



Rapport

Een onderzoek naar de aanvankelijke toekenning (bij voorschot) en latere terugvordering van kindgebonden budget door de Belastingdienst/Toeslagen.

Oordeel

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

Datum: 25 april 2016

Rapportnummer: 2016/041

SAMENVATTING

Toeslagen kende de familie Jonk in de periode 2008 tot en met 2014 bij voorlopig voorschot kindgebonden budget toe. Uiteindelijk bleek daarop geen recht te bestaan en volgde terugvordering. Het door Toeslagen voor de jaren 2008 tot en met 2012 (veel) te laat vaststellen van de definitieve toekenningen leidde mede tot het hoog oplopen van de schuld en cumulatie van de terugvorderingen. De Nationale ombudsman vindt dat Toeslagen onder de omstandigheden van dit geval een meer coulante houding had moeten aannemen en uit eigen beweging had moeten voorzien in een ruimhartige betalingsregeling (maatwerkoplossing). Dat geen verdergaande tegemoetkoming, bijvoorbeeld het achterwege laten van invorderingsrente, volgde, is gezien de eigen rol van de familie acceptabel. De familie had niet tijdig en in de juiste vorm een wijziging doorgegeven. De klacht is gegrond.

WAT IS DE KLACHT?

De familie Jonk¹ klaagt over de handelwijze van de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Toeslagen) rond de toekenning bij voorschot van kindgebonden budget over de jaren 2008 tot en met 2014, en later weer het herzien en de terugvordering daarvan. Nu de familie wordt geconfronteerd met een terugvordering van kindgebonden budget, vindt zij naar haar mening onvoldoende gehoor bij Toeslagen.

WAT IS ER GEBEURD?

Toeslagen kende in 2008 aan de familie Jonk kindgebonden budget toe (voorlopig voorschot). Het ging om een toekenning op eigen initiatief op grond van het van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ontvangen signaal dat de familie Jonk kinderbijslag ontving.² Aan deze toekenning lag dus geen aanvraag van de familie ten grondslag. De toekenning vond plaats op basis van een geschat inkomen van € 42.613 (toetsingsinkomen). Daarbij werd, zoals dat gebruikelijk was, uitgegaan van de destijds bij de Belastingdienst meest recente inkomensgegevens. In de jaren na 2008 werd de toekenning door Toeslagen steeds 'automatisch gecontinueerd', waarbij het inkomen werd geïndexeerd met een klein percentage. Dit gebeurde tot en met het jaar 2014. Aan de familie Jonk werden jaarlijks voorschotbeschikkingen gestuurd met daarop vermeld het geschatte inkomen waarop het voorschot kindgebonden budget was gebaseerd. Op

¹ Gefingeerde naam.

² De Wet op het kindgebonden budget voorziet in de situatie dat een belanghebbende kan worden geacht een aanvraag te hebben gedaan. Het gaat om de situatie dat Toeslagen van de Sociale Verzekeringsbank een startsignaal ontvangt wanneer een belanghebbende kinderbijslag is toegekend.

de voorschotbeschikkingen stond ook vermeld dat betrokkene tijdens het toeslagjaar optredende wijzigingen aan Toeslagen moet doorgeven³:

Gegevens goed controleren

Zijn uw gegevens juist op deze beschikking, dan hoeft u niets te doen. Geef anders uw wijzigingen zo snel mogelijk door aan Belastingdienst/Toeslagen.

Wijzigingen doorgeven

U kunt het elektronische aanvraag en wijzigingsprogramma toeslag 2008 downloaden van www.toeslagen.nl. Of bel voor het papieren wijzigingsformulier toeslag 2008 de Belastingtelefoon 0800-0543.

In de brochure Kindertoeslag 2008 staat:

Als gegevens niet kloppen

Kloppen de gegevens op uw voorschotbeschikking niet? Of verandert er iets in uw gezinssituatie of inkomen? Geef dan een wijziging door. De Belastingdienst maakt dan een nieuwe berekening van uw voorschot.

Ook op de website van Toeslagen stond informatie dat wijzigingen in het inkomen moeten worden doorgegeven.

In de periode na 2008 deed de heer Jonk jaarlijks bij de Belastingdienst (blauw) aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen (hierna: ib/pvv) waarop aanslagen ib/pvv volgden. Voor het jaar 2008 gaf de heer Jonk in de aangifte ib/pvv van 17 mei 2009 een verzamelinkomen op van € 55.008. De aanslag ib/pvv 2008 werd conform de aangifte opgelegd. Van mevrouw Jonk waren geen inkomensgegevens bekend bij de Belastingdienst.

Nadat door de Belastingdienst (blauw) de definitieve inkomensgegevens waren vastgesteld, zond Toeslagen aan de familie Jonk definitieve toekenningen kindgebonden budget over de jaren 2008 tot en met 2013. Daarbij werd vastgesteld dat de familie geen recht had op kindgebonden budget. Tegen deze beschikkingen werd geen bezwaar gemaakt. Dit leidde tot terugvordering van het voorlopig toegekende kindgebonden budget.

De definitieve toekenningen voor de jaren 2008, 2009 en 2010 werden in augustus 2013 aan de familie gestuurd. Die voor de jaren 2012 en 2013 in oktober 2014. De definitieve toekenning voor het jaar 2011 volgde in februari 2015. Het bij voorschot toegekende kindgebonden budget over 2014 werd al in de voorschotfase teruggevorderd.

Aan de familie Jonk werd conform de mogelijkheid die het reguliere invorderingsbeleid biedt een zogenaamde 'gebundelde betalingsregeling' toegestaan. In een dergelijke

³ De tekst op de beschikking voor het toeslagjaar 2008.

betalingsregeling worden alle openstaande vorderingen opgenomen. Er wordt dan gedurende een periode van maximaal 24 maanden een vast maandbedrag terugbetaald. Het verloop in de toegestane betalingsregeling als gevolg van nieuw vastgestelde terugvorderingen was als volgt:

- 6 juni 2014: termijnbedrag van € 75 per maand voor terugvorderingen kindgebonden budget over de jaren 2009, 2010 en 2013 met een totaal openstaand bedrag van € 860 (exclusief invorderingsrente);
- 18 december 2014: termijnbedrag € 147 per maand voor terugvorderingen kindgebonden budget over de jaren 2009, 2010, 2012, 2013 en 2014 met een totaal openstaand bedrag van € 1.899 (exclusief invorderingsrente);
- 6 januari 2015: termijnbedrag € 187 per maand voor terugvorderingen kindgebonden budget over de jaren 2009, 2010, 2012, 2013 en 2014 met een totaal openstaand bedrag van € 2.801 (exclusief invorderingsrente);
- 30 maart 2015: termijnbedrag € 227 per maand voor teugvorderingen over de jaren 2010, 2011, 2012, 2013 en 2014 met een totaal openstaand bedrag van € 3.287 (exclusief invorderingsrente)⁴.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Via de Nationale ombudsman diende de familie Jonk in maart 2015 bij Toeslagen een klacht in.⁵ De familie vond dat de definitieve beschikkingen/toekenningen en daarmee gepaard gaande terugvorderingen te lang op zich hebben laten wachten. Eerst gebeurde er jarenlang niets en vervolgens worden ze in een korte periode tegelijkertijd opgestuurd. Hierdoor is de schuld hoog opgelopen. De terugvorderingsbeschikkingen over de verschillende jaren zijn ook niet in chronologische volgorde vastgesteld. Na het sluiten van een betalingsregeling volgden nieuwe terugvorderingsbeschikkingen waardoor de schuld en het terug te betalen bedrag steeds hoger werd. Hierdoor ontstond ook veel onduidelijkheid bij de familie over de schuldpositie. Ook al omdat er in de voorschotfase herberekeningen plaatsvonden.⁶ De terugvorderingen moeten worden betaald. Maar de familie verwacht gezien de plaatsgevonden gang van zaken wel coulance van Toeslagen. Als Toeslagen zo traag handelt, is het niet reëel om de schuld binnen twee jaren terug te vorderen. Bovendien is het maandbedrag moeilijk op te brengen. Een bedrag van € 100 zou zijn op te brengen. De familie merkte nog op dat het kindgebonden budget nooit is aangevraagd maar uit eigen beweging door Toeslagen is toegekend. Ook is door de familie herhaald telefonisch contact opgenomen met de Belastingtelefoon om te vragen of het kindgebonden budget terecht werd ontvangen. Hierop volgde steeds een bevestigend antwoord.

⁴ De betalingsregeling van 30 maart 2015 werd naar aanleiding van de klachtafhandeling van maart 2015 afgesloten.

⁵ Nadat een eerdere klacht van 5 januari 2015 niet naar tevredenheid van de familie was afgehandeld.

⁶ Zo werden op 21 en 22 januari 2014 de voorschotten kindgebonden budget over 2013 en 2014 al gedeeltelijk teruggevorderd.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

Toeslagen nam in maart 2015 naar aanleiding van de klacht telefonisch contact op met de familie Jonk. Aan de familie werd uitleg gegeven over de plaatsgevonden gang van zaken (zie hieronder). Met de familie werd afgesproken dat de terugvordering kindgebonden budget 2011 werd opgenomen in de gebundelde betalingsregeling, waarbij werd opgemerkt dat daarmee het te betalen maandbedrag hoger werd. Er is in het invorderingsbeleid geen ruimte om tegemoet te komen aan de wens van de familie om het termijnbedrag op een lager bedrag te stellen. Bij betalingsproblemen kan een beroep worden gedaan op de beslagvrije voet.

In een afsluitende brief aan de familie Jonk schreef Toeslagen:

De systematiek van toeslagen is dat gedurende het toeslagjaar een voorschot wordt verleend, op basis van een geschat inkomen. Het is aan de toeslaggerechtigde om tijdens het toeslagjaar wijzigingen in het geschatte inkomen door te geven: deze is immers op de hoogte van de actuele inkomensgegevens. Toeslagen indexeert zelf automatisch het inkomen met een klein percentage. Na afloop van het toeslagjaar wordt het definitieve inkomen vastgesteld door de Inspecteur van de Belastingdienst, die het vervolgens aanlevert aan de Basisregistratie Inkomensgegevens (BRI). Toeslagen gebruikt dit inkomen uit de BRI om te beoordelen of het werkelijke inkomen overeenkomt met het in de voorschotfase gehanteerde geschatte inkomen. Vervolgens kent Toeslagen de toeslag definitief toe. Voor het jaar 2011 gold een bijzondere situatie. Als een toeslagpartner of medebewoner geen inkomen had werd dit "nul-inkomen" niet aangeleverd in de BRI. Als gevolg daarvan kon geen definitieve beschikking worden afgegeven. Dit probleem was onderkend bij Toeslagen, maar was helaas niet gemakkelijk op te lossen. Uiteindelijk zijn, voor deze toeslaggerechtigden de definitieve beschikkingen pas eind 2014 en begin 2015 massaal verzonden.

Uw terugvorderingen zijn het gevolg van het feit dat u uw geschatte inkomen in de voorschotfase niet hebt gewijzigd. Er is ook geen schriftelijke melding gedaan om de toeslag te stoppen. Hoewel ik geen reden heb om te twijfelen aan uw mededeling dat u gebeld hebt met de belastingtelefoon om de toeslag te stoppen, heb ik daarvan geen bewijs. De vertraging van de definitieve beschikking van het kindgebonden budget 2011 heeft te maken met het zogenaamde nul-inkomen van (mevrouw Jonk; N.o.).

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

De familie Jonk liet de Nationale ombudsman weten dat zij met de plaatsgevonden klachtafhandeling niet geholpen is. De familie vindt het niet juist dat Toeslagen gedurende een periode van zeven jaar kindgebonden budget is blijven betalen terwijl uit de ingediende aangiften ib/pvv over die jaren duidelijk blijkt dat de familie daarop geen recht had. De familie vindt dat Toeslagen al na het jaar 2008 het kindgebonden budget had moeten stopzetten. Maar in elk geval na de eerste definitieve beschikkingen in 2013. Toeslagen heeft verzuimd om tijdig na afloop van elk jaar een definitieve berekening te

maken. De plaatsgevonden handelwijze brengt mensen in de problemen. De familie vindt dat met het indienen van de jaarlijkse aangiften ib/pvv gevolg is gegeven aan de eis dat wijzigingen in het inkomen moeten worden doorgegeven. Bovendien stelt de familie meerdere keren contact opgenomen te hebben met de Belastingdienst met de vraag of zij daadwerkelijk recht had op het kindgebonden budget. Volgens de familie is daarop steeds bevestigend geantwoord.

De familie Jonk vindt dat zij door de handelwijze van Toeslagen ernstig is gedupeerd. De familie verwacht van Toeslagen een coulante opstelling. Tegen de achtergrond dat Toeslagen zolang heeft gedaan over het vaststellen van de definitieve beschikkingen voldoet de terugvordering binnen een termijn van twee jaar met het in rekening brengen van invorderingsrente daaraan naar haar mening niet.

HOE REAGEERDE DE BELASTINGDIENST/TOESLAGEN?

In juli 2015 is Toeslagen opnieuw gevraagd om een reactie op de klacht. Aangegeven werd dat de familie grote moeite heeft met de omstandigheid dat alle bedragen binnen een termijn van twee jaren terugbetaald moeten worden. Dit terwijl Toeslagen er zo lang over heeft gedaan om de familie te berichten dat geen recht bestond op het kindgebonden budget en om de terugvordering in gang te zetten. Dat ook nog eens invorderingsrente moet worden betaald omdat het bedrag niet in één keer kan worden voldaan, zit de familie enorm dwars. Daarbij werd onder verwijzing naar het rapport van de Nationale ombudsman van 24 juni 2015 (rapport 2015/101; zie Achtergrond, onder 2) gevraagd of Toeslagen aanleiding zag om de familie Jonk tegemoet te komen in de vorm van maatwerk en coulance.

Op 18 september 2015 liet Toeslagen in reactie op de klacht weten dat de bereidheid bestond om de lopende betalingsregeling met een maandelijks termijnbedrag van € 227 om te zetten in een 24 maanden lopende regeling met een maandelijks termijnbedrag van € 95. Hiermee werd uit overwegingen van coulance een flink ruimere termijn gegund dan de normale termijn van 24 maanden. Als verdere serviceverlening wilde Toeslagen daaraan voorafgaande eerst de financiële situatie van de familie Jonk beoordelen om zo goed mogelijk maatwerk te kunnen leveren. Achtergrond daarvan is een beoordeling of een bedrag van € 95 per maand wel haalbaar is voor de familie. Daarom werd de familie verzocht om met de daarvoor bestemde formulieren haar financiële gegevens te verstrekken.⁷

Vervolgens ging Toeslagen in op de in rekening gebrachte invorderingsrente. Hoewel begrip bestaat voor het ongerief dat de familie Jonk heeft ervaren, geldt dat invorderingsrente rechtstreeks voortvloeit uit de wet. De plaatsgevonden gang van zaken geeft – aldus Toeslagen – geen aanleiding om af te zien van het in rekening brengen van invorderingsrente. Hoewel de definitieve beschikkingen over het kindgebonden budget

⁷ Dit na raadpleging van het Landelijk Incasso Centrum

voor de jaren 2008 tot en met 2012 lang op zich hebben laten wachten, is een en ander binnen de geldende wettelijke kaders gebeven.

Aan de familie Jonk zijn steeds eerst voorschotbeschikkingen gestuurd waarin de geschatte inkomensgegevens stonden vermeld. Hieruit had zij – gelet op de werkelijke inkomens – kunnen afleiden dat Toeslagen bij het voorschot van te lage inkomensgegevens uitging. Er is pas op 24 oktober 2014 door de familie Jonk een wijziging doorgegeven. Dat is de oorzaak dat de voorschotten steeds op basis van een te laag inkomen automatisch werden gecontinueerd, er later terugvorderingen kwamen en invorderingsrente in rekening is gebracht. Als door de familie Jonk tijdig een wijziging was doorgegeven was deze situatie niet, althans niet in de huidige omvang ontstaan.

Een vergelijking met de situatie die speelt in het rapport van de Nationale ombudsman van 24 juni 2015, nr. 2015/101 (zie Achtergrond, onder 2), gaat hier mank. In die zaak speelde een aan Toeslagen verwijtbare fout in het toeslagensysteem. Daarvan is hier geen sprake. Hier gaat het er om dat geen wijziging is doorgegeven door de familie Jonk. Daardoor kon Toeslagen pas bij de definitieve vaststelling uitgaan van de correcte beschikbare inkomensgegevens en mocht Toeslagen tot aan dat moment er op vertrouwen dat de in de voorschotfase gebruikte gegevens juist waren. Toeslagen achtte het goed mogelijk dat de familie Jonk in de loop van de tijd contact heeft gehad met de Belastingtelefoon over het kindgebonden budget, hoewel dit niet meer is vast te stellen. Echter, daarbij moet het zijn gegaan om contacten in de voorschotfase. Als naar aanleiding van de definitieve beschikkingen contact was opgenomen zou niet zijn meegedeeld dat recht bestond op kindgebonden budget. Immers, blijktens die definitieve beschikkingen was dat juist niet het geval. Een standaardantwoord in die situatie is het advies bezwaar te maken, hetgeen niet is gebeurd. Uitgaande van contact in de voorschotfase konden medewerkers van de Belastingtelefoon niet weten dat de gebruikte inkomensgegevens te laag waren. Voor hen was het voorlopige inkomen een gegeven en op basis daarvan konden zij niet anders dan concluderen dat er een recht op kindgebonden budget bestond.

Het argument van de familie Jonk dat Toeslagen in de voorschotfase op eigen initiatief haar inkomensgegevens had moeten aanpassen gaat niet op. Binnen de systematiek van de Toeslagen, de Awir, moet een betrokkene zelf wijzigingen doorgeven. Pas na afloop van een toeslagjaar ontvangt Toeslagen van de Belastingdienst (blauw) de definitieve inkomensgegevens en stelt hij op basis van die informatie de toeslag definitief vast.

Beleidswijziging per 2016

Toeslagen wees ten slotte nog op het volgende. Tot het toeslagjaar 2016 indexeerde Toeslagen bij het automatisch continueren van een toeslag het in aanmerking te nemen toetsingsinkomen op grond van de aan de voorschotverstrekking (van het voorafgaande jaar) ten grondslag liggende (inkomensgegevens). Vanaf toeslagjaar 2016 is dat anders. Toeslagen gaat dan bij het continueren uit van het bij de Belastingdienst (blauw) bekende meest recente inkomen. De verwachting is dat dit betrouwbaardere "inkomenschattingen" zal opleveren.

HOE REAGEERDE DE FAMILIE JONK

De familie Jonk liet weten de door Toeslagen toegekende betalingsregeling van € 95 met een looptijd van 24 maanden niet als toereikende vorm van coulance te zien. Er wordt nu weer iets van de familie verlangd, namelijk het invullen van formulieren. De familie gaf aan de door Toeslagen verstrekte formulieren niet in te vullen. Het ontgaat de familie waarom zij opnieuw inkomensgegevens aan Toeslagen moet verstrekken. Dat is al eerder gedaan. Bovendien heeft de familie genoeg van de administratieve rompslomp. Het formulier werd door de familie allerminst als service-verlening ervaren. Zij liet weten zich dan maar neer te leggen bij het hogere maandbedrag dat zij momenteel betaalt. Gezien de vele fouten die Toeslagen heeft gemaakt, maakt de familie aanspraak op kwijtschelding van de resterende schuld.

NADERE REACTIE BELASTINGDIENST/TOESLAGEN

Na interventie van de Nationale ombudsman is Toeslagen uiteindelijk in januari 2016 bereid om, ondanks het door de familie Jonk niet invullen van de aan haar gestuurde formulieren, uit overwegingen van coulance de betalingsregeling op een bedrag van € 95 per maand te stellen voor een periode van 22 maanden. In het contact hierover met de familie Jonk liet laatstgenoemde weten dit niet als voldoende vorm van coulance te zien. Gelet op de vele fouten van Toeslagen wil de familie kwijtschelding van de resterende schuld. Er is meegedeeld dat die mogelijkheid er niet is.

AANVULLENDE INFORMATIE BELASTINGDIENST/TOESLAGEN

In reactie op het verslag van bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar de klacht van de familie Jonk en door de Nationale ombudsman gestelde vragen liet Toeslagen nog het volgende weten:

Het ontstaan van de terugvorderingen is in belangrijke mate aan de familie Jonk zelf te wijten. Deze had op basis van de werkelijke inkomensgegevens tijdig, dat wil zeggen in ieder geval vanaf halverwege het toeslagjaar 2009, kunnen constateren dat de door Toeslagen gebruikte (schattings)inkomens te laag waren. Als de familie de inkomensgegevens op tijd had gewijzigd was de toeslag in de navolgende jaren niet op basis van een te laag inkomen gecontinueerd. Er was dan in ieder geval minder teveel uitgekeerd en er hadden dan geen terugvorderingen hoeven te worden ingesteld, of deze waren lager uitgevallen.

Omdat er inmiddels meer dan vijf jaren zijn verstreken nadat het toeslagjaar 2008 is afgelopen, zijn niet alle (fiscale) gegevens nog te raadplegen. Het voorschot (de eerste toekenning op 14 december 2007) was gebaseerd op een toetsingsinkomen van € 42.613. Bij de berekening van dit voorschot is uitgegaan van een toetsingsinkomen dat geschat is op basis van de destijds bij de Belastingdienst meest recente inkomensgegevens. Dat was gebruikelijk in de hier spelende situatie dat geen daadwerkelijk aanvraagformulier met inkomensgegevens is ingediend.

De heer Jonk heeft op 17 mei 2009 de aangifte ib/pvv 2008 ingediend. Hierin werd een verzamelinkomen van € 55.008 opgegeven. Op 23 januari 2010 is met de aanslag ib/pvv 2008 dit verzamelinkomen ook vastgesteld. Van mevrouw Jonk zijn over 2008 geen inkomensgegevens bekend bij de Belastingdienst. Dit laatste heeft het aanvankelijk uitblijven van de definitieve beschikkingen veroorzaakt.

Voorts gaf Toeslagen een overzicht van de momenten waarop de inkomensgegevens voor belanghebbenden beschikbaar waren in relatie tot de berekening van de voorschotten en de definitieve berekening van de tegemoetkomingen. Dit om inzichtelijk te maken dat de familie Jonk vanaf het toeslagjaar 2009 steeds had kunnen constateren dat het voorschot op een te laag toetsingsinkomen was gebaseerd en dat zij een inkomenswijziging min of meer op tijd had kunnen doorgeven. Zie hiervoor Achtergrond, onder 3.

Ten slotte ging Toeslagen in op de reden dat het definitief vaststellen van de tegemoetkomingen lang op zich heeft laten wachten en waarom de terugvorderingsbeschikkingen elkaar in een korte tijd opvolgden:

Vanaf 2012 kent de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (verder: de Awir) een zogenoemde fictiebepaling. Op grond van artikel 14, derde lid van de Awir kan Toeslagen in de situatie waarin de Basisregistratie Inkomens (verder: BRI) niet over inkomensgegevens beschikt toch een tegemoetkoming definitief berekenen. Door deze fictiebepaling kan Toeslagen in deze situaties definitief toekennen naar een nihilinkomen. Als er later alsnog een inkomensgegeven beschikbaar komt, wordt de toegekende toeslag automatisch herzien. Tot 2012 kon Toeslagen in dergelijke gevallen wegens het gebrek aan gegevens niet overgaan tot de definitieve berekening. Dit veroorzaakte grote vertraging bij het alsnog afgeven van definitieve beschikkingen. Dit proces geschiedde "batch-gewijs" zodat individuele gevallen in dit proces niet voor een afzonderlijke afhandeling en chronologisch geselecteerd konden worden en er niet kon worden voorkomen dat een belanghebbende in een relatief kort tijdsbestek met meerdere terugvorderingen kon worden geconfronteerd. Dit heeft voor de familie Jonk vervelende consequenties met zich meegebracht, dat realiseer ik mij. Hoewel ik beseft dat zij hier mogelijk anders tegenaan kijken, heeft Toeslagen door in dit specifieke geval een gunstige betalingsregeling vast te stellen, de nadelige effecten voor hen trachten te beperken.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het vereiste van goede organisatie houdt in 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.

Toeslagen heeft in de periode van 2008 tot en met 2014 aan mevrouw Jonk bij voorlopig voorschot kindgebonden budget toegekend. Uiteindelijk bleek mevrouw Jonk, gezien het inkomen van haar en haar partner, op dat kindgebonden budget geen recht te hebben. Dat leidde tot terugvordering van het bij voorschot toegekende kindgebonden budget. In dit onderzoek staat niet ter discussie dat geen recht bestond op het kindgebonden budget.⁸

Het door Toeslagen vaststellen van de definitieve toekenningen kindgebonden budget (beschikkingen) moet tijdig zijn. Dat is wat de burger van Toeslagen mag verwachten. Duidelijk is dat Toeslagen (veel) te laat is overgegaan tot het definitief berekenen van het aan mevrouw Jonk toegekende kindgebonden budget over de periode 2008 tot en met 2012 (zie Achtergrond, onder 1 en 3). Door Toeslagen wordt aangegeven waarom het definitief vaststellen van de tegemoetkoming lang op zich heeft laten wachten. Reden was dat Toeslagen tot 2012 in de situatie waarin de Basisregistratie Inkomens (BRI) niet over inkomensgegevens beschikt geen definitieve berekening kon maken. Vanaf 2012 kan Toeslagen in deze situatie wel definitief toekennen naar een nihilinkomen.

De opgetreden vertraging in het definitief vaststellen van het kindgebonden budget heeft er mede de hand in gehad dat de schuld van de familie Jonk hoog is opgelopen. Immers, bij een tijdige definitieve vaststelling van het toegekende voorschot (2008) zou al in een vroeg stadium duidelijk zijn geworden dat geen recht bestond op kindgebonden budget. Nog daargelaten dat bij een tijdige definitieve vaststelling in elk geval de hier opgetreden cumulatie van definitieve vaststellingen en de daarmee gepaard gaande terugvorderingen zou zijn voorkomen, had dan in een vroeg stadium de aanvraag kindgebonden budget kunnen worden gestopt. Dit klemt te meer nu het gaat om een door Toeslagen uit eigen initiatief toegekend voorschot. Toeslagen is dan ook tekortgeschoten. Weliswaar wordt door de familie Jonk niet betwist dat pas op 24 oktober 2014 op de juiste wijze met een wijziging de juiste inkomensgegevens zijn doorgegeven aan Toeslagen. Van een eerder op een juiste wijze doorgeven daarvan is evenmin gebleken. Die omstandigheid doet aan deze conclusie hoe dan ook niet af.

Toeslagen heeft mevrouw Jonk na de vaststelling dat geen recht bestond op het bij voorschot toegekende kindgebonden budget een zogenaamde samengestelde betalingsregeling toegekend. Bij een dergelijke regeling wordt voor het totaal aan openstaande schulden een betalingsregeling toegestaan voor een periode van (maximaal) 24 maanden met een vast maandbedrag. Omdat binnen de looptijd van de aanvankelijk toegekende betalingsregeling terugvorderingen voor opvolgende jaren volgden, werd de betalingsregeling een aantal keren aangepast. Een en ander conform het daarvoor vastgestelde beleid.

⁸ Tegen de beschikkingen definitief berekende kindgebonden budget die leidden tot de onderhavige terugvorderingen is geen bezwaar gemaakt. Evenmin heeft mevrouw Jonk de juistheid van die beschikking betwist. Verder is de beoordeling hiervan uiteindelijk voorbehouden aan de rechter.

De familie Jonk meent dat Toeslagen gezien de plaatsgevonden gang van zaken een coulante houding dient aan te nemen bij het terugvorderen van het kindgebonden budget. Bovenbedoelde samengestelde betalingsregeling doet volgens de familie geen recht aan de specifieke situatie.

Met de familie Jonk is de Nationale ombudsman van mening dat onder de omstandigheden van dit geval van Toeslagen een coulante houding mocht worden verwacht. Het mag zo zijn dat ook mevrouw Jonk een rol heeft gespeeld in het oplopen van de schuld door het achterwege laten van het doorgeven van een juiste en tijdige wijziging met betrekking tot het inkomen. Dit neemt, zoals boven aangegeven, niet weg dat Toeslagen door het niet tijdig vaststellen van de definitieve toeslagen een grote rol heeft gespeeld bij het oplopen van de schuld. Bij dit laatste wordt ook in aanmerking genomen dat er, zoals Toeslagen ook in de klachtafhandeling heeft beaamd, geen reden is om te twijfelen aan de stelling van de heer Jonk dat hij met de Belastingtelefoon contact heeft opgenomen over het al dan niet bestaan van recht op kindgebonden budget. Met Toeslagen acht de Nationale ombudsman het aannemelijk dat die telefoontjes hebben plaatsgevonden in de voorschotfase. Alleen vanuit dat stadium van het proces valt namelijk te verklaren dat – op basis van het geschatte inkomen – een bevestiging van het recht op kindgebonden budget volgde. Echter, bij een tijdige definitieve vaststelling van het recht op kindgebonden budget was er een reële kans geweest dat het telefonisch contact tot een eerdere juiste conclusie over het recht op kindgebonden budget had geleid.

Het door Toeslagen aanvankelijk volstaan met het aanbieden van een betalingsregeling die geheel in lijn ligt met het reguliere invorderingsbeleid wordt door de Nationale ombudsman onder de omstandigheden van dit geval als ontoereikend beoordeeld. De cumulatie van de terugvorderingen die voor een belangrijk deel aan Toeslagen valt toe te rekenen, had Toeslagen aanleiding moeten geven voor een maatwerkoplossing die verder gaat. Denkbaar zou zijn geweest een betalingsregeling die van meet af aan een langere duur had gehad dan de termijn van 24 maanden die daar normaliter voor staat. Dat had meer evenwicht gebracht en de financiële impact op de familie Jonk verminderd. Ook in zoverre constateert de Nationale ombudsman dat Toeslagen is tekortgeschoten.

Uiteindelijk heeft Toeslagen naar aanleiding van interventie door de Nationale ombudsman uit overwegingen van coulance alsnog voorzien in een betalingsregeling die mevrouw Jonk een ruimere termijn biedt en een lager termijnbedrag. In januari 2016 is een nieuwe betalingsregeling toegestaan voor een termijn van 22 maanden met een termijnbedrag van € 95. Daarbij is uiteindelijk geen doorslaggevende betekenis gegeven aan de omstandigheid dat mevrouw Jonk de ten behoeve van de nieuw af te sluiten betalingsregeling aan haar verstrekte formulieren niet heeft ingevuld.

Naast de constatering dat het in de rede had gelegen dat Toeslagen uit eigen beweging was overgegaan tot een ruimhartige regeling maakt de Nationale ombudsman nog de volgende kanttekening. Op zichzelf beschouwd is het positief dat Toeslagen bij de aangeboden regeling zo goed mogelijk maatwerk wilde bieden en daartoe om financiële gegevens heeft verzocht om te beoordelen of een bedrag van € 95 wel haalbaar was.

Echter, in aanmerking genomen de klacht zoals ingediend door mevrouw Jonk waaruit een oplopende frustratie bij de familie Jonk valt op te maken alsmede de omstandigheid dat zij al een hoger bedrag betaalde op de gebundelde betalingsregeling en zelf had gevraagd om een regeling van rond € 100 per maand, was het beter geweest als Toeslagen direct telefonisch de betalingsregeling met de familie Jonk had afgestemd zonder om het invullen van formulieren te vragen.

Hoewel een verdergaande tegemoetkoming, bijvoorbeeld in de vorm van het achterwege laten van het in rekening brengen van (een deel van de) invorderingsrente dan wel een tegemoetkoming ter grootte daarvan (vergelijk het rapport van de Nationale ombudsman van 24 juni 2015; zie Achtergrond, onder 2) mogelijk was geweest, is de Nationale ombudsman van oordeel dat Toeslagen met de uiteindelijk toegestane betalingsregeling een voldoende coulante houding heeft ingenomen, en een verdergaande tegemoetkoming in redelijkheid achterwege heeft mogen laten. Tegenover het aandeel van Toeslagen in het ontstaan van de terugvorderingen staat namelijk dat mevrouw Jonk heeft nagelaten om tijdig en op de juiste wijze een wijziging c.q. de juiste inkomensgegevens aan Toeslagen door te geven. Niet kan worden gezegd dat daarover onvoldoende informatie is verstrekt. Het verschil tussen het bij de voorschotberekening 2008 toegepaste toetsingsinkomen (€ 42.613) en het werkelijke verzamelinkomen (€ 55.008) gaf tot het doorgeven van een wijziging ook zeker aanleiding. Volgende jaren laten overigens een zelfde beeld zien. In elk geval vanaf het moment van het indienen van de aangifte ib/pvv 2008 van de heer Jonk op 17 mei 2009 lag het doorgeven van een wijziging dan ook in de rede. Daarmee is de ontstane situatie ook aan mevrouw Jonk toe te rekenen. Dat door de heer Jonk jaarlijks aangiften zijn gedaan, maakt dat evenmin als de telefoontjes naar de Belastingtelefoon anders. Hoe begrijpelijk het beroep daarop ook is. Daarmee wijkt de situatie van mevrouw Jonk af van die speelde in het rapport van de Nationale ombudsman van 24 juni 2015. In die zaak was door betrokkene daadwerkelijk een wijziging doorgegeven en was ook onderscheidend dat daar – anders dan hier het geval is – sprake was van een fout in de systemen van Toeslagen die tot de onjuiste toekenning bij voorschot had geleid.

Opgemerkt wordt nog dat kwijtschelding van het bedrag aan teruggevorderde kindgebonden budget niet is voorzien in de toepasselijke regelgeving (Wet Awir) en onder de omstandigheden van dit geval ook overigens niet in de rede ligt.⁹

De Nationale ombudsman is van oordeel dat Toeslagen handelde in strijd met het vereiste van goede organisatie en acht de gedraging niet behoorlijk.

⁹ In de Uitvoeringsregeling Awir is een pseudo kwijtscheldingsregeling geregeld: als na 24 maanden aflossing blijkt dat er nog een restantschuld overblijft, wordt afgezien van (verdere) invordering van die restantschuld. Anders dan bij kwijtschelding kan bij de pseudo kwijtscheldingsregeling gedurende drie jaren de restantschuld wel worden verrekend met nabetaalde toeslagen en teruggaven inkomstenbelasting die in één keer worden uitbetaald.

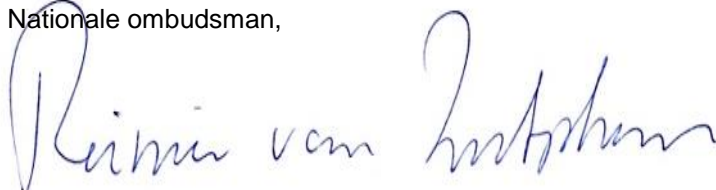
CONCLUSIE

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

INSTEMMING

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat Toeslagen met ingang van het toeslagjaar 2016 bij het continueren uitgaat van het bij de Belastingdienst (blauw) bekende meest recente inkomen. Dit met de verwachting dat dit betrouwbaardere "inkomens schattingen" zal opleveren.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

1. In artikel 19 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regeling (Awir) is de beslissingstermijn voor de toekenning van een tegemoetkoming neergelegd:

1. Indien ten name van de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner over het berekeningsjaar een aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld, kent de Belastingdienst/Toeslagen de tegemoetkoming met betrekking tot dat berekeningsjaar toe binnen zes maanden na de vaststelling van de laatste in dit kader van belang zijnde aanslag. (...)
2. Indien voor geen van de in het eerste lid bedoelde personen over het berekeningsjaar een aanslag inkomstenbelasting of een beschikking ter zake van niet in Nederland belastbaar inkomen wordt vastgesteld, kent de Belastingdienst/Toeslagen de tegemoetkoming met betrekking tot dat berekeningsjaar toe uiterlijk 31 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar.
3. De in de vorige leden genoemde termijn wordt verlengd met de tijd die gemoeid is met de verstrekking van de door de Belastingdienst/Toeslagen gevraagde gegevens en inlichtingen, bedoeld in de artikelen 18 en 38, die van belang zijn voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming.
4. Indien de tegemoetkoming niet binnen de in de vorige leden genoemde termijn kan worden toegekend, stelt de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende hiervan schriftelijk in kennis onder het noemen van een redelijke termijn waarbinnen toekenning zal plaatsvinden.

2. De Nationale ombudsman bracht op 24 juni 2015 een rapport uit over de Belastingdienst/Toeslagen. Kort weergegeven had het rapport de volgende inhoud:

De heer Sluiter ontvangt huurtoeslag. In 2010 verhuist hij naar een nieuwe woning met een hogere huur. Omdat hij vanwege de hoogte van de huur twijfelt over zijn recht op voortzetting van de huurtoeslag neemt hij contact op met de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Toeslagen) en geeft zijn nieuwe gegevens door. Hij blijft de huurtoeslag echter ontvangen. De heer Sluiter trekt opnieuw aan de bel maar krijgt te horen dat hij er wel degelijk recht op heeft. Zijn twijfels verdwijnen helemaal als hij ziet dat de nieuwe gegevens zijn opgenomen in de beschikkingen die hij van Toeslagen ontvangt en waarin staat dat bij de berekening van de hoogte van zijn toeslag rekening is gehouden met de nieuwe huur en dat de toeslag tot de maximale huurgrens is berekend. De huurtoeslag wordt ook de daaropvolgende jaren gecontinueerd. Begin 2014 confronteert Toeslagen hem met een terugvordering vanaf 1 mei 2010. Zijn huur was hoger dan de maximale huurgrens.

Gebleken is dat in het systeem bij de huurtoeslag van de heer Sluiter ten onrechte een code was ingevoerd die de huurgrensoverschrijding toestond. Die fout werd ondanks het feit dat hij vele malen zijn twijfels had geuit, door Toeslagen niet tijdig onderkend. Nu wordt de heer Sluiter geconfronteerd met een terugvordering over vele jaren.

Toeslagen trok het boetekleed aan, gaf aan een en ander zeer te betreuren, bood daarvoor oprechte excuses aan en wees hem op de mogelijkheid van het vragen om een betalingsregeling.

De Nationale ombudsman overwoog dat deze verwijzing in dit specifieke geval onvoldoende was. Toeslagen had in een maatwerkgesprek samen met de heer Sluiter moeten zoeken naar een voor beide partijen passende oplossing. In dit 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. Aan het rapport verbond hij de aanbeveling om dit gesprek alsnog te voeren.

3. Overzicht van de momenten waarop inkomensgegevens voor de familie Jonk beschikbaar waren in relatie tot de berekening van de voorschotten en definitieve berekening van het kindgebonden budget.

| Jaar | Inkomensgegevens ¹ | | | Toeslagen | | |
|------|-------------------------------|-----------------------|------------------|-------------|----------|------------------------|
| | Aanslag | Datum | Verzamel inkomen | Beschikking | Datum | Toetsingsinkomen |
| 2008 | Voorlopig | 17/05/09 ² | € 55.008 | Voorschot | 14/12/07 | € 42.613 |
| | Definitief | 23/01/10 | € 55.008 | Definitief | 02/08/13 | € 55.008 |
| 2009 | Voorlopig | 15/01/09 | €41.536 | Voorschot | 29/12/08 | € 43.721 |
| | Voorlopig | 14/08/09 | € 41.536 | Voorschot | 16/06/09 | € 43.721 |
| | Voorlopig | 15/06/10 | € 55.900 | Definitief | 09/08/13 | € 55.900 |
| | Definitief | 27/07/11 | € 55.900 | | | |
| 2010 | Voorlopig | 11/06/11 | €53.160 | Voorschot | 29/12/09 | €44.158 |
| | Definitief | 08/09/11 | €53.160 | Voorschot | 23/07/10 | €44.158 |
| | | | | Definitief | 16/08/13 | €53.160 |
| 2011 | Voorlopig | 19/06/12 | € 57.385 | Voorschot | 23/12/10 | € 44.997 |
| | Definitief | 17/08/12 | € 57.385 | Definitief | 27/02/15 | € 57.385 |
| 2012 | Voorlopig | 14/06/13 | € 59.316 | Voorschot | 29/12/11 | € 45.536 |
| | Definitief | 23/08/13 | € 59.316 | Definitief | 10/10/14 | € 59.316 |
| 2013 | Voorlopig | 16/05/14 | € 59.423 | Voorschot | 28/12/12 | € 42.611 |
| | Definitief | 11/04/15 | € 59.423 | Voorschot | 21/01/14 | € 42.611 |
| | | | | Definitief | 31/10/14 | € 59.243 |
| 2014 | Voorlopig | 30/05/15 | € 63.463 | Voorschot | 27/12/13 | € 43.207 |
| | Definitief | 05/02/16 | € 63.463 | Voorschot | 22/01/14 | € 43.207 |
| | | | | Voorschot | 21/11/14 | € 103.207 ³ |
| | | | | Definitief | 30/10/15 | € 63.463 |

¹ Dit betreft het inkomen van de heer Jonk. Het inkomen van zijn partner over de afgelopen jaren is nihil en is daarom niet in de tabel vermeld. Over de jaren 2010 tot en met 2014 zijn van haar aangiftebiljetten bekend waarin een nihil verzamelinkomen is opgegeven. In de BRI zijn mij over deze jaren geen definitieve gegevens bekend.

² Vanaf dit moment wijken de fiscale inkomensgegevens en het toetsingsinkomen wezenlijk van elkaar af. Dit is ook het moment dat belanghebbenden zich hadden kunnen realiseren dat het voorschot verkeerd berekend werd. Zij hadden toen eigenlijk een wijziging moeten indienen.

³ Dit toetsingsinkomen bestaat uit het inkomen van mevrouw Jonk van € 60.000 dat op 24 oktober 2014 door belanghebbende is doorgegeven en het inkomen van de heer Jonk van € 43.207. Vermoedelijk is deze door belanghebbenden doorgegeven wijziging een vergissing geweest.