



Rapport

Rapport betreffende een klacht over de minister van Financiën uit Den Haag.

Datum: 29 augustus 2011

Rapportnummer: 2011/262

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het Ministerie van Financiën haar schadeclaim heeft afgewezen. Zij begrijpt dit vooral niet omdat de Belastingdienst haar huurtoeslag 2006 en 2007 lange tijd verkeerd heeft behandeld, en haar bezwaarschriften te laat of niet heeft beantwoord en haar klacht hierover van 12 juni 2008 nog steeds niet heeft beantwoord.

Feiten

Huurtoeslag 2006

1. Verzoekster, alleenstaande moeder van twee minderjarige kinderen, had op 13 december 2005 huurtoeslag aangevraagd voor 2006. Op basis daarvan kreeg zij met dagtekening 27 juni 2006 een voorschotbeschikking ad € 2.012. Om onbekende redenen werd deze op 30 juni 2006 herzien en verlaagd tot € 1.620 en op 30 juli 2006 voor de tweede keer herzien tot € 1.787. Er was geen rekening gehouden met haar inwonende kinderen. Op 11 april 2008 werd de huurtoeslag 2006 definitief vastgesteld tot € 655. Ook daarbij was geen rekening gehouden met de kinderen. Tevens was door een registratiefout bij de gemeente de opvolgende bewoner van het adres onjuist als toeslagbetrokkene bij verzoekster meegerekend. Ten gevolg daarvan vorderde de Belastingdienst van verzoekster € 1.132.

2. Op 15 mei 2008 genereerde het toelagensysteem een nieuwe beschikking. Dit was een herhaling van de definitieve toekenning (en de terugvordering) en werd niet verstuurd. Wel vertelde een medewerker van de BelastingTelefoon verzoekster op 29 april 2008 over het bestaan van deze 'systeem'-beschikking. Omdat zij de beschikking niet ontving, vroeg verzoekster deze dienst op 12 juni 2008 om een kopie. Die werd beloofd. Dezelfde dag schreef verzoekster een bezwaarschrift tegen de definitieve berekening huurtoeslag 2006 en stuurde via het klachtenformulier een complexe klacht over de gang van zaken. Op 14 juni 2008 herhaalde haar gemachtigde de klacht en het bezwaar in twee afzonderlijke brieven. Tevens verzocht hij om schadeloosstelling voor de door hem in deze kwestie gedane tijdsinvestering. Op 16 juni 2008 verrekende de Belastingdienst € 240 van de lopende huurtoeslag (2008) met de aangevochten vordering en verleende op 25 juni 2008 uitstel van betaling in verband met het ontvangen bezwaarschrift. Op 29 juli 2008 verzocht de Belastingdienst verzoekster om in te stemmen met verlenging van het bezwaartermijn. Verzoekster gaf geen toestemming.

3. Op 5 november 2008 belde de Belastingdienst de gemachtigde over de klacht. Toen werd excuus gemaakt, acties uitgezet en een contactpersoon voor rechtstreeks contact geboden. De Belastingdienst beschouwde de klacht met het telefoongesprek als afgehandeld. De notitie van dat gesprek laat niet zien dat de gemachtigde tevreden was met de telefonische klachtafhandeling noch dat hij daarmee instemde. Op 6 november

2008 nam de Belastingdienst een beslissing en kwam aan het bezwaar van verzoekster geheel tegemoet. Zij had alsnog recht op € 1.983 huurtoeslag 2006. Op 25 november 2008 wees de Belastingdienst het verzoek tot schadevergoeding af. De Belastingdienst stelde de telefoongesprekken en de brieven van de gemachtigde te beschouwen als handelingen die in het normaal maatschappelijk verkeer van burgers gevraagd kunnen worden. De Belastingdienst stuurde op 24 december 2008 de gewijzigde, definitieve toekenning met een nabetaling van € 1.328 en een rentevergoeding van € 103.

Huurtoeslag 2007

4. Via automatische continuering ontving verzoekster op 30 december 2006 de voorschotbeschikking huurtoeslag 2007 van € 1.714. Ook hierbij waren haar kinderen niet meegerekend. Verzoekster verhuisde per 31 januari 2007 en verzocht op dezelfde dag om stopzetting van de huurtoeslag. De Belastingdienst realiseerde dit verzoek op 30 juli 2007. Tot die tijd bleef verzoekster huurtoeslag ontvangen voor een woning die ze niet meer bewoonde. Zij moest vervolgens € 1.300 terugbetalen.

5. In juli 2007 verhuisde verzoekster naar haar huidige woning. Voor deze woning vroeg zij de Belastingdienst om de huurtoeslag 2007 te reactiveren. De Belastingdienst gaf hieraan gehoor met de beschikking van 29 juni 2007 en een huurtoeslag van € 2.237, berekend over het hele jaar en over het oude adres. Op 30 juli 2007 verminderde de Belastingdienst de toekenning tot € 186 en vorderde € 1.300 terug. Verzoeksters gemachtigde vroeg op 6 oktober 2007 om uitleg, uitstel van betaling en om verrekening met de nog toe te kennen huurtoeslag voor haar huidige woning.

6. Op 13 oktober 2007 stuurde de Belastingdienst verzoekster een herinnering en op 16 november 2007 een aanmaning. Hierop reageerde de gemachtigde op 22 november 2007. Opnieuw vroeg hij om uitstel, verrekening en kwijtschelding van alle invorderingskosten. Ook klaagde hij over de lange toekenningsduur van de huurtoeslag 2007 voor het huidige woonadres.

7. Op 30 november 2007 verrekende de Belastingdienst € 973 met de kindertoeslag 2008 en op 4 december 2007 € 327 met de zorgtoeslag 2008. Op 3 december 2007 informeerde de Belastingdienst de gemachtigde erover dat zijn brief van 22 november 2007 als klacht zou worden afgehandeld. Ook verleende de Belastingdienst verzoekster op 11 december 2007 uitstel van betaling in verband met haar bezwaarschrift tegen de terugvordering huurtoeslag 2007.

Op 8 januari 2008 nam de Belastingdienst telefonisch contact op met de gemachtigde over de klacht. De Belastingdienst bood zijn excuus aan en vertelde dat inmiddels correcte beschikkingen voor huurtoeslag 2007 en 2008 onderweg waren. De gemachtigde vond dat de Belastingdienst hiermee voldoende aan de klacht tegemoet kwam. De huurtoeslag 2007 werd op 17 januari 2008 correct toegekend en verzoekster ontving een nabetaling

van € 729. Hierna was er herhaald telefonisch contact (3 maart, 27 maart, 12 juni 2008) over de eerdere verrekening met de kinder- en zorgtoeslag 2008.

Schadevergoeding

8. Op 3 januari 2009 verzocht verzoekster het ministerie van Financiën de afwijzing van haar claim van 25 november 2008 (zie hiervoor onder punt 3) te heroverwegen. De staatssecretaris kwam in zijn brief van 22 juni 2009 niet tegemoet aan haar verzoek en bevestigde de afwijzing. Hij merkte op alleen gehouden te zijn tot het toekennen van een schadevergoeding indien de Belastingdienst zich jegens verzoekster onrechtmatig had gedragen. Van onrechtmatig optreden was naar zijn mening geen sprake. Verder stelde hij dat kosten van juridische bijstand die gemaakt zijn in een klachtprocedure niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Verzoekster klaagde hierover op 18 februari 2010 bij de Nationale ombudsman die op 17 juni 2010 het onderzoek opende.

9. Op 3 september 2010 deed de minister van Financiën (hierna: de minister) verzoekster alsnog een aanbod van € 150 uit coulance. De minister constateerde dat terechte kritiek mogelijk was op onderdelen van de handelwijze van de Belastingdienst. Dit leidde volgens de minister niet tot een ander oordeel over de (on)rechtmatigheid van die handelwijze. Wel was hij van mening dat de gang van zaken het nodige ongemak had veroorzaakt. De samenloop van de bijzondere omstandigheden die zich hadden voorgedaan bij de toekenning van huurtoeslag 2006 en 2007 gaf hem aanleiding aan verzoekster uit coulance alsnog een tegemoetkoming aan te bieden van € 150. Verzoekster vroeg op 23 september 2010 om een hogere vergoeding. Zij wilde een bedrag vergelijkbaar met de wettelijke vergoeding voor kosten gemaakt in de bezwaarprocedure. In zijn brief van 18 februari 2011 gaf de minister aan geen reden te zien om het gedane aanbod te wijzigen. De minister wees erop dat de vergoeding een gebaar was, dat was gemaakt als erkenning voor de frustratie die de gang van zaken bij de toekenning van huurtoeslag 2006 en 2007 heeft veroorzaakt. Daarbij bleef volgens de minister uitdrukkelijk in het midden of al dan niet sprake was van een onrechtmatige daad en of de gestelde schade aannemelijk was gemaakt. Verzoekster aanvaardde met tegenzin het aanbod en tekende voor kwijting.

10. Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman kon de Belastingdienst de brief van de gemachtigde van 22 november 2007 (zie hiervoor onder punt 6) niet traceren, noch de in reactie daarop verzonden berichten (ontvangstbevestiging van klacht en het bericht van uitstel van betaling wegens ingediend bezwaar). Volgens het systeem van de Belastingdienst bestonden deze niet. Verzoekster was in bezit van die brieven en de minister ontving kopieën daarvan tijdens het onderzoek.

Visie verzoekster

11. Volgens verzoekster is haar klacht van 12 juni 2008 niet afgehandeld met het telefoongesprek van 5 november 2008. Toen de problemen aanhielden, nadat de klacht eerder op 8 januari 2008 telefonisch was afgehandeld, konden verzoekster noch haar gemachtigde de klachtbehandelaar bereiken. Ook reageerde deze niet op herhaalde terugbelverzoeken.

Daarnaast vindt zij dat de inspanning van haar gemachtigde en het ongemak, zoals het zoekraken van brieven, het herhaald niet nakomen van terugbelbeloftes, de lange behandelingsduur van verzoeken (tot wijziging, stopzetten en reactiveren van de huurtoeslag), bezwaren en klachten, niet in verhouding staan tot de hoogte van het coulanceaanbod van € 150.

Visie minister

12. In reactie op het onderzoek betreurt de minister dat de brief van de gemachtigde van 22 november 2007 kennelijk in het ongereede is geraakt. Wel werd deze brief als klacht opgepakt en met het telefoongesprek van 8 januari 2008 naar tevredenheid van de gemachtigde afgehandeld. De minister erkent dat het reactiveren van de huurtoeslag 2007 en het behandelen van de klacht en bezwaar (van 12 juni 2008) over huurtoeslag 2006 onvoldoende voortvarend zijn geweest. De minister meent dat de Belastingdienst de klacht over de huurtoeslag 2006 met het telefoongesprek van 5 november 2008 kon beschouwen als afgedaan, nu de gemachtigde bij aanhoudende problemen de klachtbehandelaar zou bellen en dat niet had gedaan.

Een belangrijke oorzaak voor verzoeksters ongenoegen waren volgens de minister de verrekeningen. Nu het bezwaarschrift niet tijdig was ingediend mocht de Belastingdienst verrekenen. Ongelukkig daarbij was dat de Belastingdienst het verzoek tot onderlinge verrekening van toe te kennen en terug te vorderen huurtoeslag 2007 pas onderkende, nadat de terugvordering met kinder- en zorgtoeslag 2008 was verrekend. Ook al had verzoekster uiteindelijk geen financieel nadeel, kon de minister zich voorstellen dat dit een bron van ergernis was.

Bij de behandeling van verzoeksters huurtoeslag 2006 en 2007 is volgens de minister het nodige misgegaan. De minister acht verzoeksters klachten hierover reëel en terecht. Ondanks de inspanningen van de Belastingdienst tot een oplossing, is de situatie voor verzoekster (en haar gemachtigde) zeer onaangenaam geweest. Echter, de minister ziet daarin geen onrechtmatig handelen noch een plicht tot schadevergoeding. Wel ziet de

minister bijzondere omstandigheden om alsnog een coulancebedrag van € 150 aan te bieden als redelijke erkenning voor de frustratie die de gang van zaken heeft veroorzaakt.

Oordeel van de Nationale ombudsman

13. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van overheidsinstanties feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dat betekent ook dat de overheid in haar beoordeling van schadeclaims duidelijk laat zien dat er op zoek is gegaan naar het conflict achter de claim en naar mogelijkheden om dit op een passende manier op te lossen en of weer goed te maken.

14. De minister ontving tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman kopieën van brieven, deels van de Belastingdienst zelf, die volgens de registratie van de Belastingdienst niet bestonden (zie hiervoor punt 10). Het is evident dat op dit punt geen sprake was van adequate administratie.

Ook merkt de Nationale ombudsman op dat verzoeksters brieven bij herhaling onvoldoende voortvarend waren behandeld. Zo duurde het vijf maanden voordat de Belastingdienst op verzoeksters bezwaarschrift tegen de definitieve huurtoeslag 2006 had beslist, vijf maanden voordat haar klacht hierover werd opgepakt, zes maanden voordat haar stopzettingsverzoek van huurtoeslag 2007 werd uitgevoerd en zeven maanden voordat haar verzoek de huurtoeslag 2007 te reactiveren werd gerealiseerd.

Duidelijk is ook dat de Belastingdienst bij de afhandeling van verzoeksters klacht over de huurtoeslag 2006 steken heeft laten vallen. Zonder instemming van verzoekster heeft de Belastingdienst de klacht informeel afgehandeld (zie Achtergrond onder 1 en 2). In een situatie waar, zoals in dit geval, in het voortraject telefonisch contact moeizaam tot stand kwam en sprake is geweest van niet nagekomen terugbelbeloftes, kon de Belastingdienst niet zonder meer ervan uitgaan dat bij uitblijven van telefonisch contact verzoekster impliciet instemde, laat staan tevreden was, met de informele afdoening.

15. Bij de behandeling van het schadevergoedingsverzoek is het goed als een overheidsinstantie oog heeft voor het conflict achter de claim (zie Achtergrond onder 3 en 4). Dat betekent in dit geval dat de Belastingdienst ook oog heeft voor het eigen aandeel in het conflict, ruimhartig erkent als er iets mis is gegaan en dit laat meewegen in de beoordeling van de claim. De Nationale ombudsman mist in de oorspronkelijke reacties op de schadeclaim deze zelfreflectie en bij gevolg de waardering hiervoor. Gezien de bijzondere samenloop van omstandigheden in dit geval (zie punt 14), kan de Nationale ombudsman de Belastingdienst noch de minister volgen in hun motivering om de claim in eerste instantie af te wijzen. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

16. De Nationale ombudsman heeft tijdens het onderzoek met instemming kennis genomen van het aanbod van de minister om uit coulance alsnog een bedrag van € 150 te vergoeden. De minister vond de klachten van verzoekster over de Belastingdienst reëel en haar kritiek op onderdelen terecht. De minister zag haar krenking en vond daarin aanleiding voor een materieel gebaar. Hiermee heeft de minister in tweede instantie laten zien aandacht te hebben voor het conflict achter de claim.

Verzoekster was niet tevreden met de hoogte van het aanbod, maar heeft het uiteindelijk aanvaard en getekend voor kwijting.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Financiën is gegrond, wegens schending van het motiveringsvereiste.

Instemming

Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van het aanbod van de minister om uit coulance € 150 te vergoeden.

Onderzoek

Op 22 februari 2010 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van verzoekster met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Financiën (hierna: de minister). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister, werd een onderzoek ingesteld. Tijdens het onderzoek kregen

verzoekster en de minister gelegenheid om op elkaars antwoorden te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan verzoekster en aan de minister. De reactie van de minister gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen. Verzoekster noch haar gemachtigde reageerden binnen de gestelde termijn.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie.

1. Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 18 februari 2010.
2. Aanvullende stukken van verzoekster ontvangen op 14 april 2010.
4. De reactie van de minister van 6 september 2010.
5. De reactie van verzoekster van 23 september 2010
6. Stukken ontvangen van verzoekster op 23 februari 2011.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:5

"Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van deze titel."

2. Memorie van Toelichting

(Kamerstukken II, 25837, nr. 3, p. 15)

Artikel 9:5

"...Een zorgvuldige klachtbehandeling beoogt een verbetering van het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en van de kwaliteit van de dienstverlening. Is er aan de klacht

naar tevredenheid van de burger tegemoet gekomen, dan is er geen reden meer om de procedure verder te volgen. Daarom is in dit artikel bepaald dat in dat geval de verplichting tot het verder toepassen van de regels van deze afdeling vervalt. Het artikel beoogt daarmee bestuursorganen zoveel mogelijk ruimte te bieden voor een snelle en informele afhandeling van klachten.

Van de verdere procedure kan in ieder stadium worden afgezien wanneer 'naar tevredenheid van de klager' aan diens klacht tegemoet is gekomen. Die tevredenheid behoeft niet op een bepaalde wijze te blijken, maar bij onzekerheid over de vraag of zij aanwezig was, moet het bestuursorgaan kunnen aantonen dat daarvan sprake was. Zij kan niet worden aangenomen louter op grond van het feit dat het bestuur zelf overtuigd was van de adequaatheid of redelijkheid van de eigen reactie op de klacht: het gaat immers om de vraag of de klager tevreden was en niet of hij naar het oordeel van het bestuursorgaan tevreden had behoren te zijn. Teneinde te voorkomen dat verschil van mening hierover eerst veel later blijkt, kan het verstandig zijn dat het bestuursorgaan de klager schriftelijk mededeelt ervan uit te gaan dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld. Indien de klager niet tevreden blijkt over de meer informele afhandeling van zijn klacht, zal deze klacht overeenkomstig dit hoofdstuk verder moeten worden afgehandeld. Een verplichting tot schriftelijke bevestiging door het bestuursorgaan leidt naar ons oordeel evenwel tot onnodige bestuurslasten en is daarom niet opgenomen..."

3. Vijftien spelregels voor behoorlijk omgaan met schadeclaims

(Rapport Nationale ombudsman 2009/135 "Behoorlijk omgaan met schadeclaims)

Spelregel 1 en 2

"Conflictoplossende opstelling

1. De overheid onderzoekt zoveel mogelijk welk conflict er achter een claim schuilgaat, en probeert dat conflict op een passende manier op te lossen.

2. De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is: tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk."

4. Brief van 15 maart 2010 van de minister van Justitie namens het kabinet aan de Tweede Kamer *(in reactie op het rapport van de Nationale ombudsman 2009/135 "Behoorlijk omgaan met schadeclaims")*

"...Het kabinet beschouwt de spelregels als praktische handreiking aan de rijksoverheid voor de omgang met schadeclaims en hecht eraan, daarmee zijn instemming uit te spreken. Het kabinet constateert dat de spelregels zodanig zijn geformuleerd, dat

voldoende ruimte wordt gelaten voor een op bijzondere gevallen toegespitste wijze van behandeling en afweging van belangen en omstandigheden. De omgang met claims vergt immers veelal maatwerk, waarbij standaardoplossingen tekortschieten. Het is goed om daarbij te benadrukken dat de rijksoverheid gebonden is aan het recht, zoals dat voor schadeclaims grotendeels is geregeld in het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, de Algemene wet bestuursrecht en de daarop gegronde jurisprudentie, alsmede in bijzondere wetgeving. De spelregels komen niet in de plaats van - en zijn niet van gelijke orde als - de juridische regels waaraan de overheid en de

wederpartij zijn gebonden. Zoals hiervoor al aangegeven, beschouwt het kabinet de spelregels dan ook als praktische handreiking voor de wijze waarop de overheid omgaat met schadeclaims...

Conflictoplossende opstelling

1. De overheid onderzoekt zoveel mogelijk welk conflict er achter een claim schuilgaat en probeert dat conflict op een passende manier op te lossen.
2. De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van oplossing is; tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk.

Spelregel 1 sluit nauw aan bij een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid, zoals neergelegd in de brief over de Rechtsbijstand (Kamerstukken II 2008/09, 31 753, nr.1). Het kabinet stelt zich ten doel om minder geschillen voor de rechter te laten komen en voldoende oog te hebben voor de belangen die achter een claim schuil gaan. Natuurlijk zijn er talloze claims waarbij geen sprake is van een achterliggend 'conflict' dat moet worden opgelost. Als een burger een vergoeding vraagt van zaakschade die is veroorzaakt door feitelijk optreden van de overheid, gaat het hem niet om een daarachter liggend conflict, maar om de financiële genoegdoening. Maar de overheid moet erop alert zijn of achter een financiële claim een dieperliggend conflict schuilgaat.

Dan moet dat achterliggende conflict onderwerp van aandacht en overleg zijn en niet

- in ieder geval niet in de eerste plaats - de financiële claim.

Spelregel 2 sluit hierbij aan: er is méér dan alleen het betalen van een geldbedrag. Aandacht, een goede communicatie en het aanbieden van excuses kunnen minstens zo belangrijk zijn. In de juridische praktijk wordt grote voorzichtigheid betracht met het aanbieden van excuses. Maar als daadwerkelijk een fout is gemaakt, is er alle reden om daarvoor excuses aan te bieden. Daarnaast komt het voor dat de overheid weliswaar geen fout heeft gemaakt maar door zijn optreden wel schade of ongemak heeft toegebracht aan een burger. In zo'n geval kan het buitengewoon zinnig zijn en van respect jegens de

betrokken burger getuigen, als de overheid laat blijken begrip te hebben voor de positie waarin de burger zich bevindt..."