Directoraat-Generaal der Belastingen

Ministerie van Financiën

(in te vullen door de Algemene Secretarie)

naar werkvb.	daglijstnr.	getypt	gecoll.	UITERSTE VERZENDDAT (alleen bij spoedbehandel
naar postk.	verzonden 28 MEI 2015	classificatienr.	in cijfers 28 MEI	

onderdeel, subonderdeel
DIRECTORAAT-GENERAAL BELASTINGDIENST/
Cluster Bedrijf/Juridische Zaken

datum en par. 2015

rubricering

vertalen in het

AAN

nvt

geldelijk bezwaar (in te vullen door de Centr. dir. FEZ.)

jaar	artikel	post	bedrag

vorige stukken/geraadpleegde stukken

Aangenezen

kenmerk afzender	datum referte	correspondentienr.	doorkiesnr.	datum
		~~DGBP~~ DGB/2015/14160	n.	28 MEI 2015

onderwerp

Reactie op vragen Nat. ombudsman n.a.v. rapport "Maatwerk"

Minute Formulier

wijzigingen, aantekeningen interne aanwijzingen.

Tevens afboeken

tekst met daaronder afschriften voor

C.C.:

Trefwoord:
Wet Nationale ombudsman

Kader:
WNO

Besluitcode:
TKG

e tekenen door | bijlagen

functionaris	onderdeelspar.			
datum en paraaf				

derdeel c.q. nctionaris

um en aaf

edeparaaf

ndparaaf

27/5/2015

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

kennisgeving

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Team Juridische Zaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Inlichtingen

T 070
F 070
@minfin.nl

Datum 27 mei 2015
Betreft vragen N.o. n.a.v. rapport "Gevraagd Maatwerk"

Ons kenmerk
DGB/2015/1460

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Op 12 februari 2015 heeft de N.o. het rapport over Toeslagen "Gevraagd: Maatwerk"overhandigd aan de Staatssecretaris.
Bij brief van 20 maart 2015 zijn vragen voorgelegd naar aanleiding van een gesprek met Toeslagen. Die vragen zijn beantwoord door Toeslagen bij brief van 29 april 2015, afgestemd met DGBel.
Gezien het vorenstaande behoeft de correspondentie geen verdere behandeling en kan worden aangenomen voor

- KENNISGEVING -

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
29 april 2015

Referentienummer
BT20150120.001

Contactpersoon

Tel. (088)

Betreft: Reactie op rapport

Geachte

Op 12 februari jl. heeft de Nationale Ombudsman zijn rapport over de uitvoeringspraktijk van Belastingdienst/Toeslagen overhandigd aan de staatssecretaris van Financiën. Naar aanleiding daarvan hebben wij op 6 maart jl. met elkaar gesproken. Ik heb toen een eerste mondelinge reactie gegeven op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.
Bij brief van 20 maart jl. vraagt u Belastingdienst/Toeslagen om een schriftelijke reactie op het rapport en in het bijzonder op de conclusies en aanbevelingen. Hierbij ontvangt u mijn reactie.

Algemene reactie op het rapport
In Nederland zijn zo'n 6 miljoen huishoudens met ongeveer 7 miljoen toeslagen voor een deel van hun budget afhankelijk van de tijdige toekenning en betaling van de maandelijkse voorschotten van toeslagen. In 2014 hebben die huishoudens met elkaar een kleine 6.000 klachten ingediend bij Belastingdienst/Toeslagen (hierna: B/T). Hoewel een omvangrijk proces zoals het toekennen en maandelijks betalen van toeslagen nooit foutloos zal worden, betreur ik ieder geval waarin de burger niet heeft gekregen waar hij recht op heeft, of niet behandeld is op een manier die van de overheid mag worden verwacht.

Het is daarom goed te kunnen constateren dat de afgelopen jaren significante verbeteringen hebben plaatsgevonden in de uitvoering van de toeslagenregelingen.
Het aantal beschikkingen dat Belastingdienst/Toeslagen jaarlijks verstuurt is sinds 2006 verviervoudigd naar ruim 25 miljoen in 2014 terwijl het aantal klachten dat B/T jaarlijks ontvangt in die periode is gehalveerd. In 2014 bedraagt het aantal ontvangen klachten ten opzichte van de totale hoeveelheid beschikkingen 0,02%. Het aantal ontvangen klachten vertoont tot en met 2013 een dalende tendens. De stijging die in 2014 is waar te nemen, laat zich onder meer verklaren door de invoering van de Wet aanpak fraude en fiscaliteit. Het toezicht op aanvragen en mutaties is sinds die tijd aangescherpt, waardoor burgers vaker dan voorheen extra informatie moeten verstrekken en soms langer op hun geld moeten wachten.
Het verscherpte toezicht is echter noodzakelijk om onterechte aanvragen te kunnen tegenhouden, maar ook om te voorkomen dat burgers achteraf grote bedragen moeten terugbetalen. In het toezicht streeft B/T dan ook naar een

evenwicht tussen dienstverlening enerzijds en fraudebestrijding en voorkomen van onterechte uitbetalingen anderzijds.

Specifieke reactie op de conclusies en aanbevelingen
De zeven, door u in het algemene rapport beschreven, individuele klachten zijn door B/T gegrond verklaard. Binnen onze interventiepraktijk is voor de betrokken burgers gewerkt aan het zo spoedig mogelijk oplossen van hun klacht.
Genoemde individuele klachten gebruikt B/T daarnaast om op een abstracter niveau naar mogelijke verbetering van zijn werkprocessen te kijken. Op dezelfde wijze kijkt B/T naar uw conclusies en aanbevelingen: hoe kunnen deze – deels algemene – aanbevelingen gebruikt worden om onze werkprocessen concreet structureel te verbeteren.

Deze aanpak sluit aan bij het in medio 2013 binnen B/T gestarte programma 'Continu verbeteren met Lean'. Binnen dat programma werken ervaren medewerkers in groepsverband samen aan efficiëntere processen en hogere kwaliteit waarbij het klantperspectief centraal staat. Dit raakt alle werkprocessen van B/T.
Genoemd verbeterprogramma werkt met cycli. In mei 2015 begint de tweede cyclus van dit jaar. Het is de bedoeling dat de verbetertrajecten die in die cyclus worden opgestart zoveel mogelijk bijdragen aan de aanbevelingen uit het rapport van de Nationale Ombudsman. De verbetertrajecten die in de tweede cyclus worden opgestart zijn:

1. Brieven en beschikkingen: standaard brieven en beschikkingen als output uit de werkprocessen voldoen niet altijd meer aan de verwachtingen van burgers en de eigen organisatie. Brieven en beschikkingen worden daarom herbeoordeeld op zinvolheid, duidelijkheid en volledigheid.
2. Tijdig terugbellen: het niet tijdig terugbellen van burgers kent naast technische oorzaken, onwetendheid en houding en gedrag mogelijk nog andere oorzaken. Alle betrokken teams maken een oorzakenanalyse, waarna een oplossingsrichting wordt gekozen.
3. Standaardiseren en optimaliseren gespreksnotities: om burgers optimaal te kunnen helpen en herhaalverkeer te voorkomen is het zaak de contacten met de burger eenduidig vast te leggen.

Naast bovengenoemde verbetertrajecten heeft B/T op dit moment aandacht voor zijn bezwaarproces. In ons gesprek op 6 maart jl. refereerde ik hier al aan. In 2014 heeft B/T een aanzienlijke versnelling gerealiseerd in het definitief toekennen ten opzichte van eerdere jaren. Deze versnelling heeft ertoe geleid dat bezwaarschriften naar aanleiding van deze definitieve toekenningen de afgelopen maanden geconcentreerd in een kortere periode binnenkomen. B/T onderzoekt en implementeert procesversnellingen op korte termijn en kijkt naar mogelijkheden om het proces structureel anders in te richten en om bezwaarschriften te voorkomen.

Tot slot
Inmiddels hebben wij elkaar op 17 april jl. opnieuw telefonisch gesproken over de manier waarop wij onze contacten dit jaar kunnen benutten. U stelde voor driemaandelijks een gesprek te voeren waarin de Nationale Ombudsman de trends in zijn interventies bij B/T en de verschenen individuele rapporten in de periode daarvoor inbrengt. Vanuit onze kant kunnen wij de Nationale Ombudsman meenemen in de ontwikkelingen binnen B/T. Ik heb er graag mee ingestemd periodiek met elkaar van gedachten te wisselen over die onderwerpen.
In die gesprekken praat ik u dan ook bij over de voortgang in bovengenoemde verbetertrajecten.

Met vriendelijke groet,

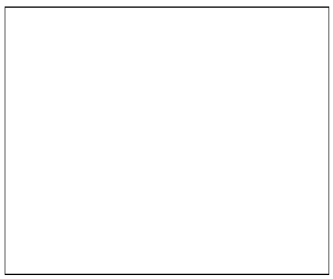
Belastingdienst/Toeslagen

Rapport

Gevraagd: maatwerk!

Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen

Onderzoeksteam



Substituut-ombudsman



Datum: 12 februari 2015

Rapportnummer: 2015/025

Inhoudsopgave

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

1894818 02499

1.Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Toeslagen: een zorgenkind

Niet eerder ontving de Nationale ombudsman zoveel klachten over de Belastingdienst/Toeslagen (hierna Toeslagen) als in 2014. Het aantal klachten overtrof zelfs het 'recordjaar' 2006. Er was sprake van een explosieve stijging ten opzichte van de voorgaande jaren.
Ten opzichte van 2013 steeg het aantal *schriftelijke* klachten bij de Nationale ombudsman met 60%.
Het totaal aantal klachten (*zowel schriftelijk als telefonisch*) over Toeslagen steeg zelfs met 137%.[1]

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

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

Jaar	Aantal klachten	Aantal interventies
2006	1675	1332
2007	1484	1182
2008	1001	791
2009	781	547
2010	889	566
2011	927	578
2012	1248	790
2013	1084	834
2014	1726[2]	1232

Dat het aantal klachten nog steeds hoog is, is opmerkelijk als we bedenken dat Toeslagen al negen jaar bezig is met het inrichten en optimaliseren van zijn processen. Het lijkt erop dat Toeslagen de dienstverlening niet goed onder controle krijgt. 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.

---

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

[2] Circa 355 klachten over de één-bankrekeningnummer-maatregel zijn niet meegeteld.

1894818 02499

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;
- 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 de tegemoetkoming nodig om maandelijks van 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 huishoudens de financiële nood meteen hoog en moet er heel snel een oplossing komen. Een trage afhandeling van de aanvraag, het bezwaar of de klacht kan een ontwrichtende uitwerking hebben op het huishouden. Dit verklaart het hoge aantal zaken dat de ombudsman al jaren door middel van een interventie aan Toeslagen voorlegt voor een snelle praktische oplossing: twee van de drie door de ombudsman schriftelijk 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. 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'* [3] uit 2006 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.

[3] Rapport 2006/395

1894818 02499

In het rapport *'Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman'* [4] van 2010 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.

In september 2012 heeft de ombudsman in een brief aan de staatssecretaris van Financiën[5] 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 negen jaar verder en nog steeds duiken dezelfde klachten over Toeslagen op. Voor de Nationale ombudsman aanleiding om een nader onderzoek te starten.

1.2 Doel en aanpak van het onderzoek

Met dit rapport wil de Nationale ombudsman inzicht geven in de belangrijkste knelpunten die burgers en intermediairs ervaren in het contact met Toeslagen. Centraal in dit onderzoek staan niet de mensen die eenvoudig via de geautomatiseerde processen van Toeslagen bediend kunnen worden, maar de mensen bij wie het misgaat. Hoe gaat Toeslagen hier mee om?
Waar nodig bevat dit rapport een oordeel of een aanbeveling. Op die manier wil de ombudsman bijdragen aan verbetering van de processen en de dienstverlening van Toeslagen.

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

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

---

[4] Rapport 2010/015

[5] Brief van 10 september 2012

[6] Rapporten 2014/173; 2014/178; 2014/181; 2014/183; 2014/191; 2014/202; 2014/209; 2014/210; 2014/226; 2015/017

1894818 02499

1.3 Leeswijzer

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

Hoofdstuk 3 gaat in op de behandeling van *aanvragen en wijzigingsverzoeken* door Toeslagen. Krijgen burgers op tijd de beslissing op hun aanvraag of wijzigingsverzoek? En welke invloed heeft de 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 kampte. En over de inhaalslag die Toeslagen in 2014 heeft ingezet.

In hoofdstuk 5 komt aan de orde hoe Toeslagen omgaat met de wettelijke termijnen en 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?

1894818 02499

Alles wat zo'n beetje fout kon gaan, ging ook fout

Mevrouw Stam[7] ontvangt al jaren kinderopvangtoeslag van Toeslagen. In februari 2013 besluit Toeslagen dat mevrouw Stam een deel van haar kinderopvangtoeslag over het jaar 2010 moet terugbetalen. Het gaat om een bedrag van ruim € 800. In maart 2013 tekent zij hiertegen bezwaar aan.

Dertien maanden later (in april 2014) verklaart Toeslagen haar bezwaar gegrond. Na deze beslissing op bezwaar had Toeslagen een herzieningsbeslissing aan mevrouw Stam moeten sturen. Maar dat gebeurt niet. In plaats daarvan stuurt Toeslagen haar een betalingsherinnering en een aanmaning. Mevrouw Stam schakelt haar vader in, want die heeft vanuit zijn werk ervaring met belastingzaken. Hij belt en hij schrijft diverse keren maar Toeslagen kan hem niet duidelijk maken waarom de terugvordering nog steeds niet van tafel is.
Het wordt zelfs nog erger. Toeslagen stuurt in oktober 2014 een dwangbevel naar mevrouw Stam met de mededeling dat zij nu toch echt moet gaan betalen, want anders zullen er invorderingsmaatregelen genomen worden. De vader van mevrouw Stam belt met Toeslagen om alsnog tot een oplossing te komen. Opnieuw heeft dit geen resultaat, nog steeds komt er geen herzieningsbeslissing.

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

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

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

[7] Gefingeerde naam

1894818 02499

2. Analyse, conclusies en aanbevelingen

2.1 Het toeslagenstelsel

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

De aanvrager van een toeslag krijgt eerst een voorschot op basis van door hem zelf geschatte inkomensgegevens. Na afloop van het kalenderjaar wordt de toeslag definitief vastgesteld. Een grote kwetsbaarheid van dit systeem is dat veel mensen hun inkomen niet goed (kunnen) inschatten en het voorschot daardoor te hoog of te laag is. Bij 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.[8] Dit voorschotsysteem heeft een enorme stroom aan beschikkingen, nabetalingen en terugvorderingen tot gevolg. Jaarlijks worden ruim zeven miljoen toeslagen aan bijna zes miljoen huishoudens toegekend. In 2014 werden hiervoor ongeveer 25 miljoen beschikkingen verstuurd. De burgers die recht hebben op één of meer toeslagen moeten allemaal binnen de wettelijke termijnen een beslissing krijgen op hun aanvraag, 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.[9] De Nationale ombudsman concludeerde toen dat Toeslagen onvoldoende aandacht had voor die mensen bij wie het fout ging.

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

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

---

[8] 13e Halfjaarsrapportage Belastingdienst juli – december 2013, pagina 14 en 15 (over de periode 2009 – 2012)

[9] Rapport 2006/395 van 12 december 2006

1894818 02499

Naar de mening van de ombudsman kunnen de ontvangen klachten niet allemaal incidenten zijn; daarvoor komt het te vaak voor dat het in zaken niet goed verloopt en burgers worden benadeeld. De klachten die de Nationale ombudsman gedurende dit onderzoek aan Toeslagen heeft voorgelegd, zijn serieus opgepakt en Toeslagen heeft de Nationale ombudsman zo goed mogelijk proberen te informeren over wat er in die zaken is gebeurd. Toeslagen kon echter meerdere keren geen bevredigende verklaring geven waarom het mis was gegaan: 'de oorzaak van het onbehandeld blijven is niet bekend' of 'stukken zijn blijkbaar in het ongerede geraakt' was de reactie. Verder moest Toeslagen in de voorgelegde zaken meerdere keren toegeven dat 'het te lang heeft geduurd', 'de toekenning blijkbaar niet goed verwerkt is in het systeem' of 'er niet adequaat was gereageerd'.

In dit rapport focust de ombudsman op de huishoudens die op één of andere manier kleine of grote problemen hebben met Toeslagen omdat de behandeling van hun toeslagen niet helemaal in de geautomatiseerde processen past. In percentages uitgedrukt gaat het slechts om 2% tot 7%[10], maar in absolute aantallen gaat het om vele personen[11] en gezinnen. Het gaat om mensen, die niet of te laat een reactie en betaling van Toeslagen ontvangen en hierdoor flink in de problemen komen bij het betalen van huur, zorgverzekeringspremie en kinderopvang.

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

2.3 Onvoldoende (ruimte voor) maatwerk en dienstverlening

De overheid moet ervoor zorgen dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. En waar nodig is de overheid bereid om in 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

[10] Zie de hoofdstukken 3 t/m 7 van dit rapport voor de exacte percentages waarin Toeslagen niet tijdig beslist

[11] In augustus 2014 wachtten ruim één miljoen huishoudens op een definitieve toekenning 2011 en 2012

1894818 02499

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 kunnen als ze eenmaal gestart zijn, niet zonder meer onderbroken of gecorrigeerd worden, als dat nodig is. Verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling die niet met standaardformulier worden ingediend, passen niet binnen het geautomatiseerde proces. Dat leidt dan tot overschrijding van de beslistermijn. 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 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 in hun huishoudbudget op te vangen. De individuele burger die niet in het standaardproces past, verdient daarom meer aandacht en zorg van Toeslagen.

In mei 2014 gaf de staatssecretaris in verschillende media[12] aan dat er nog veel moet veranderen bij de Belastingdienst om het goed te krijgen: een aantal systemen zijn 'verouderd' althans niet bestand tegen het hoge verandertempo. Hij erkende dat een fout gelijk een grote groep mensen kan treffen. Toeslagen is weliswaar een relatief nieuwe organisatie, maar er wordt deels nog gebruik gemaakt van of er is een zekere afhankelijkheid van de oude systemen van de Belastingdienst (onder meer uit 1968). 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.[13]

De ambitie om een zo groot mogelijk deel van de 'productie' via geautomatiseerde processen af te handelen is logisch. Het gaat immers om massale processen waarbij miljoenen beschikkingen 'geslagen' moeten worden; dat moet zo efficiënt mogelijk gebeuren.
Maar niet alles kan via het massale proces worden afgehandeld. Het corrigeren van administratieve fouten, het behandelen en oplossen van specifieke of gecompliceerde gevallen en het actief communiceren met kwetsbare burgers vraagt om maatwerk in de

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

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

1894818 02499

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

Conclusie
De Nationale ombudsman is van oordeel dat Toeslagen in zijn dienstverlening onvoldoende ruimte heeft gecreëerd om maatwerk te kunnen leveren aan de burger die een probleem heeft met zijn toeslag(en). Toeslagen houdt onvoldoende rekening met de financieel kwetsbare positie van die burger en laat zich teveel beperken door bestaande regels en procedures.

2.4 Gebrek aan voortvarendheid

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

Volgens zijn eigen cijfers[15] handelt Toeslagen het grootste deel van alle eerste aanvragen, bezwaarschriften[16], klachten en verzoeken binnen de wettelijke termijnen af. Deze cijfers zien er in het algemeen goed uit.
Toch zijn er ook burgers, die niet tijdig en niet goed worden geholpen door Toeslagen. In absolute aantallen gaat het om veel burgers, die overlast of problemen ondervonden door de handelwijze van Toeslagen. Een voorbeeld hiervan zijn de achterstanden bij het definitief toekennen van toeslagen. In augustus 2014 moest Toeslagen over de jaren 2011 en 2012 nog ruim één miljoen toeslagen definitief vaststellen. 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 bijna 5.000 bezwaarschriften.[17]

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. Als Toeslagen weet op welke momenten massaal beschikkingen worden verzonden, kan hij ook voorspellen wanneer er massaal bezwaarschriften zullen binnenstromen. Toeslagen moet hier toch

[14] Zie voor meer informatie over deze zaak hoofdstuk 3.3.2

[15] 13e Halfjaarsrapportage Belastingdienst en 14e Halfjaarsrapportage Belastingdienst

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

[17] 14e Halfjaarsrapportage Belastingdienst, pagina 45

1894818 02499

op kunnen anticiperen zonder het 'tijdigheidspercentage' te laten zakken? Toeslagen doet dit onvoldoende. Bij de behandeling van bezwaarschriften in de periode september tot en met november 2014 heeft Toeslagen veelvuldig (58%) gebruik gemaakt van het verdagingsinstrument. De gemiddelde behandelingsduur van bezwaarschriften liep in die periode op naar ruim zestien weken.

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.

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. 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 dertien weken met de mogelijkheid van verlenging met nog eens dertien weken, dus kan het een halfjaar duren. Als deze beoordeling lang duurt, moet de burger de gemaakte kosten voorschieten. Vooral als het gaat om de kosten van kinderopvang zijn deze vaak te hoog om voor te schieten. Toeslagen heeft erkend dat de afhandelingsduur van deze aanvragen (met frauderisico) in 2014 onwenselijk lang duurde.

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

2.5 Onvoldoende informatieverstrekking en niet nakomen van toezeggingen

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

1894818 02499

maatregelen nemen en 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.
Bij problemen in het massale verwerkingsproces kunnen Belastingdienst en Toeslagen wél adequate informatieverstrekking organiseren. Zo is er 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.

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

2.6 Het onbehandeld laten van stukken

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

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

1894818 02499

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

2.7 Aanbevelingen

Het toeslagenstelsel is een complex en bewerkelijk systeem dat zich moeilijk onder controle laat brengen. Het is goed dat de staatssecretaris nadenkt over een robuuster en vooral eenvoudiger belastingstelsel. Hij merkte bij de behandeling van het Belastingplan 2015 in de Eerste Kamer op dat: 'wij hebben vastgesteld dat het toeslagensysteem niet alleen geld rondpompt, maar door de inherente effecten ook mensen benadeelt. Het blijft ontzettend moeilijk uitvoerbaar'.[18] Zolang er geen algehele systeemwijziging plaatsvindt, zal Toeslagen naast de grote geautomatiseerde processen de dienstverlening aan individuele burgers moeten verbeteren op bovengenoemde punten. Dat leidt ertoe dat de Nationale ombudsman Toeslagen de volgende aanbevelingen doet.

1. Toeslagen dient zijn organisatie zo in te richten dat bij elke verstoring of overschrijding van een beslistermijn zijn medewerkers voldoende instrumenten en verantwoordelijkheden krijgen om de gevolgen hiervan voor elk huishouden dat getroffen wordt in tijd en omvang tot een minimum te beperken.

2. Toeslagen dient terughoudend gebruik te maken van de (verruimde) beslistermijnen; met name in geval van verlenging met dertien weken bij eerste aanvragen (met verhoogd risico) en bij de verdaging van de bezwaartermijn. Als Toeslagen toch gebruik maakt van de verruimde beslistermijnen dan beslist Toeslagen ook in deze gevallen zo snel mogelijk.

3. Toeslagen dient de individuele burger tijdig te laten weten hoe lang hij nog moet wachten op een beslissing en dient die toezegging ook na te komen.

4. Toeslagen zorgt in 2015 voor een oplossing voor het onbehandeld laten van toegestuurde stukken.

De Nationale ombudsman,

[18] Handelingen 2014-2015 Eerste Kamer, nr.14, item 11, datum vergadering 16 december 2014 (behorend bij dossier kamerstuk 34002)

1894818 02499

3. Behandeling van aanvragen en wijzigingsverzoeken

3.1 De klachten

Een groot deel (ongeveer 33%) van de klachten die 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 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 2013 en 2014 is Toeslagen begonnen met het uitoefenen van 'verscherpt toezicht' op nieuwe aanvragen in het kader van fraudebestrijding. Het kostte Toeslagen in 2013 en begin 2014 veel tijd om dit toezicht uit te voeren. In die gevallen waarin Toeslagen meer tijd nodig had (of nam) voor de beoordeling van de aanvraag 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 de termijn waarbinnen Toeslagen alsnog zou beslissen op de aanvraag.

De Fiscale monitor 2014[19] vermeldt dat 18% 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%[20] 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.[21] 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

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

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

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

1894818 02499

bij aanvragen met een verhoogd risico of bij aanvragen waarbij de aanvrager onvoldoende informatie heeft verstrekt.
Als van een dergelijke situatie geen sprake is, beslist en betaalt Toeslagen binnen de wettelijke termijn van acht weken, aldus de wetgever: "Deze aanvragers worden met dezelfde voortvarendheid behandeld als thans het geval is. Voor hen heeft de verlenging van de beslistermijn geen gevolgen". [22]

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.[23]

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 blokkade wordt na de beoordeling weer automatisch 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[24] was één van die 6000 gevallen. Haar overkwam het volgende.

---

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

[23] Toeslagen heeft in zijn reactie aan de Nationale ombudsman niet aangegeven binnen welke termijn de overige 5% van de verzoeken wordt afgehandeld dan wel in hoeveel gevallen de beslistermijn wordt overschreden

[24] Gefingeerde naam

1894818 02499

"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.

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.[25] Eén van de maatregelen van dit *'verscherpt toezicht'* is het niet verstrekken van een toeslagvoorschot aan een nog onbekende aanvrager. Deze aanvragers worden eerst uitgenodigd hun aanvraag te onderbouwen (bijvoorbeeld met bewijsstukken) of om in persoon langs te komen bij een balie van de Belastingdienst.

Toeslagen werkt sinds 2013 met risicoprofielen waaraan alle aanvragen, wijzigingsverzoeken 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

[25] Onder andere door invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit

1894818 02499

2013 circa 20.000 lopende betalingen van kinderopvangtoeslag voor 2014 stopgezet. Dit laatste gebeurde ook bij de heer en mevrouw Schmidt.[26]

"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.

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.

Op 12 december 2014 heeft de Nationale ombudsman de klacht van de heer en mevrouw Schmidt gegrond verklaard (rapportnummer 2014/209).

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

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

[26] Gefingeerde naam

1894818 02499

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

Bezorgdheid
Naast de groep van 95% waarbij binnen vier weken wordt beslist, is er ook nog een groep aanvragen en wijzigingsverzoeken (5%) waarbij de maximale wettelijke termijnen van acht weken (aanvragen zonder frauderisico) dan wel 13 of 26 weken (aanvragen met frauderisico) volledig gebruikt of overschreden worden.
De Nationale ombudsman is bezorgd over de behandeling van deze aanvragen en wijzigingsverzoeken. Mogelijk wordt hier de behoorlijkheid geschonden. Iemand die werkt en bijvoorbeeld gedurende enkele maanden de kinderopvangkosten niet krijgt uitgekeerd, kan dit vaak niet voorschieten zonder in (grote) financiële problemen te komen. Een gezin dat voor de (nieuwe) woning huurtoeslag aanvraagt en de eerste maanden de volle huur zelf moet betalen, krijgt niet zomaar uitstel van betaling bij zijn verhuurder. Kortom: elke aanvrager heeft groot belang bij een snelle beslissing op zijn aanvraag. En bij goede informatie – in geval van verlenging van de 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 en dat de toekenning en de betaling daarna met grote spoed worden uitgevoerd. Er dient een evenwicht te zijn tussen het belang van fraudebestrijding en de (financiële) 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

1894818 02499

middelen) voor intensief toezicht of voor het 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 in ieder geval een indicatie te geven van een termijn waarbinnen de aanvrager alsnog een beslissing kan verwachten en door zich daaraan vervolgens ook te houden.

1894818 02499

4. Definitieve toekenning van toeslagen

Als iemand een toeslag aanvraagt 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) vast staan – stelt Toeslagen de toeslag definitief vast.

4.1 De klachten

Een veelgehoorde klacht is, dat burgers jaren moeten wachten voordat Toeslagen hun toeslag(en) definitief vaststelt. Bovendien krijgen zij van Toeslagen niet te horen wanneer zij de definitieve toekenning tegemoet kunnen zien. 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[27] 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.[28] Ook zij weten niet of en wanneer de toeslag wordt uitbetaald.

Zo ging het ook bij de heer Berger[29].

"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).

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

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

[28] 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.

[29] Gefingeerde naam

1894818 02499

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[30] regelt de termijnen waarbinnen Toeslagen de toeslag definitief moet vaststellen. Als het toetsingsinkomen voor het beoordelen van de toeslagaanvraag via een aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld, moet Toeslagen binnen zes maanden na de vaststelling van de definitieve aanslag[31] de toeslag[32] definitief toekennen. Als het toetsingsinkomen niet via een aanslag wordt vastgesteld, moet Toeslagen de toeslag definitief vaststellen uiterlijk op 31 december van het jaar volgend op het toeslagjaar.
Als Toeslagen er niet in slaagt om zich aan deze termijnen te houden, moet hij de aanvrager hierover schriftelijk informeren en een redelijke termijn noemen waarbinnen de toekenning alsnog zal plaatsvinden.[33]

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 definitief 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

[30] Artikel 19 lid 1 en 2 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

[31] Voor toeslagen t/m toeslagjaar 2012 geldt ook voor deze groep aanvragers een uiterste beslisdatum van 31 december van het jaar volgend op het toeslagjaar

[32] Voor toeslagen vanaf toeslagjaar 2013

[33] Artikel 19 lid 4 van de Awir

1894818 02499

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

2011
Toeslagen had eind 2012 al een aanzienlijke achterstand in het definitief toekennen van toeslagen over het jaar 2011: slechts 77% van de toeslagen was definitief toegekend. Eind december 2013, een jaar later, stond de teller op 91% en in augustus 2014 was nog steeds slechts 92,8% definitief vastgesteld. Ruim 599.000 toeslagen over 2011 moesten toen nog definitief worden vastgesteld. Voor het overgrote deel ging het om huishoudens met zogenaamde 'nul-inkomens' die de Belastingdienst nog niet formeel op nihil gesteld had. Begin januari 2015 zette Toeslagen een bericht op zijn website met de mededeling dat door een technische storing eind 2014 de definitieve berekening van toeslagen over 2011 van ongeveer 3.000 burgers nog niet was verzonden en dat deze pas medio januari 2015 zou worden verzonden. Volgens Toeslagen zou daarmee in januari 2015 in 98% van de gevallen een definitieve beschikking over het jaar 2011 verzonden zijn. Voor het definitief toekennen van de resterende zaken is Toeslagen afhankelijk van nog ontbrekende inkomensgegevens en nog openstaande toezichtacties.

2012
Voor het toeslagjaar 2012 was eind december 2013 slechts 58% definitief toegekend.[34] 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. Eind december 2014 lag het percentage van definitieve toekenningen over 2012 op 97,3%.

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 schrijft voor dat Toeslagen – na vaststelling van de definitieve aanslag inkomstenbelasting – binnen acht weken de toeslag definitief moet toekennen. Deze termijn was volgens Toeslagen niet haalbaar.

2013
Voor het toeslagjaar 2013 moeten de toeslagen – voor zover mogelijk - uiterlijk op 31 december 2014 definitief worden toegekend. Volgens Toeslagen was in september 2014 al 61% van de toeslagen over 2013 definitief toegekend, terwijl op hetzelfde moment in het jaar ervóór over het toeslagjaar 2012 nog maar 22% definitief was toegekend. Toeslagen merkte op dat de *Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen*[35] hierbij een belangrijke stok achter de deur vormde. Voor het toeslagjaar 2013 was het de ambitie van Toeslagen dat alle toeslagen op 31 december 2014 definitief zouden zijn toegekend. Diezelfde ambitie geldt ook voor de jaren daarna. Eind december 2014 stond de teller voor de definitieve beschikkingen over het jaar 2013 op 86,8%. Volgens

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

[35] 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.

1894818 02499

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

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 gaf Toeslagen als voornaamste reden dat het zo snel mogelijk verstrekken van voorschotten prioriteit had. De noodzaak om burgers individueel te informeren over vertraging in het definitief toekennen werd door Toeslagen als minder urgent gevoeld. 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 en latere jaren zal Toeslagen – bij overschrijding van de beslistermijn om definitief te beschikken – de aanvrager een bericht van vertraging sturen en hierin meedelen wanneer hij de 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

Burgers mogen verwachten dat de toeslagen binnen de daarvoor geldende termijnen 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.

Aan het eind van 2014 heeft Toeslagen het definitief toekennen over de toeslagjaren 2011, 2012 en 2013 goeddeels op orde gekregen. Maar Toeslagen moet ook erkennen dat er in de loop van 2014 een aanzienlijke achterstand is geweest in het definitief toekennen over de jaren 2011 en 2012. Op ruim één miljoen aanvragen over deze twee jaren had Toeslagen in augustus 2014 nog steeds niet definitief beslist. Voor het jaar 2011 respectievelijk 2012 was daarmee de beslistermijn met negentien respectievelijk zeven maanden overschreden. De ombudsman kan er geen begrip voor opbrengen dat Toeslagen gedurende het jaar 2014 – ruim acht jaar na invoering van het toeslagensysteem – nog steeds het proces van definitief toekennen niet op orde had. 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 was in strijd met de wet en met de behoorlijkheid: als er achterstanden ontstaan, behoort Toeslagen aanvragers daar uit eigen beweging over te informeren. Toeslagen

1894818 02499

heeft er nu voor gekozen om deze burgers in het ongewisse te laten. 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 en financiële dienstverleners 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 de hulp van een intermediair, willen zo snel mogelijk maar in ieder geval binnen de geldende wettelijke termijnen duidelijkheid krijgen. De heer Vid[36] 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).

[36] Gefingeerde naam

1894818 02499

5.2 De behandeling van bezwaarschriften

In de wet[37] 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 ook anderen 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. In het tweede halfjaar van 2014 handelde Toeslagen 44.000 bezwaarschriften af, waarvan 94,5% tijdig. Onder 'tijdig' wordt door Toeslagen verstaan: binnen de wettelijke termijn inclusief de mogelijkheid om de termijn met zes weken te verdagen. Toeslagen stelt zichzelf de norm om 95% - 100% van de bezwaarschriften tijdig af te handelen.

Er zijn Kamervragen gesteld over de tijdigheid en deze zijn in mei 2014 beantwoord.[38] 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) ingediend; volgens Toeslagen omdat er veel meer definitieve toekenningen zijn verstuurd

[37] Artikel 7:10 Algemene wet bestuursrecht

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

1894818 02499

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.[39]
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.
Ook in de periode september tot en met november 2014 was er weer sprake van een zeer hoge instroom aan bezwaarschriften in reactie op de kort daarvoor afgegeven definitieve beschikkingen (gemiddeld 65% meer bezwaarschriften dan in de eerste acht maanden van 2014). Toeslagen zag zich genoodzaakt om de mogelijkheid van verdagen te gebruiken om deze piekdrukte het hoofd te bieden. Bij 58% van de in die periode ingediende bezwaarschriften is de behandeltermijn met zes weken verdaagd. De gemiddelde afhandelduur van bezwaren in deze periode was 16,6 weken na datum beschikking (wettelijk maximum is achttien weken).

Onbehandeld blijven van bezwaarschriften
Een andere reden voor niet (tijdig) behandelen van een bezwaarschrift kan zijn dat het stuk onbehandeld blijft. Alle bezwaarschriften worden gescand door het kantoor in Heerlen en toebedeeld aan het kantoor dat het bezwaarschrift moet gaan behandelen. Wordt het bezwaarschrift aan het verkeerde kantoor toebedeeld dan moet dat kantoor ervoor zorgen dat het bezwaarschrift naar 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. 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

[39] Halfjaarsrapportage januari – juli 2014 pagina 46

1894818 02499

mogelijk te beslissen en zo te voorkomen dat er een dwangsom moet worden betaald.[40] 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 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 moeten anticiperen dat er ook 'golven' aan bezwaarschriften terugkomen. Dit erkent Toeslagen wel, maar blijkbaar is Toeslagen (nog) niet in staat om een piek aan bezwaarschriften op te vangen zonder naar het middel van verdagen te grijpen en de maximale beslistermijn bijna ten volle te gebruiken.

Wat verder opvalt is dat het blijkbaar mogelijk is dat een bezwaarschrift na ontvangen en ingescand te zijn toch nog onbehandeld blijft. Uit de zaak van de heer Vid blijkt dat een medewerker vrij makkelijk over het hoofd kan zien dat een bezwaarschrift nog niet is behandeld. In zijn geval is tot twee keer toe een bezwaarschrift ten onrechte 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 te grote mate van kwetsbaarheid te kennen.

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

[40] Burgers kunnen Toeslagen bij het 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.

1894818 02499

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 prioriteit. Voorrang krijg je ook als je als burger niet instemt met een tweede verlenging van de behandeltermijn. Sommige burgers worden dus eigenlijk 'gedwongen' een stap naar de rechter te maken, een ingebrekestelling te versturen of een klacht in te dienen om een beslissing op hun bezwaarschrift te forceren. Dit is een niet te onderschatten extra belasting voor de burger, die al genoeg aan zijn hoofd heeft. De burger wil gewoon op tijd een beslissing op zijn bezwaarschrift. Daarbij komt dat de burger die niet zo assertief of kundig is om Toeslagen in gebreke te stellen, in beroep te gaan of een klacht in te dienen geen prioriteitsbehandeling krijgt en maar lijkt te moeten afwachten of het goed komt.

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. De Nationale ombudsman blijft zich echter afvragen of het wel behoorlijk is dat Toeslagen deze termijnen bijna ten volle benut. Het belang van de burger – vooral als deze wacht op toekenning van zijn toeslagaanvraag – moet hierin zwaarder gaan meewegen. Die burger kan immers financieel onevenredig zwaar getroffen worden als de behandeling van zijn bezwaar de volle achttien weken (inclusief verdaging) duurt.

1894818 02499

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 in de vorm van een betaling, een beslissing of een antwoord op een vraag verwachtten, 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[41].

"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 twee 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).

[41] Gefingeerde naam

1894818 02499

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.[42]

Tijdigheid
Toeslagen stelt zichzelf de norm dat 98% - 100% van de klachten tijdig afgehandeld moet worden.[43] 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 was in 2014 is 98%. Toeslagen liet weten dat de klachten over de introductie van de één-bankrekeningnummer-maatregel worden behandeld door de Centrale Administratie van de Belastingdienst en niet door Toeslagen zelf.[44]

In 2014 ontving Toeslagen 5.800 klachten. Dit was een stijging van 48% ten opzichte van 2013 en het hoogst aantal klachten sinds 2008. Toeslagen verklaart deze stijging uit het toegenomen aantal beschikkingen (25,3 miljoen ofwel 24% meer dan in 2014) en uit de invoering van het verscherpt toezicht. De Belastingdienst heeft in 2014 extra capaciteit ingezet om de voorraad klachten weg te werken.

De toedeling van klachten
Als een burger een klacht indient bij Toeslagen dan wordt de klacht door het kantoor in Heerlen ingeboekt in het systeem en vervolgens toegewezen aan het bij de klacht betrokken kantoor. Indien de klacht naar het verkeerde kantoor wordt gestuurd, wordt deze via het klachtregistratiesysteem[45] overgedragen naar een ander dienstonderdeel. Het systeem signaleert niet-toegewezen klachten en het systeem attendeert op (dreigende) overschrijdingen van de behandeltermijn.

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

---

[42] Artikel 9:11 Algemene wet bestuursrecht

[43] Halfjaarsrapportage juli – december 2013 pagina 22

[44] 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.

[45] Klachtenbehandeling Burgers en Bedrijven (KBB)

1894818 02499

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

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. De klacht wordt dan als 'nazorg' geregistreerd en pas definitief afgeboekt als deze is uitgevoerd.

Toezeggingen
Medewerkers mogen alleen toezeggingen doen waarvan (vrijwel) zeker is dat deze nagekomen zullen worden. Indien er een specifieke handeling door een andere 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 begin 2014 de controle op de uitvoering van vervolgopdrachten (na klachtbehandeling) teveel afhankelijk was van de oplettendheid van klachtbehandelaars. Daarom bevat het systeem sindsdien een bewakingsfunctie, met behulp waarvan de klachtbehandelaar controleert of de opdracht is uitgevoerd. Indien de opdracht niet is uitgevoerd herleeft de klachtbehandeling. De klachtbehandelaar informeert de burger hierover en 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 hij 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

1894818 02499

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

De Nationale ombudsman heeft er geen begrip voor dat een organisatie toezeggingen doet aan burgers en deze vervolgens niet nakomt. Het kan natuurlijk een keer voorkomen, maar het meerdere keren niet nakomen van toezeggingen, zoals mevrouw De Jager en vele anderen overkwam, is niet te rechtvaardigen. De reactie van Toeslagen dat klachtbehandelaars 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 bewakingsfunctie voor klachtbehandelaars in het systeem is de controle op nakomen van toezeggingen na klachtbehandeling hopelijk verbeterd. De ombudsman ziet dit als een winstpunt.
Maar hier past ook een aantekening: deze wijze van monitoren is een technische stap voorwaarts maar garandeert nog niet dat Toeslagen alle 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 zich vaak al langere tijd 'voortsleept'. 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.

1894818 02499

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.[46] 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.[47]

Persoonlijke betalingsregeling
Als de burger onvoldoende betalingscapaciteit heeft om de hele toeslagschuld binnen 24 maanden terug te betalen kan hij verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling. Toeslagen bepaalt dan hoeveel hij gedurende 24 maanden op de schuld kan aflossen.[48] Als er helemaal geen betalingscapaciteit is, stelt Toeslagen de schuld - direct of na maximaal twee jaar en onder voorwaarden – buiten invordering.[49] Als de burger voldoende betalingscapaciteit heeft of de schuld is ontstaan door opzet of grove schuld, dan wijst Toeslagen het verzoek af. In dat geval wordt alsnog maandelijks een 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.[50] Zolang het verzoek bij Toeslagen in behandeling is, wordt uitstel van betaling verleend aan de burger en wordt de verrekening tijdelijk stopgezet.

Toepassing beslagvrije voet
Als de burger door de 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

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

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

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

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

[50] Artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht

1894818 02499

is afbetaald. Buiten invorderingstelling na een bepaalde periode is hier dan ook niet aan de orde.
Toeslagen moet - gerekend vanaf het moment waarop alle benodigde informatie beschikbaar is - binnen zes weken op het verzoek 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[51] 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 [redacted] 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[52] werden niet of traag afgehandeld door Toeslagen.

---

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

[52] Gefingeerde naam

1894818 02499

"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 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.

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 financiële mogelijkheden van de heer Michielse 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.[53] 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 wordt afgehandeld. In de meeste gevallen wordt de overschrijding van de termijn veroorzaakt door de burger die zijn stukken en/of zijn gegevens niet of te laat instuurt. Overschrijding van de termijn kan ook worden veroorzaakt doordat bepaalde verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling door Toeslagen naar de Belastingdienst moeten worden doorgestuurd (als er bijvoorbeeld sprake is van bewindvoering bij de burger). Als het verzoek 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.

---

[53] Brief Staatssecretaris van Financiën aan Voorzitter van de TK van 25 oktober 2012 (kenmerk DGB/2012/6212 U)

1894818 02499

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 steeds meer centraal afgehandeld. Het LIC heeft ook een waarborg in het systeem ingebouwd om te zorgen dat deze verzoeken niet onbehandeld blijven. Deze waarborg was er tot voor kort niet. Van de ingediende verzoeken om toepassing beslagvrije voet wordt circa 50% gehonoreerd, zo liet Toeslagen weten. Gehonoreerd 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 dit 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.

1894818 02499

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.

Toeslagen is bezig met allerlei verbeteringen en de zaak van de heer Michielse is van voor die datum; toch 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. Hoewel Toeslagen qua percentages goed scoort op tijdige afhandeling van deze verzoeken, vertegenwoordigt de restgroep nog een aanzienlijke groep huishoudens van wie de verzoeken niet tijdig worden afgehandeld.
Blijkens de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt, gaat het hier niet uitsluitend om aanvragers die zelf verzuimen om informatie aan Toeslagen te verstrekken. Wat is dan de oorzaak dat in deze gevallen niet tijdig wordt beslist? Blijven er dan toch verzoeken onbehandeld in de systemen van Toeslagen of zijn er nog steeds of opnieuw achterstanden?

1894818 02499