

Rapport

Foutje met verstreckende gevolgen

Een onderzoek naar de informatieverstrekking rond en het verwerken van wijzigingen in het kader van de toekenning van huurtoeslag door de Belastingdienst /Toeslagen

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht gegrond.

Datum: 24 juni 2015

Rapportnummer: 2015/ 101

WAT IS DE KLACHT?

De heer Sluiter* wijst erop dat de Belastingdienst/Toeslagen hem herhaaldelijk verkeerde informatie heeft verstrekt over zijn recht op huurtoeslag en met zijn meldingen in dit verband onvoldoende heeft gedaan. Nu hij wordt geconfronteerd met een terugvordering huurtoeslag over een groot aantal jaren, vindt hij naar zijn mening onvoldoende gehoor bij Toeslagen.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verhuizing en de mogelijke gevolgen voor het recht op huurtoeslag

Verzoeker verhuisde medio 2010 naar een nieuwe woning. Hij belde op dat moment met de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Toeslagen) om zijn huurtoeslag stop te zetten omdat hij in de veronderstelling verkeerde dat de huurprijs voor zijn nieuwe woning (hierna rekenhuur) te hoog was om voor huurtoeslag in aanmerking te blijven komen. Aangezien hij een maand later nog steeds huurtoeslag ontving belde hij opnieuw met Toeslagen. Toeslagen deelde hem mee dat de huurtoeslag zou worden stopgezet wanneer mocht blijken dat hij er geen recht meer op had.

In november 2010 nam de heer Sluiter wederom telefonisch contact op met Toeslagen met de vraag of het nu klopte en waarom de huurtoeslag niet werd stopgezet. Op advies van Toeslagen logde hij met zijn DigiD in op Mijn toeslagen om de nieuwe huursituatie door te geven. Begin 2011 ontving hij een beschikking met daarin een opgave voorlopige huurtoeslag 2011 waarin ook zijn hoge rekenhuur stond vermeld. De heer Sluiter schreef hierover:

"Ik ging ervan uit dat ik iets niet goed had begrepen en vertrouwde hierbij ook op de correspondentie van de belastingdienst. Mijn twijfel was geheel verdwenen toen ik de definitieve berekening Huurtoeslag 2011 ontving (11 oktober 2013; No.), waarin letterlijk staat 'uw huur is hoger dan de maximale huurgrens. In de berekening van uw huurtoeslag is hiermee rekening gehouden. U hebt recht op huurtoeslag. De huurtoeslag wordt berekend tot het bedrag van de maximale huurgrens'."

Ook voor de daaropvolgende jaren ontving de heer Sluiter huurtoeslag. Op de voorschotbeschikkingen van die jaren stond zijn rekenhuur steeds vermeld en ook de aanpassingen die hij via zijn DigiD had doorgevoerd. Ook stond daarbij telkens het zinnetje dat Toeslagen tot de maximale huurgrens de toeslag had berekend.

Terugvordering

Op 7 februari 2014 zond Toeslagen de heer Sluiter de beschikking definitieve berekening Huurtoeslag 2010. Toeslagen deelde hem mee dat de rekenhuur van zijn woning hoger was dan de maximale huurgrens. Hij had daarom van 1 mei tot en met 31 december 2010 geen recht op huurtoeslag. De heer Sluiter diende de voor die periode toegekende huurtoeslag van € 1999 terug te betalen.

* gefingeerde naam

Toeslagen besliste op 18 juni 2014 op het door betrokkene op 14 maart 2014 ingediende bezwaarschrift. Toeslagen verklaarde het bezwaar ongegrond. De huurprijs was hoger dan de maximale huurgrens voor zijn situatie. Er was géén sprake van een van de uitzonderingssituaties waarin de maximale huurgrens niet van toepassing is. Verder deelde Toeslagen mee:

"U deelt in uw bezwaar mee dat Belastingdienst/Toeslagen op de hoogte was van de te hoge huur, maar dat u tot op de dag van vandaag huurtoeslag ontvangt. Voor het jaar 2011 is immers een definitieve berekening verzonden, waarbij huurtoeslag wordt toegekend.

De omstandigheid dat voor het berekeningsjaar 2011 de wet niet juist is toegepast, brengt niet met zich mee dat de wet voor andere berekeningsjaren niet meer juist mag worden toegepast."

Tegen de afwijzing van zijn bezwaar is de heer Sluiter door omstandigheden niet in beroep gegaan bij de rechtbank.

Klachtbehandeling bij Toeslagen

De heer Sluiter diende in september 2014 een klacht in bij Toeslagen. Hij zette zijn situatie uiteen rond de toekenning van de huurtoeslag na zijn verhuizing medio 2010. Hij gaf onder meer aan dat hij werd verrast door de beschikking van 7 februari 2014 inzake de definitieve berekening van de huurtoeslag over 2010:

"Ik werd hierdoor verrast zeker gezien mijn actieve houding en diverse pogingen om die toeslag in het begin stop te zetten. (...) Mijn huidige klacht gaat daarom nog over de nog niet definitief vastgestelde jaren 2012, 2013 en 2014. Al zou het fijn zijn als U 2010 zou kunnen heroverwegen, gezien de verwarrende situatie. Voor het jaar 2014 heb ik op 21 augustus 2014 een nieuwe voorschotbeschikking ontvangen van € 0 (...) wat ook hier betekent dat ik veel geld moet terugbetalen. Ik heb actief contact gezocht, informatie opgevraagd over mijn huurtoeslag en uit correspondentie blijkt telkens dat ik toch recht had op subsidie. Nu bijna 5 jaar later wordt alles teruggedraaid en blijkt ik door de belastingdienst incorrect te zijn geïnformeerd. Tevens was de belastingdienst al jaren op de hoogte van mijn huursubsidie en heb ik dit tussendoor telefonisch gemeld als ook via de DigiD website aangepast (zelf de huurtoeslag stopzetten kan daar ook niet). Ondanks de diverse pogingen ben ik onjuist ingelicht, waardoor ik nu in de problemen kom (...). Een oplossing zou zijn dat de reeds uitbetaalde huurtoeslagen 2010, 2012, 2013 en 2014 niet hoeven worden terugbetaald en dat vanaf heden de huurtoeslag niet verder zal worden uitgekeerd. Ik begrijp uit de huidige correspondentie dat ik toch geen recht had, zoals ik in eerste instantie al vermoedde, maar omdat de belastingdienst herhaaldelijk verkeerde informatie heeft verstrekt dit nu geen gevolgen voor mij betekent. Wel zal vanaf heden de huurtoeslag komen te vervallen."

Toeslagen handelde bij brief van 11 december 2014 de klacht af. Toeslagen liet weten dat de aanvraag huurtoeslag 2010 niet juist was verwerkt. Er was uitgegaan van een bijzondere situatie waardoor hij recht op huurtoeslag zou hebben, ondanks de overschrijding van de maximale huurgrens. Van een dergelijke bijzondere situatie was evenwel geen sprake. Niettemin werd voor 2010 toch huurtoeslag toegekend en ondanks de door de heer Sluiter geuite twijfels, ook de jaren daarna voortgezet. Dit had niet

mogen gebeuren, aldus Toeslagen. Vanwege de onterechte toekenning werd de huurtoeslag vanaf mei 2010 teruggevorderd. Voor deze terugvorderingen kon geen kwijtschelding worden verleend, hoe zuur dit ook voor hem was. Toeslagen wees hem wel op de mogelijkheid om een betalingsregeling te vragen. Intussen was door de inspecteur het inkomen van de heer Sluiter voor de jaren 2012 en 2013 definitief vastgesteld. In de nabije toekomst zou dus ook de huurtoeslag voor deze jaren definitief worden berekend. Toeslagen verwachtte dat dit ook zou leiden tot een terugvordering. Het jaar 2014 was reeds teruggevorderd. Op het jaar 2011 werd door Toeslagen niet teruggekomen.

Toeslagen gaf aan dat de klacht van de heer Sluiter er vooral ging over dat hij onjuist was ingelicht en dat onterechte toekenningen waren gedaan met voor hem zeer pijnlijke gevolgen. Zeker ook omdat hij er alles aan had gedaan om duidelijkheid te verkrijgen. Bovendien ging de klacht over het misverstand met betrekking tot het niet mondeling horen tijdens de bezwaarbehandeling. Toeslagen beëindigde de brief met:

"Ik betreur het gebeurde ten zeerste en bied u hiervoor mijn oprechte excuses aan."

Nagesprek

In de klachtafhandelingsbrief van 11 december 2014 wees Toeslagen de heer Sluiter op de mogelijkheid dat hij bij vragen kon bellen met de klachtbehandelaar. Op 29 januari 2015 maakte de heer Sluiter van deze mogelijkheid gebruik. Tijdens dit telefoongesprek gaf de klachtbehandelaar volgens hem aan dat er bij Toeslagen inderdaad een grote fout was gemaakt en dat zij de vergaande gevolgen voor hem betreunde. Zij kon in het systeem zien dat hij meerdere pogingen had ondernomen om de toeslag stop te zetten, dat dit niet was doorgevoerd en ook dat hij hierover zowel telefonisch als schriftelijk verkeerd was ingelicht door Toeslagen. Op haar vraag om hoeveel geld het in totaal ging, had verzoeker aangegeven dat het om zo'n € 11.000 ging. De behandelaar gaf nogmaals aan begrip te hebben voor zijn situatie en het vervelend voor hem te vinden. Maar het is gemeenschapsgeld en dat moet volgens de regels worden terugbetaald. Ook aan de rente die bij terugvorderingen in rekening wordt gebracht, kon zij volgens de heer Sluiter niets veranderen.

Klacht bij Nationale ombudsman

De heer Sluiter wendde zich met deze kwestie tot de Nationale ombudsman. Na het nagesprek met de klachtbehandelaar van Toeslagen liet hij nog het volgende weten:

"Ik heb het gevoel dat ik tegen een muur oloop. Een machteloos gevoel. Oneerlijkheid en vooral de combinatie van het toegeven dat mij hierin niets te verwijten valt en ik ook niet heel veel anders had kunnen doen maar wel gewoon volhouden dat ik de toeslagen moet betalen. (...) Ik begrijp niet hoe ze kunnen volhouden dat mij inderdaad niets te verwijten valt en ik ook niet veel anders had kunnen doen maar dat ik vervolgens wel alles moet terugbetalen. Had ik het op enige wijze geweten dan had ik het geld nog opzij kunnen zetten. Ik zou ervoor zijn om een tussenoplossing/tegemoetkoming te zoeken. Bijvoorbeeld dat ik 2014 en 2010 terugbetaal maar dat ze dan 2012 en 2013 kwijtschelden, of iets dergelijks."

WAT WAS DE REACTIE VAN TOESLAGEN?

Toeslagen liet in een reactie weten dat de heer Sluiter er terecht over klaagde dat Toeslagen na zijn verhuizing zijn huurtoeslag ten onrechte had gecontinueerd. Voor een juiste beeldvorming voegde Toeslagen hieraan onder meer het volgende toe.

Volgens de Basisregistratie Personen staat de heer Sluiter vanaf 12 april 2010 ingeschreven op zijn nieuwe adres. Pas op 18 oktober 2010, een half jaar na zijn verhuizing, was door hem een kale huurprijs van € 910 opgegeven. Hiervoor gebruikte hij het formulier "Wijzigen huurprijs Huurtoeslag" dat hem in verband met zijn verhuizing enige tijd voor 1 juli 2010 naar zijn nieuwe adres was toegezonden. De heer Sluiter had direct bij zijn verhuizing de huurtoeslag moeten stopzetten in plaats van na geruime tijd een huurwijziging door te geven.

De huurwijziging was volgens Toeslagen toen verwerkt in het systeem dat destijds voor de toekenning van voorschotbeschikkingen werd gebruikt, en de huurtoeslag werd enkele jaren automatisch gecontinueerd. Hoewel de huurwijziging was verwerkt zoals de heer Sluiter had verzocht, had normaal gesproken de hoogte van de kale huur voor Toeslagen op dat moment het signaal moeten zijn om de huurtoeslag stop te zetten omdat deze huurprijs de huurgrens overschreed. Echter, omdat in het systeem bij de huurtoeslag van de heer Sluiter ten onrechte een code was ingevoerd die de huurgrensoverschrijding toestond, werd de huurtoeslag gecontinueerd. Niet meer was na te gaan waarom die code was ingevoerd. In elk geval moet het een invoerfout van een individuele medewerker zijn geweest omdat het systeem niet vanzelf dergelijke codes genereert, aldus Toeslagen.

Verder gaf Toeslagen aan dat van de heer Sluiter geen stopzettingsverzoek was ontvangen en ook géén correspondentie vóór zijn bezwaarschrift van 14 maart 2014. Daarnaast bevonden zich in het archief geen terugbelverzoeken van de BelastingTelefoon hetgeen in dit geval wel voor de hand zou hebben gelegen. Bovendien lieten alle toeslagensystemen geen notities zien die wezen op een eerdere reactie van de heer Sluiter. Toeslagen sloot evenwel niet uit dat de heer Sluiter eerder en vaker met de BelastingTelefoon contact had gezocht. Of hij bij die contacten juist was geïnformeerd, viel niet meer te controleren. Medewerkers van de BelastingTelefoon zouden hem mogelijk hebben meegedeeld dat hij aanspraak maakte op een voorschot huurtoeslag. Waarschijnlijk hadden die medewerkers niet uit de systemen kunnen afleiden dat de toekenning van huurtoeslag op een fout berustte. In combinatie met de beschikkingen die hij ontving, zou de heer Sluiter daarmee op het verkeerde been zijn gezet. De medewerkers konden hebben aangenomen dat de huurgrensoverschrijding was toegestaan en het daarbij hebben gelaten. Dit zal het voor de heer Sluiter niet duidelijker hebben gemaakt.

Toeslagen merkte op dat – ervan uitgaande dat hij met de BelastingTelefoon had gebeld – het Toeslagen via die weg eerder duidelijk had moeten zijn dat het voortzetten van de huurtoeslag niet juist was. Toeslagen had toen op die situatie moeten reageren.

Naar aanleiding van een vraag van de Nationale ombudsman liet Toeslagen weten dat de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen geen mogelijkheid biedt tot een (gedeeltelijke) kwijtschelding van belastingschulden. De heer Sluiter kon wat betreft de terugvordering van de huurtoeslag over de jaren 2010, 2012, 2013 en 2014 niet tegemoet worden gekomen. Onterecht verstrekte huurtoeslag dient door de heer Sluiter te worden

terugbetaald, ook al besepte Toeslagen dat dit voor hem een vervelende situatie is. De gang van zaken in dit dossier stond daar los van. Feit bleef dat de heer Sluiter van de huurtoeslag onterecht financieel voordeel had ondervonden. Zoals aan iedere belanghebbende kon ook aan hem wel een persoonlijke betalingsregeling worden geboden die rekening houdt met zijn terugbetalingscapaciteit. Aan hem zou een invulformulier worden gestuurd.

Over de huurtoeslag over 2011 gaf Toeslagen aan dat de heer Sluiter was tegemoetgekomen omdat de huurtoeslag voor dat jaar definitief was vastgesteld. In tegenstelling tot voorschotbeschikkingen vond Toeslagen dat de heer Sluiter in deze concrete situatie met een definitieve beschikking ervan mocht uitgaan dat het toeslagjaar 2011 definitief was afgerond. Het toegekende bedrag over 2011 (€ 1527 + € 54 aan heffingsrente) zou niet worden teruggevorderd. Daarmee week het toeslagjaar 2011 af van de andere jaren. De huurtoeslag over 2010 was namelijk correct definitief vastgesteld en wat betreft de jaren 2012 tot en met 2014 ging het nog om voorschotbeschikkingen waarbij nog geen sprake kon zijn van de gewekte verwachting dat de huurtoeslag in hoogte definitief vaststond.

HOE REAGEERDE DE HEER SLUITER?

De heer Sluiter benadrukte nogmaals dat hij steeds telefonisch had geïnformeerd hoe hij het beste de wijzigingen kon doorgeven en dat hij vervolgens ook had gehandeld zoals hem was gezegd. Omdat ondanks zijn acties er niets veranderde in zijn toegekende toeslag, op de beschikkingen steeds de correcte gegevens (rekenuur) stonden vermeld, hij tijdens de telefonische contacten steeds te horen kreeg dat hij recht had op toeslag ondanks de hoogte van de rekenuur, en hij een bevestiging vond in de definitieve toeslag voor 2011, was hij er verder niet meer achteraan gegaan.

Verder verbaasde het hem dat er in de archieven niet was terug te vinden van zijn telefonische contacten. Hij wees erop dat hij tijdens die contacten meerdere keren te horen had gekregen dat men zijn eerdere berichten kon terugzien in het systeem. Ook tijdens de klachtbehandeling was door Toeslagen aangegeven dat het zichtbaar was dat hij er alles aan had gedaan, dat hij erover had gebeld en zelfs dat hij toen verkeerd was geïnformeerd.

Tenslotte merkte de heer Sluiter op dat naar zijn oordeel wel degelijk een tegemoetkoming op zijn plaats is:

"Het betreft hier niet een éémalige fout van een medewerker maar een fout die vele jaren in stand is gehouden. Daarnaast heb ik actief de Belastingdienst benaderd of het wel klopte en werd er volgehouden dat het in orde was. Nu blijkt dat er wel veel fouten zijn gemaakt. Fouten die financiële gevolgen hebben en waarbij naar mijn mening coulance wel degelijk op zijn plaats is."

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid er voor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.

De handelwijze van Toeslagen wordt getoetst aan dit vereiste van goede organisatie.

Duidelijk is dat er in het geval van de heer Sluiter het nodige is misgegaan. Na de door hem geuite twijfels over de vraag of hij na zijn verhuizing in 2010 vanwege zijn hoge rekenuur nog wel recht had op voortzetting van de hem toegekende huurtoeslag, is door Toeslagen niet (tijdig) onderkend dat hij daar geen recht meer op had. De door hem doorgegeven wijzigingen werden weliswaar doorgevoerd, maar leidden niet tot aanpassing en stopzetting van het recht op huurtoeslag. Integendeel, de heer Sluiter kreeg van Toeslagen te horen dat hij er wel degelijk recht op had en begin 2011 ontving hij een beschikking voor het jaar 2011 waarin ook zijn hoge rekenuur werd vermeld. Zijn twijfel verdween helemaal na ontvangst van de definitieve berekening huurtoeslag 2011 waarin (ook) stond vermeld dat zijn huur hoger was dan de maximale huurgrens, maar dat hier in de berekening van de huurtoeslag rekening was gehouden en dat hij recht had op huurtoeslag. De huurtoeslag was berekend tot het bedrag van de maximale huurgrens.

Begin februari 2014 zond Toeslagen de heer Sluiter de definitieve berekening huurtoeslag 2010. Hieruit bleek dat hij vanwege het feit dat zijn rekenuur hoger was dan de maximale huurgrens, over de periode van 1 mei tot en met 31 december 2010 geen recht had op huurtoeslag en het teveel betaalde diende terug te storten.

Waar gewerkt wordt, worden fouten gemaakt. Ook bij Toeslagen. Maar Toeslagen heeft voldoende – zowel telefonische als schriftelijke - signalen van de heer Sluiter ontvangen om de eerst gemaakte beoordeling dat er (als gevolg van een ten onrechte ingevoerde code) sprake zou zijn van een bijzondere situatie waarin ondanks de overschrijding van de maximale huurgrens betrokkene toch recht zou hebben op huurtoeslag, snel te herstellen. Nu duurde het tot begin februari 2014 voordat de heer Sluiter te horen kreeg dat hij in 2010 na zijn verhuizing geen recht meer had op huurtoeslag voor dat jaar. Dat is onbegrijpelijk lang. Dit is nog extra schrijnend omdat de heer Sluiter ook voor de daarop volgende jaren al huurtoeslag had ontvangen. Verder is het onbegrijpelijk dat Toeslagen de heer Sluiter verwijt dat hij gebruik heeft gemaakt van een formulier voor huurwijziging, dat hem was toegezonden in verband met zijn verhuizing. De Nationale ombudsman wijst er op dat het aan Toeslagen is om er voor te zorgen dat voor het naleven van – vaak complexe - regels de juiste daarbij horende formulieren worden toegezonden. Het is dan ook niet meer dan behoorlijk dat Toeslagen in de klachtafhandelingsbrief van 11 december 2014 het boetekleed heeft aangetrokken en heeft aangegeven het gebeurde zeer te betreuren en daarvoor oprechte excuses heeft gemaakt.

Op basis van de door de Belastingdienst aan de heer Sluiter telefonisch en schriftelijk verstrekte informatie, mocht hij er na verloop van tijd van uitgaan dat hij het bij het verkeerde eind had en recht had op voortzetting van zijn recht op huurtoeslag. Ook kan hem er géén verwijt van worden gemaakt dat hij de ontvangen toelagen niet heeft gereserveerd voor het geval zijn vermoedens naderhand toch zouden worden bewaarheid. De burger mag immers op een bepaald moment afgaan op het oordeel van de ter zake kundige dienst die Toeslagen is en de door Toeslagen herhaaldelijk gegeven informatie. Dat die informatie achteraf verkeerd bleek te zijn, komt voor verantwoordelijkheid van Toeslagen.

De vraag die door de Nationale ombudsman niet wordt beantwoord is of Toeslagen de aan de heer Sluiter toegekende en uitbetaalde huurtoeslag gedurende een groot aantal jaren van hem mag terugvorderen. Dit is een vraag waarop het antwoord uiteindelijk is voorbehouden aan de rechter.

De vraag die hier wél speelt is of Toeslagen gelet op zijn aandeel in de ontstane situatie, wel voldoende oog heeft gehad voor de verstrekkende gevolgen van die terugvorderingen voor betrokkene. De heer Sluiter is in de klachtafhandelingsbrief gewezen op de mogelijkheid van het vragen om een betalingsregeling. De Nationale ombudsman acht deze verwijzing in dit specifieke geval onvoldoende. Gelet op de door Toeslagen gemaakte fouten en de verstrekte, onjuiste informatie, het feit dat betrokkene zelf er voldoende aan heeft gedaan om een mogelijke onjuiste continuering van huurtoeslag te voorkomen, had Toeslagen in vervolg op de klachtprocedure met de heer Sluiter in een maatwerkgesprek op zoek moeten gaan naar een voor beide partijen passende oplossing. Daarbij had rekening moeten worden gehouden met het belang van de overheid dat onterecht toegekende en uitgekeerde toeslagen moeten worden terugbetaald en het belang van betrokkene dat de terugvordering over diverse jaren op de minst bezwarende wijze plaatsvindt en gelet op de bijzondere omstandigheden van dit geval. Omdat een maatwerkgesprek niet heeft plaatsgevonden is er aanleiding om aan dit rapport een aanbeveling te verbinden. In een dergelijk gesprek kan worden gesproken over de mogelijkheid van een terugbetaling in termijnen zonder dat daarbij invorderingsrente in rekening wordt gebracht of anders een tegemoetkoming uit coulance ter grootte van de in rekening gebrachte of nog te brengen invorderingsrente.

De onderzochte gedraging van Toeslagen is niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht is gegrond wegens schending van het vereiste van goede organisatie.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman doet Toeslagen de aanbeveling om alsnog met de heer Sluiter het hiervoor genoemde maatwerkgesprek te voeren.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen