Ministerie van Financiën
DSB 2014 - 7074
Ontv. 22-12-2014
Uitorl. afdoening
Dossiernummer
Trefwoord/DSP code
Paraaf voor archiveren

de Nationale ombudsman

Ministerie van Financiën
Team Juridische zaken
T.a.v.
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Digitaal beschikbaar

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070)
Fax: (070)
@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer
(070)
(070)

Datum
19 DEC 2014
Ons nummer
2014.10366
Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen
1
Behandelend medewerkers

Onderwerp
Verslag van bevindingen

Geachte

Hierbij ontvangt u het verslag van bevindingen dat de Nationale ombudsman heeft opgesteld op grond van het onderzoek naar knelpunten in de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen. Dit verslag vormt de basis voor ons definitieve rapport en oordeel. Het verslag hebben wij per gelijke post gezonden aan en van de Belastingdienst/Toeslagen.

Uw reactie
Wij verzoeken de Belastingdienst/Toeslagen op onze bevindingen te reageren. Een schriftelijke reactie ontvangen wij graag uiterlijk 19 januari 2015.

Definitief rapport
Ons rapport zal na ontvangst van de schriftelijke reactie definitief worden gemaakt. Wij zullen het rapport uiterlijk eind januari 2015 publiceren.

Contact
Voor eventuele vragen kunt u contact opnemen met via (070) of via (070) .

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

substituut-ombudsman

de Nationale ombudsman

Verslag van bevindingen

Verslag van bevindingen over de Belastingdienst/Toeslagen

Datum: 19 DEC 2014

2014.10366

De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het [illegible]tel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Daarin staat of de klacht [illegible]recht is en wat de overheid kan doen om haar dienstverlening te verbeteren. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl.

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
www.nationaleombudsman.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. Analyse

3. Behandeling van aanvragen en wijzigingsverzoeken

4. Definitieve toekenning van toeslagen

5. Behandeling van bezwaarschriften

6. Behandeling van klachten en niet nakomen toezeggingen

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

1.Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Toeslagen: een zorgenkind

Al jaren ontvangt de ombudsman veel klachten over de Belastingdienst/Toeslagen (hierna Toeslagen). Na een daling in de jaren 2009 en 2010 is het aantal klachten de laatste drie jaar weer gestegen (zie tabel 1). Terwijl de ombudsman een dalende trend zag in het aantal ontvangen klachten over andere overheidsinstanties, bleef het aantal klachten over Toeslagen stijgen. Het aantal klachten van het jaar 2014 komt dicht in de buurt van het aantal klachten in het 'recordjaar' 2006. Ook in de loop van het jaar 2014 is er geen dalende trend te bespeuren.

Tabel 1: klachten in 2006 t/m 2014 bij de Nationale ombudsman

Jaar	Aantal klachten	Aantal interventies
2006	1675	1332
2007	1484	1182
2008	1001	791
2009	781	547
2010	889	566
2011	927	578
2012	1248	790
2013	1084	834
2014	1573 [1] t/m 14 dec14	1151

Dat het aantal klachten nog steeds hoog is, is opmerkelijk als we bedenken dat Toeslagen al negen jaar bezig is met het inrichten en optimaliseren van haar processen. Het lijkt erop dat Toeslagen het productieproces en de dienstverlening daaromheen niet goed onder controle krijgt. Ongetwijfeld is op allerlei onderdelen vooruitgang geboekt, maar in het contact met de burger gaat er nog van alles mis. De klachten die de Nationale ombudsman blijft ontvangen tonen dat aan.

Aard en ernst van de klachten

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

- aanvragen en wijzigingsverzoeken;
- definitieve toekenningen;
- bezwaarschriften;
- klachten en het niet nakomen van toezeggingen;

[1] Circa 340 klachten in 2014 over de één-bankrekeningnummer-maatregel zijn niet meegeteld

- verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en om toepassing van de beslagvrije voet.

Bij al deze processen klaagden burgers erover dat zij lang moesten wachten, tussentijds niet werden geïnformeerd over de stand van zaken of helemaal geen reactie kregen. Deze klachten hebben bijna altijd een hoge urgentie. De toeslagen worden voor een belangrijk deel toegekend aan gezinnen met lage inkomens. Zij hebben deze tegemoetkoming nodig om maandelijks rond te komen en kunnen deze vaak geen maand missen. Als de toeslag om één of andere reden (tijdelijk) niet wordt toegekend of uitbetaald, is bij veel minima de financiële nood meteen hoog en moet er heel snel een oplossing komen. Een trage afhandeling van het bezwaar of de klacht kan een ontwrichtende uitwerking hebben op het huishouden. Dit verklaart het hoge aantal zaken ('interventies') dat de ombudsman aan Toeslagen voorlegt voor een snelle praktische oplossing: drie van de vier door de ombudsman ontvangen klachten over Toeslagen monden uit in zo'n interventie.

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

Rapporten van de Nationale ombudsman

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

In het rapport *'Van aanslag naar toeslag'* uit 2006[2] ging het over de trage verwerking van aanvragen, wijzigingsverzoeken en bezwaarschriften. Ook de gebrekkige dienstverlening en informatieverstrekking aan burgers met vragen en klachten kwam in dit rapport aan bod.

In het rapport *'Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman'* van 2010[3] signaleerde de ombudsman (opnieuw) de volgende problemen: niet (tijdig) reageren door de Belastingdienst (waaronder ook door het onderdeel Toeslagen); niet nakomen van terugbeltoezeggingen; trage uitbetalingen; (te) lange doorlooptijden en gebrekkige informatieverstrekking. De Nationale ombudsman vroeg in dit rapport om maatwerkoplossingen voor bijzondere gevallen en voor de gevallen waarin de Belastingdienst fouten had gemaakt.

[2] Rapport 2006/395

[3] Rapport 2010/015

1894811 00472

In september 2012 heeft de ombudsman in een brief aan de staatssecretaris van Financiën[4] een oplossing gevraagd voor de achterstand in de afhandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en verzoeken om toepassing van de beslagvrije voet. Dat signaal heeft Toeslagen opgepakt en die achterstand was eind december 2012 weggewerkt.

We zijn nu bijna negen jaar verder en nog steeds duiken dezelfde klachten over Toeslagen weer op. Voor de Nationale ombudsman is dit aanleiding om een nader onderzoek te starten.

1.2 Doel van het onderzoek

Met dit rapport wil de Nationale ombudsman inzicht geven in de belangrijkste knelpunten die burgers en intermediairs ervaren in het contact met Toeslagen. Waar nodig bevat dit rapport een oordeel of een aanbeveling. Op die manier wil de ombudsman bijdragen aan verbetering van de processen en de dienstverlening van Toeslagen.

1.3 Aanpak

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

In november en december 2014 heeft de ombudsman de rapporten uitgebracht over de individuele klachten[5]. In het nu voorliggende rapport wordt een aantal van deze zaken in de hoofdstukken 3 tot en met 7 beschreven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een analyse gegeven van de belangrijkste knelpunten in het functioneren van Toeslagen.

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

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

---

[4] Brief van 10 september 2012
[5] Rapporten 2014/173, 2014/178, 2014/181; 2014/202; 2014/209,2014/210

1894811 00472

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

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

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

1894811 00472

2. Analyse Nationale ombudsman

2.1 Het toeslagenstelsel

De regelingen voor kinderopvang-, zorg- en huurtoeslag (ingevoerd in januari 2006) worden uitgevoerd door Toeslagen. Het gaat om een enorme en complexe uitvoeringsoperatie waar vele miljoenen mensen en gezinnen van afhankelijk zijn.

De aanvrager van een toeslag krijgt eerst een voorschot op basis van door hem zelf geschatte inkomensgegevens. Na afloop van het toeslagjaar wordt de toeslag definitief vastgesteld. Een grote kwetsbaarheid van dit systeem is dat veel mensen hun inkomen niet goed (kunnen) inschatten en het voorschot daardoor te hoog of te laag is. Bij grofweg 1/3 van de aanvragers worden de uitbetaalde toeslagen (deels) teruggevorderd, 1/3 van de aanvragers krijgt nog een bedrag nabetaald en 1/3 van de toeslagen blijft zoals die was[6]. Dit voorschotsysteem heeft een enorme stroom aan beschikkingen, nabetalingen en terugvorderingen tot gevolg. Jaarlijks worden ruim zeven miljoen toeslagen aan bijna zes miljoen personen toegekend en hiervoor worden vijftien miljoen beschikkingen verstuurd. De burgers die recht hebben op één of meer toeslagen moeten allemaal binnen de wettelijke termijnen een beslissing krijgen op hun aanvraag, bezwaarschrift, klacht of verzoek tot een betalingsregeling.

2.2 Nog steeds dezelfde klachten

Al in 2006 bracht de Nationale ombudsman, na vele klachten ontvangen te hebben, een rapport uit over de uitvoeringspraktijk van Toeslagen[7]. De Nationale ombudsman concludeerde toen dat Toeslagen onvoldoende aandacht had voor die mensen bij wie het fout ging.

Eind 2014, ruim acht jaar later, gaan de meeste klachten die de Nationale ombudsman over Toeslagen ontvangt nog steeds over dezelfde tekortkomingen: gebrek aan voortvarendheid, gebrekkige informatievoorziening en het niet nakomen van toezeggingen. De conclusie zou dan gerechtvaardigd kunnen zijn dat Toeslagen onvoldoende van zijn fouten heeft geleerd. Kan die conclusie getrokken worden? Wat is de Nationale ombudsman uit zijn onderzoek in 2014 gebleken?

Uit de gesprekken die de ombudsman met Toeslagen heeft gevoerd in het kader van dit onderzoek, blijkt de goede wil aanwezig om te verbeteren. Ook heeft de Nationale ombudsman zeker oog voor de moeilijke taak die Toeslagen moet uitvoeren en voor de verbeteringen die op onderdelen van de uitvoering zijn gerealiseerd. Maar bij de behandeling van aanvragen en verzoeken gaat er toch nog steeds te veel mis. Sterker

[6] 13e Halfjaarsrapportage Belastingdienst juli – december 2013, pagina 14 en 15 (over de periode 2009 – 2012)

[7] Rapport 2006/395 van 12 december 2006.

1894811 00472

nog: het aantal klachten over Toeslagen bij de Nationale ombudsman is in 2014 bijna op het 'peil' van 2006 terecht gekomen.

De klachten die de Nationale ombudsman gedurende dit onderzoek aan Toeslagen heeft voorgelegd worden door Toeslagen te makkelijk afgedaan als incidenten. Toeslagen kon meestal geen bevredigende verklaring geven waarom het mis was gegaan: 'de oorzaak van het onbehandeld blijven is niet bekend' of 'stukken zijn blijkbaar in het ongerede geraakt' was een veelgehoorde reactie. Naar de mening van de ombudsman kunnen de voorgelegde klachten niet allemaal incidenten zijn; daarvoor komt het te vaak voor dat het in zaken niet goed verloopt en burgers ernstig worden benadeeld.

Met dit rapport vestigen wij de aandacht op die groep mensen die niet tot de categorie van de 93 tot 98 % behoren die tijdig worden geholpen. Centraal staat de groep mensen die te laat of helemaal geen reactie van Toeslagen ontvangen. Worden zij goed geïnformeerd over (de reden en de duur van) de vertraging en - als de zaak gecompliceerd of afwijkend is - gaat Toeslagen hier dan adequaat en oplossingsgericht mee om? Dat er dingen in de uitvoering fout gaan is onvermijdelijk, maar de vraag is hoe Toeslagen omgaat met die groep mensen, waarbij het fout gaat. Op basis van zijn onderzoek heeft de Nationale ombudsman de volgende knelpunten in de verschillende processen bij Toeslagen geconstateerd; onvoldoende (ruimte voor) maatwerk en dienstverlening, gebrek aan voortvarendheid, onvoldoende informatieverstrekking/niet nakomen van toezeggingen en het zoekraken van stukken.

2.3 Onvoldoende (ruimte voor) maatwerk en dienstverlening

De overheid moet ervoor zorgen dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. En waar nodig is de overheid bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.
Toeslagen heeft zowel massale als minder massale processen in geautomatiseerde systemen vastgelegd. In de meeste gevallen werkt dit efficiënt en zonder problemen. Maar als de aanvraag of situatie van de aanvrager afwijkt van de 'standaard' , dan leidt dit al snel tot problemen. De Nationale ombudsman ziet dat dit probleem niet alleen speelt bij de massale aanvraagprocessen, maar ook bij de minder massale processen, zoals de klachtafhandeling en de behandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en toepassing van de beslagvrije voet.
De systemen van Toeslagen (gekoppeld aan die van de Belastingdienst) zijn blijkbaar niet of onvoldoende berekend op afwijkende situaties. Daar zit de achilleshiel van de organisatie. Geautomatiseerde processen die gestart zijn kunnen niet zonder meer onderbroken of gecorrigeerd worden. Verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling die niet met standaardformulier worden aangevraagd, kunnen bijvoorbeeld leiden tot overschrijding van de beslistermijn omdat het niet binnen het geautomatiseerde proces past. Dit geeft het verschil tussen de systeemwereld van Toeslagen en de leefwereld van de burger goed weer. De ombudsman vraagt zich af waarom Toeslagen moeite heeft om maatwerk te leveren. Vanuit zijn interventiepraktijk weet de ombudsman dat Toeslagen

1894811 00472

wel snelle oplossingen kan realiseren. Waarom kan Toeslagen dat niet als de burger of de intermediair zelf aan de belt trekt? Dan zouden veel klachten en bezwaarschriften kunnen worden voorkomen.

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

De systemen waarmee Toeslagen werkt, zijn in ketens georganiseerd en creëren een grote interne afhankelijkheid. Als het fout gaat dan gaat het ook echt fout. Een voorbeeld is de onbedoelde blokkade op de toekenning van 6000 zorgtoeslagen in het voorjaar van 2014).
In mei 2014 gaf de staatssecretaris in verschillende media[8] aan dat er nog veel moet veranderen bij Toeslagen om het goed te krijgen: systemen zijn 'verouderd' althans niet bestand tegen het hoge verandertempo. Hij erkende dat een fout gelijk een grote groep mensen treft. Toeslagen is weliswaar een relatief nieuwe organisatie, maar er wordt ook gebruik gemaakt van of er is afhankelijkheid van de oude systemen van de Belastingdienst (onder meer uit 1968 en 1972). Die 'kwetsbaarheid' blijkt wel uit de halfjaarsrapportages en de website van de Belastingdienst waar het afgelopen jaar een reeks van verschillende grote en kleine verstoringen is beschreven; grote groepen burgers waren de dupe van een 'fout' in de systemen van Toeslagen[9]. De grote reeks incidenten roept de vraag op of Toeslagen wel voldoende controle heeft over het primaire proces en of systemen voldoende worden getest voor ze in gebruik worden genomen.

De ambitie om een zo groot mogelijk deel van de 'productie' via geautomatiseerde processen af te handelen is logisch. Het gaat immers om massale processen waarbij miljoenen beschikkingen 'geslagen' moeten worden. Toeslagen moet echter beseffen dat het onvermijdelijk is dat een deel van de aanvragen en verzoeken niet anders dan via maatwerk kan worden afgehandeld. Daar is een specifieke dienstverlening aan en communicatie met de burger voor nodig. Medewerkers van Toeslagen zouden, in die gevallen van noodzakelijk maatwerk, niet te afhankelijk van de systemen moeten zijn, maar meer de gelegenheid en de verantwoordelijkheid moeten krijgen om zelf een zaak op te lossen en pas daarna weer –als dat echt kan- in het gewone geautomatiseerde systeem op te nemen.

[8] Onder meer NRC van 19 mei 2014 en Volkskrant van 19 mei 2014

[9] 13e Halfjaarsrapportage Belastingdienst juli – december 2013, pagina 16 14e Halfjaarsrapportage Belastingdienst januari – juli 2014, pagina 51 het 'Verstoringenoverzicht' op www.belastingdienst.nl

2.4 Gebrek aan voortvarendheid

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

Volgens zijn eigen cijfers[10] handelt Toeslagen het grootste deel van alle eerste aanvragen, bezwaarschriften[11], klachten en verzoeken binnen de wettelijke termijnen af. Deze cijfers zien er in het algemeen goed uit.

Tegenover de goede percentages staan ook veel burgers, die niet tijdig en niet goed worden geholpen door Toeslagen. Weliswaar is het percentage van deze groep op het totaal van aanvragen, bezwaarschriften, klachten en verzoeken niet zo hoog, maar in absolute aantallen gaat het toch om tienduizenden burgers, die door de handelwijze van Toeslagen in problemen komen.
Een voorbeeld hiervan zijn de achterstanden bij het definitief toekennen van toeslagen. In augustus 2014 moest Toeslagen over de jaren 2011 en 2012 nog ruim één miljoen toeslagen definitief vaststellen. Die burgers wachtten op dat moment al negentien respectievelijk zeven maanden op hun definitieve toekenning. Hier ging het om 'slechts' 6% van het totaal aantal definitieve toekenningen. Zo ook bij de behandeling van bezwaarschriften. Daar overschreed Toeslagen in 2014 de beslistermijn in 'slechts' 7% van de gevallen; toch circa 5.000 bezwaarschriften[12].
Nog een voorbeeld is de groep mensen die een beroep doen op toepassing van de beslagvrije voet. Veelvuldig klagen zij erover dat Toeslagen de – toch al lange – termijn van zes weken ruim overschrijdt. Terwijl zij wachten op een beslissing en een correctie, loopt de verrekening van hun toeslag(en) door.

Wat opvalt aan de klachten over de behandelingsduur van bezwaarschriften is dat Toeslagen blijkbaar niet goed kan inspelen op piekdrukte als mensen massaal bezwaar aantekenen in reactie op massaal verzonden beschikkingen. Toeslagen weet op welke momenten massaal beschikkingen worden verzonden. Dat betekent ook dat dan binnen de bezwaartermijn er massaal wordt gereageerd. Toeslagen moet hier op kunnen anticiperen zonder het 'tijdigheidspercentage' te laten zakken.
Toeslagen slaagt er niet in om bij een hausse aan reacties de tijdige afhandeling te waarborgen en lijkt slechts aan incidentmanagement te doen. De mensen die klagen, in gebreke stellen of in beroep gaan tegen het niet tijdig beslissen, krijgen voorrang. Toeslagen neemt in die gevallen alsnog snel een beslissing.

---

[10] 13e Halfjaarsrapportage Belastingdienst en 14e Halfjaarsrapportage Belastingdienst

[11] De mogelijkheid om de beslissing op bezwaar zes weken te 'verdagen' is in de wettelijke termijn meegeteld.

[12] 14e Halfjaarsrapportage Belastingdienst, pagina 45

Als Toeslagen niet tijdig op een aanvraag, verzoek of bezwaarschrift beslist, dan moet de burger flink aan de bel trekken. Dit is een niet te onderschatten extra belasting voor de burger, die al genoeg aan zijn hoofd heeft. De burger wil gewoon op tijd een reactie van Toeslagen ontvangen. Is de burger niet in staat om Toeslagen in gebreke te stellen, in beroep te gaan of een klacht in te dienen, dan moet hij maar afwachten of het goed komt.

Maar ook als Toeslagen binnen de beslistermijn blijft, kunnen burgers in de knel komen. Dit komt sinds begin 2014 regelmatig voor bij burgers, die onder het risicoprofiel van Toeslagen vallen. Hun aanvraag krijgt het kenmerk 'verhoogd risico' en moet zorgvuldig - en vaak ook langdurig – beoordeeld worden op fraude. Voor deze aanvragen geldt sinds 1 januari 2014 een beslistermijn van 13 weken met de mogelijkheid van verlenging met nog eens 13 weken. Als deze beoordeling lang duurt moet de belanghebbende de gemaakte kosten voorschieten. Vooral als het gaat om de kosten van kinderopvang zijn deze vaak te hoog om voor te schieten. Toeslagen heeft erkend dat de afhandelingsduur van deze aanvragen (met frauderisico) in 2014 onwenselijk lang duurde.

2.5 Onvoldoende informatieverstrekking en niet nakomen van toezeggingen

Als een aanvraag of verzoek niet tijdig afgehandeld kan worden is het van groot belang dat Toeslagen de burger tijdig en juist informeert over de reden en de duur van de vertraging. Gelet op de financiële belangen die mensen bij een reactie van Toeslagen hebben, moet Toeslagen juist die mensen die langer moeten wachten of met wiens aanvraag iets aan de hand is, tijdig en van de juiste informatie voorzien en gedane toezeggingen nakomen. Als een burger weet waar hij aan toe is, valt het wachten lichter. In vervolg op de tijdige en juiste informatieverstrekking is het van groot belang dat Toeslagen ook doet wat is toegezegd. Pas dan is Toeslagen als een betrouwbare overheidsinstantie aan te merken.

Uit de vele klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, blijkt dat Toeslagen burgers regelmatig in het ongewisse laat. Burgers storen zich daar erg aan. Zo heeft Toeslagen – toen zij de beslistermijn overschreed van de definitieve toekenningen over de jaren 2011 en 2012 – betrokken burgers niet geïnformeerd. Juist in die gevallen waar actieve informatieverstrekking door Toeslagen ontbreekt, gaan burgers zelf bij Toeslagen en bij de Belastingtelefoon aan de bel trekken.
Veel mensen klagen erover dat zij ook dan geen óf tegenstrijdige informatie krijgen over het stadium van behandeling van hun aanvraag of verzoek. Of dat Toeslagen een toezegging doet ("over vier weken staat het bedrag op uw rekening" of "ik laat u terugbellen"), die vervolgens niet wordt nagekomen. Deze burgers stuiten op een gesloten en niet-communicatieve overheid en verliezen hun vertrouwen.

Een goed voorbeeld van wél adequate informatieverstrekking is de rubriek 'Verstoringen' die de Belastingdienst sinds juli 2014 op zijn website heeft staan. Daarin deelt de Belastingdienst mee wat er fout is gegaan, welke groep burgers hierdoor is getroffen en hoe en wanneer deze fout wordt hersteld.

1894811 00472

2.6 Zoekraken stukken

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

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

1894811 00472

3. Behandeling van aanvragen en wijzigingsverzoeken

3.1 De klachten

Een groot deel van de klachten (ongeveer 33%) dat de Nationale ombudsman ontvangt gaat over het traag – en soms helemaal niet – reageren van Toeslagen op aanvragen en wijzigingsverzoeken. Het gaat hier om de toekenning of wijziging van het voorschot voor het komende of lopende toeslagjaar. Meestal is de klacht dat men een aantal maanden, soms wel een jaar, moet wachten op de beslissing en uitbetaling. Vaak heeft de betrokken burger wel gebeld of geklaagd of meerdere keren aanvullende gegevens toegestuurd, maar heeft dit geen resultaat gehad.

In 2014 is het aantal klachten over de trage behandeling van, met name, aanvragen voor kinderopvangtoeslag toegenomen. In die gevallen waarin Toeslagen meer tijd nodig had (of nam) voor de beoordeling van de aanvraag klaagden aanvragers erover dat zij in geldnood kwamen. Zij konden de vaak hoge kosten van de kinderopvang niet (langer) voorschieten. Sommigen moesten zelfs hun kind van de opvang halen. De Belastingtelefoon kon in veel gevallen geen informatie geven over de reden van de lange behandelingsduur en over termijn waarbinnen Toeslagen alsnog zou beslissen op de aanvraag.

De Fiscale monitor 2014[13] vermeldt dat18% tot 24% van de toeslaggerechtigden vindt dat Toeslagen aanvragen en mutaties traag tot zeer traag afhandelt. Professionele 'toeslagen-intermediairs' zijn nog ontevredener: van hen vindt 23% tot 37%[14] dat Toeslagen traag tot zeer traag beslist op aanvragen en mutaties.

3.2 Beslistermijnen

Tot 1 januari 2014 moest Toeslagen binnen acht weken na ontvangst van een aanvraag een beslissing (voorlopige toekenning of afwijzing) nemen. Vanaf 1 januari 2014 geldt voor Toeslagen een beslistermijn van dertien weken na ontvangst van de aanvraag.[15] Als voor de beoordeling van de aanvraag meer tijd nodig is (omdat meer informatie opgevraagd moet worden), kan Toeslagen de beslistermijn verlengen met nog eens dertien weken. De aanvrager moet hierover schriftelijk bericht krijgen.

Bij de invoering van de beslistermijn van dertien weken heeft de regering opgemerkt dat deze langere beslistermijn uitsluitend bedoeld is om nader onderzoek mogelijk te maken bij aanvragen met een verhoogd risico of bij aanvragen waarbij de aanvrager onvoldoende informatie heeft verstrekt.

---

[13] Een jaarlijks onderzoek naar de tevredenheid bij burgers, bedrijven en dienstverleners over de Belastingdienst in opdracht van de Belastingdienst (www.fiscalemonitor.nl)

[14] Hangt ervan af om welke toeslag het gaat en of het om een aanvraag of mutatie gaat

[15] Artikel 16, lid 1 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Als van een dergelijke situatie geen sprake is, beslist en betaalt Toeslagen binnen de wettelijke termijn van acht weken, aldus de wetgever: "Deze aanvragers worden met dezelfde voortvarendheid behandeld als thans het geval is. Voor hen heeft de verlenging van de beslistermijn geen gevolgen."[16]

3.3 Informatie van en over Toeslagen

3.3.1 De behandeling van aanvragen zonder risico

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

Mensen die een aanvraag indienen, krijgen daarvan geen schriftelijke bevestiging. Wel kunnen zij op de webpagina 'Mijn Toeslagen' zien dat Toeslagen de aanvraag heeft ontvangen. Als de aanvraag volledig is, ziet de aanvrager binnen 24 uur daarna welk(e) bedrag(en) hij zal ontvangen.
Als de aanvraag onvolledig is, verzoekt Toeslagen de aanvrager telefonisch of schriftelijk om de ontbrekende informatie aan te leveren. Toeslagen laat ook weten dat de aanvraag pas in behandeling wordt genomen wanneer de ontbrekende gegevens alsnog zijn aangeleverd.

3.3.2 Procesverstoring: 6000 aanvragen zorgtoeslag geblokkeerd

Sinds april 2013 worden toeslagaanvragen intensiever gecontroleerd, onder andere op frauderisico. Vanaf april 2014 kan de uitbetaling van een toeslag worden geblokkeerd in het systeem, die na de beoordeling weer automatisch wordt opgeheven. Begin juni 2014 werd duidelijk dat deze automatische opheffing van de blokkade bij een grotere groep aanvragen niet goed werkte. Circa 6000 aanvragen zorgtoeslag waren blijven 'hangen' als gevolg van een fout in de programmering. Eind augustus 2014 werd deze systeemfout opgelost en in oktober 2014 kregen deze 6000 aanvragers alsnog uitbetaald. Mevrouw Erva[17] was één van die 6000 gevallen. Haar overkwam het volgende.

> ***"Ze werken daar langs elkaar heen"***
>
> *Mevrouw Erva dient op 26 november 2013 een aanvraag voor een zorgtoeslag in per 1 december 2013. Toeslagen wil haar zorgverzekering, haar huishoudsamenstelling en haar verblijfsstatus controleren. Op 6 maart 2014 is dit onderzoek klaar en wordt haar aanvraag goedgekeurd. Bij Toeslagen neemt men aan dat de uitbetaling snel zal volgen.*

[16] Memorie van Toelichting op Wetsvoorstel Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Kamerstukken II 2012/13, 17 050, nr. 435 pagina 3

[17] Gefingeerde naam

1894811 00472

Maar mevrouw Erva hoort en krijgt niets. "Ik dacht lange tijd: ik houd me maar aan de regels, ik wacht rustig af." Mevrouw belt op 17 maart 2014 om te vragen hoe het gaat. "Het duurt allemaal wat langer door alle controles, zeiden ze. Maar binnen acht tot dertien weken zou ik bericht ontvangen over de beslissing voor de toeslagjaren 2013 en 2014." Acht weken later, op 23 april 2014, belt mevrouw nog maar eens met de vraag waar haar toeslag blijft. Het antwoord: "We weten nog niet wanneer u iets hoort over december 2013, maar binnen 4 tot 13 weken hoort u wat de beslissing is over 2014. O, en ik zie dat ons systeem uw aanvraag voor 2013 heeft geblokkeerd, dat hef ik meteen op." Maar ook daarna gebeurt er niets.

Ten einde raad dient ze een klacht in bij de Nationale ombudsman. De volgende dag al belt Toeslagen. "Ik kreeg een direct nummer van mijn behandelaar en de toezegging dat alles snel geregeld zou worden." En dat klopte: in juni en juli 2014 – zeven maanden na aanvraag - ontvangt mevrouw eindelijk haar zorgtoeslag van 72 euro per maand. "Ik wil niet negatief doen, maar ze werken daar langs elkaar heen. Ze moeten zorgen dat wat de een tegen mij zegt, overeenkomt met de verklaring van de ander. Nu ben ik maandenlang van het kastje naar de muur gestuurd."

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

3.3.3 De behandeling van aanvragen met verhoogd risico

De laatste jaren heeft Toeslagen een aantal anti-fraudemaatregelen genomen die uitbetaling van een toeslag aan niet-rechthebbenden moet voorkomen [18]. Eén van de maatregelen van dit *'intensief toezicht'* is het niet verstrekken van een toeslagvoorschot aan een nog onbekende aanvrager. Zulke aanvragers worden eerst uitgenodigd hun aanvraag te onderbouwen (bijvoorbeeld met bewijsstukken) of om in persoon langs te komen bij een balie van de Belastingdienst.

Toeslagen werkt sinds 2013 met risicoprofielen waaraan alle aanvragen, wijzigingen en lopende voorschotten worden getoetst. Indien Toeslagen een verhoogd risico signaleert en/of niet over voldoende gegevens over de aanvrager beschikt, is nader onderzoek noodzakelijk.
Eventueel kan Toeslagen de betaling aan het eind van het jaar niet automatisch continueren voor het daarop volgende jaar en de betreffende persoon verzoeken een nieuwe aanvraag in te dienen. In het kader van fraudebestrijding heeft Toeslagen eind 2013 circa 20.000 lopende betalingen van kinderopvangtoeslag voor 2014 stopgezet. Dit laatste gebeurde ook bij [redacted] [19].

"Tien maanden wachten op beslissing over kinderopvangtoeslag"

Al enkele jaren krijgen de heer en mevrouw Schmidt, die beiden werken, kinderopvangtoeslag. Aan het einde van 2013 laat Toeslagen weten dat ze voor 2014 de toeslag opnieuw moeten aanvragen, dit omdat er vragen zijn gerezen over hun recht op toeslag in 2013. In plaats van de opgegeven acht weken duurt het verwerken van die nieuwe aanvraag meer dan tien maanden.

---

[18] Onder andere door invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit
[19] Gefingeerde naam

Mevrouw Schmidt wordt in oktober 2013 uitgenodigd op het belastingkantoor, met het verzoek om bewijsstukken mee te nemen. Ruim een maand later volgt een brief met een verzoek om aanvullende informatie, nu over 2012. Er komt ook nog een tweede brief binnen: daar staat in dat de toeslag eind december zal worden stopgezet. Als mevrouw Schmidt vindt dat ze er toch recht op heeft, dan kan ze via 'Mijn toeslagen' een nieuwe aanvraag voor 2014 indienen. Dat doet ze op 6 januari 2014.

Zonder bericht van Toeslagen verstrijkt de beslistermijn van dertien weken. "Daar werden we wel een beetje zenuwachtig van," zegt de heer Schmidt. "Dus wij bellen en nog eens bellen. Maar we kregen nooit iemand aan de lijn die meer van onze zaak wist." In april 2014 komt er een brief van Toeslagen: "De gastouder die u heeft opgegeven, woont op hetzelfde adres als u. Daarmee vervalt uw recht op kinderopvangtoeslag; u moet de ontvangen toeslagen over 2013 terugbetalen." Verzoeker meldt aan Toeslagen dat het niet de gastouder is die op hun adres staat ingeschreven, maar de zus van mevrouw Schmidt (met dezelfde voorletter en achternaam). De toeslag over 2013 is inmiddels definitief ingetrokken, maar nu omdat de familie Schmidt volgens Toeslagen onvoldoende heeft aangetoond dat de kosten voor de opvang ook zijn betaald.

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

De aanvragen met een verhoogd risico (op fraude) worden door speciale teams handmatig onderzocht. Deze zijn gespecialiseerd in het herkennen van frauduleuze of risicovolle aanvragers. In de eerste zes maanden van 2014 heeft Toeslagen gemiddeld 2.750 aanvragen en wijzigingsverzoeken per maand onderzocht op fraude.

Als er sprake is van een fraudeonderzoek kan Toeslagen de beslistermijn (van dertien weken) met nog eens dertien weken verlengen. In die gevallen wordt volgens Toeslagen altijd een schriftelijk bericht van termijnverlenging verzonden. Als de beslistermijn dreigt te verstrijken, behandelt Toeslagen de meest urgente aanvragen het eerst. Toeslagen liet de Nationale ombudsman weten dat de snelheid van afhandelen in belangrijke mate afhangt van de informatieverstrekking en medewerking van de aanvrager. In de eerste helft van 2014 is de behandelduur voor deze gevallen langer geweest dan wenselijk. De teams die deze risicovolle aanvragen behandelen, functioneren sinds september 2014 op volledige sterkte, zo liet Toeslagen weten. Toeslagen gaat ervan uit dat deze aanvragen nu sneller behandeld kunnen worden en daarmee binnen de geldende beslistermijnen afgehandeld worden.

3.4 Zorgen Nationale ombudsman

Compliment

Toeslagen presteert goed bij de afhandeling van 95% van de aanvragen. Dit zijn aanvragen en wijzigingsverzoeken zonder frauderisico. Daarop wordt binnen vier weken beslist en binnen de acht weken uitbetaald. Een prestatie die een compliment waard is

1894811 00472

als we bedenken dat Toeslagen in het jaar 2013 aan zo'n 7,1 miljoen (!) toeslaggerechtigden voorschotten toekende en uitbetaalde.

Bezorgdheid
De Nationale ombudsman is wel bezorgd over de behandeling van de overige 5% van de aanvragen. Als we uitgaan van 400.000 aanvragen en wijzigingsverzoeken per maand, dan betekent die 5% gemiddeld 20.000 aanvragen per maand die niet tijdig worden afgehandeld. Bij deze groep overschrijdt Toeslagen de afhandelingstermijn van acht weken (aanvragen zonder risico) respectievelijk dertien weken (aanvragen mét frauderisico) wél. Dat kan aanvragers in financiële problemen brengen, zeker als de beslistermijn nog eens met dertien weken wordt verlengd. Iemand die werkt en bijvoorbeeld gedurende enkele maanden de kinderopvangkosten niet krijgt uitgekeerd, kan dit vaak niet voorschieten zonder in (grote) financiële problemen komen. Een gezin dat voor de (nieuwe) woning huurtoeslag aanvraagt en de eerste maanden de volle huur zelf moet betalen, krijgt niet zomaar uitstel van betaling bij zijn verhuurder. Kortom: elke aanvrager heeft groot belang bij een snelle beslissing op zijn aanvraag. En goede informatie – bij verlenging van de beslistermijn – zodat hij maatregelen kan nemen.

Aanvragen met verhoogd risico
De ombudsman ziet de noodzaak in van een intensieve beoordeling van aanvragen met een verhoogd risico; fraude moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Van de andere kant mogen aanvragers verwachten dat die intensieve controle niet langer duurt dan noodzakelijk is. Er dient een evenwicht te zijn tussen het belang van fraudebestrijding en de belangen van de burger.

Als Toeslagen moeite heeft om binnen dertien weken te beslissen op een aanvraag met verhoogd risico, is, gelet op de financiële belangen van de aanvragers, verlenging van de beslistermijn voor de burger niet de beste oplossing. Toeslagen moet ook bij dit soort aanvragen voortvarend te werk gaan en zijn capaciteit en processen zo inrichten dat binnen dertien weken kan worden beslist. Uitbreiding van de capaciteit (mensen en middelen) voor intensief toezicht of tijdig anticiperen op wijzigingen in wet- en regelgeving doet meer recht aan de belangen van aanvragers, dan het verlengen van de beslistermijn.

En als verlenging van de beslistermijn dan toch nodig is, is het voor de aanvrager belangrijk om te weten binnen welke termijn hij een beslissing kan verwachten. Toeslagen zou aan deze behoefte tegemoet kunnen komen door een termijn aan te geven waarbinnen de aanvrager alsnog een beslissing kan verwachten en zich daar aan houden.

1894811 00472

4. Definitieve toekenning van toeslagen

Als iemand een toeslag aanvraagt vóór of tijdens het toeslagjaar, neemt Toeslagen daarop een voorlopige beslissing. De toeslag wordt dan als voorschot uitbetaald. In het jaar daarna – wanneer de inkomsten van de aanvrager, van zijn toeslagpartner en eventuele medebewoner(s) vaststaan – stelt Toeslagen de toeslag definitief vast.

4.1 De klachten

Een veelgehoorde klacht is, dat burgers jaren moeten wachten voordat Toeslagen hun toeslag(en) definitief vaststelt. Bovendien krijgen zij van Toeslagen niet te horen wanneer zij de definitieve toekenning tegemoet kunnen zien. Bellen met de Belastingtelefoon heeft geen zin. Ook daar weten ze niet wanneer de definitieve toekenning eraan komt.
Voor degenen die al een voorschot op hun toeslag hebben ontvangen[20] geeft dat (rechts)onzekerheid. Zij hebben weliswaar hun geld ontvangen, maar zij weten niet of zij misschien een deel moeten terugbetalen. Een andere groep personen heeft helemaal nog geen voorschot of beschikking ontvangen[21]. Ook zij weten niet of en wanneer de toeslag wordt uitbetaald.

Zo ging het ook bij de heer Berger[22].

> ***"Telkens een andere smoes over uitblijven zorgtoeslag"***
>
> *Al een aantal jaren ontvangen meneer Berger en zijn vrouw zorgtoeslag. Medio 2012 vraag hij over het voorgaande jaar 2011 zorgtoeslag aan. "Het ging dit keer maar om een bedrag van 300 euro, maar toch, ik had er gewoon recht op."*
> *Volgens de regels zou hij uiterlijk eind december 2012 de zorgtoeslag 2011 moeten ontvangen. Maar in mei 2014 is de zorgtoeslag van de heer Berger over 2011 nog steeds niet toegekend en uitbetaald. "Eerst kon ik me wel voorstellen dat het even zou duren, omdat mijn vrouw was overleden en mijn situatie daardoor was veranderd. Maar al gauw zag ik in dat ik alleen maar smoesjes te horen kreeg."*
>
> *Meneer Berger belt en belt met de Belastingdienst,. Bij elk telefoontje krijgt hij een andere verklaring of toezegging: "U kunt de uitbetaling binnen een maand verwachten" (dat is nooit gebeurd); "Over enkele maanden heeft u uw geld binnen" (ook dat blijkt niet te gebeuren), "De aanslag 2011 is nog niet definitief" (dat was hij wel, al in mei 2012) en tot slot "Er zijn technische problemen met de uitbetaling van het jaar 2011" (dat was de echte reden).*

---

[20] Dit zijn degenen die de aanvraag hebben ingediend vóór 1 april van het jaar volgend op het toeslagjaar

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

[22] Gefingeerde naam.

1894811 00472

Meneer Berger begrijpt niet waarom het allemaal zo lang moet duren. Toevallig ziet hij de Nationale ombudsman op tv en dient hij daar vervolgens een klacht in. "Achteraf gezien was dat een goede gedachte van me." Twee weken later, in juni 2014, had hij zijn geld, "Dat verbaasde me wel. Als gewone burgerman word je niet helemaal serieus genomen. Vooral dat kastje-naar-de-muurgevoel vond ik vervelend. Ik begrijp niet waarom het zover moet komen dat er eerst een hogere instantie aan te pas moet komen."

Op 13 november 2014 heeft de Nationale ombudsman de klacht van de heer Berger gegrond verklaard (rapport 2014/173).

4.2 Het definitief vaststellen van de toeslag

De wet[23] regelt de termijnen waarbinnen Toeslagen de toeslag definitief moet vaststellen. De hoofdregel is dat aanvragers uiterlijk op 31 december van het jaar volgend op het toeslagjaar een definitieve beslissing moeten ontvangen.[24]
Als Toeslagen er niet in slaagt om zich aan deze termijnen te houden, moet hij de aanvrager hierover schriftelijk informeren en een redelijke termijn noemen waarbinnen de toekenning alsnog zal plaatsvinden[25].

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

4.3 Informatie van en over Toeslagen

Achterstanden in het definitief toekennen van toeslagen
Begin 2014 had Toeslagen een flinke achterstand in het proces van het definitieve toekennen over meerdere toeslagjaren. In mei 2014 bleek bovendien dat de Belastingdienst een groot aantal intern aangeleverde inkomens onjuist had verwerkt in de BRI, waar ook Toeslagen gebruik van maakt. Het proces van nihil-stelling - en daarmee ook het definitief toekennen over de jaren 2011 en 2012 - moest toen vier maanden stopgezet worden. Daardoor is de achterstand in het definitief toekennen over deze toeslagjaren nog verder opgelopen. Na intern onderzoek kon het proces van nihil-stelling én definitief toekennen in september 2014 weer worden opgestart. De planning van Toeslagen (in augustus 2014) was om in het vierde kwartaal van 2014 alle daarvoor in aanmerking komende inkomens van de jaren 2011 en 2012 op nihil te stellen en de toeslagen over die jaren definitief vast te stellen.

---

[23] Artikel 19 lid 1 en 2 van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir)

[24] Vanaf het toeslagjaar 2013 geldt deze termijn in de praktijk ook voor de meeste mensen van wie het toetsingsinkomen via een belastingaanslag wordt vastgesteld.

[25] Artikel 19 lid 4 van de Awir

2011
Toeslagen had eind 2012 al een aanzienlijke achterstand in het definitief toekennen van toeslagen over het jaar 2011: slechts 75% van de toeslagen was definitief toegekend. Eind december 2013 stond de teller op 91% en in augustus 2014 was nog steeds slechts 92,8% definitief vastgesteld. Nog ruim 659.000 toeslagen moesten toen nog definitief worden vastgesteld. Voor het overgrote deel bestond deze groep uit zogenaamde 'nul-inkomens' die de Belastingdienst nog niet formeel op nihil gesteld had.

2012
Voor het toeslagjaar 2012 was eind december 2013 slechts 58% definitief toegekend. [26] In september 2014 was ruim 95% van de toeslagen over het jaar 2012 definitief toegekend. Op circa 458.000 aanvragen (5%) moest toen nog definitief beslist worden.

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

2013
Voor het toeslagjaar 2013 moeten de toeslagen uiterlijk op 31 december 2014 definitief toegekend worden. Volgens Toeslagen was in september 2014 al 61% definitief toegekend, terwijl het jaar ervóór - in september 2013 - over het toeslagjaar 2012 nog maar 22% definitief was toegekend. Toeslagen merkte op dat de *Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen* [27] hierbij een belangrijke stok achter de deur vormde. Voor het toeslagjaar 2013 is het de ambitie van Toeslagen dat alle toeslagen op 31 december 2014 definitief zijn toegekend. Diezelfde ambitie geldt ook voor de jaren daarna.

Informatieverstrekking over de achterstanden
Over de toeslagjaren tot en met 2012 informeerde Toeslagen de aanvragers niet dat er vertraging was bij het afgeven van de definitieve toekenning. Toeslagen liet ook niet weten binnen welke termijn er alsnog een definitieve beschikking zou worden afgegeven. Op de vraag van de ombudsman waarom Toeslagen betrokkenen niet schriftelijk had geïnformeerd kreeg de ombudsman geen duidelijk antwoord. Toeslagen wilde niet al te lang stilstaan bij wat er in het verleden was fout gegaan. Liever keek Toeslagen vooruit naar de toekomst en wees op de verbeteringen in het proces die inmiddels waren gerealiseerd.

Voor het toeslagjaar 2013 zal Toeslagen – bij overschrijding van de beslistermijn – de aanvrager een bericht van vertraging sturen en hierin meedelen wanneer hij de

---

[26] Cijfer van begin maart 2014 (zie blz 15 van de 13e Halfjaarsrapportage Belastingdienst juli-december 2013

[27] Burgers kunnen een dwangsom van maximaal € 1.260 opeisen als Toeslagen de toeslag van het jaar 2013 of later niet op tijd definitief toekent. Deze regeling geldt ook als Toeslagen niet tijdig beslist op het bezwaarschrift tegen deze definitieve toekenning.

definitieve toekenning alsnog kan verwachten. De verwachting is dat Toeslagen aan 300.000 aanvragers 2013 zo'n verdagingsbericht zal moeten sturen.

4.4 Zorgen Nationale ombudsman

De toeslag over een bepaald jaar moet uiterlijk voor het einde van het daaropvolgende jaar definitief worden vastgesteld. Als Toeslagen de toeslag niet binnen die termijn definitief kan vaststellen, moet Toeslagen de burger daarover tijdig en schriftelijk informeren en bovendien een redelijke termijn noemen waarbinnen de toekenning alsnog zal plaatsvinden.

Toeslagen heeft het toekennen over het toeslagjaar 2013 op orde gekregen, maar moest erkennen dat er in 2014 nog steeds een aanzienlijke achterstand was in het definitief toekennen over de jaren 2011 en 2012. Op ruim één miljoen aanvragen over deze twee jaren had Toeslagen in augustus 2014 nog steeds niet definitief beslist. Voor het jaar 2011 respectievelijk 2012 was daarmee de beslistermijn met negentien respectievelijk zeven maanden overschreden. De ombudsman kan er geen begrip voor opbrengen dat Toeslagen in 2014 – ruim acht jaar na invoering van het toeslagensysteem – nog steeds het proces van definitief toekennen niet op orde heeft. Het gaat hier om forse termijnoverschrijdingen en om een grote groep aanvragers, die lang heeft moeten wachten op de uiteindelijke beslissing.

Daarbij komt dat Toeslagen deze mensen niet heeft geïnformeerd over de vertragingen. Dat baart de Nationale ombudsman zorgen. Als er achterstanden ontstaan, behoort Toeslagen aanvragers daar uit eigen beweging over te informeren. Toeslagen heeft er nu voor gekozen om te zwijgen. Zo hoort een betrouwbare overheid zich niet te gedragen.

5. Behandeling van bezwaarschriften

5.1 De klachten

De Nationale ombudsman ontving regelmatig klachten van burgers die een bezwaarschrift hadden ingediend bij Toeslagen, maar hierop niet tijdig een beslissing ontvingen. Ook van verschillende advocaten ontving de Nationale ombudsman klachten over overschrijding van de behandelingstermijn van bezwaarschriften.
De bevindingen van de Fiscale monitor 2014 zijn op dit punt opmerkelijk: 33% van de toeslaggerechtigden en 82% van de toeslagen-intermediairs vinden dat Toeslagen traag tot zeer traag beslist op bezwaarschriften.

Burgers die een bezwaarschrift indienen, al dan niet met behulp van een advocaat, willen zo snel mogelijk maar in ieder geval binnen de geldende wettelijke termijnen duidelijkheid krijgen. De heer Vid[28] was één van die mensen die bij de Nationale ombudsman klaagde over het uitblijven van een beslissing op zijn bezwaarschrift.

"Ondanks dwangsom blijft beslissing op bezwaar uit"

Omdat de heer Vid – volgens Toeslagen – ten onrechte enkele jaren kinderopvangtoeslag heeft ontvangen, heeft hij een toeslagschuld van bijna dertigduizend euro opgebouwd. Die schuld wordt verrekend met lopende toeslagen. Door het geldtekort dat nu ontstaat, kan de heer Vid zijn huur en zijn zorgpremie niet meer betalen. Als het water hem en zijn gezin tot aan de lippen staat, zoekt hij contact met een advocaat: "Zijn leven stond op zijn kop."

De advocaat schrijft verschillende brieven aan Toeslagen met het verzoek de verrekening stop te zetten en een persoonlijke betalingsregeling te treffen. Dit wordt door Toeslagen afgewezen. Hij gaat hiertegen in juli 2012 in bezwaar en omdat een beslissing op bezwaar uitblijft, stelt hij Toeslagen in gebreke. Omdat vervolgens de beslissing op bezwaar nog steeds uitblijft tekent de advocaat beroep aan bij de rechtbank. Toeslagen geeft tijdens de zitting bij de rechter toe dat er fouten zijn gemaakt, maar laat het daar verder bij. Als de rechtbank in oktober 2013 een dwangsom van € 100 per dag oplegt voor elke dag dat Toeslagen geen beslissing op het bezwaar neemt – met een maximum van € 15.000 – laat Toeslagen de termijn van 150 dagen simpelweg verlopen: nog steeds geen beslissing op bezwaar. Pas na inschakeling van de Nationale ombudsman nam Toeslagen in 4 juni 2014 een beslissing op het bezwaarschrift:. Het bezwaar werd gegrond verklaard, 23 maanden na ontvangst van het bezwaarschrift. Toeslagen heeft de dwangsom van € 15.000 verrekend met zijn toeslagschuld en de schuld voor het overige buiten invordering gesteld, omdat de heer Vid geen betalingscapaciteit had. De advocaat: "Daar was deze familie, na die jarenlange zorg, natuurlijk heel blij mee."

De Nationale ombudsman heeft de klacht van de heer Vid op 9 december 2014 gegrond verklaard (rapport 2014/202).

[28] Gefingeerde naam

1894811 00472

5.2 De behandeling van bezwaarschriften

In de wet[29] is geregeld dat Toeslagen binnen zes weken na afloop van de bezwaartermijn voor de burger (oftewel binnen twaalf weken na de datum van de beschikking) moet beslissen op het bezwaarschrift. Deze termijn kan Toeslagen met zes weken verlengen ('verdagen'). Hiervan moet een schriftelijk bericht naar de burger worden gestuurd. Verder uitstel is alleen mogelijk als de burger hiermee instemt.

In de zaak van de heer Vid bleek dat het Toeslagen niet lukte om tijdig te beslissen op het bezwaarschrift. Omdat de heer Vid voorbeeld stond voor vele anderen die over de behandelingsduur van bezwaarschriften klaagden, vroeg de Nationale ombudsman Toeslagen om een reactie.

5.3 Informatie van en over Toeslagen

Tijdigheid
Toeslagen liet de Nationale ombudsman weten dat in de periode van januari tot juli 2014 ongeveer 33.000 bezwaarschriften waren behandeld; hiervan was 92,7% tijdig afgehandeld[30]. In het halfjaar daarvoor (juli – december 2013) haalde Toeslagen een percentage van 98% tijdige afhandelingen[31]. Onder 'tijdig' wordt door Toeslagen verstaan: binnen de wettelijke termijn inclusief de mogelijkheid de termijn met zes weken te verdagen. Toeslagen stelt zichzelf de norm om 95% - 100% van de bezwaarschriften tijdig af te handelen.
Er zijn Kamervragen gesteld over de tijdigheid en deze zijn in mei 2014 beantwoord[32]. Op de vraag van de Tweede Kamer welke maatregelen worden genomen om de tijdigheid te verbeteren geeft Toeslagen aan dat zoveel mogelijk wordt gebeld bij bezwaar. Verder wordt het bezwaarproces teruggebracht van 13 locaties naar 4 locaties. En bij piekmomenten zet de Belastingdienst extra capaciteit in door ad hoc projectteams samen te stellen die de bezwaarschriften gaan behandelen.

Piekdrukte
Vanaf oktober 2013 kreeg Toeslagen het niet voor elkaar om (alle) bezwaarschriften tijdig af te handelen. Toeslagen gaf hiervoor als verklaring dat vanaf oktober 2013 het aantal bezwaarschriften fors was toegenomen en dat hierop onvoldoende was geanticipeerd. De termijnen voor behandeling van bezwaren stonden onder druk, zo gaf Toeslagen aan. Voor het overschrijden van de termijnen gaf Toeslagen als verklaring dat de ontvangst van bezwaren vaak niet gelijkmatig over het jaar is verdeeld, maar pieken vertoont na massaal uitgaande beschikkingen. Er zijn in het eerste halfjaar van 2014 ook veel meer bezwaarschriften (bijna het dubbele ten opzichte van het eerste halfjaar in 2013)

---

[29] Artikel 7:10 Algemene wet bestuursrecht

[30] Halfjaarsrapportage januari – juli 2014 pagina 45 – 46.

[31] Halfjaarsrapportage juli – december 2013 pagina 30.

[32] Brief van staatssecretaris Wiebes aan de Tweede Kamer gedateerd 8 mei 2014 met kenmerk DGB/2014/2701

ingediend; volgens Toeslagen omdat er veel meer definitieve toekenningen zijn verstuurd dan het jaar daarvoor. Er bestaat nog een 'mismatch' tussen de voorraad, het aanbod en de beschikbare behandelcapaciteit, verklaarde Toeslagen. Hierdoor ontstaat er een achterstand in de behandeling van bezwaarschriften[33].
Inmiddels heeft Toeslagen intern de verdeling van de bezwaarschriften aangepast en hierdoor verwacht Toeslagen dat de tijdigheid zal verbeteren. Toeslagen onderzoekt daarnaast of in de toekomst de verzending van beschikkingen meer kan worden gespreid zodat bezwaarschriften ook gespreid binnen komen. Daarbij heeft Toeslagen tegelijkertijd aangetekend dat de ruimte tot spreiding beperkt is. In veel gevallen moet Toeslagen zich immers houden aan bindende beslistermijnen.

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

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

Prioritering in behandeling van bezwaarschriften
Door middel van een nieuwe systeemapplicatie monitort Toeslagen sinds juli 2014 de voorraad bezwaarschriften en let daarbij op welke bezwaarschriften met prioriteit moeten worden behandeld. Als de beslistermijn dreigt te verstrijken of er een klacht is ingediend dan krijgt de afhandeling van deze bezwaarschriften prioriteit.
Ook als een burger Toeslagen in gebreke heeft gesteld en een dwangsom dreigt te moeten worden betaald, krijgt de behandeling van die zaak voorrang. Toeslagen liet de ombudsman weten dat alles op alles wordt gezet om in die gevallen alsnog zo snel mogelijk te beslissen en zo te voorkomen dat er een dwangsom moet worden betaald [34].
Als er een uitspraak van een rechter ligt met de opdracht binnen een bepaalde termijn een beslissing te nemen onder verbeuring van een dwangsom dan wordt die uitspraak aan de teamleider van het betrokken Regionale Incasso Centrum (RIC) of Landelijke

[33] Halfjaarsrapportage januari – juli 2014 pagina 46.

[34] Burgers kunnen Toeslagen bij het uitblijven van bepaalde beslissingen in gebreke stellen. Als vervolgens een beslissing uitblijft heeft die burger soms recht op een dwangsom over iedere dag dat Toeslagen de termijn overschrijdt.

1894811 00472

Incasso Centrum (LIC) gezonden. Deze moet er dan voor zorgen dat de zaak zo spoedig wordt afgehandeld. Als Toeslagen toch een dwangsom moet betalen dan betaalt Toeslagen deze uit of verrekent deze met de openstaande achterstallige vorderingen. Toeslagen liet weten dat dit nauwelijks voorkomt.
Hoewel het niet vaak voorkomt, dat iemand een beroep instelt tegen het uitblijven van een beslissing op bezwaar, zorgt Toeslagen er in die gevallen voor dat een beslissing wordt genomen voordat de rechtbank uitspraak doet.

5.4 Zorgen Nationale ombudsman

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

Wat opvalt aan de klachten over de behandelingsduur van bezwaarschriften is dat Toeslagen blijkbaar niet goed kan inspelen op piekdrukte als mensen massaal bezwaar aantekenen in reactie op door Toeslagen massaal verzonden beschikkingen. Eigenlijk zou Toeslagen erop bedacht moeten zijn dat er ook 'golven' aan bezwaarschriften terugkomen. Dit erkent Toeslagen ook wel, maar blijkbaar is Toeslagen (nog) niet in staat om een piek aan bezwaarschriften op te vangen zonder het 'tijdigheidspercentage' te laten zakken.

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

In die gevallen waarin niet tijdig op een bezwaarschrift beslist wordt, gaan de meeste burgers aan de bel trekken. De zaak van de heer Vid toont aan dat een burger wel actie kan ondernemen maar dat ook dit geen garantie is dat Toeslagen het bezwaarschrift alsnog snel oppakt. Zelfs na de uitspraak van de rechter, waarin Toeslagen werd veroordeeld tot het betalen van een dwangsom wegens termijnoverschrijding, werd deze zaak niet opgepakt. Dat is zorgelijk. Wat moet een burger nog meer doen om een beslissing op zijn bezwaarschrift te krijgen?

Wordt het signaal wel opgepakt, dan krijg je de situatie dat ingeval iemand bij de rechter beroep instelt tegen het uitblijven van een beslissing op bezwaar Toeslagen snel een beslissing neemt voordat de rechtbank uitspraak doet. Een vergelijkbare situatie doet zich voor als een burger een klacht indient of Toeslagen in gebreke stelt en Toeslagen een dwangsom dreigt te moeten betalen; dan krijgt de afhandeling van dat bezwaarschrift

1894811 00472

prioriteit. Sommige burgers worden dus eigenlijk 'gedwongen' een stap naar de rechter te maken of een ingebrekestelling te versturen om een beslissing op hun bezwaarschrift te krijgen. Dit is een niet te onderschatten extra belasting voor de burger, die al genoeg aan zijn hoofd heeft. De burger wil gewoon op tijd een beslissing op zijn bezwaarschrift. Daarbij komt dat de burger die niet zo assertief of kundig is om Toeslagen in gebreke te stellen, in beroep te gaan of een klacht in te dienen geen prioriteitsbehandeling krijgt en maar moet afwachten of het goed komt. Wat doet Toeslagen met die bezwaarschriften? Blijven die gewoon liggen?

Toeslagen heeft de Nationale ombudsman laten weten er alles aan te doen om de gestelde norm voor tijdige behandeling (95-100% van de gevallen binnen de wettelijke termijnen) te halen en hiervoor maatregelen te treffen door bijvoorbeeld ad hoc projectteams in te stellen, de verdeling van te behandelen bezwaarschriften over de organisatie te monitoren en hierop te sturen. Deze maatregelen zouden ervoor moeten zorgen dat het tijdigheidspercentage komende tijd stijgt. Dit is van groot belang voor de burger die in onzekerheid verkeert over de uitkomst van zijn bezwaar. Voor die burger telt iedere dag.

6. Behandeling van klachten en niet nakomen van toezeggingen

6.1 De klachten

De Nationale ombudsman ontving met grote regelmaat klachten van mensen die van Toeslagen een reactie verwachtten in de vorm van een betaling, een beslissing of een antwoord op een vraag, maar dat niet kregen. Over het uitblijven van die reactie dienden zij een klacht in bij Toeslagen, kregen vervolgens een toezegging over de afhandeling van die klacht, maar die toezegging kwam Toeslagen vervolgens niet na. Dit overkwam ook mevrouw De Jager[35].

"Forse huurachterstand door uitblijven toeslagen"

Al negen jaar ontvangt mevrouw De Jager toeslagen. In november 2013 geeft ze een ander rekeningnummer door waarop ze voortaan haar toeslagen wil ontvangen. De webpagina van Toeslagen stuurt haar bericht dat dit akkoord is. In december 2013 geeft mevrouw De Jager een gewijzigd bedrag door voor de kosten kinderopvang. Toeslagen moet dit eerst controleren en betaalt, tot er duidelijkheid is, alle toeslagen voorlopig niet uit. Mevrouw De Jager belt meermalen met Toeslagen en krijgt de toezegging dat de toeslagen op 20 januari 2014 uitbetaald zullen worden. Op die datum ziet ze niets op haar rekening, dus ze belt opnieuw. Nu krijgt ze te horen dat de verwerking nog wel eens acht weken kan duren. Het gaat om flinke bedragen, per maand ruim € 1900. "Voor mijn [ ] kinderen had ik een gastouder. Als ik haar niet betaalde, had zij geen geld. Dus die betalingen heb ik toch maar steeds gedaan." Betaling van de huur laat ze even zitten. De woningcorporatie heeft aanvankelijk begrip voor haar situatie, maar als het te lang duurt dreigt uitzetting. "Zo ver wilde ik het niet laten komen, dus ik heb de huur opgezegd en ben gaan inwonen bij familie. Dat is heel ingrijpend."

Mevrouw De Jager krijgt wel bedragen uitgekeerd, maar die zijn dan weer te hoog, dan weer te laag, en vaak te laat. Inmiddels lijkt het weer goed te gaan met de uitbetaling van de toeslagen. "Maar ik ben ontzettend bang dat ik grote bedragen moet terugbetalen. Mevrouw De Jager heeft inmiddels zo vaak met Toeslagen gebeld dat ze haar Burgerservicenummer uit haar hoofd kent. Meer dan standaardzinnen leveren haar telefoontjes nooit op. "Ze zeggen dan 'U wordt binnen drie dagen teruggebeld', maar dat gebeurt nooit. 'Ik kan niet verder kijken in het systeem, dan moet u echt die en die afdeling hebben, maar daar is nu niemand aanwezig.' Die mensen moeten dat blijkbaar zeggen, maar het frustreert wel." De Nationale ombudsman krijgt meer voor elkaar. "Dat is fijn, ook voor mij, maar ik vind het zo'n onnodige omweg. Ze kunnen mij toch wel rechtstreeks te woord staan?"

De klacht van mevrouw De Jager heeft de Nationale ombudsman op 3 december 2014 gegrond verklaard (rapport 2014/181).

[35] Gefingeerde naam

1894811 00472

6.2 Informatie van en over Toeslagen

In de wet is geregeld dat een klacht door een overheidsinstantie binnen zes weken afgehandeld moet worden. De afhandeling van de klacht kan door de overheidsinstantie voor ten hoogste vier weken worden verdaagd; de klager moet hiervan schriftelijk op de hoogte worden gesteld[36].

Tijdigheid
Toeslagen stelt zichzelf de norm dat 98% - 100% van de klachten tijdig afgehandeld moet worden[37]. Onder tijdig verstaat Toeslagen binnen de wettelijke termijnen inclusief verdagingen. Dit betekent in de praktijk dat een klacht volgens Toeslagen in ieder geval binnen tien weken na ontvangst afgehandeld moet zijn.

Het percentage tijdige afhandeling van klachten is vanaf juli 2013 tot en met juli 2014 98%. Toeslagen liet weten dat de klachten over de introductie van één-bankrekeningnummer-maatregel worden behandeld door de Centrale Administratie van de Belastingdienst en niet door Toeslagen zelf[38]. De Belastingdienst heeft in 2014 extra capaciteit ingezet om de voorraad klachten weg te werken.

De toedeling van klachten
Als een burger een klacht indient bij Toeslagen dan wordt de klacht door het kantoor in Heerlen ingeboekt in het systeem en vervolgens toegewezen aan het bij de klacht betrokken kantoor. Indien de klacht naar het verkeerde kantoor wordt gestuurd, moet dat kantoor de klacht terugsturen naar Heerlen met het verzoek om klacht opnieuw toe te delen. Het systeem signaleert niet-toegewezen klachten en het systeem attendeert op (dreigende) overschrijdingen van de behandeltermijn.

'Zoekraken' van een klacht
Een klacht kan 'zoekraken' als het stuk naar het verkeerde kantoor is gestuurd en het niet naar het kantoor in Heerlen wordt teruggestuurd. Een andere mogelijkheid om een klacht 'kwijt te raken' is als een medewerker het stuk verkeerd beoordeelt en de zaak in het systeem ten onrechte afboekt. Als een klacht niet in behandeling wordt genomen dan kan dit alleen verklaard worden door kennelijke misverstanden of fouten in het verwerkingsproces, zo liet Toeslagen weten.

---

[36] Artikel 9:11 Algemene wet bestuursrecht

[37] Halfjaarsrapportage juli – december 2013 pagina 22.

[38] Uit de tekst op pagina 46 van de Halfjaarsrapportage januari – juli 2014 blijkt dat de klachten over de invoering van de éénbankrekeningnummer-maatregel ook de werkstroom Toeslagen raken. Deze klachten zijn niet meegeteld bij het bepalen van het percentage van 98%. De ombudsman gaat ervan uit dat als deze klachten wel zouden zijn meegeteld het percentage van tijdige behandeling van klachten lager zou zijn uitgevallen.

1894811 00472

Wanneer is een klacht afgehandeld?
Een klacht wordt door Toeslagen als afgehandeld beschouwd als deze meteen opgelost kan worden, maar ook als er een oplossing in het vooruitzicht is gesteld. Dat kan inhouden dat opdrachten uitgezet zijn voor handmatige of geautomatiseerde verwerking op een later moment.

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

Controle op nakomen toezeggingen
Toeslagen erkende dat tot voor kort de controle op de uitvoering van vervolgopdrachten (na klachtbehandeling) teveel afhankelijk was van de oplettendheid van klachtbehandelaars. Daarom is inmiddels in het systeem een bewakingsfunctie opgenomen met behulp waarvan de klachtbehandelaar voor zichzelf een herinnering kan instellen. Aan de hand daarvan kan de behandelaar controleren of de opdracht is uitgevoerd. Indien de opdracht niet is uitgevoerd, dan kan de klacht nog niet als afgehandeld worden beschouwd. De klachtbehandelaar informeert de burger hierover en agendeert de zaak in zijn agenda. Hierdoor houdt de klachtbehandelaar zicht op het klachtproces. De klacht wordt door de klachtbehandelaar pas uit zijn 'agenda' gehaald als de toezegging daadwerkelijk is nagekomen.
Voor de controle op de behandeling van klachten over invordering is in 2013 het Bureau Nabewerking en Klachten (BUNAK) opgericht, dat controleert of de herstelacties zijn uitgevoerd. BUNAK controleert dit alleen bij klachten over invordering.

6.3 Zorgen Nationale ombudsman

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

1894811 00472

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

Met de nieuwe bewakingsfunctie voor klachtbehandelaars wordt de controle op nakomen van toezeggingen na klachtbehandeling hopelijk verbeterd. De ombudsman ziet dit als een winstpunt.
Maar hier past ook een aantekening: deze wijze van monitoren is een technische stap voorwaarts maar garandeert nog niet dat Toeslagen alle gedane toezeggingen vanaf nu gaat nakomen. De tijd zal uitwijzen of dit de oplossing is voor de klachten over het uitblijven van reacties en acties van Toeslagen.

Het indienen van een klacht is voor veel mensen een laatste redmiddel voor een probleem dat vaak al langer tijd 'sleept'. Het indienen van een klacht is een serieus signaal op basis waarvan Toeslagen moet nagaan wat er aan de hand is en of een (praktische) oplossing mogelijk is. De burger mag niet de dupe worden van de complexiteit en de beperkingen van de systemen en de organisatie.
In de zaak van mevrouw De Jager was dit wel het geval: een handmatige betaling om haar uit de brand te helpen bleek tot langdurige onduidelijkheid en meerdere niet nagekomen toezeggingen te leiden. Omdat die handmatige oplossing weer allerlei risico's met zich meebracht voor het verdere verloop van het geautomatiseerde proces. Wie durft dan nog een toezegging te doen?

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

1894811 00472

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

7.1 Inleiding

De toeslagen worden bij voorschot toegekend en uitgekeerd. Als blijkt dat een te hoog voorschot is uitbetaald, vordert Toeslagen de ten onrechte uitgekeerde toeslagen terug. Een burger moet zijn toeslagschuld binnen een periode van 24 maanden afbetalen[39]. Hij kan Toeslagen ook verzoeken om de toeslagschuld te verrekenen met zijn nog lopende toeslagen. Per maand wordt dan 1/24 deel van de hele toeslagschuld met zijn lopende toeslag(en) verrekend[40].

Persoonlijke betalingsregeling
Als de burger onvoldoende betalingscapaciteit heeft om de hele toeslagschuld binnen 24 maanden terug te betalen kan hij verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling. Toeslagen bepaalt dan hoeveel hij gedurende 24 maanden op de schuld kan aflossen[41]. Als er helemaal geen betalingscapaciteit is, stelt Toeslagen de schuld - direct of na maximaal twee jaar en onder voorwaarden – buiten invordering[42]. Als de burger voldoende betalingscapaciteit heeft of de schuld is ontstaan door opzet of grove schuld, dan wijst Toeslagen het verzoek af. In dat geval wordt alsnog maandelijks een standaardbedrag (1/24 deel van de totale schuld) ingehouden op de lopende toeslagen. Als iemand een hoge toeslagschuld heeft dan kan dit maandbedrag hoog uitvallen; enkele honderden euro's per maand is geen uitzondering. Op een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling moet Toeslagen binnen acht weken beslissen, conform de Algemene wet bestuursrecht[43]. Zolang het verzoek bij Toeslagen in behandeling is, wordt uitstel van betaling verleend aan de burger en wordt de verrekening tijdelijk stopgezet.

Toepassing beslagvrije voet
Als de burger door de maandelijkse verrekening onder het voor hem geldende bestaansminimum terecht komt, kan hij Toeslagen verzoeken de voor hem geldende beslagvrije voet te berekenen. Met deze berekening wordt bepaald welk bedrag maandelijks met de lopende toeslagen kan worden verrekend. De beslissing loopt door in het volgende toeslagjaar, totdat Toeslagen opnieuw de
financiële omstandigheden toetst. Het bestaansminimum van de burger wordt hiermee gegarandeerd. Deze regeling loopt voor onbepaalde tijd door tot de toeslagschuld geheel is afbetaald. Buiten invorderingstelling na een bepaalde periode is hier dan ook niet aan de orde.

---

[39] Met een minimum van € 20 per maand. Zie verder artikel 79.7 Leidraad Invordering 2008

[40] Artikel 7 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en artikel 7 Uitvoeringsregeling Awir.

[41] Artikel 13 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en artikel 79.5 e.v. Leidraad Invordering 2008.

[42] Na de buiteninvorderingstelling worden éénmalige uitbetalingen (van toeslag of inkomstenbelasting) nog drie jaar lang verrekend met het restant van de toeslagschuld.

[43] Artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht

Toeslagen moet - gerekend vanaf het moment waarop alle benodigde informatie beschikbaar is - binnen zes weken op het verzoek beslissen. Deze termijn is niet wettelijk vastgelegd, maar er is door Toeslagen aansluiting gezocht bij de wettelijke termijn voor behandeling van bezwaarschriften. Tijdens de behandeling van het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet wordt geen uitstel van betaling verleend; de maandelijkse verrekening (of terugbetalingsverplichting) loopt gewoon door. Als Toeslagen het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet afwijst, dan wordt alsnog maandelijks een standaardbedrag (1/24 deel van de totale schuld) ingehouden op de lopende toeslagen.

7.2 De klachten

De Nationale ombudsman heeft in de periode van eind 2013 tot en met eind 2014 tientallen klachten ontvangen van burgers, die niet binnen de daarvoor geldende termijnen een reactie op hun verzoek ontvingen. De meeste klachten gingen over de behandeling van verzoeken om toepassing van de beslagvrije voet. Intermediairs, zoals sociaal raadslieden[44] en bewindvoerders, beklaagden zich er regelmatig over dat verzoeken meerdere keren moesten worden ingediend, omdat de eerder toegezonden stukken zoek waren geraakt. Ook klaagden velen over de maandenlange behandeling en de trage uitbetaling van teveel ingehouden bedragen.
Maar ook ontving de ombudsman signalen dat verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling traag afgehandeld werden. Er was een mevrouw die haar verzoek eind juli 2014 had ingediend en daarop eind november nog geen beslissing had ontvangen. Toen de Nationale ombudsman aandrong op spoedige behandeling antwoordde een medewerker van Toeslagen begin december (vier maanden na indiening van het verzoek):
"Ik heb van u een interventie ontvangen inzake mevrouw X betreffende de verwerking van haar verzoek om een persoonlijke betalingsregeling. Ik heb uiteindelijk de leidinggevende bereid gevonden deze aanvraag met spoed te laten behandelen. Ik weet al een week dat het verzoek ontvangen is, maar er ligt een flinke stapel van deze verzoeken en in veel gevallen is de situatie even penibel als die van mevrouw X. In principe worden de verzoeken dan ook vanaf datum van ontvangst in behandeling genomen."

Ook de verzoeken van de heer Michielse[45] werden niet of traag afgehandeld door Toeslagen.

> ***"Nog meer financiële problemen door uitblijven reactie Toeslagen"***
>
> *Lange tijd is de heer Michielse gokverslaafd en depressief geweest. Daardoor heeft hij nu schulden, waaronder een toeslagschuld. Zijn bewindvoerder is gestart met betalingsregelingen die rekening hielden met*

[44] Zie ook pagina 23 van het rapport 'Belastingdienst, een bron van armoede', gepubliceerd op 7 december 2014 door de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden LOSR/MOgroep.

[45] Gefingeerde naam

1894811 00472

de financiële ruimte die de heer Michielse per maand overhoudt. De toeslagen worden echter volledig verrekend waardoor er geen ruimte meer overblijft om schulden af te lossen. Het bedrag dat overblijft op deze manier, komt ruim onder de beslagvrije voet. "Daar kun je niet van leven, laat staan dat je er je huur van kunt betalen."

"Toen de heer Michielse in september 2011 bij ons aanklopte, verwachtte hij dat zijn schulden snel afgelost zouden worden," vertelt de bewindvoerder. "Maar zo werkt het eigenlijk nooit. Zijn schuld was groot, maar de aflossingsregeling was veel te drastisch." Om die reden diende de bewindvoerder een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling in. De ontvangst van het verzoek werd door Toeslagen bevestigd, maar verder bleef het stil. Omdat de financiële situatie van de heer Michielse steeds nijpender werd, verzocht de bewindvoerder om toepassing van de beslagvrije voet. Ook hier werd de ontvangst van het verzoek bevestigd maar verder gebeurde er niets. Maandelijks komen er nieuwe schulden bij en op zeker moment heeft de heer Michielse een schuld opgebouwd van 27.000 euro. De heer Michielse raakt het vertrouwen in een goede uitkomst kwijt.

Schrijnend

De zaak-Michielse lijkt op andere dossiers waar de bewindvoerder zich voor inzet. "Het is altijd schrijnend als iemand alle toeslagen misloopt. Toeslagen zou niet zomaar moeten beginnen met verrekenen maar meer moeten kijken naar iemands financiële beperkingen. In december bepaalt Toeslagen altijd voor een heel jaar de betalingsregeling. Voor sommige mensen betekent dit dat ze in januari al meteen geen cent krijgen omdat de toeslagen waar ze recht op hebben, verrekend worden met schulden."

De Nationale ombudsman zet tot twee keer toe een interventie uit; eerst om te zorgen dat het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet wordt behandeld. Dit heeft succes en leidt tot een terugbetaling van teveel ingehouden toeslagen aan de heer Michielse. Vervolgens is nog een interventie nodig om ook een reactie te krijgen van Toeslagen op het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling. Ook dit heeft succes, want de conclusie is dat de heer Michielse eigenlijk helemaal geen betalingscapaciteit heeft en de toeslagschuld worden buiten invordering gesteld. De heer Michielse krijgt zelfs het restant van de teveel ingehouden toeslagen teruggestort. Dit is goed nieuws voor de heer Michielse. De aflossing van alle schulden duurt nog lang, maar gezien de heer Michielse' financiële mogelijkheden zal het lukken om uiteindelijk honderd procent af te lossen. De bewindvoerder: "Er zit nu beweging in. Over een paar jaar is de schuld van de heer Michielse afbetaald."

De Nationale ombudsman heeft de klacht van de heer Michielse op 12 december 2014 gegrond verklaard (rapport 2014/210).

7.3 Informatie van en over Toeslagen

Achterstand in 2012

Medio 2012 was er sprake van een grote achterstand bij het behandelen van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en om toepassing van de beslagvrije voet. Bij brief van 10 september 2012 heeft de Nationale ombudsman aandacht gevraagd voor het traag behandelen van deze verzoeken. De gemiddelde behandelingsduur was vier tot zes maanden en de verrekening liep door gedurende de behandeling van de verzoeken. De toenmalige staatssecretaris heeft de Tweede Kamer op 25 oktober 2012 laten weten

dat er meer personeel zou worden ingezet om de verzoeken te behandelen[46]. Daarmee werd de achterstand in december 2012 ingehaald. Dat er sinds eind 2013 weer klachten over de overschrijding van de beslistermijnen zijn, betekent dat opnieuw aandacht moet worden besteed aan de oorzaak van die termijnoverschrijdingen, zo gaf Toeslagen aan in reactie op onze constatering.

Behandeling van verzoeken om persoonlijke betalingsregeling
Alle verzoeken om persoonlijke betalingsregeling worden sinds eind 2012 via één postbusnummer ingediend bij het kantoor van Toeslagen in Heerlen. Daar worden de verzoeken geregistreerd en gescand om vervolgens te worden toegewezen aan een behandelaar.
Bij de beoordeling van een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling wordt gekeken naar de financiële omstandigheden van de aanvrager en zijn gezin. Volgens Toeslagen wordt ongeveer 50% van de verzoeken geheel of gedeeltelijk gehonoreerd.

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

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

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

Van de verzoeken om toepassing van de beslagvrije voet wordt 96,6% binnen de termijn van zes weken afgehandeld, zo liet Toeslagen weten. In 2013 was het percentage verzoeken dat buiten de beslistermijn werd afgehandeld een stuk groter. Sinds begin 2014 begint het proces volgens Toeslagen steeds beter te lopen en dit komt met name door de oprichting van het Landelijke Incasso Centrum (LIC), waaronder Invordering Toeslagen komt te vallen. Verzoeken om toepassing van de beslagvrije voet (maar ook om een persoonlijke betalingsregeling) worden nu centraal afgehandeld. Het LIC heeft

[46] Brief staatssecretaris aan Voorzitter van de TK van 25 oktober 2012 (kenmerk DGB/2012/6212 U)

1894811 00472

ook een waarborg in het systeem ingebouwd om te zorgen dat deze verzoeken niet onbehandeld blijven. Deze waarborg was er tot voor kort niet. Van de ingediende verzoeken om toepassing beslagvrije voet wordt circa 50% gehonoreerd, zo liet Toeslagen weten. Gehonoreerd wil zeggen dat in die gevallen de verrekening werd gematigd of geheel werd opgeschort.

Tijdens de behandeling van het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet blijft de verrekening doorlopen. Op het verzoek van de ombudsman om uitstel van betaling te verlenen zolang het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet nog in behandeling is, liet Toeslagen weten dit niet te zullen doen. Het handmatig invoeren van een tijdelijke correctie in de verschillende systemen van Toeslagen én van de andere onderdelen van de Belastingdienst is volgens Toeslagen erg arbeidsintensief en het vergroot de kans op fouten. Het is daarom niet wenselijk om het proces van verrekening in die fase stop te zetten.
Op de vraag van de ombudsman waarom die systeemtechnische problemen zwaarder wegen dan het verlenen van uitstel antwoordde Toeslagen dat deze doelgroep onwenselijk laat aan de bel heeft getrokken. Bij een verzoek om toepassing van de beslagvrije voet is er al sprake van een lopende dwangverrekening. Betrokkenen hebben tot het moment van hun verzoek niet gereageerd op eerdere (aanmanings-)brieven. Toeslagen wil burgers, die meerdere kansen hebben laten voorbijgaan om een betalingsregeling te treffen, niet 'belonen' met uitstel van betaling. Bovendien is Toeslagen van mening dat de meeste verzoeken - mits correct aangeleverd door de burger - binnen zes weken worden afgehandeld. Als het verzoek wordt gehonoreerd, wordt gedurende hoogstens één maand ten onrechte toeslagen verrekend. De overlast die burgers hiervan ondervinden weegt niet op tegen de risico's van het onderbreken van het geautomatiseerde proces.

Als de burger een verzoek correct aanlevert, wordt deze gewoon binnen zes weken behandeld. Mensen hebben in dat geval dus eigenlijk slechts een periode van zes 6 weken te overbruggen waarin geen uitstel wordt verleend. Uiteindelijk kan het wel met terugwerkende kracht gecorrigeerd worden.

7.4 Zorgen Nationale ombudsman

De burger mag van Toeslagen verwachten dat verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en verzoeken om toepassing beslagvrije voet zo snel mogelijk worden behandeld en in ieder geval binnen de geldende termijnen. In 2012 zijn door de toenmalige staatssecretaris van Financiën maatregelen genomen om de achterstand in behandeling van deze verzoeken weg te werken. Die achterstand is toentertijd ingehaald en over die inhaalactie was de ombudsman zeer tevreden.

Uit de reacties van Toeslagen maakt de Nationale ombudsman op dat Toeslagen er veel aan doet om tijdige behandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling of toepassing van de beslagvrije voet te bewerkstelligen. Door het instellen van het LIC is de organisatie en monitoring verbeterd waardoor verzoeken niet meer onbehandeld

zouden moeten blijven, aldus Toeslagen. Uit de reactie van Toeslagen blijkt in ieder geval dat tijdige behandeling staat of valt met de ontvangst en correcte registratie van het verzoek in het systeem. Als het verzoek geregistreerd staat dan zou uitstel van betaling (bij het verzoek om persoonlijke betalingsregeling) en tijdige afhandeling (bij beide verzoeken) min of meer gegarandeerd moeten zijn. Volgens de recente cijfers handelt Toeslagen het overgrote deel van de verzoeken tijdig af (94,6% en 96,6%), Dat ziet er allemaal goed uit. Maar hoewel Toeslagen bezig is met allerlei verbeteringen en de zaak van de heer Michielse van voor die datum is, blijft de Nationale ombudsman zorgen houden. Tot eind 2014 ontving de ombudsman signalen van burgers en intermediairs, die klagen over het uitblijven van een beslissing op verzoeken om persoonlijke betalingsregeling of toepassing beslagvrije voet. De Nationale ombudsman zette in die zaken interventies uit bij Toeslagen om de verzoeken alsnog behandeld te krijgen. Dit is niet te rijmen met het verhaal van Toeslagen dat verzoeken over het algemeen tijdig worden afgehandeld. Raken er dan toch verzoeken kwijt in de systemen van Toeslagen of zijn er nog steeds of opnieuw achterstanden?

Tot zover de bevindingen.

De Nationale ombudsman,

substituut-ombudsman

Toeslagen
Belastingdienst

AAN:
De Nationale ombudsman
Ter attentie van
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Belastingdienst/Toeslagen

Graadt van Roggenweg 500
3531 AH Utrecht
Postbus 2092
3500 GB Utrecht

Datum
20 januari 2015

Referentienummer
BT20150119.001

Contactpersoon

Tel. (088)

Betreft: Reactie op verslag van bevindingen

Geachte

Hierbij ontvangt u de reactie van Belastingdienst/Toeslagen op uw Verslag van bevindingen van 19 december 2014. Ik dank u voor de gelegenheid op dit verslag te reageren. Uw verslag geeft mij op een aantal punten aanleiding tot reactie. Graag schets ik u eerst de ontwikkeling van toeslagen in de afgelopen tijd. Aansluitend daarop treft u mijn reactie aan, onder aanhaling van desbetreffende passages uit het verslag van bevindingen. De volgorde is overeenkomstig de hoofdstuk- en paragraafindeling van het verslag van bevindingen.

Ontwikkeling van toeslagen

Zo'n 6 miljoen huishoudens zijn met ongeveer 7 miljoen toeslagen voor een deel van hun budget afhankelijk van de tijdige toekenning en betaling van de maandelijkse voorschotten van toeslagen. Belastingdienst/Toeslagen (verder: B/T) ontvangt jaarlijks meer dan 1 miljoen nieuwe aanvragen, en ongeveer 3 miljoen meldingen die leiden tot een beschikking. B/T slaagt er in vrijwel alle gevallen binnen de wettelijke termijn op voorschotaanvragen en mutaties te beschikken.

Het verscherpte toezicht dat sinds medio 2013 is ingevoerd ten aanzien van nieuwe aanvragen en mutaties leidde aanvankelijk tot langere doorlooptijden van de behandeling van aanvragen. Het verscherpte toezicht is noodzakelijk om onterechte aanvragen te kunnen tegenhouden, maar ook om te voorkomen dat burgers achteraf grote bedragen moeten terugbetalen. In het overgrote deel van deel van de gevallen verwerkt B/T mutaties en nieuwe aanvragen binnen 4 weken. Sinds 1 januari 2014 heeft B/T de wettelijke bevoegdheid om een termijn 13 weken te hanteren voor een aanvraag of een mutatie als daar aanleiding toe is omdat er bijvoorbeeld sprake is van een frauderisico of als het nog nadere gegevens moeten worden ingestuurd. B/T streeft in het toezicht naar een evenwicht tussen dienstverlening enerzijds en fraudebestrijding en voorkomen van onterechte uitbetalingen anderzijds.

Met ingang van het toeslagjaar 2013 slaagt B/T er in vóór 31 december van het daarop volgende jaar ca. 85% van alle toeslagen definitief toe te kennen, en de burgers voor wie dat niet lukt een bericht van verdaging te sturen. De definitieve beschikkingen over oudere jaren die nog verstuurd moeten en kunnen worden, zullen op afzienbare termijn verstrekt worden.

De afhandeling van klachten en bezwaren vindt voor het overgrote deel binnen de wettelijke termijnen plaats. Zoals uit onderstaande tabel blijkt vertoonde het aantal ontvangen klachten over de jaren tot en met 2013 een dalende tendens. De stijging die zich in 2014 heeft voorgedaan laat zich onder meer verklaren uit de hierboven aangehaalde startfase van het verscherpte toezicht. Tegelijkertijd laat het aantal formele beschikkingen in de loop van de jaren een stijgende lijn zien, wat voor de laatste jaren vooral te verklaren is uit het inlopen van de voorraad definitief toe te kennen toeslagen. In 2014 bedraagt het aantal ontvangen klachten ten opzichte van de totale hoeveelheid beschikkingen 0,02%. De definitieve toekenningen hebben in 0,7% van de gevallen geleid tot een bezwaar.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Klachten	11.100	12.700	7.500	5.500	4.200	4.900	5.400	3.900	5.800
Beschikkingen	6,2	11,1	17,3	21,2	21,9	22,0	22,8	20,4	25,3

Aantal beschikkingen x 1 miljoen

De hiervoor genoemde feiten en omstandigheden geven mij grond te concluderen dat de afgelopen jaren significante verbeteringen hebben plaatsgevonden in de uitvoering van de toeslagenregelingen. Zaken die niet goed gaan blijven evenwel mijn volle aandacht houden. Ik ben dan ook van mening dat B/T bij de uitvoering van de toeslagensystematiek op de goede weg is en beschouw uw bevindingen als een aanmoediging die weg verder te vervolgen.

1. Inleiding

> *'Dat het aantal klachten nog steeds hoog is, is opmerkelijk als we bedenken dat Toeslagen al negen jaar bezig is met het inrichten en optimaliseren van haar processen. Het lijkt erop dat Toeslagen het productieproces en de dienstverlening daaromheen niet goed onder controle krijgt. Ongetwijfeld is op allerlei onderdelen vooruitgang geboekt, maar in het contact met de burger gaat er nog van alles mis. De klachten die de Nationale ombudsman blijft ontvangen tonen dat aan.'*

In het verslag van bevindingen staat dat het erop lijkt dat Toeslagen 'het productieproces en de dienstverlening daaromheen niet goed onder controle krijgt', en u spreekt in dit verband over Toeslagen als een 'zorgenkind'. Dit is niet verenigbaar met de meerjarig dalende tendens in het aantal klachten dat B/T ontvangt, met andere ontwikkelingen zoals ik u die hiervoor schets, en met diverse constateringen in het verslag van bevindingen. Mijn conclusie is dat B/T het productieproces en de dienstverlening daaromheen goed onder controle heeft. Op een volume van 7 miljoen toeslagen en 25 miljoen beschikkingen bij de complexiteit van de huidige regelgeving, is het ondenkbaar dat geen fouten worden gemaakt. Zoals ook is aangegeven in de Brede agenda Belastingdienst[1] is 'de uitvoering door Belastingdienst/Toeslagen door schade en schande fors verbeterd, ook waar het om de voortijdige opsporing van fraude gaat. Maar grenzend aan foutloos wordt het met deze complexe regelingen nooit.'

[1] TK 2013-2014, 31066, nr. 201

2. Analyse

Paragraaf 2.2.

'De klachten die de Nationale ombudsman gedurende dit onderzoek aan Toeslagen heeft voorgelegd worden door Toeslagen te makkelijk afgedaan als incidenten. Toeslagen kon meestal geen bevredigende verklaring geven waarom het mis was gegaan: 'de oorzaak van het onbehandeld blijven is niet bekend' of 'stukken zijn blijkbaar in het ongerede geraakt' was een veelgehoorde reactie. Naar de mening van de ombudsman kunnen de voorgelegde klachten niet allemaal incidenten zijn; daarvoor komt het te vaak voor dat het in zaken niet goed verloopt en burgers ernstig worden benadeeld.'

In de beantwoording van uw vragen op 8 augustus jl. heeft B/T twee keer verwezen naar incidentele oorzaken. Dit betrof het toewijzen aan behandelende eenheden van verzoeken om persoonlijke betalingsregelingen, en het onjuist adresseren of bezorgen van klachtbrieven.
Voor alle door de Nationale Ombudsman voorgelegde gevallen heeft B/T nauwgezet getracht na te gaan wat de oorzaak is geweest van de situatie die de Nationale Ombudsman voorlegt. In de gevallen waarin voor aangetroffen fouten, omissies of vergissingen geen duidelijke verklaring is gevonden, heeft B/T dat u gemeld. De conclusie dat klachten te makkelijk afgedaan worden als incidenten doet geen recht aan de nauwgezetheid waarmee B/T de door u voorgelegd klachten heeft onderzocht en aan de openheid die B/T betracht heeft bij de beantwoording van de vragen over de voorgelegde cases.

Indien blijkt dat een burger ten onrechte is benadeeld, wordt dit zo goed mogelijk hersteld. Wanneer blijkt dat problemen worden veroorzaakt door vaker voorkomende en vermijdbare oorzaken zoekt B/T naar een oplossing. De aanleiding hiervoor kan gelegen zijn in eigen waarnemingen van B/T, maar ook in signalen die wij krijgen van onder meer uzelf. In beantwoording van uw vragen, die ik u op 8 augustus 2014 heb doen toekomen, is een aantal voorbeelden opgenomen van verbeteringen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van signalen van u. Ook om die reden herken ik mij niet in uw conclusie dat de klachten te makkelijk afgedaan worden als incidenten.

Paragraaf 2.3

'Maar als de aanvraag of situatie van de aanvrager afwijkt van de 'standaard', dan leidt dit al snel tot problemen. De Nationale ombudsman ziet dat dit probleem niet alleen speelt bij de massale aanvraagprocessen, maar ook bij de minder massale processen, zoals de klachtafhandeling en de behandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en toepassing van de beslagvrije voet.

De systemen van Toeslagen (gekoppeld aan die van de Belastingdienst) zijn blijkbaar niet of onvoldoende berekend op afwijkende situaties. Daar zit de achilleshiel van de organisatie. Geautomatiseerde processen die gestart zijn kunnen niet zonder meer onderbroken of gecorrigeerd worden. (...) De ombudsman vraagt zich af waarom Toeslagen moeite heeft om maatwerk te leveren. Vanuit zijn interventiepraktijk weet de ombudsman dat Toeslagen wel

snelle oplossingen kan realiseren. Waarom kan Toeslagen dat niet als de burger of de intermediair zelf aan de bel trekt? Dan zouden veel klachten en bezwaarschriften kunnen worden voorkomen. (...) De individuele burger die niet in het standaardproces past, verdient daarom meer aandacht en zorg van Toeslagen.'

Gegeven de hoeveelheid toeslagen, beschikkingen en betalingen, en gegeven de complexiteit van de regelgeving, zijn de toeslagenregelingen alleen uit te voeren door middel van een zoveel mogelijk gestandaardiseerd massaal geautomatiseerd proces. B/T heeft daarnaast processen ingericht voor vragen, klachten en bezwaren, voor de gevallen waarin het massale proces niet tot de gewenste uitkomst heeft geleid. Hoewel het om een bescheiden fractie van de totale populatie gaat, zijn de aantallen zodanig dat ook deze processen zo zorgvuldig en zoveel mogelijk gestandaardiseerd uitgevoerd moeten worden. Het Toeslagen Verstrekkingen Systeem biedt een zodanige ondersteuning voor deze handmatige behandeling van de toekenning van toeslagen dat dit in het overgrote deel van de gevallen alsnog tot de juiste uitkomst leidt. In de daartoe aanleiding gevende gevallen die via verschillende kanalen bij B/T onder de aandacht worden gebracht, levert B/T maatwerk als dat nodig is om tot de juiste toekenning te komen.

'De systemen waarmee Toeslagen werkt, zijn in ketens georganiseerd en creëren een grote interne afhankelijkheid. Als het fout gaat dan gaat het ook echt fout. Een voorbeeld is de onbedoelde blokkade op de toekenning van 6000 zorgtoeslagen in het voorjaar van 2014'

De blokkering van de desbetreffende aanvragen en mutaties voor de zorgtoeslag is bewust aangebracht om toezicht te kunnen uitvoeren voordat nieuwe of verhoogde voorschotbetalingen zouden worden gedaan, omdat een verhoogd risico werd geconstateerd. Doordat vernieuwde programmatuur voor het deblokkeren niet functioneerde zoals verwacht, zijn deze blokkeringen niet automatisch opgeheven na afronding van het toezicht. Er is geen verband tussen dit voorval en afhankelijkheden in de keten.

'In mei 2014 gaf de staatssecretaris in verschillende media aan dat er nog veel moet veranderen bij Toeslagen om het goed te krijgen: systemen zijn verouderd' althans niet bestand tegen het hoge verandertempo. Hij erkende dat een fout gelijk een grote groep mensen treft. Toeslagen is weliswaar een relatief nieuwe organisatie, maar er wordt ook gebruik gemaakt van of er is afhankelijkheid van de oude systemen van de Belastingdienst (onder meer uit 1968 en 1972).'

Uitspraken van de staatssecretaris van Financiën over de Brede Agenda Belastingdienst lijken in de hiervoor geciteerde paragraaf ten onrechte uitsluitend op Toeslagen betrokken te worden. Voor toeslagen beschikt de Belastingdienst juist over een modern Toeslagen Verstrekkingen Systeem (2011).

Voor de uitvoering van toeslagen wordt mede gebruik gemaakt van het Inningssysteem (1968). Met het systeem uit 1972 bedoelt u waarschijnlijk het Omzetbelastingsysteem uit 1975. B/T is voor de uitvoering niet afhankelijk van het OB-systeem.

'Medewerkers van Toeslagen zouden, in die gevallen van noodzakelijk maatwerk, niet te afhankelijk van de systemen moeten zijn, maar meer de gelegenheid en de verantwoordelijkheid moeten krijgen om zelf een zaak op te

lossen en pas daarna weer —als dat echt kan- in het gewone geautomatiseerde systeem op te nemen.'

Medewerkers van B/T zijn in voorkomende gevallen niet (te) afhankelijk van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem, zij leveren maatwerk en zij zijn reeds verantwoordelijk voor het oplossen van zaken door middel van de klachtbehandeling en de Stella-behandeling. De uitkomst van deze behandeling moet in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem vastgelegd worden om te zorgen dat deze behandeling uitmondt in een correcte beschikking en (reguliere) betalingen.

Paragraaf 2.4

'Toeslagen behoort ernaar te streven om zo snel mogelijk, maar in ieder geval tijdig te beslissen, omdat burgers in hoge mate financieel afhankelijk zijn van de toeslag(en). Volgens zijn eigen cijfers handelt Toeslagen het grootste deel van alle eerste aanvragen, bezwaarschriften, klachten en verzoeken binnen de wettelijke termijnen af. Deze cijfers zien er in het algemeen goed uit. Tegenover de goede percentages staan ook veel burgers, die niet tijdig en niet goed worden geholpen door Toeslagen. Weliswaar is het percentage van deze groep op het totaal van aanvragen, bezwaarschriften, klachten en verzoeken niet zo hoog, maar in absolute aantallen gaat het toch om tienduizenden burgers, die door de handelwijze van Toeslagen in problemen komen.

Een voorbeeld hiervan zijn de achterstanden bij het definitief toekennen van toeslagen. In augustus 2014 moest Toeslagen over de jaren 2011 en 2012 nog ruim één miljoen toeslagen definitief vaststellen. Die burgers wachtten op dat moment al negentien respectievelijk zeven maanden op hun definitieve toekenning. Hier ging het om slechts' 6% van het totaal aantal definitieve toekenningen. Zo ook bij de behandeling van bezwaarschriften. Daar overschreed Toeslagen in 2014 de beslistermijn in 'slechts' 7% van de gevallen; toch circa 5.000 bezwaarschriften.'

B/T is zich er terdege van bewust dat veel huishoudens de maandelijkse voorschotbetalingen echt nodig hebben om hun huishoudboekje sluitend te krijgen. Het belang van een tijdige en juiste voorschotbeschikking en -betaling is voor de meeste huishoudens (veel) groter dan de tijdigheid van de definitieve toekenning, ook indien de burger ervoor gekozen heeft ruim na afloop van het toeslagjaar zijn aanvraag in te dienen.

'Wat opvalt aan de klachten over de behandelingsduur van bezwaarschriften is dat Toeslagen blijkbaar niet goed kan inspelen op piekdrukte als mensen massaal bezwaar aantekenen in reactie op massaal verzonden beschikkingen. Toeslagen weet op welke momenten massaal beschikkingen worden verzonden. Dat betekent ook dat dan binnen de bezwaartermijn er massaal wordt gereageerd. Toeslagen moet hier op kunnen anticiperen zonder het 'tijdigheidspercentage' te laten zakken.
Toeslagen slaagt er niet in om bij een hausse aan reacties de tijdige afhandeling te waarborgen en lijkt slechts aan incidentmanagement te doen. De mensen die klagen, in gebreke stellen of in beroep gaan tegen het niet tijdig beslissen, krijgen voorrang. Toeslagen neemt in die gevallen alsnog snel een beslissing.'

In het eerste halfjaar van 2014 heeft B/T afgerond 33.000 bezwaren afgedaan. Hiervan was 92,7% binnen de wettelijke termijn. In het tweede halfjaar zijn er

afgerond 44.000 afgedaan, waarvan 94,5% binnen de wettelijke termijn. Dergelijke percentages zijn slechts haalbaar als ook op het moment van piekdrukte het overgrote deel van de bezwaren tijdig wordt afgedaan.

'Als Toeslagen niet tijdig op een aanvraag, verzoek of bezwaarschrift beslist, dan moet de burger flink aan de bel trekken. Dit is een niet te onderschatten extra belasting voor de burger, die al genoeg aan zijn hoofd heeft. De burger wil gewoon op tijd een reactie van Toeslagen ontvangen. Is de burger niet in staat om Toeslagen in gebreke te stellen, in beroep te gaan of een klacht in te dienen, dan moet hij maar afwachten of het goed komt.

Maar ook als Toeslagen binnen de beslistermijn blijft, kunnen burgers in de knel komen. Dit komt sinds begin 2014 regelmatig voor bij burgers, die onder het risicoprofiel van Toeslagen vallen. Hun aanvraag krijgt het kenmerk 'verhoogd risico' en moet zorgvuldig - en vaak ook langdurig — beoordeeld worden op fraude. Voor deze aanvragen geldt sinds 1 januari 2014 een beslistermijn van 13 weken met de mogelijkheid van verlenging met nog eens 13 weken. Als deze beoordeling lang duurt moet de belanghebbende de gemaakte kosten voorschieten. Vooral als het gaat om de kosten van kinderopvang zijn deze vaak te hoog om voor te schieten. Toeslagen heeft erkend dat de afhandelingsduur van deze aanvragen (met frauderisico) in 2014 onwenselijk lang duurde.'

B/T is zich er terdege van bewust dat tijdig beschikken of reageren in het belang is van de burger en in het belang is van B/T zelf: het uitblijven van een beschikking of reactie leidt tot extra en onnodige belasting van de dienstverlening en de productieprocessen door telefoontjes, vragen, klachten en bezwaren die voorkomen kunnen worden. Het streven van B/T is er daarom op gericht tijdig te reageren en B/T maakt dit in de overgrote meerderheid van de gevallen ook waar. De bovengenoemde passage doet geen recht aan voorgaande.

Dit geldt ook voor aanvragen waarbij B/T een verhoogd risico op fraude constateert. B/T streeft naar een evenwicht tussen het voorkomen van fraude en de vlotte, tijdige en juiste uitbetaling van toeslagvoorschotten. B/T tracht dan ook terughoudend om te gaan met het gebruik van de 13 weken termijn. Desondanks valt niet uit te sluiten dat ook terechte aanvragen van toeslagvoorschotten onder het regime van verhoogd risico worden behandeld en als gevolg van het daarvan een langere afhandelingstermijn kennen. B/T kan immers zijn ogen niet sluiten voor het maatschappelijk belang van fraudebestrijding. De hierboven genoemde door B/T te maken belangenafweging verdient opmerking in het verslag.

Om een goede afweging te maken welke aanvragen als verhoogd risico moeten worden gezien en deze gevallen zo snel mogelijk af te handelen, heeft B/T gespecialiseerde teams gevormd. In de periode tot september 2014 waren deze teams in opbouw. Hierdoor werd vooral in de eerste maanden voor de aanvragen met verhoogd risico de behandeltermijn van 13 weken met enkele weken overschreden. In de loop van 2014 is dit verbeterd.

3. Behandeling van aanvragen en wijzigingsverzoeken

Paragraaf 3.1

'In 2014 is het aantal klachten over de trage behandeling van, met name, aanvragen voor kinderopvangtoeslag toegenomen. In die gevallen waarin Toeslagen meer tijd nodig had (of nam) voor de beoordeling van de aanvraag

klaagden aanvragers erover dat zij in geldnood kwamen. Zij konden de vaak hoge kosten van de kinderopvang niet (langer) voorschieten. Sommigen moesten zelfs hun kind van de opvang halen. De Belastingtelefoon kon in veel gevallen geen informatie geven over de reden van de lange behandelingsduur en over termijn waarbinnen Toeslagen alsnog zou beslissen op de aanvraag.'

Zoals tijdens de uitvoering van het onderzoek is aangegeven, wordt op de overgrote meerderheid van de aanvragen en mutaties reeds binnen vier weken beschikt. In 2013 en in 2014 is B/T begonnen met het verscherpte toezicht op nieuwe aanvragen en mutaties. Dit hield onder meer in dat op een deel van de aanvragen, waarbij een hoog risico op onjuist gebruik of fraude geconstateerd werd, niet onmiddellijk beschikt en betaald werd. Omdat de organisatie om deze maatregelen robuust uit te voeren nog in opbouw was, hebben aanvragers aanvankelijk te maken gehad met een langere doorlooptijd voor de behandeling van risicovolle aanvragen. Dit verklaart de toename van de klachten over de aanvragen voor kinderopvangtoeslag.

Paragraaf 3.3.3

'In het kader van fraudebestrijding heeft Toeslagen eind 2013 circa 20.000 lopende betalingen van kinderopvangtoeslag voor 2014 stopgezet.'

Dit betrof regulier toezicht op de toekenningen gerelateerd aan de leeftijd van de kinderen. Zodra kinderen op de basisschool zitten is er voor hen geen recht meer op kinderopvangtoeslag op basis van dagopvang, en zodra kinderen voortgezet onderwijs volgen is er in het geheel geen recht meer op kinderopvangtoeslag voor deze kinderen. In één derde van deze gevallen is de toeslag uiteindelijk volledig gestopt, en bij de overige gevallen is het toeslagbedrag gemiddeld gehalveerd.
In het licht van de eerder genoemde belangenafweging tussen dienstverlening en fraudebestrijding, acht ik genoemd handelen door B/T evenwichtig.

Paragraaf 3.4

'Toeslagen presteert goed bij de afhandeling van 95% van de aanvragen. (...) De Nationale ombudsman is wel bezorgd over de behandeling van de overige 5% van de aanvragen. Als we uitgaan van 400.000 aanvragen en wijzigingsverzoeken per maand, dan betekent die 5% gemiddeld 20.000 aanvragen per maand die niet tijdig worden afgehandeld. Bij deze groep overschrijdt Toeslagen de afhandelingstermijn van acht weken (aanvragen zonder risico) respectievelijk dertien weken (aanvragen mét frauderisico) wél.'

B/T heeft u bij de beantwoording op 8 augustus 2014 het volgende laten weten:
'Belastingdienst/Toeslagen monitort het aantal mutaties en aanvragen waarvoor vier weken na het indienen van de mutatie of aanvraag nog een inconsistentie of onvolledigheid opgelost moet worden. Hieruit blijkt dat voor 92% (gemiddeld 2013) tot ongeveer 95% (eerste vijf maanden 2014) van de aanvragen en mutaties vier weken na indiening geen op te lossen inconsistenties of onvolledigheden (meer) open staan. Deze gevallen worden bij eerstvolgende gelegenheid automatisch beschikt, tenzij op basis van verhoogd risico of onbekendheid van de aanvrager controle voorafgaand aan het beschikken en het betalen van het eerste of verhoogde voorschot plaatsvindt. In de eerste vijf maanden van 2014 betrof dit laatste gemiddeld maandelijks ongeveer 2.500 aanvragen en mutaties per maand.'
De conclusie is niet juist dat de aanvragen en mutaties waarop niet binnen vier weken beschikt is, niet tijdig afgehandeld worden, en dat voor deze aanvragen en

mutaties de gebruikelijke beslistermijn van maximaal 8 weken, danwel de wettelijke beslistermijnen van 13 of 26 weken overschreden wordt.

'Als Toeslagen moeite heeft om binnen dertien weken te beslissen op een aanvraag met verhoogd risico, is, gelet op de financiële belangen van de aanvragers, verlenging van de beslistermijn voor de burger niet de beste oplossing. Toeslagen moet ook bij dit soort aanvragen voortvarend te werk gaan en zijn capaciteit en processen zo inrichten dat binnen dertien weken kan worden beslist. Uitbreiding van de capaciteit (mensen en middelen) voor intensief toezicht of tijdig anticiperen op wijzigingen in wet- en regelgeving doet meer recht aan de belangen van aanvragers, dan het verlengen van de beslistermijn.

En als verlenging van de beslistermijn dan toch nodig is, is het voor de aanvrager belangrijk om te weten binnen welke termijn hij een beslissing kan verwachten. Toeslagen zou aan deze behoefte tegemoet kunnen komen door een termijn aan te geven waarbinnen de aanvrager alsnog een beslissing kan verwachten en zich daar aan houden.'

B/T streeft er naar toezicht zo snel mogelijk af te ronden. De mogelijkheid tot verlengen van de beslistermijn is een noodzakelijke maatregel die genomen is bij de wet Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit, en die in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel uitvoerig aan de orde is geweest. Uitbreiding van de capaciteit voor intensief toezicht was mogelijk nadat de parlementaire behandeling van de wet was afgerond, en is toen ter hand genomen.

B/T informeert in de regel aanvragers over de verlenging van de beslistermijn van dertien weken. Het is niet mogelijk in ieder individueel geval met zekerheid aan te geven op welke datum het onderzoek afgerond is en een beschikking volgt, omdat dit mede afhankelijk kan zijn van de medewerking van de aanvrager en/of van derden.

4. Definitieve toekenning van toeslagen

'Als iemand een toeslag aanvraagt vóór of tijdens het toeslagjaar, neemt Toeslagen daarop een voorlopige beslissing.'

Zie ook voetnoot 21 van het verslag van bevindingen: ook op aanvragen die tot drie maanden na afloop van het toeslagjaar worden ingediend, wordt een voorlopige beslissing genomen en wordt een voorschot uitgekeerd.

Paragraaf 4.1

'Een veelgehoorde klacht is, dat burgers jaren moeten wachten voordat Toeslagen hun toeslag(en) definitief vaststelt. Bovendien krijgen zij van Toeslagen niet te horen wanneer zij de definitieve toekenning tegemoet kunnen zien. Bellen met de Belastingtelefoon heeft geen zin. Ook daar weten ze niet wanneer de definitieve toekenning eraan komt.
Voor degenen die al een voorschot op hun toeslag hebben ontvangen geeft dat (rechts)onzekerheid. Zij hebben weliswaar hun geld ontvangen, maar zij weten niet of zij misschien een deel moeten terugbetalen. Een andere groep personen heeft helemaal nog geen voorschot of beschikking ontvangen. Ook zij weten niet of en wanneer de toeslag wordt uitbetaald.'

De bedoeling van de inkomensafhankelijke regelingen is financiële ondersteuning te bieden aan huishoudens, afhankelijk van het actuele inkomen, en waar van toepassing op het moment waarop de huishoudens met hun lasten voor kinderopvang, huur of zorgverzekering geconfronteerd worden. Vanaf de start van toeslagen heeft de nadruk er daarom op gelegen de maandelijkse voorschotten zo snel mogelijk vast te stellen en uit te betalen. Vanaf 2012 is er meer nadruk komen te liggen op het eerder en meer gestructureerd uitvoeren van toezicht in de voorschotfase. Nog steeds is voor de meeste ontvangers van toeslagen de tijdige vaststelling en uitbetaling van de maandelijkse voorschotbetalingen van het grootste belang. Het definitief toekennen is voor verreweg de meeste burgers die hun toeslag hebben aangevraagd vóór 1 april van het jaar volgende op het toeslagjaar, het sluitstuk op de voorschotbetaling(en) die zij al hebben ontvangen. In 2014 is overigens een grote versnelling gerealiseerd in het definitief toekennen ten opzichte van voorgaande jaren.

Paragraaf 4.2

'De wet regelt de termijnen waarbinnen Toeslagen de toeslag definitief moet vaststellen.
De hoofdregel is dat aanvragers uiterlijk op 31 december van het jaar volgend op het toeslagjaar een definitieve beslissing moeten ontvangen.'

Artikel 19 lid 1 Awir, waaruit bovenstaande passage voortvloeit, is inmiddels aangepast met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2014 (Fiscale verzamelwet 2014, artikel XVII, Staatsblad 2014 nr. 481).

Paragraaf 4.3

'2011
Toeslagen had eind 2012 al een aanzienlijke achterstand in het definitief toekennen van toeslagen over het jaar 2011: slechts 75% van de toeslagen was definitief toegekend. Eind december 2013 stond de teller op 91% en in augustus 2014 was nog steeds slechts 92,8% definitief vastgesteld. Nog ruim 659.000 toeslagen moesten toen nog definitief worden vastgesteld. Voor het overgrote deel bestond deze groep uit zogenaamde nul inkomens' die de Belastingdienst nog niet formeel op nihil gesteld had.

2012
Voor het toeslagjaar 2012 was eind december 2013 slechts 58% definitief toegekend. In september 2014 was ruim 95% van de toeslagen over het jaar 2012 definitief toegekend. Op circa 458.000 aanvragen (5%) moest toen nog definitief beslist worden.

2013
Voor het toeslagjaar 2013 is het de ambitie van Toeslagen dat alle toeslagen op 31 december 2014 definitief zijn toegekend. Diezelfde ambitie geldt ook voor de jaren daarna.'

De stand eind 2012 over toeslagjaar 2011 was 77% in plaats van 75%. Het genoemde aantal van ruim 659.000 moet zijn 599.000.

Het definitief toekennen over 2013 staat ultimo 2014 op 86,8%. Dit is het maximaal haalbare gezien de afhankelijkheid van de inkomens. Voor toeslagjaar 2012 is eind 2014 97,3% definitief toegekend. Over toeslagjaar 2011 stond de teller eind 2014 nog steeds op 92,8%. Oorzaak hiervan is dat eind 2014 een fout

in de gegevenslevering aan het licht is gekomen, en de daaropvolgende herstart van het definitief toekennen als gevolg van een softwareprobleem niet gelukt is. In januari 2015 worden de definitieve toekenningen over 2011 waarvoor (nihil) inkomen beschikbaar is alsnog vastgesteld, waardoor het percentage definitieve toekenningen over 2011 tot ca. 98% zal stijgen.

Zie ook de laatste zin van paragraaf 4.3: B/T heeft aangegeven dat naar verwachting aan 300.000 aanvragers 2013 zo'n verdagingsbericht gestuurd zal moeten.

'Op de vraag van de ombudsman waarom Toeslagen betrokkenen niet schriftelijk had geïnformeerd kreeg de ombudsman geen duidelijk antwoord. Toeslagen wilde niet al te lang stilstaan bij wat er in het verleden was fout gegaan. Liever keek Toeslagen vooruit naar de toekomst en wees op de verbeteringen in het proces die inmiddels waren gerealiseerd.'

In het gesprek van 16 september heeft B/T aangegeven dat het niet informeren van individuele burgers over het later definitief beschikken zijn oorzaak vond in de uitvoerbaarheid van dit deel van de regeling. Het niet individueel informeren van burgers over het na de wettelijke termijn definitief toekennen van toeslagen is te verklaren vanuit de historie van toeslagen. Vanuit de moeilijke vertreksituatie is het halen van de wettelijke termijn lange tijd niet realistisch geweest. Zeker in de eerste jaren na de start van toeslagen vond het definitief toekennen gemiddeld genomen geruime tijd na afloop van het berekeningsjaar plaats, mede doordat vrijwel al het toezicht na afloop van het berekeningsjaar plaatsvond. Hierover is in algemene zin duidelijk gecommuniceerd (zie o.m. halfjaarsrapportages t/m 13e halfjaarsrapportage).
Verder moet in aanmerking genomen worden dat steeds de nadruk erop gelegen heeft de burgers zo snel mogelijk te voorzien van de maandelijkse voorschotbetalingen waar zij recht op hebben, om te zorgen dat zij hun maandelijkse huishoudboekje sluitend konden krijgen. Hoewel het definitief toekennen tot een nabetaling aan de burger kan leiden, zijn de voorschotbetalingen over het algemeen van groter belang voor de maandelijkse kasstroom van huishoudens. Als gevolg van deze omstandigheden werd de noodzaak burgers individueel over het moment van definitief toekennen te berichten minder zwaar gevoeld.
Voor toeslagjaar 2013 en later geldt dat, tenzij er uitstel is verleend voor de aangifte inkomstenbelasting of er nog een beschikking ten aanzien van niet in Nederland belastbaar inkomen volgt, de definitieve beschikking vóór 31 december van het daarop volgende jaar volgt. In de gevallen waarin dat niet mogelijk is, krijgt de burger bericht van verdaging.

Paragraaf 4.4

'De toeslag over een bepaald jaar moet uiterlijk voor het einde van het daaropvolgende jaar definitief worden vastgesteld

Voor het jaar 2011 respectievelijk 2012 was daarmee de beslistermijn met negentien respectievelijk zeven maanden overschreden. De ombudsman kan er geen begrip voor opbrengen dat Toeslagen in 2014 — ruim acht jaar na invoering van het toeslagensysteem — nog steeds het proces van definitief toekennen niet op orde heeft. Het gaat hier om forse termijnoverschrijdingen en om een grote groep aanvragers, die lang heeft moeten wachten op de uiteindelijke beslissing. Daarbij komt dat Toeslagen deze mensen niet heeft geïnformeerd over de vertragingen. Dat baart de Nationale ombudsman zorgen.

Als er achterstanden ontstaan, behoort Toeslagen aanvragers daar uit eigen beweging over te informeren. Toeslagen heeft er nu voor gekozen om te zwijgen. Zo hoort een betrouwbare overheid zich niet te gedragen.'

De door u genoemde termijn geldt indien voor de aanvrager, toeslagpartner en eventuele medebewoners over het berekeningsjaar geen aanslag inkomstenbelasting of beschikking ter zake van niet in Nederland belastbaar inkomen wordt vastgesteld.

De stelling dat Toeslagen ervoor gekozen heeft te zwijgen over het definitief toekennen buiten de wettelijke termijn is niet juist. Onder meer in de halfjaarsrapportages (tot en met de 13e halfjaarsrapportage) is de Belastingdienst transparant geweest over de realisatie van de definitieve toekenningen in de tijd.

In 2014 is het definitief toekennen over 2013 aanzienlijk versneld ten opzichte van de voorgaande toeslagjaren. Zie ook mijn opmerkingen hierover bij paragraaf 4.3 van het rapport van bevindingen. Met ingang van toeslagjaar 2013 informeert B/T de burger indien zijn definitieve toekenning verdaagd wordt. Ik herken mij niet in de stelling dat B/T het proces van definitief toekennen niet op orde heeft.

5. Behandeling van bezwaarschriften

Paragraaf 5.2

'Omdat de heer Vid voorbeeld stond voor vele anderen die over de behandelingsduur van bezwaarschriften klaagden, vroeg de Nationale ombudsman Toeslagen om een reactie.'

B/T kent nauwelijks gevallen die vergelijkbaar zijn met de casus rond de heer Vid. Het benoemen van de heer Vid als voorbeeld wekt ten onrechte de indruk dat de opeenstapeling van problemen die zich rond de heer Vid heeft voorgedaan, in vele gevallen voorkomt.

Paragraaf 5.3

'Vanaf oktober 2013 kreeg Toeslagen het niet voor elkaar om (alle) bezwaarschriften tijdig af te handelen. Toeslagen gaf hiervoor als verklaring dat vanaf oktober 2013 het aantal bezwaarschriften fors was toegenomen en dat hierop onvoldoende was geanticipeerd. De termijnen voor behandeling van bezwaren stonden onder druk, zo gaf Toeslagen aan. Voor het overschrijden van de termijnen gaf Toeslagen als verklaring dat de ontvangst van bezwaren vaak niet gelijkmatig over het jaar is verdeeld, maar pieken vertoont na massaal uitgaande beschikkingen. Er zijn in het eerste halfjaar van 2014 ook veel meer bezwaarschriften (bijna het dubbele ten opzichte van het eerste halfjaar in 2013) ingediend; volgens Toeslagen omdat er veel meer definitieve toekenningen zijn verstuurd dan het jaar daarvoor. Er bestaat nog een 'mismatch' tussen de voorraad, het aanbod en de beschikbare behandelcapaciteit, verklaarde Toeslagen. Hierdoor ontstaat er een achterstand in de behandeling van bezwaarschriften.
Inmiddels heeft Toeslagen intern de verdeling van de bezwaarschriften aangepast en hierdoor verwacht Toeslagen dat de tijdigheid zal verbeteren. Toeslagen onderzoekt daarnaast of in de toekomst de verzending van beschikkingen meer kan worden gespreid zodat bezwaarschriften ook gespreid binnen komen. Daarbij heeft Toeslagen tegelijkertijd aangetekend dat de ruimte

tot spreiding beperkt is. In veel gevallen moet Toeslagen zich immers houden aan bindende beslistermijnen.'

B/T streeft ernaar bezwaren zo spoedig mogelijk af te doen. Dit is in het belang van de burger, en in het belang van B/T omdat bezwaren die nog niet afgehandeld zijn leiden tot extra vragen en telefoonverkeer. Als er aanleiding toe is neemt B/T maatregelen zoals het inzetten van extra capaciteit voor de bezwaarbehandeling, indien noodzakelijk verdaagt B/T de beslistermijn. Dit leidt er toe dat verreweg de meeste bezwaren binnen de termijn afgedaan worden. Voor een klein deel van de bezwaren lukt dit niet. Voor het grootste deel van de bezwaren slaagde B/T er wel in deze binnen de wettelijke termijn af te doen (zie hiervoor onder 2.4)

'Wordt het niet naar Heerlen teruggestuurd of een medewerker schat ten onrechte in dat het bezwaarschrift al is afgehandeld (om welke reden dan ook), dan blijft het onbehandeld en is het min of meer onvindbaar.'

Bezwaren tegen de vaststelling van de tegemoetkoming worden gekoppeld aan een werkopdracht. Werkopdrachten blijven open staan, zolang zij niet afgedaan zijn. Zoals ook uit de door u voorgelegde cases blijkt, is het mogelijk dat er een fout gemaakt wordt in de afdoening van een bezwaar. Deze bezwaren worden echter niet 'onvindbaar'.

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

Voor bezwaren gericht tegen de vaststelling van de tegemoetkoming geldt dat hiervoor een werkopdracht wordt aangemaakt. Deze blijft in het systeem aanwezig. Voor bezwaren die zich richten tegen de beslissing op een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling geldt dat door de voortgaande concentratie in 2015 van de invorderingsactiviteiten in het Landelijk Incasso Centrum hier verder verbetering in zal optreden.
Hoewel er dus verschillende systemen zijn die er zorg voor dragen dat bezwaren goed worden geadministreerd, is de afdoening van deze bezwaren binnen het systeem mensenwerk, waarbij af en toe helaas fouten worden gemaakt.

'Sommige burgers worden dus eigenlijk 'gedwongen een stap naar de rechter te maken of een ingebrekestelling te versturen om een beslissing op hun bezwaarschrift te krijgen. Dit is een niet te onderschatten extra belasting voor de burger, die al genoeg aan zijn hoofd heeft. De burger wil gewoon op tijd een beslissing op zijn bezwaarschrift.
Daarbij komt dat de burger die niet zo assertief of kundig is om Toeslagen in gebreke te stellen, in beroep te gaan of een klacht in te dienen geen prioriteitsbehandeling krijgt en maar moet afwachten of het goed komt. Wat doet Toeslagen met die bezwaarschriften? Blijven die gewoon liggen?'

Het beeld dat burgers die niet tijdig een beslissing op bezwaar ontvangen maar moeten afwachten of het goed komt, wordt niet herkend. B/T streeft naar tijdige afdoening van bezwaren. Om dit te realiseren benut B/T onder meer de wettelijke

mogelijkheden tot verdagen. Over het verdagen van de afhandel termijn wordt tijdig met de burger gecommuniceerd. De bezwaarschriften van burgers die bij een tweede verlenging expliciet aangeven dat zij niet akkoord gaan met het verlengen van de behandeltermijn worden tijdig behandeld. Voor een klein deel van de bezwaren lukt dit niet. Deze bezwaren blijven echter in beeld. Bezwaren blijven niet 'gewoon liggen', en voor alle bezwaren wordt de voorraad en afdoening gemonitord.

6. Behandeling van klachten en niet nakomen toezeggingen

Paragraaf 6.2

'Als een burger een klacht indient bij Toeslagen dan wordt de klacht door het kantoor in Heerlen ingeboekt in het systeem en vervolgens toegewezen aan het bij de klacht betrokken kantoor. Indien de klacht naar het verkeerde kantoor wordt gestuurd, moet dat kantoor de klacht terugsturen naar Heerlen met het verzoek om klacht opnieuw toe te delen. Het systeem signaleert niet-toegewezen klachten en het systeem attendeert op (dreigende) overschrijdingen van de behandeltermijn.'

Het overdragen van klachten tussen dienstonderdelen gaat via een kortere weg dan u veronderstelt. Niet via Heerlen, maar direct en onderling door middel van het eenvoudig in de applicatie Klachtenbehandeling Burgers en Bedrijven (verder: KBB) "overboeken" van de klacht. Ingeboekte klachten en de wijze waarop deze worden afgehandeld, zijn voor alle dienstonderdelen zichtbaar.

'Een klacht wordt door Toeslagen als afgehandeld beschouwd als deze meteen opgelost kan worden, maar ook als er een oplossing in het vooruitzicht is gesteld. Dat kan inhouden dat opdrachten uitgezet zijn voor handmatige of geautomatiseerde verwerking op een later moment.'

Het is juist, dat in KBB de klacht in een dergelijk geval wordt "afgeboekt". Dit is echter alleen om administratieve redenen. De klacht "staat" namelijk nog in de Nazorg en wordt pas gearchiveerd als de Nazorg heeft plaatsgehad. De klacht wordt dus niet meteen als afgehandeld beschouwd.

'Toeslagen erkende dat tot voor kort de controle op de uitvoering van vervolgopdrachten (na klachtbehandeling) teveel afhankelijk was van de oplettendheid van klachtbehandelaars.'

Hiermee wordt onterecht de indruk gewekt, dat tot voor kort de nazorg teveel afhankelijk was van de oplettendheid van de klachtbehandelaar. Het Team Klacht werkt reeds sinds begin 2014 met KBB dat een speciale functionaliteit voor nazorg heeft die de klachtbehandelaar na verloop van tijd automatisch waarschuwt om te controleren of gedane toezeggingen zijn nagekomen. De klachtbehandelaar hoeft hiervoor geen "eigen" administratie te voeren.

Paragraaf 6.2 en 6.3

'Klachtbehandelaars zijn zich hier steeds meer van bewust en maken bij het doen van toezeggingen een voorbehoud of doen geen harde toezeggingen meer, zo gaf Toeslagen aan.'

en

'De reactie van Toeslagen dat klachtbehandelaars daarom een voorbehoud maken bij het doen van toezeggingen of geen harde toezeggingen meer doen, is een zorgelijke ontwikkeling en niet de gewenste oplossing.'

en

'Dan kan een organisatie als Toeslagen niet volstaan met toezeggingen die niet worden nagekomen of klachtbehandelaars die ervoor kiezen dan maar geen toezeggingen meer te doen.'

Zoals wij ook in onze brief van 8 augustus aangegeven hebben ontvangt B/T maandelijks gemiddeld bijna 400.000 aanvragen en mutaties die leiden tot een beschikking. In de behandeling daarvan neemt hulpvaardigheid in de richting van de klant een belangrijke plaats in. Vanuit die houding kan het voorkomen dat het verstrekken van algemene informatie (bijvoorbeeld over het eerstvolgende betaalmoment) door de burger wordt opgevat als een expliciete toezegging in zijn richting. Hiervoor is inmiddels intern extra aandacht gevraagd.

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

'Tot eind 2014 ontving de ombudsman signalen van burgers en intermediairs, die klagen over het uitblijven van een beslissing op verzoeken om persoonlijke betalingsregeling of toepassing beslagvrije voet. De Nationale ombudsman zette in die zaken interventies uit bij Toeslagen om de verzoeken alsnog behandeld te krijgen. Dit is niet te rijmen met het verhaal van Toeslagen dat verzoeken over het algemeen tijdig worden afgehandeld. Raken er dan toch verzoeken kwijt in de systemen van Toeslagen of zijn er nog steeds of opnieuw achterstanden?'

B/T heeft kwantitatieve gegevens verstrekt over de tijdigheid van de beslissing op verzoeken: Van de verzoeken om toepassing van de beslagvrije voet wordt 96,6% binnen de termijn van zes weken afgehandeld, en 94,6% van de verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling binnen de geldende termijn afgehandeld. In de meeste gevallen wordt tijdig beslist. Ook hier geldt echter dat fouten, termijnoverschrijdingen en klachten hierover voorkomen, en deze heeft B/T in de beantwoording aan u niet uitgesloten.

Met vriendelijke groet,

Belastingdienst/Toeslagen