



Rapport

Rapport

De Belastingdienst/Toeslagen: Hoe definitief is definitief?

Datum: 10 april 2012

Rapportnr.:2012/059

Aanleiding onderzoek

De Nationale ombudsman ontving medio 2011 een aantal klachten waarin de definitieve toekenning (berekening) kinderopvang-/huur-/zorgtoeslag werd gevolgd door een herziening van die toekenning. Reden voor die herziening was dat pas na het moment van definitieve toekenning van de toeslag de definitieve aanslag voor de inkomstenbelasting (ib/pvv) over het betreffende jaar volgde waarbij het inkomen op een hoger bedrag werd vastgesteld dan het inkomen waarvan bij de definitieve toekenning voor de toeslagen werd uitgegaan (correctie op de ingediende aangifte(n)).

Op de definitieve toekenningsbeschikking van de toeslagen staat het volgende vermeld:

"U hebt de toeslag over (...) als voorschot gekregen. Op basis van de nu bekende gegevens heeft de Belastingdienst de toeslag nu definitief berekend."

In de toelichting hierbij staat onder meer:

"U krijgt deze berekening omdat uw definitieve inkomen nu bij ons bekend is. Op basis van dit inkomen hebben wij uw toeslag berekend."

Betrokkenen gaven aan dat zij na kennisname van de definitieve toekenning van de toeslagen geen rekening meer hielden met de mogelijkheid van een herziening. Zij voelden zich door de herziening overvallen en kwamen in voorkomende gevallen in financiële problemen omdat zij met een herziening geen rekening meer hielden na de definitieve toekenning van de toeslagen.

Enkele citaten van een verzoeker:

"...ik vind het toch een vreemde zaak, dat een definitieve beslissing kennelijk toch niet definitief is. Voor mij houdt dat in, dat elke definitieve beslissing in den vervolge geen geruststellende gedachte is, m.a.w. dat de kwestie werkelijk als afgedaan kan worden beschouwd. Mijn vertrouwen in de Belastingdienst is nu wel compleet verdwenen..."

"...Ik ben niet tevreden met het gegeven, dat een 'definitieve beslissing' voor de Belastingdienst niet altijd definitief is. Als er nou sprake was geweest van bedrog of onjuist verstrekte gegevens dan kan ik begrijpen dat er een herziening op de definitieve beslissing volgt. In mijn geval is daar geen sprake van..."

Onderwerp van onderzoek

Werkwijze Belastingdienst

Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich op de (wenselijkheid van) de werkwijze van de Belastingdienst/Toeslagen inhoudende dat in voorkomende gevallen de definitieve toekenning van de toeslagen plaatsvindt voordat de definitieve aanslagregeling ib/pvv is afgerond.

Gegeven die werkwijze richt het onderzoek zich op de vraag wat de burger van de overheid, in dit geval de Belastingdienst, in redelijkheid mag verwachten.

Informatie bij de definitieve toekenning van de toeslagen

Het onderzoek richt zich ook op de informatie die bij de definitieve toekenning van de toeslagen wordt verstrekt over de status van deze beslissing en de mogelijkheid van herziening daarvan.

Werkwijze Belastingdienst/Toeslagen

Bevindingen

Reactie Belastingdienst/Toeslagen

De Belastingdienst/Toeslagen liet weten dat aanvankelijk door de wetgever er voor was gekozen om de toeslagen pas definitief vast te stellen na het afronden van de aanslagregeling ib/pvv. Die werkwijze is vervolgens bewust verlaten. Sinds het toeslagjaar 2006 wordt het inkomen uit de aangifte ib/pvv gebruikt voor het definitief toekennen van de toeslagen. Aan die wetwijziging lag ten grondslag dat werd geconstateerd dat 90% van de verzamelinkomens uit de aangifte ib/pvv bij de definitieve aanslagregeling niet werd gewijzigd. En voorts dat de aanvankelijk gekozen werkwijze leidde tot een lange periode waarin de burger moest wachten op duidelijkheid over zijn uiteindelijke recht op toeslag. Resultaat van de wetwijziging is dat burgers na het indienen van de aangifte ib/pvv sneller hun definitieve toekenning krijgen. In 10% van de gevallen wijzigt daarna het inkomen omdat bij de definitieve aanslag wordt afgeweken van de aangifte. Dit kan dan tot een hoger of lager inkomen leiden. Het wettelijk regime geeft geen mogelijkheid af te wijken van de huidige werkwijze. Dit te meer als de dwangsomregeling van toepassing gaat worden op de toeslagen.

Conclusie Nationale ombudsman

Duidelijk is dat aan de werkwijze van de Belastingdienst/Toeslagen waarop het onderzoek zich richt een bewuste keuze ten grondslag ligt die is vastgelegd in de toepasselijke regelgeving. De achtergrond van die keuze is een begrijpelijke.

Wel maakt de Nationale ombudsman de kanttekening dat de genoemde 10% van de gevallen waarin de aangifte ib/pvv niet wordt gevolgd weliswaar relatief beperkt is. Echter, een realiteit is dat het gaat om een groot aantal burgers dat gebruik maakt van de toeslagen. In absolute zin gaat het wel degelijk om grote aantallen. Voorts gaat het bij de kinderopvangtoeslag vaak om grote bedragen en, met name bij de zorg- en huurtoeslag, veelal om financieel kwetsbare personen. Dat alles terwijl het inkomen bij de definitieve aanslag ib/pvv niet heel veel hoger hoeft te zijn om negatief effect te hebben op de toeslagen. Daarmee ontstaat toch een bepaalde spanning tussen regels en werkelijkheid waarbij 'de behoorlijkheid' een rol speelt. De vraag staat centraal wat de burger van de overheid, in dit geval de Belastingdienst, in redelijkheid mag verwachten. Hieronder wordt daarop meer concreet ingegaan.

Belang van tijdige afdoening van aangiften ib/pvv

Bevindingen

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het van groot belang is, met name als er sprake is van aanspraak op toeslagen, dat aangiften ib/pvv tijdig worden afgewikkeld. Er ontstaat een probleem (bij afwijking van de aangifte) als het tijdig vaststellen van aanslagen achterwege blijft zonder dat binnen de reguliere behandelingstermijn mededeling wordt gedaan van het voornemen tot een correctie op de aangifte en daarmee een bewuste standpuntbepaling van de inspecteur waarmee de burger rekening kan houden.

De Nationale ombudsman heeft de staatssecretaris van Financiën daarom gevraagd welke actie wordt genomen om te waarborgen dat ingediende aangiften worden afgehandeld binnen de beleidsmatige termijn van een jaar.

Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris beaamt dat de lange behandelingsduur van een definitieve aanslag er toe kan leiden dat voor de belastingplichtige onduidelijk is dat de inspecteur de aangifte onjuist acht. Met name voor de jaren 2008 en 2009 speelde dit.

Vanaf het belastingjaar 2010 zijn verbeteringen gerealiseerd. Over het belastingjaar 2010 waren eind januari 2011 al meer dan 8 miljoen aanslagen opgelegd. Daarnaast zijn rond eind november 2011 ruim 400.000 beschikkingen Regeling tegemoetkoming specifieke zorgkosten opgelegd tot een bedrag van 9 miljoen. De staatssecretaris wijst er verder op dat de verwachting is dat in het kader van het project Versnelling definitieve aanslagen een belangrijk deel van de definitieve aanslagen over 2011 nog eerder kan worden opgelegd.

Conclusie Nationale ombudsman

Het is goed dat wordt beaamd dat bij afwijking van de aangifte voor de effecten daarvan niet steeds de verantwoordelijkheid eenzijdig bij de burger moet worden gelegd. Het is daarbij van algemene bekendheid dat bij de aanslagregeling 2008 en 2009 problemen hebben gespeeld.

Wat betreft de behandelingsduur van ingediende aangiften ib/pvv moet voorop staan dat die tijdig moet zijn. Dat is wat de burger van de Belastingdienst mag verwachten. Dit klemmt te meer in die gevallen waarin ook sprake is van een aanspraak op toeslagen die daaraan gekoppeld is. De aangegeven resultaten voor 2010 zijn bemoedigend en ook heeft de Nationale ombudsman voor de toekomst vertrouwen in de effecten van het project Versnelling definitieve aangiften. Dat neemt echter niet weg dat de Nationale ombudsman alert blijft op het punt van tijdige behandeling van ingediende aangiften ib/pvv. Gegeven de relatie die bestaat tussen de aanslagregeling ib/pvv en de toeslagen en daarbij in aanmerking genomen de werkwijze van de Belastingdienst/Toeslagen waarop het onderzoek zich richt, moet de Belastingdienst voorrang geven aan de tijdige afhandeling.

Informatievoorziening

De Belastingdienst/Toeslagen heeft de toezegging gedaan om in de toekomst op de definitieve toekenningsbeschikking informatie op te nemen over de mogelijkheid dat een definitieve toekenning, bijvoorbeeld vanwege een aangepast inkomen, wordt herzien. Dit sluit aan bij hetgeen de burger aan informatieverstrekking van de Belastingdienst mag verwachten en vormt een belangrijke verbetering van de informatie voorziening. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het feit dat de tekst van de beschikking inmiddels conform die toezegging is aangepast. .

Samenvatting

De Belastingdienst moet aangiften ib/pvv tijdig afhandelen. Dat is wat de burger van de Belastingdienst mag verwachten. De Belastingdienst heeft de verbetering in de termijnen van afhandeling van de aangiften ib/pvv aangevangen en de toegezegde verbetering in informatievoorziening bij de definitieve toekenningsbeschikking is gerealiseerd. De Nationale ombudsman zal gezien het belang daarvan, de tijdigheid van de afhandeling van aangiften ib/pvv kritisch blijven volgen. Met name wanneer ook sprake is van een combinatie met toeslagen.

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer