



Rapport

Rapport over een klacht over de Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen.

Datum: 24 juni 2015

Rapportnummer: 2015/100

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Belastingdienst haar nieuwe recht op kinderopvangtoeslag over 2014 deels heeft afgeboekt op een schuld over datzelfde jaar. Voor deze schuld had zij echter al een betalingsregeling.

Beschouwing

Het wettelijk systeem van de toekenning van toeslagen blijkt soms gevolgen te hebben die niet direct duidelijk zijn. In de situatie die hierna wordt besproken ontvangt een aanvrager van kinderopvangtoeslag deze toeslag over de eerste maanden van 2014. Dan zet ze de toeslag, met terugwerkende kracht tot 20 maart 2014, stop omdat ze geen opvang meer heeft. Het duurt nog even voordat die wijziging is verwerkt. Als dat dan is gebeurd heeft ze inmiddels ruim € 4.800,- teveel ontvangen. Dat geld is blijkbaar op en ze kan daarom niet in één keer terugbetalen. Ze vraagt uitstel van betaling aan en gaat vervolgens in maandelijkse termijnen van € 217,- terugbetalen.

Als ze later in het jaar opnieuw kinderopvang nodig heeft en weer toeslag hiervoor aanvraagt, blijkt dat van de nieuwe toekenning weinig overblijft. Het recht op kinderopvangtoeslag over dat jaar, 2014, wordt helemaal opnieuw berekend waardoor voor de resterende maanden van het jaar maar zo'n € 500,- per maand wordt uitbetaald in plaats van de € 1.500,- die nodig is. Dat de teveel ontvangen toeslag al met een regeling wordt terugbetaald maakt dat niet anders.

Dat in dit geval teveel toeslag werd ontvangen en dat er dus terugbetaald moest worden, staat vast. Idealiter zou de teveel ontvangen toeslag ook direct zijn terugbetaald. Het geld was immers bedoeld voor de kinderopvang en daarvan maakte deze aanvrager inmiddels geen gebruik meer. Een betalingsregeling was ook een optie, maar bood – zo bleek achteraf – slechts een tijdelijke oplossing. De betalingsregeling was alleen doorgelopen als zij niet meer voor 2014, maar wel voor 2015 toeslag had aangevraagd. Verrekening namelijk vindt in beginsel niet plaats als sprake is van uitstel van betaling. Aangezien bij deze aanvrager van kinderopvangtoeslag, technisch gezien, geen sprake was van verrekening beschermde het verleende uitstel van betaling haar dus niet.

Bevindingen en beoordeling

I. Bevindingen

Kinderopvangtoeslag

Mevrouw De Vries¹ ontvangt kinderopvangtoeslag voor haar twee dochters. Ze is alleenstaande moeder en studeert, daarom heeft ze de opvang ook wel nodig. En veel te besteden heeft zij ook niet, dus de toeslag is voor haar eigenlijk onmisbaar.

¹ Fictieve naam

Ook over 2014 krijgt zij weer een voorschot kinderopvangtoeslag toegekend. Het gaat om een flink bedrag, dat in maandelijkse termijnen aan haar uitbetaald zal worden. Het bedrag is gebaseerd op wat zij in 2013 ontving, het gaat om zo'n € 1.400,- per maand.

Een terugvordering

In februari 2014 ontdekt de Belastingdienst/Toeslagen (verder: Toeslagen) dat de kinderopvang waarvan mevrouw De Vries gebruik maakt niet meer in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen geregistreerd staat. Dat betekent dat voor die opvang geen toeslag meer mogelijk is. Mevrouw De Vries wordt geadviseerd snel een wijziging door te geven aan Toeslagen. Dat doet zij: de opvanglocatie van één van haar dochters wijzigt zij. Het uurtarief van deze opvang is hoger, dus de toeslag verandert ook. In april 2014 geeft mevrouw De Vries echter een nieuwe wijziging door aan Toeslagen: ze zet de hele toeslag, met ingang van 20 maart 2014, stop. Ze heeft vanaf die datum geen opvang meer. Het duurt even voordat Toeslagen die wijziging heeft verwerkt; op 21 juni 2014 wordt een nieuwe beslissing genomen en wordt haar totale voorschot over 2014 verlaagd naar € 3.810,-. Omdat op dat moment al zes termijnen van ruim € 1.400,- zijn uitbetaald heeft zij € 4.862,- teveel ontvangen. Dat bedrag moet zij terugbetalen aan de Belastingdienst.

Mevrouw De Vries kan dat bedrag niet in één keer terugbetalen; daarom vraagt ze een zogenoemde persoonlijke betalingsregeling aan voor dit bedrag en voor een bedrag aan kinderopvangtoeslag over 2012 dat nog openstond. Zo'n regeling wordt gebaseerd op de actuele betalingscapaciteit.

Helaas: de Belastingdienst wijst haar verzoek, met een brief van 24 juli 2014, af. De vordering is immers ontstaan doordat zij te laat wijzigingen heeft doorgegeven. Dat heet ook wel: opzet of grove schuld. In zo'n situatie kan de Belastingdienst wél uitstel van betaling verlenen, maar dan geldt dat de vordering in maximaal 24 maandelijkse termijnen moet worden voldaan. Mevrouw De Vries moet daarom € 217,- per maand gaan aflossen. Mevrouw De Vries maakt geen bezwaar en begint, in augustus 2014, met aflossen.

Een nieuwe aanvraag

In juli 2014 heeft mevrouw De Vries een nieuwe aanvraag om kinderopvangtoeslag gedaan, die moet half augustus ingaan. Ze krijgt opnieuw recht op een voorschot. Omdat er nog een vordering openstond over hetzelfde jaar wordt het voorschot niet volledig uitbetaald. Wat er over blijft zal in drie maandelijkse termijnen worden uitbetaald.

Eind september 2014 belt mevrouw De Vries met de Nationale ombudsman. Ze vertelt dat ze in de problemen komt doordat de Belastingdienst haar nieuwe recht op kinderopvangtoeslag grotendeels verrekent met de schuld die ze had. Voor deze schuld had ze al een regeling getroffen en ze had verwacht dat die door zou lopen. Nu heeft ze te weinig geld om de kinderopvang te betalen; in plaats van de ruim € 1.500,- euro die ze nodig heeft krijgt ze maar zo'n € 500,- per maand. Ze weet niet hoe ze dit nu nog kan oplossen en vraagt de Nationale ombudsman om hulp.

Een klacht

De Nationale ombudsman legt haar klacht voor aan de Belastingdienst/Toeslagen. Toeslagen laat hierop weten dat dit altijd zo gaat. Er is in het geval van mevrouw De Vries geen sprake van een verrekening, maar van een afboeking. Die vindt plaats wanneer gedurende het jaar een wijziging in het jaarrecht plaatsvindt. In dit geval hebben wijzigingen eerst geleid tot verlaging van het recht en later weer tot een verhoging. Daarom is een bedrag afgeboekt op de vordering. Dat kan ook niet worden teruggedraaid.

De Nationale ombudsman vraagt zich af of dit nou wel klopt. Gaat het hier niet om twee verschillende rechten op kinderopvangtoeslag, nu mevrouw De Vries een aantal maanden tussendoor geen recht had? Hoe zit dat nu precies?

Daarom besluit hij om nader onderzoek te doen. Mevrouw De Vries laat weten dit ook graag te willen. Ze heeft flinke problemen gehad hierdoor en bovendien heeft ze over 2015 ook nog steeds geen toekenning van kinderopvangtoeslag. Ze hoopt dat dat dan meteen bekeken kan worden.

Behandeling van de klacht door Toeslagen

Toeslagen neemt de klacht in behandeling en laat de Nationale ombudsman tussendoor nog weten dat ook weer contact met mevrouw De Vries is geweest. Er zijn aan haar nieuwe gegevens gevraagd en daarom gaat het wat langer duren voordat een reactie aan de ombudsman gegeven kan worden. Dat vindt de Nationale ombudsman in dit geval geen probleem: het is nu vooral belangrijk dat alles voor mevrouw De Vries eerst weer klopt.

Een nadere toelichting door Toeslagen

Eind maart 2015 ontvangt de ombudsman dan de reactie van Toeslagen. Toeslagen geeft een schets van alle gebeurtenissen. Daaruit blijkt onder meer nog dat mevrouw De Vries haar kinderopvangtoeslag vanaf 1 oktober 2014 zelf stopzette. Die stopzetting werd op 21 november 2014 verwerkt en leidde tot een terugvordering van ruim € 3.600,-. Mevrouw De Vries trof voor deze vordering een betalingsregeling van € 151,- per maand. Maar Toeslagen had haar intussen, ook op 1 oktober 2014, een brief gestuurd: Toeslagen wilde graag bewijsstukken van haar ontvangen over 2014. Als ze die niet stuurde zou de toeslag over het hele jaar worden stopgezet en teruggevraagd.

Omdat mevrouw De Vries niet reageerde op deze brief werd haar toeslag, in november 2014, dan ook stopgezet. Bezwaar maakte mevrouw De Vries niet, terwijl dat wel kon. En daarom werd de hele toeslag, eind december 2014, uiteindelijk teruggevorderd van haar. Totaal moest ze nu ruim € 9.300,- terugbetalen. Opnieuw maakte mevrouw De Vries geen bezwaar.

Eind december 2014 reageerde mevrouw De Vries toch nog; ze schreef dat de brief van 1 oktober 2014 haar was ontgaan. Ze maakte nu toch bezwaar. Omdat Toeslagen nog steeds geen bewijsstukken van mevrouw De Vries had ontvangen werd hierom, op 18 februari 2015, opnieuw gevraagd. Ook vroeg Toeslagen haar om bewijsstukken in verband met haar nieuwe aanvraag, over 2015.

Op 10 maart 2015 ontving Toeslagen een reactie van mevrouw De Vries. Helaas was die niet volledig; er ontbraken nog de nodige stukken over 2014. Toeslagen besloot daarom, haar opnieuw in de gelegenheid te stellen om de informatie aan te leveren en deed zelf navraag bij de onderwijsinstelling van mevrouw De Vries. Gelukkig reageerde mevrouw De Vries snel en daarom kon op 24 maart 2015 een nieuwe beslissing over 2014 worden verzonden: het bezwaar werd gehonoreerd. Mevrouw De Vries zou nog steeds een bedrag moeten terugbetalen over 2014, maar dat bedrag zou wel flink lager worden. Ook was de aanvraag over 2015 beoordeeld; rond 21 april 2015 zou mevrouw De Vries een beslissing ontvangen.

Eind april 2015 liet Toeslagen mevrouw De Vries en de ombudsman weten dat helaas vertraging was opgetreden in het verzenden van de beschikkingen. Naar verwachtingen zou zij de beschikkingen een maand later ontvangen dan aanvankelijk was toegezegd. Dat was natuurlijk heel vervelend en daarom had Toeslagen contact gezocht met de huidige kinderopvanginstelling van mevrouw De Vries. Deze had toegezegd coulerie te zullen betrachten bij de incasso van de opvangkosten over 2015.

Op 21 mei 2015 werd daadwerkelijk de beslissing over 2015 verzonden; diezelfde maand werd de toeslag over de eerste zes maanden van 2015 uitbetaald. En kort hierna werd ook de herziene beslissing over 2014 verzonden. Over dat jaar had mevrouw De Vries uiteindelijk recht op ruim € 5.600,-.

De reactie op de klacht

Toeslagen gaf hiernaast een reactie op de klacht die de Nationale ombudsman had voorgelegd en die ging over het afboeken van de verhoging van het voorschot over 2014. Een tegemoetkoming of een voorschot daarop, zo gaf Toeslagen aan, wordt toegekend als jaarrecht; dat volgt uit paragraaf 2, hoofdstuk 2 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Dit houdt in dat de tegemoetkoming over het gehele kalenderjaar wordt vastgesteld en dat wijzigingen in het recht ook weer leiden tot een verhoging dan wel vermindering van dat jaarrecht. Als hierdoor een terugvordering ontstaat en het recht op toeslag over dat jaar daarna weer wordt verhoogd, wordt de terugvordering met die verhoging verminderd. Dat is ook bij mevrouw De Vries gebeurd. Dit werkt dus anders dan wanneer het gaat om een verrekening; dat is een invorderingsmaatregel op grond van artikel 30 van de Awir. Dan is het bijvoorbeeld ook mogelijk om het bedrag van de terugvordering te verrekenen met een uit te betalen toeslag of voorschot daarop van een andere soort toeslag, over een ander berekeningsjaar of met een uit te betalen bedrag aan inkomstenbelasting. Daarvan was in dit geval geen sprake.

Een betalingsregeling is een vorm van uitstel van betaling, op grond van de artikelen 31 Awir en 7 Uitvoeringsregeling Awir. Zo'n uitstel staat niet in de weg aan een vermindering van de vordering, tenzij Toeslagen dat zou hebben uitgesloten. Dat was bij het aan mevrouw De Vries verleende uitstel echter niet het geval; er gelden op genoemde wetsbepalingen geen uitzonderingen.

Verder gaf Toeslagen aan de klacht van mevrouw De Vries deels gegrond en deels ongegrond te achten. Om te beginnen wees Toeslagen erop dat mevrouw De Vries er

natuurlijk rekening mee had kunnen houden dat ze een bedrag zou moeten terugbetalen; ze had haar toeslag immers stopgezet omdat ze geen opvang meer had. Ze had het teveel ontvangen voorschot toen ook kunnen reserveren en duidelijk was dat ze die keuze niet had gemaakt; toen ze een betalingsregeling aanvraag was het geld, gezien had door haar opgegeven saldo op haar bankrekening, op.

Dat de extra toeslag waarop zij recht had was afgeboekt op de vordering, vloeit voort uit de wet. De klacht hierover achtte Toeslagen daarom ongegrond.

Wel gaf Toeslagen toe dat in de beslissing die mevrouw De Vries op 24 juli 2014 was toegestuurd geen melding was gemaakt van de mogelijkheid dat een aanpassing van haar voorschot zou kunnen leiden tot vermindering van haar schuld. Die informatie staat normaal gesproken wel in de standaardbeschikking die wordt verzonden als iemand om een persoonlijke betalingsregeling vraagt. Bij mevrouw De Vries was echter een verkeerd briefsjabloon gebruikt, waardoor deze tekst ontbrak. Hierdoor wist zij dus niet wat er zou kunnen gebeuren als zij later dat kalenderjaar weer een aanvraag deed.

Helaas was daar nu niets meer aan te veranderen, maar dat nam niet weg dat Toeslagen dit betreunde en mevrouw De Vries hiervoor verontschuldigen aanbod, zo werd aangegeven. Verder was dit een signaal voor Toeslagen om scherp te blijven op het gebruik van de juiste standaardbeschikking wanneer beslist wordt op een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling.

II. Beoordeling

Verzoekster zocht in september 2014 contact met de Nationale ombudsman omdat zij financieel in de problemen kwam. De Belastingdienst/Toeslagen had haar nieuwe recht op kinderopvangtoeslag over 2014 deels afgeboekt op een vordering over datzelfde jaar. Voor deze vordering had zij echter al een betalingsregeling.

Doordat er nu een bedrag werd afgeboekt bleef er voor de resterende maanden van 2014 nog maar een laag bedrag over dat als voorschot aan haar zou worden uitbetaald; daarmee kon zij de opvang van haar dochters niet betalen. Zij hoopte dat hiervoor een oplossing kon worden gevonden.

Het vereiste van maatwerk houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

De toekenning van toeslagen gaat niet altijd even gemakkelijk, dat blijkt ook weer in deze situatie. Mevrouw De Vries zet haar toeslag, met terugwerkende kracht, stop en dan duurt het ook nog even voordat die wijziging is verwerkt. Als dat dan is gebeurd heeft ze inmiddels ruim € 4.860,- teveel ontvangen. En blijkbaar is dat geld op, want ze kan het niet terugbetalen en moet daarom een betalingsregeling aanvragen. Een regeling naar draagkracht kan niet, omdat ze zelf niet op tijd wijzigingen heeft doorgegeven.

Als ze in augustus 2014 opnieuw kinderopvangtoeslag aanvraagt blijkt ze van de nieuwe toekenning weinig over te houden; het meeste wordt afgeboekt op de vordering die nog openstaat. Mevrouw De Vries had erop gerekend dat dat niet zou gebeuren omdat ze al

een betalingsregeling had. Maar, zo legt Toeslagen aan mevrouw De Vries en de Nationale ombudsman uit, zo werkt het wettelijk systeem niet. Het recht op toeslag kan gedurende een kalenderjaar wijzigen doordat de omstandigheden veranderen en dat heeft dan direct gevolgen voor datzelfde jaar. Een betalingsregeling maakt dat niet anders. Wel is het vervelend dat mevrouw De Vries hiervoor niet gewaarschuwd is toen ze die regeling aanvroeg.

De Nationale ombudsman begrijpt dat het in de situatie van mevrouw De Vries zo werkte; het vloeit inderdaad voort uit het wettelijk systeem, zo stelt hij vast. Dat mevrouw De Vries per abuis niet is gewezen op de mogelijke gevolgen van dit wettelijk systeem is natuurlijk niet goed. Anderzijds is wel de vraag of dat in haar geval had uitgemaakt; het geld was blijkbaar niet aan de kinderopvang uitgegeven maar mevrouw De Vries kon het ook niet terugbetalen.

Feit blijft: mevrouw De Vries ontving in 2014 meer dan waarop zij recht had en dat geld moet terugbetaald worden. Daar komt bij dat mevrouw De Vries, zo is gebleken, niet altijd even alert reageerde op berichten die zij van Toeslagen ontving. Wat de reden daarvoor ook mag zijn, het heeft niet bijgedragen aan een snelle oplossing.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de handelwijze van de Belastingdienst behoorlijk is, voor zover het gaat om de afboeking van het nieuwe recht op voorschot. De toepasselijke wet- en regelgeving bood de Belastingdienst geen ruimte om dat anders te doen. Verder stelt de Nationale ombudsman vast dat Toeslagen het nodige heeft gedaan om ervoor te zorgen dat 2014 en 2015 alsnog correct vastgesteld konden worden. Toeslagen heeft daarbij, onder meer door contact te zoeken met de opleidingsinstelling en de kinderopvang van mevrouw De Vries, nog een stap extra gezet voor mevrouw De Vries.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht is niet gegrond.

De Nationale ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat Toeslagen alsnog nieuwe beslissingen heeft genomen over 2014 en 2015.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Onderzoek

Op 13 januari 2015 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw De Vries te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Toeslagen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Van verzoekster werd geen reactie ontvangen.

Het verslag van bevindingen werd voorgelegd aan verzoekster en aan Toeslagen. Van verzoekster werd geen reactie ontvangen binnen de gestelde termijn. De reactie van Toeslagen gaf aanleiding om het verslag op enkele punten aan te vullen.

Achtergrond

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Artikel 30. Verrekening, lid 1 en 2:

1. De Belastingdienst/Toeslagen is bevoegd tot verrekening van een door de belanghebbende verschuldigd bedrag aan terugvordering met een aan hem uit te betalen tegemoetkoming of voorschot daarop, een en ander ongeacht de inkomensafhankelijke regeling die het betreft en ongeacht het berekeningsjaar.

2. De Belastingdienst/Toeslagen is tevens bevoegd, in afwijking van artikel 3 van de Invorderingswet 1990, tot verrekening van een door de belanghebbende verschuldigd bedrag aan terugvordering met aan hem uit te betalen bedragen inkomstenbelasting, premie volksverzekeringen, en belastingrente begrepen in een aanslag of voorlopige aanslag inkomstenbelasting.

(...)

Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Artikel 7. Uitstel van betaling in verband met betalingsproblemen

1. De Belastingdienst/Toeslagen stelt de belanghebbende in de gelegenheid een terugvordering te betalen in maandelijkse termijnen van € 40 mits hij voldoet aan door de Belastingdienst/Toeslagen nader te stellen voorwaarden.

2. De Belastingdienst/Toeslagen kan ambtshalve een betaling in termijnen bewerkstelligen door middel van verrekening van de terugvordering met aan dezelfde belanghebbende periodiek uit te betalen bedragen. Indien een verrekening als bedoeld in de vorige volzin plaats vindt, wordt het totaal van de maandelijks aan de belanghebbende uit te betalen bedragen met ten hoogste € 40 verminderd.

3. Een betaling van de terugvordering in maandelijkse termijnen eindigt uiterlijk op de dag waarop sedert de vervaldag van de voor de terugvordering geldende betalingstermijn 24 maanden zijn verstreken. Indien de omvang van de terugvordering betaling in 24 maandelijkse termijnen van € 40 niet toelaat, kan de Belastingdienst/Toeslagen, in afwijking van het eerste en tweede lid, een betaling in maandelijkse termijnen van meer dan € 40 verlangen.

4. Op schriftelijk verzoek van de belanghebbende die aangeeft niet in staat te zijn de terugvordering overeenkomstig de voorgaande leden te betalen kan de Belastingdienst/Toeslagen, in afwijking in zoverre van de voorgaande leden, een betaling in termijnen toestaan gebaseerd op de betalingscapaciteit. (...)

5. Een betalingsregeling als bedoeld in het vierde lid wordt niet toegestaan indien de belanghebbende of de in dat lid bedoelde partner over voldoende vermogen in de zin van artikel 12 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 beschikken voor de voldoening van de terugvordering, met dien verstande dat bevoorrechte schulden op het vermogen in mindering worden gebracht.

6. De voorgaande leden zijn niet van toepassing indien het ontstaan van de terugvordering is te wijten aan opzet of grove schuld van de belanghebbende of diens partner.