

Rapport

Datum: 21 december 2016
Rapportnummer: 2016/119

Deel I: Een onderzoek naar de klacht van mevrouw C. over de wijze waarop de Belastingdienst Toeslagen de rechtmatigheid van haar kindgebonden budget heeft onderzocht

.

Deel II: Een onderzoek uit eigen beweging naar de werkwijze van de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst/Toeslagen bij een onderzoek naar de rechtmatigheid van het kindgebonden budget van 3.745 personen.

INHOUDSOPGAVE

LEESWIJZER	2
DEEL I: ONDERZOEK NAAR DE KLACHT VAN MEVROUW C. OVER TOESLAGEN.....	3
SAMENVATTING	3
WAT IS DE KLACHT?	4
WAT GAAT ER AAN DE KLACHT VOORAF?	4
WAT IS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?.....	5
WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?.....	5
WAT IS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?.....	5
INTERVENTIE DOOR DE NATIONALE OMBUDSMAN	6
VERDER ONDERZOEK DOOR DE NATIONALE OMBUDSMAN	7
DE REACTIES OP DE KLACHT VAN MEVROUW C.	7
BEOORDELING VAN DE KLACHT VAN MEVROUW C.	8
CONCLUSIE	9
DEEL II: ONDERZOEK NAAR DE WERKWIJZE VAN DE SVB EN TOESLAGEN	10
AANLEIDING	10
DE WERKWIJZE VAN DE SVB EN TOESLAGEN.....	10
BEOORDELING VAN DE WERKWIJZE VAN DE SVB.....	14
CONCLUSIE	14
BEOORDELING VAN DE WERKWIJZE VAN TOESLAGEN	15
CONCLUSIE.....	16

LEESWIJZER

Dit rapport bestaat uit twee delen. Deze delen kunt u los van elkaar lezen.

In deel I wordt de klacht van mevrouw C. over de behandelingswijze van het onderzoek naar de rechtmatigheid van haar kindgebonden budget en de reactie van de Belastingdienst/Toeslagen daarop (hierna: Toeslagen) beschreven. Aan het eind van deel I beoordeelt de ombudsman of hij de handelwijze van Toeslagen behoorlijk vindt.

Deel II gaat in op de wijze waarop de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) en Toeslagen te werk zijn gegaan ten aanzien van de gehele groep van 3.745 toeslaggerechtigden. Hun kindgebonden budget werd gedurende drie tot zes maanden stopgezet. De Nationale ombudsman heeft onderzocht waarom en hoe de SVB risico-signalen heeft afgegeven aan Toeslagen. Daarnaast heeft hij onderzocht of het stopzetten van het kindgebonden budget wel redelijk was. Heeft Toeslagen hierbij voldoende rekening gehouden met de belangen van de toeslaggerechtigden?

DEEL I: ONDERZOEK NAAR DE KLACHT VAN MEVROUW C. OVER TOESLAGEN

SAMENVATTING

De SVB onderzoekt of een groep personen die bij Toeslagen geregistreerd stonden als alleenstaande ouder, ook als zodanig bij de SVB geregistreerd stonden. De SVB geeft vervolgens een signaal af aan Toeslagen, dat deze groep volgens de registratie van de SVB mogelijk een partner buiten Nederland had. In dat geval zou er sprake kunnen zijn van een onrechtmatig toegekend kindgebonden budget en/of een alleenstaande ouderkop (ALO-kop)¹. Toeslagen onderzoekt het signaal van de SVB en sluit een groot deel van de groep op voorhand uit van nader onderzoek.

Van de groep die overblijft, zet Toeslagen het kindgebonden budget per 1 april 2015 stop gezien het grote risico op terugvorderingen, ook bij in het buitenland verblijvende personen.

Maar het werkproces is nog niet volledig uitgewerkt en de brieven aan burgers zijn nog niet gemaakt. Pas zes weken na het stopzetten van het kindgebonden budget ontvangt mevrouw C. een antwoordformulier. Dat formulier vult zij in en stuurt zij terug naar Toeslagen. Vervolgens duurt het nog vijf maanden voordat Toeslagen, uiteindelijk na tussenkomst van de Nationale ombudsman, het kindgebonden budget ook met terugwerkende kracht weer aan mevrouw C. uitbetaalt.

¹ Een alleenstaande ouder van twee minderjarige kinderen met een minimuminkomen had in 2015 recht op een kindgebonden budget van € 406 euro per maand. In dit bedrag is een 'alleenstaande ouderkop' inbegrepen van € 254 per maand.

WAT IS DE KLACHT?

Mevrouw C. klaagt erover dat de Belastingdienst/Toeslagen het onderzoek naar de rechtmatigheid van haar kindgebonden budget onvoldoende voortvarend heeft uitgevoerd en hierbij onvoldoende rekening heeft gehouden met haar financiële belangen.

WAT GAAT ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Mevrouw C. ontvangt kindgebonden budget van Toeslagen. Zij vormt een éénoudergezin. Op 14 maart 2015 ontvangt zij een brief van Toeslagen. Daarin staat dat Toeslagen de uitbetaling van haar kindgebonden budget voorlopig stopt, omdat uit gegevens van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) blijkt dat zij een partner heeft. Over haar eventuele toeslagpartner zijn bij Toeslagen onvoldoende gegevens bekend, waardoor mogelijk het berekende voorschot kindgebonden budget niet juist is. In de brief staat vermeld dat zij een nieuwe voorschotbeschikking zal krijgen en voor 1 mei een brief zal ontvangen, waarmee zij de gegevens over haar partner moet doorgeven. Ook schrijft Toeslagen in die brief dat zij binnenkort een brief met acceptgiro ontvangt en een brief over een betalingsregeling, maar dat zij voorlopig nog niet hoeft terug te betalen. Toeslagen heeft niet kunnen voorkomen dat deze brieven verstuurd werden. Zij belt daarop naar Toeslagen en vertelt dat zij geen partner heeft. Zij krijgt te horen dat zij de voor 1 mei 2015 te ontvangen brief moet afwachten. Zij kan dan in reactie op de brief aangeven dat zij geen partner heeft.

Mevrouw C. neemt daarop contact op met de SVB. De SVB vertelt mevrouw C. dat zij wel degelijk als éénoudergezin bij haar te boek staat. Ook vertelt de medewerker dat de SVB niet heeft doorgegeven dat zij een partner heeft. De medewerker van de SVB spreekt met mevrouw C. af dit uit te zoeken en haar daarover later terug te bellen. Een andere medewerker van de SVB belt mevrouw C. twee dagen later terug. Die vertelt dat er sprake is van een groot probleem en dat het bij veel mensen is gebeurd. Mevrouw C. vraagt zich af hoe dit nu op te lossen is. De medewerker van de SVB heeft die oplossing niet voor haar.

Op 17 maart 2015 ontvangt mevrouw C. het verzoek van Toeslagen om 1.092,00 euro terug te betalen. Zij krijgt die dag ook een acceptgiro voor dat bedrag, maar zoals Toeslagen al in de brief van 14 maart schreef, zijn deze brieven ten onrechte verstuurd. Mevrouw C. belt opnieuw naar Toeslagen en vraagt of zij haar gegevens kunnen veranderen, aangezien haar huishouden bij de SVB als éénoudergezin bekend staat. Zij hoort van Toeslagen dat zij tot 1 mei moet wachten, maar wel een klacht kan indienen over de gang van zaken. Dat doet mevrouw C.

WAT IS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Op 20 maart 2015 stuurt mevrouw C. een klachtbrief aan Toeslagen. Zij schrijft dat zij contact heeft opgenomen met de SVB en dat zij daar te horen heeft gekregen dat zij als éénoudergezin geregistreerd staat. Ook schrijft zij dat ze door het gemis van de toeslagen in financiële problemen komt. Mevrouw C. is de maand ervoor haar baan kwijtgeraakt, waardoor zij in salaris fors achteruit is gegaan. "Ik verzoek u dan ook vriendelijk doch dringend om deze beschikking met spoed terug te draaien en niet af te wachten tot 1 mei. U schreef dat ik voor 1 mei 2015 een brief met formulieren zou ontvangen waarin ik de gegevens zou moeten doorgeven van "m'n partner" die ik niet heb! Voordat alles dan geregeld zou zijn mis ik dus in maart/april/mei m'n toeslagen. Dat zal dan wel met terugwerkende kracht worden uitbetaald, maar ik kan dat geld zolang echt niet missen."

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

Op 1 mei 2015 belt een klachtbehandelaar van Toeslagen met mevrouw C. Die vertelt haar dat zij één van de komende dagen een formulier zal ontvangen, waarop zij kan aangeven dat zij geen partner heeft. De klachtbehandelaar vraagt mevrouw C. om dit zo snel mogelijk in te vullen, zodat ze hiermee meteen aan de slag kunnen.

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

Op 4 mei 2015 ontvangt mevrouw C. de brief met het formulier waarop zij moet invullen dat zij geen partner heeft. Het is voor haar niet duidelijk wat zij moet invullen. Op het antwoordformulier staan namelijk verschillende mogelijkheden. Zij belt met Toeslagen. Een medewerker hoort haar situatie aan en raadt haar aan om "geen van bovenstaande situaties is van mij op toepassing" in te vullen, dan zal het zeker goed komen. Het antwoordformulier verstuurt zij op 7 mei 2015 naar Toeslagen.

Mevrouw C. betwijfelt of Toeslagen er direct mee aan de slag gaat. In de brief die zij op 4 mei krijgt, staat immers dat de bewijsstukken voor 1 juni aangeleverd moeten worden. Mevrouw C. vraagt zich af of ze ook werkelijk eerder geholpen wordt; op haar klacht ontving zij ook pas na vijf weken een reactie en toen was het antwoord hetzelfde als dat wat ze al eerder te horen had gekregen.

Op 12 juni 2015 neemt mevrouw C. opnieuw telefonisch contact op met Toeslagen. Zij wil graag weten wat de stand van zaken is. Een medewerker deelt haar mee dat een antwoord 8 tot 13 weken duurt; Toeslagen is er nog niet mee bezig. Mevrouw C. smeekt Toeslagen om met de behandeling te beginnen, gezien haar moeilijke financiële situatie. Daarnaast vertelt zij dat één van haar kinderen al 2,5 jaar ziek is. In juni 2015 moet het kind een dure therapie ondergaan, waarvoor mevrouw C. een eigen bijdrage moet betalen. Vanuit Toeslagen krijgt ze als enige bevestiging, dat zij eind augustus wel een

antwoord zal hebben. Ook wordt zij 'gerustgesteld'; meestal duurt het geen 13 weken, dus dan heeft mevrouw C. eind juli wel een antwoord.

In juli 2015 zoekt mevrouw C. opnieuw contact. Zij krijgt dezelfde reactie als bij het laatste telefoontje; uiterlijk eind augustus krijgt zij een antwoord op de ingestuurde informatie. Op 7 augustus belt mevrouw C. nogmaals. Opnieuw krijgt zij de boodschap dat zij moet afwachten.

Op 25 augustus 2015 is er nog niets in de situatie veranderd. Mevrouw C. neemt daarom weer contact op met Toeslagen. De medewerker vertelt haar dat haar papieren nooit zijn aangekomen en dat het slim zou zijn om in het vervolg altijd na twee tot drie weken te bellen of alles is aangekomen. Mevrouw C. vraagt wat ze nu moet doen. De medewerker vraagt haar de papieren opnieuw te versturen. Maar mevrouw C. heeft die papieren niet meer. Ze heeft de stukken immers aan Toeslagen verstuurd. Ook is bij geen van de voorgaande contacten door Toeslagen ooit verteld dat iets niet is aangekomen. Mevrouw C. meldt dat ze inmiddels al een half jaar geen kindgebonden budget ontvangt en dat zij niet van plan is om opnieuw drie maanden te wachten als ze het formulier opnieuw in zou sturen. De medewerker belooft navraag te doen. Mevrouw C. zal dan binnen vijf werkdagen horen of ze alles opnieuw moet invullen en moet opsturen of dat het terug gevonden is. Zij wordt later teruggebeld dat de stukken toch gevonden zijn. Op haar vraag wanneer het formulier wordt verwerkt, krijgt zij de reactie 'dat dit nog wel even kan duren'.

Mevrouw C. komt in financiële problemen. Zij schrijft de Nationale ombudsman: "Ik heb nu dus zes maanden geen kindgebonden budget meer ontvangen en aangezien dit erg dure maanden zijn in verband met school en sport vind ik het steeds moeilijker om alles rond te krijgen en heb ik die toeslag toch echt nodig."

INTERVENTIE DOOR DE NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman besluit om contact op te nemen met Toeslagen. Zoals wel vaker gebeurt, verzoekt de Nationale ombudsman aan Toeslagen om binnen twee weken tot een oplossing te komen.² Mevrouw C. komt immers in financiële problemen. Op 27 augustus 2015 vraagt de Nationale ombudsman aan Toeslagen om mevrouw C. zo spoedig mogelijk een beslissing te sturen over haar recht op kindgebonden budget. Dat leidt tot een oplossing; mevrouw C. mailt de ombudsman op 31 augustus dat er bericht is gekomen van Toeslagen dat ze het kindgebonden budget weer in werking gaan zetten. Toeslagen moet nog wel een berekening maken van de hoogte van haar kindgebonden budget. Uiteindelijk wordt op 20 oktober 2015 met terugwerkende kracht het kindgebonden budget van de voorafgaande maanden aan mevrouw C. uitbetaald.

² De zogeheten interventiepraktijk.

VERDER ONDERZOEK DOOR DE NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman besluit een nader onderzoek in te stellen naar de klacht van mevrouw C. Hij vraagt Toeslagen om verder op de klacht van mevrouw C. te reageren. Daarnaast betreft hij ook de SVB bij het onderzoek. De Nationale ombudsman stelt Toeslagen en de SVB enkele vragen.

DE REACTIES OP DE KLACHT VAN MEVROUW C.

De SVB en Toeslagen hebben als volgt gereageerd op de klacht.

De reactie van de SVB

De SVB laat weten dat de gezinssituatie van mevrouw C. niet juist bij de SVB geregistreerd stond. Het ging om een registratiefout; mevrouw C. had aangegeven alleenstaande te zijn. Dit was verkeerd opgenomen in de systemen en is in februari 2015 gecorrigeerd. De aanleiding voor de correctie is niet meer terug te vinden.

De SVB heeft Toeslagen niet geïnformeerd over de correctie. Er vindt geen automatische uitwisseling plaats van dergelijke gegevens. Hierdoor kon Toeslagen bij zijn controle, die naar aanleiding van het risicosignaal van de SVB in gang was gezet, het dossier van mevrouw C. niet uitsluiten van zijn onderzoek.

De gegevensuitwisseling met Toeslagen vond dus plaats op het moment dat de onjuiste gegevens bij de SVB geregistreerd stonden. Vervolgens is de registratie aangepast. Wijzigingen in 'lopende' dossiers worden door de SVB niet doorgegeven aan Toeslagen.

De reactie van Toeslagen

Toeslagen stelt zich op het standpunt dat de klacht van mevrouw C. over het onvoldoende voortvarend uitvoeren van het onderzoek terecht is. Toeslagen heeft het formulier op 7 mei 2015 retour ontvangen. Dat het door haar ingevulde antwoordformulier zo laat is afgehandeld, is hoogstwaarschijnlijk te wijten aan een verkeerde classificatie van het formulier, waardoor het aanvankelijk niet in behandeling werd genomen. Dit is pas geconstateerd nadat de Nationale ombudsman op 27 augustus 2016 contact met Toeslagen opnam. Gedurende de periode van 7 mei 2016 tot en met 27 augustus 2016 is het antwoordformulier onopgemerkt en onbehandeld is gebleven.

De antwoordformulieren moesten naar een apart postbusnummer worden gestuurd en werden niet direct geregistreerd in het digitale archiefsysteem. Hierdoor kon één van de medewerkers het formulier niet terugvinden.

Dat het antwoordformulier aan mevrouw C. werd toegestuurd nadat haar toeslag al was stopgezet, heeft de afhandeling ook niet bespoedigd. Ook wat dat betreft vindt Toeslagen de klacht gegrond. Mevrouw C. klaagt er ook terecht over dat zij het geruime tijd zonder haar kindgebonden budget heeft moeten doen, doordat de toeslag met vertraging werd hersteld. Toeslagen betreurt dat zeer. Tot slot stelt Toeslagen dat het beter was geweest als de klachtbehandelaar het dossier was blijven volgen, zoals dat in het kader van 'nazorg' gebruikelijk is. Dat dat niet is gebeurd, betreurt Toeslagen ook.

BEOORDELING VAN DE KLACHT VAN MEVROUW C.

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. Dat betekent ook dat de overheid in redelijkheid moet beslissen of een burger informatie enkel via een voorgeschreven formulier kan aanleveren of dat er ook andere oplossingen mogelijk zijn.

Vanwege een vermeende partner in het buitenland, zendt de SVB een signaal naar Toeslagen. Toeslagen stopt per 1 april 2015 met de uitbetaling van het kindgebonden budget aan mevrouw C. Vlak daarna neemt zij contact op met de SVB en wordt duidelijk dat zij daar als éénoudergezin bekend staat. Ondanks die informatie kan Toeslagen de uitbetaling van het kindgebonden budget pas hervatten als zij het formulier dat zij ruim anderhalve maand later zal ontvangen, terugstuurt. Maar ook na het opsturen van het formulier, komt Toeslagen niet in beweging. Mevrouw C. doet verschillende pogingen om haar formulier behandeld te krijgen. Toch blijft het formulier 'onopgemerkt' en onbehandeld. Pas als de Nationale ombudsman contact opneemt met Toeslagen wordt het kindgebonden budget, met terugwerkende kracht, op 20 oktober 2015 weer aan mevrouw C. uitbetaald.

De Nationale ombudsman kan begrijpen dat Toeslagen heeft willen voorkomen dat burgers ten onrechte toeslagen ontvangen en dat gedurende een onderzoek toeslagen stopgezet kunnen worden. Ook is te begrijpen dat het ontwikkelen van het uitvoeringsproces tijd kost. Maar in dit geval was het kindgebonden budget al stopgezet, terwijl Toeslagen het uitvoeringsproces nog niet had ontwikkeld. De burger die niets verkeerd heeft gedaan zit dan in een vacuüm. Hij moet wachten op een formulier dat hij pas later kan terugsturen. In de tussentijd kan hij niet bewijzen dat de registratie niet klopt en ontvangt hij het kindgebonden budget niet, waardoor financiële problemen kunnen ontstaan. De Nationale ombudsman vraagt zich af welke informatie Toeslagen in dit geval nodig had, die het rechtvaardigt dat mevrouw C. dat enkel kon doorgeven met behulp van het voorgeschreven formulier. Toeslagen had mevrouw C. de mogelijkheid moeten bieden om op een andere wijze kenbaar te maken dat zij geen partner in het buitenland had, zodat deze fout snel hersteld had kunnen worden. Overigens had de SVB hierin ook een rol kunnen spelen; de onjuiste registratie kwam immers bij de SVB vandaan kwam en was al in februari 2015 gecorrigeerd. De juiste informatie was dus toen al bekend bij de SVB.

Daarnaast heeft mevrouw C. in de periode van maart 2015 tot en met augustus 2015 regelmatig contact opgenomen met Toeslagen. Toeslagen kwam echter al die tijd niet in actie. Niemand nam de verantwoordelijkheid om de zaak echt voor haar uit te zoeken. Dat duidt erop dat Toeslagen onvoldoende naar mevrouw C. heeft geluisterd, haar

(financiële) belang niet voldoende heeft onderkend en ten onrechte niet naar een oplossing heeft gezocht.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van Toeslagen is in strijd met het vereiste van goede organisatie en is daarom niet behoorlijk.

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

DEEL II: ONDERZOEK NAAR DE WERKWIJZE VAN DE SVB EN TOESLAGEN

Naast het onderzoek naar de klacht van mevrouw C. (deel I) heeft de Nationale ombudsman uit eigen beweging onderzoek gedaan naar de algemene werkwijze van de SVB en Toeslagen in deze kwestie. Hebben deze instanties in hun werkprocessen voldoende rekening gehouden met de belangen van de betrokken burgers?

Bij de SVB richt het onderzoek zich op de vraag hoe de SVB heeft bepaald dat er sprake was van mogelijke fraude en hoe de SVB deze risicosignalen heeft aangeleverd bij Toeslagen.

Bij Toeslagen staat de vraag centraal of Toeslagen tijdens het onderzoek naar de rechtmatigheid proportionele maatregelen heeft genomen door het lopende kindgebondenbudget voor een groot aantal personen tegelijk stop te zetten.

AANLEIDING

Toeslagen ontving in oktober 2014 een signaal van de SVB dat een groep van 7.765 toeslaggerechtigden mogelijk een partner had in het buitenland en daardoor mogelijk een te hoog kindgebonden budget van Toeslagen ontving.³ Toeslagen maakte een selectie uit deze groep en zette in maart 2015 de uitbetaling van het gehele kindgebonden budget stop bij 3.745 personen. Op dat moment had Toeslagen het rechtmatigheidsonderzoek nog niet afgerond. Toeslagen wilde nog informatie opvragen bij de betrokkenen maar de brief en het antwoordformulier kon Toeslagen pas op 1 mei 2015 verzenden. Daarna moest Toeslagen de aangeleverde informatie nog beoordelen en na goedkeuring de betaling weer opstarten. In de zomer van 2015 ontving de ombudsman enkele klachten van personen die in financiële problemen kwamen door de stopzetting van de toeslag en de lange duur van het rechtmatigheidsonderzoek.

DE WERKWIJZE VAN DE SVB EN TOESLAGEN

SVB en Toeslagen hebben aan de ombudsman de volgende informatie verstrekt.

De aanlevering van de eerste groep risicosignalen door de SVB

In 2014 heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de SVB opdracht gegeven om te onderzoeken of bij de SVB partners bekend waren van de personen die bij Toeslagen geregistreerd stonden als alleenstaande ouder. Mogelijk was in deze gevallen sprake van een onrechtmatig toegekend kindgebonden budget en/of een alleenstaande ouder-kop. De SVB heeft de gegevens van Toeslagen over deze

³ Deze personen hadden mogelijk geen recht op de 'alleenstaande ouderkop'. De ALO-kop is een verhoging van het kindgebonden budget ter compensatie van de per 1 januari 2015 vervallen éénoudertoeslag in onder andere de Participatiewet. Een alleenstaande ouder van twee minderjarige kinderen met een minimuminkomen had in 2015 recht op een kindgebonden budget van € 406 euro per maand. In dit bedrag is een 'alleenstaande ouderkop' inbegrepen van € 254 per maand.

alleenstaande ouders vervolgens getoetst aan de bij de SVB geregistreerde relatie- en partnergegevens. Wanneer er bij de Belastingdienst/Toeslagen geen partner bekend was en bij de SVB wél (dat wil zeggen een vermelding van een huwelijk, een geregistreerd partnerschap en/of een partner), kwam deze persoon in de selectie terecht. Gegevens omtrent een huwelijksdatum - die een belangrijke indicatie kunnen zijn voor het moment van ontstaan van het toeslagpartnerschap - kon de SVB niet aan Toeslagen verstrekken omdat de SVB niet over het huwelijksgegevens beschikte (dit valt niet onder de uitvoering van de Algemene kinderbijslagwet). Uiteindelijk heeft dit onderzoek een (eerste) 'query-bestand' van 7.765 personen opgeleverd. In oktober 2014 heeft de SVB de burgerservicenummers van deze 7.765 personen op eigen initiatief doorgegeven aan Toeslagen. In dit bestand is uitgegaan van de situatie tot oktober 2014.

De SVB benadrukt dat zij deze informatie heeft doorgegeven als 'risicosignaal'. Zij kon geen uitspraak doen over de rechtmatigheid van het kindgebonden budget, omdat de partnerbegrippen binnen de regelingen van het kindgebonden budget (Toeslagen) en de kinderbijslag (SVB) van elkaar verschillen. Toeslagen moest daarom zelf nader onderzoek doen alvorens zij kon vaststellen of er werkelijk sprake was van een toeslagpartner in de zin van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

De verwerking van de eerste risicosignalen door Toeslagen

In oktober 2014 ontving Toeslagen van de SVB het bestand van 7.765 burgerservicenummers. Dit risicosignaal duidde op een mogelijke toeslagpartner, met wie door Toeslagen bij het berekenen van het voorschot kindgebonden budget geen rekening was gehouden.

Omdat er twijfel bestond over de rechtmatigheid van het kindgebonden budget heeft Toeslagen 3.745 personen geselecteerd en - op grond van rechtshandhavingsoverwegingen - hun kindgebonden budget stopgezet. Toeslagen beoogde hiermee te voorkomen dat het kindgebonden budget onrechtmatig werd uitgekeerd, hetgeen volgens Toeslagen zowel maatschappelijk als in de politiek als onwenselijk wordt gezien. Bovendien wilde Toeslagen, ook in het belang van de toeslaggerechtigden, latere terugvorderingen zoveel mogelijk voorkomen of in ieder geval beperken. Tot slot probeerde Toeslagen met deze stap problemen te vermijden die zich kunnen voordoen bij het terugvorderen van toeslagen van toeslaggerechtigden die in het buitenland wonen.

Toeslagen is zich er van bewust dat burgers, zoals mevrouw C., die uiteindelijk achteraf geen toeslagpartner bleken te hebben en van wie de toeslag ten onrechte is stopgezet, van de maatregelen hinder hebben ondervonden. Toeslagen betreurt dit.

Toeslagen licht verder toe dat het risicosignaal dat de SVB afgaf in eerste instantie niet op de juiste plek binnen Toeslagen terecht is gekomen en dat daardoor vertraging is ontstaan. Vervolgens moest er, voordat er concrete actie ondernomen kon worden, een analyse plaatsvinden op welk aantal toeslaggerechtigden het risicosignaal daadwerkelijk betrekking had. Na deze beoordeling zijn er 3.745 gevallen overgebleven. Voor deze categorie moest Toeslagen een nieuw uitvoeringsproces ontwikkelen. Ook dat kostte tijd.

Daarnaast had Toeslagen reeds drie maanden toeslag uitgekeerd in de desbetreffende gevallen. Om de risico's van verder oplopende terugvorderingen te voorkomen, heeft Toeslagen besloten de toeslag stop te zetten, ook al was op dat moment het antwoordformulier nog niet beschikbaar.

Toeslagen legt uit dat er ook iets anders heeft meegespeeld bij de beslissing om de uitbetaling van de termijn over april (dus de betaling in maart) stop te zetten. Het bedrag aan kindgebonden budget mét alleenstaande ouder-kop (ALO-kop) op basis van een alleenstaande-ouder-situatie was over de eerste drie maanden min of meer gelijk aan de toeslag zónder ALO-kop voor een meerpersoonshuishouden voor een heel jaar. Mocht blijken dat sprake was van een toeslagpartner en dus van een meerpersoonshuishouden, dan had de toeslaggerechtigde in die eerste drie maanden zijn jaarrecht aan kindgebonden budget al ontvangen. Vanaf de maand april ontstond dus het risico dat er teveel kindgebonden budget zou worden uitbetaald en teruggevorderd moest worden. Toeslagen heeft niet de mogelijkheid om alleen de ALO-kop stop te zetten en zette daarom het volledige kindgebonden budget stop.

Toeslagen is zich ervan bewust dat belanghebbenden er last van hebben gehad dat eerst de toeslagen zijn stopgezet en dat zij vervolgens geruime tijd moesten wachten op het antwoordformulier. Anderzijds is Toeslagen van mening dat de stopzetting wel een legitiem doel diende. Volgens Toeslagen kan deze situatie zich inmiddels niet meer voordoen, omdat het proces beter is ingericht.

De toezending en verwerking van de antwoordformulieren

Begin mei 2015 heeft Toeslagen aan 3.714 toeslaggerechtigden een antwoordformulier toegezonden.⁴ Van deze 3.714 verzonden formulieren heeft Toeslagen er 3.106 ingevuld terugontvangen. De overige 608 toeslaggerechtigden hebben niet gereageerd.

Van de 3.714 aangeschreven toeslaggerechtigden is uiteindelijk in 2.807 gevallen het kindgebonden budget weer gestart en nabetaald. De beslissing om de uitbetaling te herstarten is gebaseerd op de informatie in antwoordformulieren en op andere bronnen die Toeslagen gebruikt voor toezichtactiviteiten.

Naar schatting van de ombudsman hebben deze 2.807 personen gemiddeld pas na drie tot zes maanden hun kindgebonden budget nabetaald gekregen.

De aanlevering en verwerking van latere risicosignalen door SVB en Toeslagen

In de periode november 2014 tot en met juni 2015 heeft de SVB een tweede groep van 1.100 risicosignalen geselecteerd die volgens de SVB een partner hadden. Toeslagen heeft hieruit 787 toeslaggerechtigden geselecteerd waarvan (bij Toeslagen) geen toeslagpartner bekend was.

⁴ Dit aantal lag iets lager dan de oorspronkelijke 3.745 gevallen omdat Toeslagen over een aantal personen inmiddels aanvullende partnergegevens had ontvangen.

Aan deze groep toeslaggerechtigden heeft Toeslagen op 14 april 2016 eerst een aankondigingsbrief gestuurd met een antwoordformulier. Na een evaluatie van de ervaringen met de eerste groep is de reactietermijn voor de toeslaggerechtigden van vier naar zes weken verlengd. Indien het antwoordformulier niet tijdig werd teruggestuurd, stuurde Toeslagen aan de toeslaggerechtigden eerst nog een herinnering. Pas als daarop niet werd gereageerd, zette Toeslagen de toeslag uiteindelijk stop.

Een belangrijke overweging van Toeslagen voor deze andere aanpak was dat het alleen mogelijk is om de betaling van het kindgebonden budget in zijn geheel stop te zetten en niet alleen het deel van de ALO-kop. De toeslaggerechtigden hebben deze toeslag vaak nodig om te voorzien in hun levensonderhoud. Daarnaast is in een groot aantal gevallen gebleken dat mensen wel degelijk recht hadden op de ALO-kop. Toeslagen vindt het onwenselijk als een grotere groep toeslaggerechtigden direct negatieve gevolgen ondervindt door stopzetting van hun toeslag vanwege een fraudeverdenking jegens uiteindelijk slechts een kleine groep.

Vanaf 15 juni 2015 levert de SVB de risicosignalen aan Toeslagen niet meer aan met een afzonderlijk query-bestand maar door middel van een zogenaamde 'verwantschapsquery'. Als gevolg van de aansluiting op het Register Niet Ingezetenen (RNI) beschikt de SVB over meer gegevens van de partner in het buitenland, hij stelt de partnersituatie vast en kent de partner ook een burgerservicenummer toe.

De SVB geeft deze partnergegevens direct door aan Toeslagen via een beveiligd koppelingssysteem RINIS.⁵ Die gegevens worden vervolgens verwerkt in het Toeslagen-verstrekkingen-systeem van Toeslagen. Het risicosignaal wordt beoordeeld door belastingdienstmedewerkers die expert zijn op het gebied van het interne gegevensbestand van de Belastingdienst (BVR) waarin onder meer de gegevens van de Basisregistratie Persoonsgegevens zijn opgenomen. De toeslag wordt gecorrigeerd als het risicosignaal van de SVB daartoe aanleiding geeft. Op die manier zullen alleen de toeslaggerechtigden die wel een toeslagpartner hebben maar die niet hebben opgegeven met de stopzetting van hun toeslag worden geconfronteerd, aldus Toeslagen.

⁵ RINIS is een knooppunt voor het elektronisch uitwisselen van gegevens in het publieke domein. De naam is een afkorting van Routerings Instituut (inter)Nationale InformatieStromen.

BEOORDELING VAN DE WERKWIJZE VAN DE SVB

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid ervoor 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. Als een overheidsinstantie signaleert dat een andere overheidsinstantie (mogelijk) onjuiste gegevens hanteert, behoort deze de ander uit eigen beweging hierop te wijzen.

De SVB heeft in oktober 2014 op eigen initiatief de burgerservicenummers van 7.765 personen aan Toeslagen toegestuurd. De SVB heeft Toeslagen erop geattendeerd dat deze personen mogelijk wél een partner hadden en ten onrechte een kindgebonden budget met alleenstaande ouderkop ontvingen.

Door dit risicosignaal af te geven heeft de SVB juist gehandeld. Zij heeft zij ertoe bijgedragen dat Toeslagen de juistheid van de geregistreerde partnersituatie én de rechtmatigheid van de toegekende alleenstaande ouderkop nog eens kritisch tegen het licht heeft gehouden. De SVB heeft hierbij terecht de nuancering aangegeven dat de partnerbegrippen binnen de regelingen van de SVB en Toeslagen verschillen en dat daarom nadere beoordeling door Toeslagen nodig was.

CONCLUSIE

De werkwijze van de SVB in deze kwestie is behoorlijk.

BEOORDELING VAN DE WERKWIJZE VAN TOESLAGEN

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid - om haar doel te bereiken - een middel kiest dat niet onnodig zwaar ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Dit betekent onder andere dat de overheid – als zij de rechtmatigheid van een toegekende toeslag of uitkering wil onderzoeken en de betaling hiervan wil stopzetten – een zorgvuldige afweging moet maken tussen de ernst van het signaal, de duur van het onderzoek en de financiële belangen van de overheid enerzijds en de financiële en maatschappelijke gevolgen van deze stopzetting voor de rechthebbenden anderzijds.

Toeslagen heeft per 1 april 2015 de betaling van het kindgebonden budget van 3.745 personen stopgezet. Rond 1 mei 2015 heeft Toeslagen de antwoordformulieren aan deze personen toegezonden en in de maanden erna heeft Toeslagen het kindgebonden budget van 2.807 rechthebbenden hersteld en nabetaald. Met andere woorden: 75% van de 3.745 stopgezette toeslagen is ten onrechte stopgezet. De personen uit deze laatste groep hebben drie tot zes maanden (en soms langer) moeten rondkomen van een inkomen dat honderden euro's onder het minimum lag. Deze groep is financieel hard geraakt door de generieke beslissing tot stopzetting.

Toeslagen heeft in deze kwestie geen zorgvuldige individuele afweging gemaakt. De risicosignalen van de SVB vormden terecht aanleiding voor nader onderzoek door Toeslagen, maar waren op zichzelf onvoldoende reden om het kindgebonden budget van alle personen uit deze groep stop te zetten. Het hoge percentage rechtmatigheid (75%) vormt hiervoor een belangrijke indicatie. Ook Toeslagen is achteraf tot dit inzicht is gekomen. Dit blijkt uit het feit dat hij de werkwijze bij de tweede groep risicosignalen heeft aangepast (stopzetting toeslag pas als betrokkene niet reageert op twee informatieverzoeken).

Het argument van Toeslagen dat het hier ging om een groot financieel belang (kindgebonden budget mét ALO-kop) houdt geen stand: het financieel belang van de rechthebbenden – veelal éénuoudergezinnen met een inkomen op of iets boven het minimum - was ook groot. De stopzetting van de lopende toeslag heeft de betrokken gezinnen financieel hard getroffen. Deze financiële kwetsbaarheid van de rechthebbenden speelde in de argumentatie en aanpak van Toeslagen ten onrechte nauwelijks een rol. Het financieel belang van de overheid en de wens van Toeslagen om fraude en onrechtmatigheid te bestrijden heeft in deze kwestie onevenredig zwaar gewogen.

Als Toeslagen twijfelt aan de rechtmatigheid van een lopende toeslag en overweegt om al tijdens het rechtmatigheidsonderzoek de uitbetaling van de lopende toeslag of uitkering (voorlopig) te stoppen, behoort zij de wederzijdse belangen zorgvuldig af te wegen. Belanghebbende burgers mogen in zo'n situatie van Toeslagen verwachten dat deze:

- de lopende toeslag of uitkering alleen stopzet:
 - als er in hun individuele geval serieuze en concrete aanleiding is om aan de juistheid van essentiële gegevens en aan de rechtmatigheid te twijfelen;
 - indien de belanghebbende onvoldoende medewerking verleent en/of informatie verstrekt.
- het rechtmatigheidsonderzoek met grote voortvarendheid uitvoert en de lopende toeslag zo kort mogelijk opschort. Toeslagen dient hierbij mee te wegen dat de financiële problemen voor de betrokkenen groter worden naarmate het onderzoek langer duurt.
- betrokkenen zo tijdig en volledig mogelijk informeert over de aanleiding van de stopzetting, de verwachte duur en de uitkomsten van het onderzoek.

CONCLUSIE

Toeslagen heeft door de stopzetting van het kindgebonden budget van de eerste groep van 3.745 toeslaggerechtigden onvoldoende rekening gehouden met hun financiële belangen. De toegepaste werkwijze voldoet niet aan het evenredigheidsvereiste en is daarom niet behoorlijk. Met instemming heeft de Nationale ombudsman ervan kennis genomen dat Toeslagen haar werkwijze inmiddels heeft aangepast en de beslissing tot (voorlopige) stopzetting nu zorgvuldig overweegt.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen