoeslag wendt de familie Kever zich tot de Nationale ombudsman. (Het door de Belastingdienst/Toeslagen in gang gezette onderzoek wees overigens uit dat familie Kever in hun aanvraag onjuiste gegevens en een incorrecte ingangsdatum had vermeld).*

### Terugbetalingsverplichting

Als gevolg van de beslissing om bij niet verwerkbare aanvragen voorlopige voorschotten vast te stellen, worden veel aanvragers geconfronteerd met terugbetalingsverplichtingen. Van 290.000 gevallen stond tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman al vast dat een bedrag zou moeten worden terugbetaald aan de Belastingdienst. In 170.000 gevallen daarvan kon dit niet door middel van verrekening met toekomstige toeslagbetalingen, zodat daadwerkelijk moest worden betaald.

Ook als gevolg van de late verwerking van mutaties of bezwaarschriften kunnen terugbetalingsverplichtingen ontstaan. De late verwerking kan er immers toe leiden dat maandelijkse betalingen plaatsvinden op een voorschot dat na verwerking van het bezwaarschrift of de mutatie te hoog blijkt te zijn of waarop zelfs helemaal geen recht (meer) bestaat.

Ook de terugbetalingsverplichtingen kunnen leiden tot financiële problemen.



1893996 00446

## 3.5. Genomen maatregelen

Naar aanleiding van de geconstateerde uitvoeringsproblemen heeft de Belastingdienst de volgende aanvullende maatregelen getroffen.

- In de loop van het tweede kwartaal van 2006 is ter verbetering van de verwerking van mutaties een aanvullend programma, genaamd Ordina, in gebruik genomen.
- Naar aanleiding van de binnenkomende klachten over de huur- en zorgtoeslag heeft de Belastingdienst/Toeslagen het aantal klachtbehandelaars per 1 april 2006 verhoogd van 10 tot 72 en zijn tevens klachtregisseurs en klachtcoördinatoren aangesteld. Tevens zijn richtlijnen opgesteld om de klachtafhandeling te structureren, evenals een interne werkinstructie met 20 standaardbrieven.

## 3.6. Leerpunten voor de Belastingdienst

In zijn reactie op het door de Nationale ombudsman ingestelde onderzoek geeft de staatssecretaris van Financiën aan dat uit de opgedane ervaringen kan worden afgeleid dat bij iedere vervolgactie als gevolg van de massaliteit van het toeslagenproces opnieuw uitvoeringsperikelen kunnen ontstaan. Bovendien heeft de opgedane ervaring geleerd dat de burger verwachtingen heeft over de exactheid van de maandelijkse voorschotten die niet overeenstemmen met het voorlopige karakter van de beschikkingen en de voorschotbetalingen.



1893996 00446

# 4. Beoordeling

### *Algemeen*

De burger in Nederland werd per 1 januari 2006 geconfronteerd met belangrijke wijzigingen in de zorgverzekering en de huursubsidie. Dit betrof in de eerste plaats de invoering van het nieuwe stelsel van zorgverzekeringen en daaraan gekoppeld de invoering van de zorgtoeslag. Daarnaast werd de huursubsidie, die tot dan toe werd verzorgd door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vervangen door de huurtoeslag, die vanaf 1 januari 2006 werd betaald door de Belastingdienst. Vooral de verandering in het stelsel van zorgverzekeringen kon voor de burger, al naar gelang zijn omstandigheden financiële consequenties hebben. Voor degenen die tot 1 januari 2006 verzekerd waren bij een ziekenfonds gold dat zij vanaf 1 januari 2006 voor hun ziektekostenverzekering meer premie zouden moeten gaan betalen. De zorgtoeslag diende ter compensatie van deze hogere last. Het was daarom van groot belang dat de zorgtoeslag tijdig zou worden uitbetaald.

Voor de huurders van een woning die recht hadden op huursubsidie was van belang dat er geen onderbreking zou plaatsvinden in de maandelijkse betalingen van eerst huursubsidie en daarna huurtoeslag.

De Belastingdienst werd door de invoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag geconfronteerd met taken die naar hun aard afweken van de gebruikelijke taken van de Belastingdienst, de heffing en inning van belastingen. De Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag betekenden immers dat de Belastingdienst structureel andere betalingen aan burgers zou gaan verrichten dan die welke voortvloeien uit de heffing van belastingen.

De Belastingdienst heeft ervoor gekozen deze nieuwe taak te laten uitvoeren door een speciaal daarvoor in het leven geroepen organisatieonderdeel, de Belastingdienst/Toeslagen. Dit organisatieonderdeel telde 934 medewerkers per 1 oktober 2006. Voor de Belastingdienst was de invoering van de huurtoeslag en de zorgtoeslag een omvangrijke en complexe operatie die in relatief korte tijd moest worden voorbereid. De Belastingdienst/Toeslagen moest worden ingericht, automatiseringsprogramma's moesten worden ontworpen en ongeveer 6 miljoen aanvraagformulieren moesten tijdig worden verstuurd en na terugontvangst in twee maanden worden verwerkt. Ten slotte moest de eerste betaling van een voorschot plaatsvinden vóór 1 januari 2006.

Gelet op de financiële belangen van de burger bij een goede uitvoering door de Belastingdienst van de nieuwe taken, mocht van de Belastingdienst verwacht worden dat bij de voorbereiding zoveel mogelijk risico's werden uitgesloten. Hoe goed echter de voorbereiding ook is, bij een dergelijke omvangrijke en complexe operatie is het vrijwel onvermijdelijk dat zich in de praktijk toch uitvoeringsproblemen voordoen. Zonder voldoende voorzieningen om deze problemen snel op te lossen, zullen individuele burgers het slachtoffer worden. In het geval van de huur- en zorgtoeslag gold dat, gelet op de ermee gemoeide financiële belangen van de burger, onverkort.



1893996 00446

Om schade voor individuele burgers zo veel mogelijk te voorkomen, mocht van de Belastingdienst dan ook verwacht worden dat hij naast de zorg vooraf voor de verwerking van de massaliteit aan formulieren en voor het uitsluiten van zo veel mogelijk risico's, ook zorg droeg voor een scenario om te voorkomen dat individuele burgers werden gedupeerd door de problemen die zich bij en tijdens de uitvoering van de nieuwe werkzaamheden zouden voordoen.

### *Criterium*

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Dit vereiste houdt in dat de Belastingdienst om schade voor burgers te voorkomen zijn aandacht tijdens de voorbereiding en uitvoering van nieuwe taken niet alleen dient te richten op een goede verwerking van de massaliteit, maar ook op het treffen van adequate voorzieningen voor de oplossing in individuele gevallen van de onvermijdelijk optredende uitvoeringsproblemen en de nadelige gevolgen daarvan voor de individuele burger.

De staatssecretaris van Financiën heeft in zijn reactie van 7 juli 2006 op het onderzoek aangegeven dat hij zijn handelen en dat van de Belastingdienst steeds heeft laten sturen vanuit het belang van de burger.

De Nationale ombudsman is niettemin tot de conclusie gekomen dat de Belastingdienst hieraan in onvoldoende mate heeft voldaan. De Belastingdienst is met name te kort geschoten op het punt van de aandacht voor het individuele geval en voor het opvangen en oplossen van de soms ernstige problemen die zich in die individuele gevallen voor de betrokken burger hebben voorgedaan. Dit heeft ertoe geleid dat burgers in ernstige financiële problemen zijn gekomen of gedurende geruime tijd in onzekerheid hebben verkeerd over de vraag of hun aanvraag tijdig zou worden verwerkt dan wel of betaling tijdig zou plaatsvinden. Daardoor is schade toegebracht aan het vertrouwen van de burger in de overheid.

Dit heeft geleid tot een grote hoeveelheid klachten van burgers, bij de Belastingdienst zelf, bij de Nationale ombudsman, bij de sociaal raadslieden, bij de Nederlandse Woonbond en elders.

Het belang van de burger bij tijdige betaling bracht met zich mee dat problemen in de verwerking van aanvragen slechts in beperkte mate mochten voorkomen en dat voor die problemen zo snel mogelijk een oplossing moest worden geboden. Dat is in onvoldoende mate gerealiseerd. De Belastingdienst heeft verhoudingsgewijs een te groot deel van zijn aandacht gericht op de verwerking van de massaliteit en te weinig op een structurele aanpak van de optredende problemen in individuele gevallen.

Ook kan niet worden gezegd dat ten tijde van het begin van de werkzaamheden alle risico's in voldoende mate waren uitgesloten. Dit oordeel is met name gebaseerd op de vaststelling dat de applicaties om mutaties te verwerken en om op diverse plaatsen gevalsgerichte statusinformatie op te vragen niet tijdig gereed waren.



1893996 00446

Daardoor zijn voor burgers nadelige gevolgen opgetreden die voorkomen hadden kunnen worden indien de applicaties tijdig gereed waren geweest.

In zoverre is de invoering van de toeslagen niet goed verlopen.

Gelet op deze ernstige gevolgen voor de burger moet de vraag gesteld worden of de Belastingdienst voldoende tijd heeft gekregen om zich voor te bereiden op de uitvoering van deze nieuwe en complexe taak met grote financiële belangen voor de burger. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman zijn de mogelijkheid om dit proces in korte tijd voor te bereiden en met de vereiste kwaliteit uit te voeren, overschat en is er onvoldoende oog geweest voor de te verwachten problemen en de nadelige gevolgen daarvan voor de burger. Daardoor is schade toegebracht aan het vertrouwen van de burger in de overheid.

Het oordeel in dit onderzoek van de Nationale ombudsman over het optreden van de overheid kan in zoverre niet los worden gezien van zijn bevindingen bij het onderzoek uit eigen beweging naar de uitvoering van de Ziektewet door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (rapport 2006/191) en bij het onderzoek uit eigen beweging naar de uitvoering van de Zorgverzekeringswet voor gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden in het buitenland door het College voor zorgverzekeringen (rapport 2006/300).

Aan bovenstaande doet niet af dat in de grote meerderheid van de gevallen de verwerking van de aanvraag en de betaling van het voorschot probleemloos is verlopen. Hieronder wordt op een aantal aspecten van de onderzochte gedraging nader ingegaan.

## Tijdige verwerking van aanvragen en mutaties

### *Aanvragen*

Uit de klachten die bij de Nationale ombudsman binnenkwamen bleek dat veel aanvragen niet tijdig konden worden verwerkt.

Uit de reactie van 7 juli 2006 van de staatssecretaris van Financiën op het ingestelde onderzoek blijkt dat 940.000 aanvragen, dat is ongeveer 16 procent van alle aanvragen, niet tijdig konden worden verwerkt. In 52.000 van de 940.000 gevallen was de niet verwerkbaarheid het gevolg van systeemfouten.

Uit een en ander volgt dat de Belastingdienst/Toeslagen er in een beduidend aantal gevallen niet in is geslaagd de voorschotbeschikking af te geven voor 1 januari 2006. Voor zover dit het gevolg was van een onjuiste of onvolledige invulling van het formulier treft de Belastingdienst slechts het verwijt dat de vragenbrieven waarin de aanvullende of gecorrigeerde informatie moest worden opgevraagd, niet tijdig konden worden verzonden.

De niet-tijdige verwerking heeft geleid tot onzekerheid bij betrokkenen omtrent de vraag of hun aanvraag tijdig zou leiden tot een beschikking en een betaling. Dit klemt te meer in de gevallen waarin de handelwijze van de Belastingdienst ertoe leidde dat de behandelingstermijn van acht weken pas werd geacht te zijn ingegaan na de ontvangst van een nieuw, vaak onnodig ingezonden tweede aanvraagformulier in plaats van bij de ontvangst van het oorspronkelijke aanvraagformulier. In deze gevallen kwam tevens de garantie van betaling vóór 1 januari 2006 te vervallen.



1893996 00446

De vaststelling dat veel formulieren niet konden worden verwerkt, roept voorts de vraag op of de gebruikte programmatuur vooraf voldoende kritisch is getest en goedbevonden.

### *Mutaties*

Tot 1 april 2006 was het niet mogelijk om opgegeven wijzigingen in de omstandigheden die van belang waren voor de hoogte van de toeslag zoals verhuizingen, wijzigingen in de burgerlijke status, overlijden (mutaties) langs geautomatiseerde weg te verwerken. Op 1 april 2006 had de Belastingdienst al 270.000 mutaties ontvangen en 4.600 bezwaarschriften die als mutatie moesten worden aangemerkt. Slechts een beperkt aantal daarvan is voor 1 april 2006 verwerkt. De onmogelijkheid om de grote hoeveelheid mutaties te verwerken, werd veroorzaakt doordat de benodigde applicatie niet vóór 1 april 2006 beschikbaar was. Dit betekent dat de Belastingdienst in een groot aantal gevallen gedurende geruime tijd niet op een mutatie heeft kunnen reageren. Het gevolg daarvan was dat tot het moment van verwerken van de mutatie mogelijk een voorschot werd uitbetaald waarvan al vast stond dat de hoogte niet juist was of zelfs dat geen recht (meer) bestond op een toeslag. In deze gevallen zullen de betrokkenen worden geconfronteerd met terugvordering van het teveel betaalde door de Belastingdienst. Verwacht mag worden dat dit in bepaalde gevallen zal leiden tot betalingsproblemen.

Vooraf was bekend dat de betrokken applicatie niet beschikbaar zou zijn, in ieder geval niet vóór 1 januari 2006. De Belastingdienst heeft daarmee een vermijdbaar uitvoeringsrisico op zich genomen. Het stond immers vast dat vanaf het moment dat de aanvraagformulieren door de toeslaggerechtigden werden ingeleverd, ook mutaties zouden worden ontvangen. De Belastingdienst heeft zich niettemin genoodzaakt gezien te beginnen met de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en Wet op de zorgtoeslag, blijkbaar zonder voor de verwerking van de binnenkomende mutaties een oplossing of een adequaat noodscenario beschikbaar te hebben.

## Tijdige betaling

Veel klachten die de Nationale ombudsman ontving, hadden betrekking op het uitblijven van een tijdige betaling van een of meer toeslagen.

Ondanks de beslissing in december 2005 om in de gevallen van de 940.000 niet verwerkbare aanvragen een voorlopig, geschat voorschot uit te betalen, heeft de betaling in 262.000 gevallen pas in januari 2006 plaatsgevonden, te weten in 210.000 gevallen op of omstreeks 5 januari 2006 en in 52.000 gevallen eind januari 2006. Dit betekent dat de Belastingdienst in ruim 4,5% van alle aanvragen niet zijn doelstelling heeft gerealiseerd om op alle tijdige aanvragen een betaling te doen vóór 1 januari 2006.

Ook daarna ontving de Nationale ombudsman echter nog steeds veel klachten over het uitblijven van een betaling. Veel klagers maakten melding van (ernstige) financiële problemen die daarvan het gevolg waren. De Belastingdienst heeft naar het oordeel van de Nationale



1893996 00446

ombudsman dan ook onvoldoende zorg betracht om financiële problemen in individuele gevallen te voorkomen.

Bovendien heeft de beslissing van december 2005 om in de gevallen van de 940.000 niet verwerkbare aanvragen tot uitbetaling van een geschat bedrag over te gaan in 290.000 gevallen geleid tot een te hoge betaling. Dit betekent dat de Belastingdienst het teveel betaalde zal terugvorderen. In 170.000 gevallen kan of kon deze terugvordering worden verrekend met toekomstige betalingen, in 120.000 moest of moet daadwerkelijk een bedrag worden terugbetaald. Ook hier geldt dat betalingsproblemen kunnen worden verwacht.

## Informatieverstrekking

De problemen die de uitvoering van de toeslagenwetten met zich bracht, hebben geleid tot vragen en onzekerheid bij de burgers die daarmee te maken kregen. Hun beschikking of betaling bleef langer uit dan zij mochten verwachten en gelet op het ermee gemoeide financiële belang valt te begrijpen dat zij informatie wilden hebben over de oorzaak daarvan. Een goede voorlichting was daarom van groot belang en had veel klachten kunnen voorkomen.

Uit de ontvangen klachten bleek dat burgers het als hinderlijk hebben ervaren dat rechtstreeks telefonisch contact met een behandelend ambtenaar niet mogelijk was en dat zij hun vragen slechts langs de indirecte weg van de BelastingTelefoon konden stellen. Daargelaten de vraag of de keus voor deze wijze van communicatie de meest gelukkige is, zou de hinder minder groot zijn geweest, wanneer de BelastingTelefoon de vragen steeds adequaat en juist zou hebben kunnen beantwoorden en wanneer toezeggingen over terugbellen in alle gevallen zouden zijn nagekomen. Uit de ontvangen klachten komt echter een ander beeld naar voren. De informatie was niet altijd consistent en soms zelfs tegenstrijdig. Ook werden gedane toezeggingen over terugbellen en over te nemen maatregelen niet steeds nagekomen. Het is niet geheel duidelijk in hoeverre de op dit punt ondervonden problemen mede zijn veroorzaakt doordat het programma om de BelastingTelefoon (en ook de hulp- en informatiepunten) van de benodigde informatie te voorzien niet van meet af aan kon worden gebruikt.

Ook op dit punt is de zorg van de Belastingdienst voor het individuele geval te kort geschoten.

Het is voorts een verwijtbaar gemis in de informatieverstrekking geweest dat de BelastingTelefoon niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen eigener beweging heeft gewezen op het bestaan van de spoedprocedure om een (termijn van een) toeslag uit te betalen.

Een deel van de klachten had wellicht ook kunnen worden voorkomen wanneer de Belastingdienst langs massamediale weg zoals bijvoorbeeld via advertenties in dagbladen meer informatie had verstrekt over opgetreden problemen en vertragingen die daarvan het gevolg waren in de verwerking van aanvragen en de betaalbaarstelling van voorschotten. Daarbij had tevens informatie verstrekt kunnen worden over genomen maatregelen en wat de burger daarvan kon verwachten.



1893996 00446

## Behandeling van bezwaarschriften en klachten

De Belastingdienst/Toeslagen reageerde traag of helemaal niet op door burgers ingediende bezwaarschriften en klachten. Veelal bleek het niet mogelijk het betrokken geschrift te traceren.

Met het oog op het onverwacht grote aantal klachten dat de Nationale ombudsman ontving over de uitvoering van de toeslagenwetten door de Belastingdienst/Toeslagen is een afspraak gemaakt over de behandeling van deze klachten. Ingevolge deze afspraak werden klachten door de Nationale ombudsman direct na ontvangst voorgelegd aan daartoe aangewezen medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen. Opzet van de afspraak was dat deze klachten binnen twee weken door de Belastingdienst/Toeslagen zouden worden afgehandeld in die zin dat betaling binnen die termijn had plaatsgevonden. Indien dat niet zou lukken, zou de Belastingdienst/Toeslagen contact opnemen met betrokkene. De Belastingdienst/Toeslagen is niet in staat gebleken om deze afspraak in alle gevallen na te komen. Veel toeslaggerechtigden zagen zich daarom genoodzaakt om zich na verloop van tijd opnieuw te wenden tot de Nationale ombudsman, omdat er nog niets was gebeurd en/of omdat betaling nog niet had plaatsgevonden.

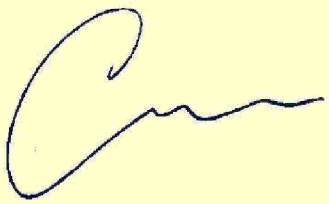
De uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen in de onderzochte periode heeft in een aantal opzichten niet plaatsgevonden in overeenstemming met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen. De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

## Conclusie

De onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Toeslagen is niet behoorlijk wegens schending van het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

## Aanbeveling

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven te bevorderen dat bij omvangrijke en complexe operaties vóóraf maatregelen worden getroffen voor een adequate behandeling van de problemen die zich in individuele gevallen onvermijdelijk zullen voordoen. Deze maatregelen moeten erop gericht zijn de nadelige gevolgen daarvan voor de individuele burger zo snel mogelijk weg te nemen. De maatregelen dienen schriftelijk te worden vastgelegd. Bij de voorbereiding van veranderingsprocessen dient, zeker wanneer financiële belangen voor burgers in het geding zijn, de continuïteit van het proces centraal te staan.



Dr. A. F. M. Brenninkmeijer
De Nationale ombudsman



1893996 00446

# Bijlage 1

## De wettelijke bepalingen

**Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen** (Wet van 23 juni 2005, Stb. 344)

### *Artikel 14, eerste lid*

"Een tegemoetkoming wordt op aanvraag toegekend door de Belastingdienst/Toeslagen."

### *Artikel 16*

1. Indien de tegemoetkoming naar verwachting niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag zal worden toegekend, verleent de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende een voorschot tot het bedrag waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld.
2. Ingeval de belanghebbende voor het gehele berekeningsjaar aanspraak heeft op een tegemoetkoming wordt het voorschot verleend:
   a. indien de aanvraag ten minste acht weken vóór het berekeningsjaar is ingediend of indien de tegemoetkoming wordt toegekend met toepassing van artikel 15, vierde lid: vóór de aanvang van het berekeningsjaar;
   b. in andere gevallen: binnen acht weken na de ontvangst van de aanvraag.
3. De Belastingdienst/Toeslagen kan het voorschot herzien.
4. Een herziening van het voorschot kan leiden tot een terug te vorderen bedrag.

### *Artikel 17, eerste lid*

"Indien een voorschot op de tegemoetkoming is verleend en er een relevante wijziging optreedt in de omstandigheden die van belang zijn voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming, is de belanghebbende gehouden die wijziging te melden aan de Belastingdienst/Toeslagen."



1893996 00446

# Bijlage 2

## Uit de vergaderverslagen 2005-2006 van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

### *1. Antwoord van de staatssecretaris van Financiën op vragen, ingezonden op 30 december 2005, van het lid Kant (nr. 647):*

"...Een relatief beperkt aantal posten kan niet meer dit jaar worden uitbetaald. Zo vindt de uitbetaling inzake zo'n 110.000 aanvragen uiterlijk 5 januari a.s. plaats. Voor ongeveer 100.000 posten loopt de verwerking nog. Deze worden naar verwachting ook in de eerste week van januari uitbetaald. Daarmee zijn alle aanvragen verwerkt, ook die na 1 november zijn binnengekomen. In die gevallen waarin onvoldoende gegevens beschikbaar waren om tijdig tot een vaststelling te komen, is een voorschot toegekend. Voor de zorgtoeslag zal dit voorschot doorgaans overeen komen met de uiteindelijke berekening. Voor de huurtoeslag is het voorschot gebaseerd op de huursubsidie, die nu van VROM ontvangen wordt. Ingeval het een nieuwe aanvraag betreft wordt een vast bedrag betaald. Hiermee wordt ook voor situaties waarin vraagbrieven zijn verzonden, die mogelijk niet tijdig beantwoord zijn, voorzien in een voorschot..."

### *2. Antwoord van de staatssecretaris van Financiën op vragen, ingezonden 12 januari 2006, van de leden Noorman-den Uyl en Depla (nr. 859):*

"...Voor de beantwoording van vragen over de huur- en zorgtoeslag worden medewerkers van de Belastingtelefoon ondersteund door een specifiek daarvoor ontwikkelde applicatie. Met deze applicatie kan worden gezien of een aanvraag ontvangen is, wat er in de aanvraag staat, of er een behandeling heeft plaatsgevonden die heeft geleid tot een beschikking, of de uitbetaling heeft plaatsgevonden en voor welk bedrag. Daarnaast kan de Belastingtelefoon verifiëren of de gegevens die de aanvrager van de toeslag heeft aangegeven overeenkomen met de gegevens zoals de Belastingdienst die in de administratie heeft staan. Door knelpunten in de automatisering is de applicatie pas op 19 januari volledig beschikbaar gekomen voor de medewerkers van de Belastingtelefoon. Vanaf medio december tot en met 18 januari konden medewerkers van de Belastingtelefoon hierdoor alleen zien of er een aanvraag voor een toeslag was ontvangen en of er een uitbetaling aan de aanvrager was gedaan..."

### *3. Verslag van het algemeen overleg van 26 januari 2006:*

"...De staatssecretaris baalt er, net als de medewerkers van de Belastingdienst, van dat het in 52 000 gevallen langer heeft geduurd dan gedacht om de toeslagen over te maken. Dat is buitengewoon vervelend voor de mensen die het betreft. In relatie tot hun inkomen gaat het inderdaad om veel geld.

(...)



1893996 00446

De 52 000 aangekondigde betalingen zijn inmiddels verricht. Medewerkers van de belastingtelefoon moeten in principe zelf de spoedprocedure aanbieden, mits de aanvraag tijdig is ingediend.

(...)

In alle eerlijkheid moet hij toegeven dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat alle problemen boven tafel zijn gekomen. Wel acht hij de kans dat veel mensen te veel zullen blijken te hebben ontvangen groter, dan de kans dat men te weinig krijgt. In december 2005 is de beleidsbeslissing genomen om altijd het voordeel van de twijfel te geven..."

### *4. Antwoord van de staatssecretaris van Financiën op vragen, ingezonden 19 april 2006, van de leden Noorman-den Uyl en Depla (nr. 1432):*

"...In januari tot eind februari zijn 2.000 echte bezwaren en 7,000 als mutaties aan te merken bezwaren in behandeling genomen. Van deze bezwaren zijn er zo'n 1.100 in behandeling genomen. Daarvan zijn de bezwaren, die kennelijk ongegrond of achterhaald zijn, inmiddels afgehandeld. De overige bezwaren zijn nog in behandeling. Naar verwachting kunnen deze alsnog voor medio juni 2006 worden afgehandeld..."

### *5. Antwoord van de staatssecretaris van Financiën tijdens het vragenuur van 23 mei 2006:*

"...Ook de mensen bij de Belastingdienst realiseren zich dat het niet om dossiers en nummers gaat. Nee, het gaat om mensen. Tegelijkertijd komt het voor dat de ontvangen formulieren niet helemaal (goed) zijn ingevuld. Soms is de aanvrager onvoldoende te identificeren. Soms zijn er verschrijvingen bij de sofi-nummers. In dat geval kiezen wij in het voordeel van degene die de huurtoeslag aanvraagt. Van de Algemene Rekenkamer krijgen wij daarvoor overigens op onze donder. De Algemene Rekenkamer heeft een rapport gepresenteerd waarin wij worden gekapitteld vanwege het uitbetalen van huurtoeslagen, terwijl er onduidelijk¬heid bestaat over het recht daarop, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een handtekening of het abusievelijk invullen van het sofinummer van de partner. Wij geven aanvragers het voordeel van de twijfel en dat zullen wij ook blijven doen. Het kan niet sneller dan deze supersnelle drie dagen; de afhandeling ligt tussen de drie en de tien dagen. De woordvoerders hebben gelijk. Ik kan de Kamer verzekeren dat alle mensen van de Belastingdienst ervan doordrongen zijn dat deze zaken met de grootste spoed moeten worden afgehandeld en dat het om mensen gaat die geholpen moeten worden. Als deze mensen recht hebben op de toeslag, horen zij die ook te krijgen. Ik kan echter in deze aanloopfase helaas niet garanderen dat het direct van vandaag op morgen geregeld is. Ik kan de Kamer wel zeggen dat ik verwacht dat alles vanaf half juni weer tot normale proporties is teruggebracht..."



1893996 00446

# Bijlage 3

## Brief van 7 juli 2006 van de staatssecretaris van Financiën

"...Naar aanleiding van de gang van zaken rond de uitvoering van de zorg- en huurtoeslag heeft u in uw brief van 19 april j.l. te kennen gegeven een onderzoek te willen instellen op grond van uw bevoegdheid in artikel 9:26 Algemene wet bestuursrecht. Ten behoeve van dit onderzoek stelt u in uw brief vragen over het besluitvormingsproces, de juistheid en tijdigheid van beschikkingen, de informatieverstrekking en de behandeling van klachten.

Voordat ik overga tot beantwoording van deze vragen wil ik nader ingaan op de vraag op welke wijze vanaf 2005 tot de dag van vandaag is gehandeld om het toeslagproces beheersbaar te houden. Meer specifiek doel ik op het uitgangspunt dat wij hierbij hebben gehanteerd: de sturing van ons handelen vanuit het belang van de burger.

### *Belangen burger*

Vanaf de eerste voorbereidingen voor de invoering van de Toeslagen is er van uitgegaan dat het aanvragen, toekennen en uitbetalen van de zorg- en huurtoeslag aan de rechthebbenden alleen een kans van slagen heeft bij een voldoende bekendheid van de regeling en een voldoende, adequate en laagdrempelige ondersteuning van rechthebbenden bij het aanvragen van zijn toeslagen. Om de campagne succesvol te laten verlopen zijn de volgende acties ingezet:

Een omvangrijke communicatiecampagne. In de campagne zijn tv- en radiospots ingezet, verschillende soorten advertenties, webvertising, korte documentaireachtige programmaatjes op tv, artikelen in huis-aan-huisbladen, busreclame, abri-reclame, posters en flyers. De campagne heeft een zeer hoog bereik gerealiseerd en nagenoeg alle doelstellingen zijn royaal gehaald. (94% van de zorgtoeslaggerechtigden weet wanneer recht bestaat op zorgtoeslag, bij huurtoeslaggerechtigden weet 81% dit ten aanzien van de huurtoeslag);

- Inschakeling van de zogeheten Hulp en Informatiepunten (zogeheten HIP's) voor hulp aan de burger bij het invullen van de aanvragen en het beantwoorden van vragen;
- Betrokkenheid van vakbonden en ouderenbonden. Zij hebben hulp geboden aan hun achterban bij het aanvragen van toeslagen
- De BelastingTelefoon is specifiek voor de toeslagen uitgebreid met zo'n 650 werkplekken, met de mogelijkheid tot verdere opschaling bij piekaanbod.

Om het de burger zo eenvoudig mogelijk te maken is tevens besloten om de gegevens op de aanvraag zoveel mogelijk voor te drukken.

Ook in de uitvoeringsprocessen heeft het belang van de burger centraal gestaan. Het belang van de individuele burger dreigt het in massale processen nogal eens af te leggen tegen het organisatiebelang van het op orde krijgen van een verwerkingsproces. Deze 'onder-



1893996 00446

geschiktheid' van de burger moet worden voorkomen. Bij toeslagen is er welbewust voor gekozen om gedurende de aanvangsfase oplossingen te kiezen juist uitgaande van het belang van de burger. Twee voorbeelden ter illustratie.

Bij een verwerkingsproces met de omvang van de toeslagen (ca 6 miljoen aanvragen) ontstaat de nodige 'uitval'. Uitval in de vorm van aanvragen of mutaties waarbij de formulieren niet goed zijn ingevuld of niet compleet zijn. Normaal gesproken wordt in dergelijke gevallen een vraagbrief aan de aanvrager gezonden met verzoek om correctie of aanvulling. Bij toeslagen is er voor gekozen om eerst zelf na te gaan of de aanvraag/mutatie compleet en juist kan worden gemaakt. Alleen in de gevallen dat dit onmogelijk bleek zijn daadwerkelijk vraagbrieven uitgestuurd. Op deze wijze is het onnodig lastig vallen van de burger voorkomen. De keerzijde hiervan is wel dat de Algemene Rekenkamer kritisch is over de rechtmatigheid van een dergelijke wijze van verwerking.

Het tweede voorbeeld betreft de toeslagbetalingen. De burger heeft bij de toeslagen primair belang bij tijdige uitbetaling, zodat hij zijn financiële verplichtingen kan nakomen. Om hieraan tegemoet te komen is er in december 2005 voor gekozen om de op dat moment onverwerkbare aanvragen via een alternatieve procedure te bevoorschotten. Daarnaast is voor aanvragers de mogelijkheid geopend om een spoedbetaling en bij acute financiële problemen een superspoedbetaling te ontvangen. Ook aan deze 'burgergerichte' werkwijze zit een keerzijde: de aanvragers die ten onrechte of tot een te hoog bedrag zijn bevoorschot moeten de teveel ontvangen bedragen terugbetalen.

Met deze maatregelen konden zeker niet alle problemen bij burgers worden weggenomen. Wel is een maximale inspanning geleverd om de gevolgen van de problemen zo veel mogelijk te beperken.

## *Beantwoording onderzoeksvragen*

## I. Besluitvorming vooraf

### 1. Inschatting vooraf van de uitvoeringsproblemen

*Risico-analyses invoering*

Tijdens de gehele duur van het invoeringsproces zijn maatregelen getroffen om de uitvoeringsproblemen vooraf zo goed mogelijk in te kunnen schatten. Daar waar risico's waren te voorzien zijn maatregelen getroffen om deze te beperken of weg te nemen.

Om de uitvoeringsrisico's in beeld te krijgen zijn achtereenvolgens de volgende analyses en onderzoeken uitgevoerd:

- Een eerste analyse van de invoeringsrisico's heeft plaatsgevonden in het Masterplan Toeslagen.
- In opdracht van de Secretaris-generaal Financiën, de directeur-generaal Belastingdienst, de secretaris-generaal VROM en de directeur-generaal Wonen is bij de aan-



1893996 00446

vang van het project een risico-analyse uitgevoerd. Deze analyse is een gezamenlijk product van de Belastingdienst, de ministeries van Financiën en VROM, met ondersteuning van de interne auditdiensten van beide ministeries en een externe accountant.

- De interne auditdiensten hebben gedurende de looptijd van het project drie audits uitgevoerd op het project.
- In een later stadium heeft nogmaals een risico-analyse plaatsgevonden door Belastingdienst en ministerie van VROM (ondersteund door Ernst&Young)
- In november/december 2005 heeft het HEC (Het |Expertise Centrum; No.) onderzocht in hoeverre de Belastingdienst voldoende was voorbereid om tijdig te gaan betalen, mochten zich eventualiteiten voordoen. (...)

*Communicatie-onderzoeken*

Daarnaast zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de samenstelling van de doelgroep en de wijze waarop deze het meest effectief kan worden benaderd. Ook is onderzocht hoe de doelgroep zou reageren op de introductie van Toeslagen. Dit om een inschatting te kunnen maken van de toeloop bij de balies van de Belastingdienst, de intermediairs en de Belastingtelefoon.

## 2. Tot welke maatregelen heeft dit geleid

De risico-analyses hebben geresulteerd in een aantal risico-beperkende maatregelen. Regelmatig is door het project Toeslagen aan de stuurgroep Toeslagen gerapporteerd over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van deze maatregelen. De stuurgroep Toeslagen – waarin de betrokken ministeries en de Belastingdienst vertegenwoordigd waren – verzorgde de aansturing van het project Toeslagen.

Onderdeel van de maatregelen was een negental alternatieve scenario's. Op basis van de alternatieve scenario's heeft Ernst&Young de alternatieve scenario's uitgewerkt tot draaiboeken. Inhoudelijk zijn de scenario's afgestemd met de betrokkenen. Daar waar nodig heeft de stuurgroep Toeslagen besluiten genomen over de te volgen koers en over de inzet van deze scenario's.

Regelmatig heeft de stuurgroep Toeslagen de auditdiensten van de betrokken ministeries onderzoek laten doen naar het functioneren van (onderdelen van) het project Toeslagen.

De onderzoeken onder de doelgroep hebben geleid tot aanpassingen in het uitvoeringsproces zelf en in de gebruikte communicatiemiddelen.Voorbeelden van dergelijke aanpassingen zijn de introductie van een aanvraagformulier waarin de gegevens van de aanvrager zoveel mogelijk al waren vooringevuld, het inrichten van een groot aantal hulp- en informatiepunten ter ondersteuning van de burger, de opschaling van de Belastingtelefoon met zo'n 650 werkplekken en aanpassingen in het voorlichtingsmateriaal voor de doelgroep.



1893996 00446

De getroffen maatregelen bleven niet zonder resultaat. Door de campagne was de bekendheid van het publiek met de toeslagen zeer hoog, meer dan 90%. Onder welke voorwaarden recht bestond op zorgtoeslag was bekend bij 94% van de gerechtigden, bij de huurtoeslag was dit percentage 81. Ook bleek er in de campagneperiode bij vak- en ouderenbonden, HIP's en Belastingdienst voldoende hulp bij het aanvragen van de toeslagen beschikbaar. Mede door deze inspanningen is het resultaat bereikt, dat vrijwel iedere potentiële rechthebbende tijdig een aanvraag heeft gedaan. Daaropvolgend hebben nagenoeg alle aanvragen tot een betaling vóór 1 januari 2006 geleid.

Wel zijn uitvoeringsproblemen ontstaan door het niet tijdig beschikbaar zijn van specifieke automatiseringsfunctionaliteiten. Hierdoor konden mutaties niet juist en tijdig verwerkt worden en was het niet mogelijk snel te reageren op door de klant aangegeven onjuistheden. Deze automatiseringstechnische knelpunten zijn inmiddels voldoende opgelost, al dan niet via tijdelijke maatregelen. De ontstane achterstand in de verwerking is in juni opgelost. Meer details van de knelpunten, maatregelen en oplossingen treft u aan in de bijgevoegde voortgangsrapportage maart t/m mei die onlangs naar de Tweede Kamer is gezonden.

**3.** *(...)*

**4. *Overleg departement en Belastingdienst***

De aansturing van het project Toeslagen heeft plaatsgevonden door de stuurgroep Toeslagen. In deze stuurgroep waren zowel de Belastingdienst als de ministeries van Financiën en VROM vertegenwoordigd. In een later stadium is ook het ministerie van VWS deel gaan nemen aan de stuurgroep. De stuurgroep vergaderde maandelijks. Wekelijks is op operationeel niveau overleg gevoerd tussen projectorganisatie en de betrokkenen van het ministerie van VROM.

Daarnaast is met de ministeries van VROM en VWS overleg gevoerd over de taakverdeling tussen de beleidsministeries, het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. De afspraken zijn vastgelegd in convenanten tussen het ministerie van Financiën en de ministeries van VROM en VWS.

**5.** *(...)*

**6 en 7. *Inschatting ministerie van VROM en betrokkenheid***

Hiervoor is reeds aangegeven dat VROM vanaf het begin van het project bijgedragen heeft aan het inschatten van risico's en de sturing van het project. De risico's die VROM zag, zijn meegenomen in de risico-analyses en voorzien van risico-beperkende maatregelen.

Verder zijn de medewerkers van VROM vanaf het begin direct bij het project betrokken. Daarnaast zijn in de aanloop naar 2006 steeds meer mensen van VROM ingestroomd in de projectorganisatie. Hierdoor kon direct gebruik worden gemaakt van hun ervaringen met het proces en/of de doelgroep.



1893996 00446

## II Uitvoering/Automatisering

### 1. Maatregelen personele bezetting/programmatuur op gebied van automatisering

Het project Toeslagen bestond uit zes deelprojecten. Twee van deze deelprojecten verzorgden het ontwerp van de automatisering. Bij het automatiseringscentrum van de Belastingdienst is voor de realisatie van de automatisering gekozen voor de projectvorm. Maandelijks is over de voortgang van het automatiseringstraject en de voortgang van het project in het algemeen aan het projectmanagement gerapporteerd. Daar waar nodig zijn beslissingen die betrekking hadden op de inhoud of op de voortgang van de automatisering voorgelegd aan de stuurgroep Toeslagen.

Het automatiseringstraject is omvangrijk. Om het traject beheersbaar te houden is ervoor gekozen de realisatie van de automatisering gefaseerd uit te voeren. Er zijn vijf plateaus voorzien. Deze plateaus betreffen:

*Verzenden aanvraagformulieren*

*Ontvangen aanvraagformulieren*

*Beschikken en betalen*

*Verwerken mutaties*

*Definitief beschikken*

Gezamenlijk beslaan zij het gehele Toeslagenproces. Opzet van de plateaus is dat de functionaliteit om een taak te kunnen uitvoeren telkens tijdig beschikbaar is. Met ingang van april 2007 wordt de laatste stap van het uitvoeringsproces 2006 uitgevoerd. Op dat moment moet de functionaliteit beschikbaar zijn die dit onderdeel van het uitvoeringsproces ondersteund.

### 2. Tijdige uitvoering van de maatregelen

Het HEC heeft in november/december 2005 onderzocht in hoeverre de Belastingdienst voldoende was voorbereid om tijdig te gaan betalen, mochten zich eventualiteiten voordoen. (...)

Zoals onder I aangegeven zijn alternatieve scenario's opgesteld voor de meest cruciale onderdelen van het proces. Een gedeelte van deze scenario's had betrekking op automatiserings-componenten. De alternatieve scenario's waren tijdig beschikbaar.

In april 2005 bleek dat de realisatie van de functionaliteit benodigd voor de invoering van Toeslagen vertraging opliep. Om de vertraging op te vangen, is besloten de prioriteit voor automatisering te leggen bij het ondersteunen van het massale proces (ten gunste van de burger) en de ondersteuning van een aantal kantoorprocessen voor de Belastingdienst te verschuiven naar een later datum. Waar mogelijk zijn alternatieve voorzieningen getroffen. Voorbeelden daarvan zijn het kunnen verstrekken van informatie over de status van een aanvraag via de applicatie die beschikbaar was voor de hulp en informatiepunten en het op een alternatieve manier verstrekken van betaalinformatie aan de verhuurders (via de zogeheten wordt-lijsten).

Eind december 2005 bleek het voor een deel van de aanvragen niet mogelijk om



1893996 00446

via het Toeslagen-systeem de betaling van het eerste voorschot in december te realiseren. Bijvoorbeeld de aanvragen waarvan gegevens ontbreken of onleesbaar zijn. Om deze aanvragen alsnog tijdig te kunnen betalen is gebruik gemaakt van het scenario 'Betalen in december'. Voor aanvragen die nog niet regulier afgehandeld konden worden, heeft daarbij een voorlopige vaststelling plaatsgevonden. Zie voor meer details de bijgevoegde rapportage aan de Tweede Kamer over de maanden maart t/m mei 2006.

### 3. *Testen programmatuur*

Alle programmatuur is getest voordat deze in gebruik is genomen. De geconstateerde fouten zijn beoordeeld en, indien nodig, hersteld voordat de programmatuur in gebruik is genomen. De gezamenlijke auditdiensten hebben een audit uitgevoerd op de naleving (werking) van het testproces Toeslagen. (...)

### 4. *Consequenties juistheid, volledigheid en tijdigheid*

In totaal zijn tot en met januari ruim 5,7 min. eerste voorschotten voor huur- en/of zorgtoeslag verstrekt. Voor ongeveer 940.000 betalingen heeft een voorlopige voorschotten plaats gevonden. In de afgelopen maanden zijn de voorlopige voorschotten in veruit de meeste gevallen (een kleine 800.000 gevallen) omgezet in definitieve voorschotten. Dit houdt in dat het voorschot aansluit op de gegevens uit de aanvraag. In het overzicht hierna is aangegeven het aantal gevallen waarin de voorlopige voorschotten ongewijzigd is, respectievelijk heeft geresulteerd in een lagere dan wel hogere toeslag.

| | |
|---|---|
| Aantal voorschotten huur- en zorgtoeslagen | 5.700.000 |
| Aantal voorlopige voorschotten | 940.000 |
| Aantal omgezet in definitieve voorschotten | 795.000 |

| | Aantal omgezet | Gelijk bedrag | Hoger bedrag | Lager bedrag |
|---|---|---|---|---|
| Zorgtoeslag | 540.000 | 310.000 | 80.000 | 150.000 |
| Huurtoeslag | 255.000 | 25.000 | 90.000 | 140.000 |

| | Aantal met lager bedrag | Verrekening met voorschot | Terugbetaling door lager recht | Geen recht |
|---|---|---|---|---|
| Zorgtoeslag | 150.000 | 45.000 | 30.000 | 75.000 |
| Huurtoeslag | 140.000 | 75.000 | 15.000 | 50.000 |

Het verrekenen van te hoge voorschotten gebeurt waar mogelijk met nog te ontvangen betalingen over de maanden mei tot en met december. Mensen die teveel aan toeslagen hebben ontvangen, moeten dit terugbetalen. (...)

De aanvragers die voor de zorgtoeslag op basis van het definitieve voorschot meer geld moeten ontvangen dan op basis van de voorlopige vaststelling was berekend, hebben dit op 31 maart ontvangen. Voor de huurtoeslag vond deze uitbetaling in april plaats.



1893996 00446

*Verwerking overige incomplete aanvragen*

Nog niet alle aanvragers hebben een reguliere beschikking ontvangen. Oorzaak hiervan is dat bijvoorbeeld onvoldoende gegevens waren vermeld in de aanvraag om een berekening te kunnen maken. Er is voor gekozen om deze aanvragen eerst aan een nader onderzoek te onderwerpen, alvorens tot een reguliere vaststelling te komen. Deze analyse naar oorzaak en oplossing wordt naar verwachting in juli afgerond.

*Verwerking mutaties*

Tot 1 juni hebben aanvragers in totaal 410.000 mutaties ingediend. Naar de stand van 1 juni zijn zo'n 338.000 van deze mutaties verwerkt. De resterende 72.000 mutaties zijn de eerste helft van juni verwerkt, met een uitbetalingsdatum van 22 juni. De mutaties bij de huurtoeslag in geval van geclusterde betaling aan de verhuurder worden uitbetaald bij de reguliere betaling in juli. De verwerking van 'oude' mutaties is hiermee afgerond. Nieuwe mutaties worden binnen de gebruikelijke termijnen afgehandeld.

#### 5. Consequenties juistheid, volledigheid en tijdigheid klachten en bezwaren

Voor het afhandelen van klachten en bezwaren is een registratie-termijn-bewakings-systeem beschikbaar. Dit systeem ondersteunt een tijdige en juiste klacht- en bezwaarafdoening.

Tot eind februari 2006 zijn 2.000 echte bezwaren en 7.000 als mutaties aan te merken bezwaren in behandeling genomen. De bezwaren en mutaties zijn inmiddels afgedaan.

## III. Voorlichting/informatieverstrekking

#### 1. Informatie over relevante gevolgen

Belanghebbenden die de toeslag niet in december, maar in januari hebben ontvangen, zijn niet specifiek geïnformeerd. Zodra de samenstelling van deze groep bekend was, is de toeslag terstond toegekend en heeft de aanvrager een beschikking ontvangen.

Belanghebbenden die een toeslag hebben ontvangen op basis van een voorlopige vaststelling zijn hierover bij hun beschikking geïnformeerd. Op de beschikking staat dat een nadere vaststelling van het voorschot zou volgen voor 1 april 2006. De meeste aanvragers in deze categorie hebben voor 1 april een beschikking ontvangen waarop het voorschot definitief is vastgesteld. Als de nieuwe vaststelling ertoe leidde dat zij een bedrag moesten terugbetalen, hebben zij vervolgens een uitnodiging tot terugbetaling ontvangen.

In een aantal gevallen hebben belanghebbenden rond 1 april een ander bericht ontvangen. Bijvoorbeeld als burgers hun aanvraag wilden stopzetten of wanneer essentiële gegevens op de aanvraag ontbreken om te kunnen komen tot een berekening van het definitieve voorschot. Deze mensen hebben een brief ontvangen met de mededeling dat hun aanvraag niet verwerkt kan worden en dat ze een nieuw aanvraagformulier ontvangen.

Daarnaast zijn in specifieke gevallen brieven verstuurd met uitleg. Bij het opnieuw



1893996 00446

vaststellen van de voorschotten zorgtoeslag is bijvoorbeeld niet de juiste tape verwerkt voor de uitbetaling van extra zorgtoeslag. De mensen die een te hoog bedrag hebben ontvangen, hebben naast hun beschikking (die overigens wel correct is) een excuusbrief ontvangen.

Voor de behandelingstermijn van bezwaren en klachten is uitgegaan van de normale termijnen. Op www.belastingdienst.nl is beschreven hoe een klacht kan worden ingediend. Bovendien is ook op de beschikking aangegeven dat/hoe bezwaar kan worden gemaakt. Er is geen aanvullende informatie verstrekt over afwijkende behandeltermijnen.

#### 2. *Eenduidige informatieverstrekking*

Er is veel aandacht gegeven aan het verstrekken van eenduidige informatie aan de aanvragers, zowel door de Belastingdienst (als directe uitvoerder) als door de Hulp en Informatiepunten (zogeheten HIP's).

Om de verwachte vragen uit het publiek te hoofd te kunnen bieden, zijn opleidingen van medewerkers van de Belastingdienst (Belastingdienst/ Toeslagen, Belastingtelefoon en baliemedewerkers) en workshops voor medewerkers van intermediairs (ruim 4000) georganiseerd. Daarnaast zijn intermediairs voorzien van informatie via de Toeslagwijzer met actualiteiten, die vier maal per jaar wordt verspreid.

De informatie die de Belastingtelefoon en de balies van de Belastingdienst moeten uitdragen, is vastgelegd in zogeheten FAQ's (frequently asked questions). Deze worden op dagbasis bewaakt en zonodig bijgesteld en/of aangevuld. Deze informatie is grotendeels ook te vinden op ***www.belastingdienst.nl*** en beschikbaar voor intermediairs. De intermediairs hebben bovendien een eigen aanspreekpunt bij Belastingdienst/Toeslagen en een directe telefonische ingang.

Daarnaast is voor HIP's een applicatie beschikbaar waarin de status van de aanvraag en overige gegevens te raadplegen. Bij de start van de verzending is deze applicatie voorzien van informatie over de aan de aanvragers toegestuurde informatie. Begin 2006 is aan deze informatie de verwerkingsinformatie toegevoegd. Inmiddels wordt de inhoud van dit systeem regelmatig geactualiseerd. Deze applicatie is ook beschikbaar voor de Belastingtelefoon, op de balies van de Belastingdienst en bij Belastingdienst/Toeslagen.

## *IV. Klachtbehandeling*

#### 1. *Welke maatregelen zijn getroffen om van meet af aan een tijdige en effectieve afhandeling van klachten over de huur- en zorgtoeslag te waarborgen?*

De Belastingdienst/Toeslagen is met de klachtbehandeling in oktober 2005 gestart. Tot 1 april 2006 vond de klachtbehandeling plaats door 10 medewerkers centraal in de organisatie. Vanaf 1 april 2006 worden klachten binnen de vier units Individuele klantbehandeling door in totaal 72 klachtbehandelaars afgehandeld. Per unit zijn er 2 klachtregisseurs aangesteld die voornamelijk belast zijn met de coaching van de klachtbehandelaars. Het proces



1893996 00446

klachtbehandeling wordt aangestuurd door 2 klachtcoördinatoren, die tevens voor uw medewerkers de contactpersonen zijn. Vanuit deze rol zien zij toe op de kwaliteit en de tijdigheid van de klachtafhandeling. Hiertoe voeren zij wekelijks overleg met de klachtregisseurs en rapporteren zij periodiek naar het management.

Om de klachtafhandeling te structureren zijn er richtlijnen opgesteld en bestaat er een interne werkinstructie met 20 standaardbrieven. Daarnaast hebben de klachtbehandelaars een korte opleiding klachtbehandeling gekregen.

**2. *Wat is de oorzaak van dat de door de Nationale ombudsman doorgezonden klachten veelal niet kunnen worden opgelost binnen de streeftermijn van twee weken?***

Zoals tijdens uw bezoek aan de Belastingdienst/Toeslagen op 20 april 2006 is meegedeeld, is dit probleem opgelost. Oorzaak hiervan was gelegen in enerzijds een gestage toename van klachten en interventies, en anderzijds in een relatieve beperkte personele capaciteit die aanvankelijk bij de klachtbehandeling werd ingezet. Vanaf 1 april 2006 is deze capaciteit aanzienlijk vergroot en heeft de afhandeling van klachten en interventies meer armslag gekregen. Overschrijding van de streeftermijn zal hiermee uitzondering worden.

**3. *Wat is de gemiddelde afhandelingstermijn van de rechtstreeks of via de regionale eenheden door de Belastingdienst/Toeslagen ontvangen klachten?***

Van de tot dusver in 2006 afgehandelde klachten bedraagt de afhandelingstermijn van klachten gemiddeld 38 dagen.

## *V. Lering*

Met de in gang gezette maatregelen lijken de grootste obstakels voor een soepele uitvoering van de toeslagen voor het moment weggenomen. De ervaring is dat bij iedere vervolgactie opnieuw uitvoeringsperikelen kunnen ontstaan. Dit geldt bij het verwerken van de komende huurverhogingen, het automatisch verlengen van de toeslagen komend najaar en het definitieve toekennen vanaf begin 2007. Deze perikelen zijn vaak onontkoombaar door de massaliteit van het toeslagenproces. Daarbij komt dat de burger -meer dan bij de fiscale voorlopige teruggaven- verwachtingen heeft over de exactheid van de maandelijkse voorschotten die niet overeenkomen met het voorlopige karakter van de beschikkingen en betalingen. Hier zal bij het inrichten van de vervolgacties zoveel mogelijk rekening mee worden gehouden.

Ook bij de vervolgacties blijft de Belastingdienst streven om de processen inclusief nasleep met zo min mogelijke overlast voor de burger te laten verlopen..."



1893996 00446

# Bijlage 4

## Brief van 1 november 2006 van de minister van Financiën

"...Gedateerd 17 oktober j.l. ontving ik het verslag van bevindingen van uw onderzoek naar de uitvoering door de Belastingdienst van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de Zorgtoeslag. Uw verslag geeft mij aanleiding tot de volgende reactie.

### *1. Algemeen beeld bevindingen*

De bevindingen roepen het beeld op dat de uitvoering toeslagen worden gekenmerkt door problemen, fouten en noodoplossingen. Dit beeld acht ik onjuist, althans eenzijdig. Zonder de problemen en fouten onder stoelen of banken te stoppen kan toch gesteld worden dat zo'n 5,7 miljoen rechthebbenden in december 2005 een toeslag hebben ontvangen. Het streven van de Belastingdienst was om zoveel mogelijk rechthebbenden tijdig te voorzien van een toeslag. Dat is hiermee ook daadwerkelijk gerealiseerd. De rapportage zou aan waarde winnen indien ook dergelijke meer positieve noties een plek in de bevindingen zouden krijgen.

Ook lijkt de focus zich vooral te hebben gericht op de eerste paar maanden van 2006. De verbeteringen die in de loop van 2006 zijn gerealiseerd krijgen weinig tot geen aandacht.

Hierna ga ik in op enkele meer specifieke onderwerpen die naar mijn oordeel in de bevindingen niet belicht of onderbelicht zijn.

### *2. Belangen burger*

Vanaf de eerste voorbereidingen voor de invoering van de Toeslagen hebben voor de Belastingdienst de belangen van de burger voorop gestaan. Zo is een maximale communicatie-inspanning gedaan om burgers bekend te maken met de toeslagen als zodanig en de wijze waarop een beroep op een toeslag kan worden gedaan. Ook in de uitvoeringsprocessen zelf en de gehanteerde noodprocedures heeft het belang van de burger steeds centraal gestaan. Zo is er bij de behandeling van 'uitval' in het verwerkingsproces voor gekozen om eerst zelf na te gaan of de aanvraag/mutatie compleet en juist kan worden gemaakt. Alleen in de gevallen dat dit onmogelijk bleek zijn daadwerkelijk vraagbrieven aan de aanvragers uitgestuurd. Op deze wijze is het onnodig lastig vallen van de burger tot een minimum beperkt gebleven.

Om tegemoet te komen aan de wens van de burger om de toeslag tijdig uitbetaald te krijgen is er in december 2005 voor gekozen om de op dat moment onverwerkbare aanvragen via een alternatieve procedure te bevoorschotten.

Naast dat veel burgers 'last' van de toeslagen hebben ondervonden hebben deze maatregelen er toe geleid dat onnodige last voor de burger juist is voorkomen.

### *3. Klachten over de toeslagen*

In het verslag wordt geconstateerd dat bij de Nationale ombudsman en



1893996 00446

Belastingdienst tezamen zo'n kleine 6.000 klachten zijn binnengekomen. Op basis van deze aantallen wordt geconcludeerd dat bij de uitvoering van de toeslagen sprake is van een probleem van grote omvang. Bij deze constatering lijkt enige relativering op zijn plaats. Afgezet tegen het totaal aantal aanvragen voor de toeslagen van een kleine 6.000.000 bedraagt het aantal klachten ongeveer 0,1%. Dit percentage wint nog aan reliëf indien bedacht wordt dat hier sprake is van een invoeringsjaar, waarin het nieuwe werkproces nog geheel moest worden ingeregeld.

Ik mis deze relativering zowel bij uw bevindingen zelf als bij uw oordeelsvorming over het handelen van de Belastingdienst.

Deze relativering staat overigens los van mijn mening dat elke fout er één teveel is en serieus en met respect voor de klager moet worden afgehandeld.

### *4. Gerealiseerde verbeteringen*

Het valt niet te ontkennen dat de invoering van de toeslagen gepaard is gegaan met de nodige kinderziektes en gebruik moest worden gemaakt van de nodige noodscenario's. Met alle gevolgen vandien. Noch in de rapportages aan de Tweede Kamer, noch in de beantwoording van Tweede Kamervragen, noch bij de beantwoording van de vragen in uw eerdere brieven zijn de gebreken ontkent of verdoezeld. Het lijkt alsof bij de bevindingen de blik vooral gericht is geweest op de situatie van begin 2006. Het doet de inspanningen van de Belastingdienst dan ook geen recht door de sterke focus op de problemen en de beperkte aandacht voor de maatregelen die de Belastingdienst heeft getroffen om de problemen het hoofd te bieden en de effecten van die maatregelen. Zo blijven bijvoorbeeld de omvangrijke herstelacties die de Belastingdienst heeft uitgevoerd onbesproken.

Door de sterke focus op de problemen ontberen de bevindingen naar mijn mening het evenwicht dat van een dergelijke rapportage mag worden verwacht..."



1893996 00446

# Bijlage 5

## Brief van 20 september 2006 van de voorzitter van de Signaleringscommissie van de Landelijke Organisatie voort Sociaal Raadsliedenwerk

Nationale Ombudsman
De heer dr. A.F.M. Brenninkmeijer
Postbus 93122
2509 AC S GRAVENHAGE
(...)

Utrecht, 20 september 2006

Geachte heer Brenninkmeijer,

Onlangs startte u een onderzoek'op eigen initiatief naar het functioneren van de Belastingdienst Toeslagen (BDT). Wij zijn verheugd dat u hiertoe heeft besloten, want sociaal raadslieden in den lande signaleren sinds begin dit jaar een groot aantal knelpunten in de uitvoering van vooral de huurtoeslag (HT) en – in mindere mate – de kinderopvang-toeslag (KOT) en zorgtoeslag (ZT). Menigmaal zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld over dit onderwerp en telkens beloofde de staatssecretaris van Financiën beterschap. Maar helaas bereiken ons nog steeds veel klachten van wanhopige cliënaten en collega's.

Het merendeel van de problemen die ons bereiken betreft de uitvoering van de huurtoeslag. Van deze voorziening zijn bijna 1 miljoen burgers met een laag inkomen afhankelijk. Zonder huurtoeslag kunnen ze de huur eenvoudig niet betalen.

Als er problemen optreden bij de uitbetaling van de huurtoeslag, komt deze groep vrijwel direct in de problemen. Deze burgers hebben weinig of geen financiële reserves, er ontstaat daardoor al snel een huurschuld en na 1 of 2 maanden dreigt de verhuurder met incassomaatregelen. Juist voor de groep burgers met de lagere inkomens is het van het grootste belang, dat de BDT de huurtoeslagen snel en correct toekent en uitbetaalt. Onze stellige indruk is, dat het in de uitvoering van met name de huurtoeslag op grote schaal mis gaat. Deze situatie baart ons ernstig zorgen.

Een overzicht van de problemen vindt u in bijgaande lijst van knelpunten. Uiteraard zijn wij bereid toelichting te geven op dit resumé. Wij hopen dat dit overzicht een nuttige bijdrage kan leveren aan uw onderzoek en dat uw onderzoek de knelpunten duidelijk aan het licht zal brengen.

Met vriendelijke groet,

(...)
Voorzitter Signaleringscommissie van de Landelijke Organisatie voor Sociaal Raadsliedenwerk



1893996 00446

## Lijst van knelpunten in de uitvoering van toeslagen (AWIR)

Bijlage bij brief (...) aan de Nationale Ombudsman d.d. 20 september 2006 (...)

Van: MOgroep/Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliedenwerk
Voor: de Nationale Ombudsman
Datum: 20 september 2006

**1. *HT (Huurtoeslag; No.): aanvraag te laat geregistreerd***

De aanvraag wordt vaak pas 2 à 3 weken na indiening geregistreerd. Daardoor verschuift ook de termijn waarbinnen de aanvraag moet zijn afgehandeld en waarna men eventueel een voorschot kan aanvragen.

**2. *HT: aanvragen raken zoek***

Daardoor verschuift ook de termijn waarbinnen de aanvraag moet zijn afgehandeld en waarna men eventueel een voorschot kan aanvragen.

*Voorbeeld bij 1. en 2.:* Cliënt heeft eind oktober 2005 haar eerste aanvraag Huurtoeslag (HT) ingediend. Half februari 2006 ontdekt zij, dat haar aanvraag niet is aangekomen. Zij dient een nieuwe aanvraag in, maar kan pas 8 weken na registratie van deze 2e aanvraag een voorschot aanvragen.

**3. *HT: alleen formulieren op naam***

Lang niet iedereen kan een aanvraag- of wijzigingsformulier via internet indienen. Een deel van de aanvragers is dus aangewezen op een (papieren) aanvraagformulier. De BDT (Belastingdienst/Toeslagen; N.o.) verstrekt alleen formulieren-op-naam; blanco formulieren zijn dus niet vrij verkrijgbaar. De formulieren-op-naam kan men via 0800-0543 aanvragen. Toezending van dit formulier duurt ongeveer 10 werkdagen. Hiermee gaan dus twee weken verloren.

**4. *HT: te lange afhandelingsduur***

De wettelijke afhandelingsduur bedraagt 8 weken. Deze termijn wordt in onze ervaring bijna nooit gehaald.

*Voorbeeld:* er zijn ons aanvragen bekend van 5 en 10 maanden afhandelingsduur. Op de laatste is nog steeds niet beschikt.

**5. *HT (...): geen of onvolledige beschikkingen***

In een aantal gevallen hebben we geconstateerd, dat cliënten wél een voorschot maar géén beschikking ontvingen. Ook gebeurde het, dat de huurtoeslag werd beëindigd zonder schriftelijke beschikking of andere toelichting.



1893996 00446

In veel (...) HT-beschikkingen staat te weinig informatie vermeld. Daardoor valt niet te controleren op welke gegevens de (voorlopige) beschikking is vastgesteld en of de beschikking juist is.

In de (voorlopige) HT-beschikkinq zou de BDT in ieder geval de volgende gegevens moeten vermelden:

- aanvrager en zijn/haar eventuele partner en kinderen;
- inkomens, geboortedata en sofinummers;
- het toeslag-adres
- rekeninkomen;
- kale huur en rekenhuur;
- rekeningnummer;
- hoogte en periode van de toegekende huurtoeslag;
- eventuele korting vanwege medebewoning.

(...)

*6. (...)*

### *7. HT: hardheidsclausule-gevallen worden niet afgehandeld*

De hardheidsclausule zoals deze gold onder de Huursubsidiewet (art 26) is integraal overgegaan naar de Huurtoeslag.Vooralsnog voert de BDT deze clausule nog niet uit, omdat de BDT de handen vol heeft aan de reguliere aanvragen. De 'fine-tuning' komt later aan de orde.

Bij VROM zijn de hardheidsclausule-gevallen meestal uit het vorige tijdvak bekend. Onder hen een groot aantal aanvragers, die vielen onder de zg. 'Verzorgingssituatie'. Zij hebben in het verleden een verklaring van het Centrum Indicatiestelling Zorg aan VROM verstrekt, die meestal 5 jaar geldig was. Blijkbaar heeft VROM een deel van deze gevallen (met een nog geldige CIZ-indicatie) niet aan de BDT doorgegeven en moeten zij opnieuw door BDT beoordeeld worden. Dat laat in een aantal gevallen echter erg lang op zich wachten.

Verder bepleiten we dat beroep op de hardheidsclausule ook bij de eerste aanvraag mogelijk wordt gemaakt. Nu moet eerst de aanvraag worden ingediend en kan pas na ontvangst van de beschikking een beroep op de HHC (hardheidsclausule; No.) gedaan worden.

### *8. HT: BDT vraagt geen fiattering aan de gemeente*

Een nieuwe aanvrager met een huurprijs boven de fiatteringsgrens heeft een verklaring nodig van de gemeente, voordat de BDT huurtoeslag kan toekennen. De BDT moet deze verklaring aanvragen bij de gemeente, maar dat laat al 4 maanden op zich wachten. Ondertussen zit cliënt zonder huurtoeslag.

### *9. HT: ten onrechte geen HT bij overschrijding fiatteringsgrens*

De fiatteringsgrens geldt alleen voor nieuwe aanvragers, die op het moment van



1893996 00446

aanvraag maximaal 6 maanden in de huurwoning wonen. Maar helaas worden regelmatig ook aanvragen afgewezen van 'oude' gevallen.

### 10. HT: ten onrechte geen HT bij overschrijding maximale huurtoeslaggrens

Als de rekenhuur per 1 juli 2006 boven de huurtoeslaggrens uitkomt, is dat geen probleem voor de huurder, die in december 2005 voor diezelfde woning huursubsidie ontving. Het informatiesysteem van de Belastingdienst Toeslagen heeft bij een aantal 'oude gevallen' de huurtoeslag ten onrechte beëindigd per 1 juli 2006.

### 11. HT: meerdere huishoudens achter één huisnummer

In de gemeente Den Haag worden alle personen die op hetzelfde huisnummer wonen als één huishouden geregistreerd. Dit gebeurt ook, als zich op dit huisnummer (bijv. een dubbel boven-huis) meerdere zelfstandige woonruimtes bevinden en de afzonderlijke gezinnen elk recht op huursubsidie hebben.

Een aantal van deze gevallen was uit het vorige tijdvak bekend, maar zijn niet door VROM doorgegeven aan BDT. Daardoor moet de situatie van deze aanvrager opnieuw door BDT beoordeeld worden.

### 12. HT: achterstand in afhandeling van bezwaarschriften

De BDT komt slechts mondjesmaat toe aan de afhandeling van bezwaarschriften en houdt zich niet aan de wettelijke termijn voor de afhandeling van bezwaarschriften (6 weken).

### 13. HT: voorschotten te laag of te hoog

In een aantal gevallen verstrekte de BDT een voorschot, dat lager is dan de huursubsidie van de maand december 2005. Blijkbaar heeft BDT ook in deze gevallen de informatie uit het vorige tijdvak van VROM niet ontvangen of niet verwerkt.

Sommige huurders blijken vanaf januari 2006 op hetzelfde adres en hetzelfde sofinummer dubbel HT te hebben ontvangen. Blijkbaar is deze fout opgemerkt door de BDT. In juli 2006 is de toeslag gestopt en werd er teruggevorderd en verrekend. In één geval werden beide beschikkingen teruggedraaid. De oorzaak is niet duidelijk. Wellicht komt het doordat er meer dan één aanvraag is ingestuurd, zonder dat dit is gesignaleerd.

### 14. HT: onduidelijke voorwaarden voor (super)spoedbetaling:

In noodgevallen kan de BDT een 'spoedbetaling' of 'superspoedbetaling' toekennen. De exacte voorwaarden zijn ons niet bekend en worden – ondanks meerdere verzoeken daartoe – niet op papier bekend gemaakt.

Voorwaarden zoals die nu bij bekend zijn: er moet recht bestaan op HT, de afhandelingstermijn van 8 weken moet verstreken zijn en de HT moet minimaal € 50,- bedragen. Ook bij huurachterstand van minimaal 3 mnd of bij dreigende huisuitzetting zou diezelfde spoedbetaling mogelijk zijn.



1893996 00446

### 15. HT: complicaties bij (super)spoedbetaling

Bij toekenning spoedbetaling, wordt daarnaast wordt ook nog een gewone betaling gestart. Dit levert een dubbele betaling op.

*Voorbeeld:* bij een spoedbetaling in juli 2006 (bijv. 7 x € 100 over de afgelopen periode), krijgt men enkele weken later nog eens 7 x € 100 nabetaald plus de maandelijkse HT (€ 100) voor de maand augustus etc. De teveel betaalde € 700 wordt vervolgens weer teruggevorderd.

### 16. HT: inefficiënte werkwijze bij verwerking mutatieformulieren

BDT handelt individuele mutatie-verzoeken op volgorde van binnenkomst af. Als er nog andere (latere) mutatie-verzoeken van diezelfde aanvrager liggen, worden die niet tegelijk afgehandeld. Die moeten op hun 'beurt' wachten. Daardoor kan het voorkomen dat cliënt een nieuwe beschikkingen krijgt, waarin zijn laatste mutaties nog niet verwerkt zijn.

Alleen via een zg 'uitzoekopdracht' worden alle mutatieverzoeken bij elkaar genomen en neemt een BDT op basis daarvan een beslissing. Bij onduidelijkheid neemt zij contact op met de aanvrager.

Het zou beter zijn deze laatste werkwijze altijd te volgen. HT-ontvangers krijgen niet zelden een reeks van beschikkingen en verliezen daarmee het overzicht. Door de lange verwerkingstijd is niet altijd duidelijk is uit welke mutatie de nieuwe beschikking voortgekomen is.

*Suggestie:* In de vroegere huursubsidie-beslissingen werd een wijziging (bijv. huurprijs of inkomen) vetgedrukt in de beschikking weergegeven. Dan zag men onmiddellijk welke mutatie in de nieuwe beschikking was verwerkt en waardoor het HS-bedrag was gewijzigd.

In de HT-beschikkingen kan je niet duidelijk opmerken wat er gewijzigd is (...)

### 17. HT: slechte kwaliteit dienstverlening aan intermediairen

#### HIP-applicatie

Een aantal sociaal raadsliedenbureaus fungeren als Huursubsidie Informatie Punt (HIP). Hier kunnen burgers direct terecht met hun vragen over toeslagen. De HIP's kunnen via internet (HIP-applicatie) individuele gegevens inzien over huursubsidie, huur- en zorgtoeslag. De gegevens over de huurtoeslag worden echter door de BDT vanaf begin 2006 slecht bijgehouden. Daardoor verliest deze applicatie zijn waarde voor de HIP-dienstverlening en moeten HIP-medewerkers vaker contact opnemen met de Belastingtelefoon of de Backoffice Huurtoeslagen.

#### Telefonisch contact met BelastingTelefoon (BelTel) en Backoffice Huurtoeslagen

Medewerkers van deze twee diensten zijn over het algemeen slecht geïnformeerd over de Huurtoeslag-regeling. Het gebeurt zeer regelmatig, dat HIP-medewerkers aan belastingdienstmedewerkers moeten uitleggen hoe de huurtoeslagregeling werkt. Bovendien hebben zowel Backoffice-medewerkers als BelTel-medewerkers weinig of geen bevoegdheden. Zij kunnen soms wel meer informatie geven over afhandeling van aanvragen en mutaties, maar



1893996 00446

kunnen geen beslissingen nemen. Zij kunnen alleen een uitzoekopdracht geven of een verzoek tot spoedbetaling indienen.

Opdrachten van de Backoffice tot spoedbetalingen worden niet altijd worden uitgevoerd. Overigens worden spoedbetalingen niet snel gevolgd door een beschikking of brief waaruit duidelijk wordt dat en waarom er een spoedbetaling is gedaan. Mensen komen dan opnieuw naar sociaal raadslieden of HIP en dan blijkt dat de betaling al is gedaan.

Eind juni 2006 heeft de staatssecretaris in antwoord op kamervragen (KVR 25926 2050615500) aangekondigd, dat in augustus 2006 een aparte unit zal worden opgericht om de dienstverlening aan HIP's en andere intermediairen te verbeteren.

De ervaringen met de BelTel en de Backoffice zijn de laatste tijd duidelijk verbeterd. Men is zeer bereidwillig, heeft en geeft adequate informatie en denkt mee.

***Schriftelijk contact met BDT***

In onze ervaring worden brieven nooit beantwoord.

### *18. HT: perikelen rond huurverhoging per 1 juli 2006*

Sinds 1 januari 2006 loopt de huurverhogingsdatum van 1 juli niet meer synchroon met het huurtoeslagtijdvak, dat van 1 januari t/m 31 december loopt. Halverwege het HT-tijdvak moet de burger de huurverhoging doorgeven aan de BDT en vervolgens leidt dit weer tot een groot aantal wijzigingsbeschikkingen. Dit veroorzaakt voor menig burger én voor BDT weer veel administratieve lasten,

*Voorbeeld:* op 15 september 2006 heeft de BDT een brief met folder toegestuurd aan 300.000 HT-klanten van wie de BDT vermoedt dat zij nog een (huurprijs-)wijziging moeten doorgeven.

*Suggestie:* kan er niet gezocht worden naar een eenvoudiger procedure?

***Optie 1:*** De BDT zou bijv. per 1 juli 2007 de huurtoeslag met een standaardpercentage (bijv. 2%) kunnen verhogen. Eind 2007 kan zij dan aan de HT-ontvanger – die dan toch ook zijn geschatte inkomen 2008 moet doorgeven – vragen om de exacte huurprijs per 1 juli 2007 door te geven. Dan kan die huurprijs (per 1 juli 2007) verwerkt worden in de definitieve beschikking Huurtoeslag 2007.

***Optie 2:*** Het verschuiven van de huurverhogingsdatum naar 1 januari.

Soms zorgen de nieuwe HT-tabellen per 1 juli 2006 – zelfs bij een huurverhoging – tot een lagere.

HT. Reden: wijziging van de tabellen.

Deze reden wordt in de beschikking niet gemeld. Dat zorgt voor onnodige vragen.



1893996 00446

**19.** ***HT: Fouten in de uitbetaling***

Regelmatig gaan er zaken mis in de uitbetaling. In 'Toeslagen Actueel' (...) kunt u hierover lezen.

*Voorbeeld:* zo ging het ook mis met de uitbetaling van de hogere huurtoeslag vanaf 1 juli (...). De uitbetalingen, die cliënt in juli, augustus en september 2006 ontving, wijken af van hetgeen in de brief staat vermeld. Ze laat het maar zo.

**20.** ***HT: Verkeerde rekenhuur***

In het rapport 'VROM in het krijt' is vastgesteld, dat VROM bij ca 7.500 huursubsidieontvangers een te lage rekenhuur heeft gehanteerd en aan elk gemiddeld € 850,- te weinig huursubsidie heeft uitbetaald, (*www.sociaalraadslieden.nl*).

Ook de BDT hanteert in een aantal gevallen de maximale HP als rekenhuur. Indien deze maximale huurprijs is gebaseerd op een advies van de Huurcommissie inzake een aanvangshuur van vóór 1 juli 2004, is de kans zeer groot dat deze maximale huurprijs onjuist is.

De BDT zou deze rekenhuur moeten corrigeren met de inmiddels vervallen verouderingsaftrek. Hiermee voorkomt zij dat burgers in 2006 en daarna te weinig huurtoeslag ontvangen.

**21.** ***ZT (Zorgtoeslag; No.): Correctie van 2x alleenstaande naar echtpaar ingewikkeld***

Als 2 ongehuwden apart de ZT hebben aangevraagd (2 x € 34,-) en dat vervolgens willen wijzigen naar 1x ZT samen (€ 96,-) gaat dat erg ingewikkeld. Men moet eerst de ZT van de één stopzetten en vervolgens geruime tijd later (bv. na 2 weken) pas de ZT van de ander laten omzetten naar ZT voor 2 personen. Stuurt men deze wijzigingen tegelijkertijd in en wordt de wijziging van degene die de ZT voor 2 personen aanvraagt het eerst behandeld, dan ontvangt die persoon eerst een beschikking voor 'ZT voor 2 personen' + uitbetaling, direct gevolgd door een beschikking 'weer voor 1 persoon ZT'. Reden: men kan niet zowel én als aanvrager én als toeslagpartner ZT ontvangen. Gevolg: een terugvordering en grote verwarring. Ook hier wreekt zich weer de werkwijze (mutaties niet alle tegelijk afhandelen) zoals beschreven bij punt 16.

**22.** ***ZT: Spookbetaling stopzetten ingewikkeld***

Het bleek ook niet eenvoudig om de ZT voor een onbekend echtpaar, uitbetaald op de bankrekening van een cliënte, stop te laten zetten en terug te betalen. Bellen hielp niet en schrijven – 2x op naam van sociaal raadslieden – hielp ook niet. Cliënte ontvangt voor zichzelf ook een ZT.



1893996 00446

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Vormgeving: Full House, Waddinxveen
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

December 2006

de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl

