

# Openbaar rapport

rapportnummer: 2008/300

datum: 15 december 2008

Onderzoek uit eigen beweging naar de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag realiseert na een verzoek tot stopzetting van deze toeslag.

naar klachten over een gedraging van  
**Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht.**

Verantwoordelijk bestuursorgaan:

**de minister van Financiën.**



## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

Uit verschillende klachten die begin 2008 bij de Nationale ombudsman zijn ingediend blijkt dat uitbetaling van de kinderopvangtoeslag is gewijzigd. Na een verzoek tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag, wordt het resterende bedrag verspreid door de rest van het jaar betaald ongeacht de beëindigingsdatum. Verzoekers die bijvoorbeeld per 1 maart geen aanspraak meer maken op de kinderopvangtoeslag en deze stopzetten, krijgen niet in de eerste twee maanden van het jaar het volledige bedrag uitbetaald, maar dit bedrag wordt verspreid over twaalf maanden uitbetaald. Verzoekers komen hierdoor in financiële problemen en de kans op een betalingsachterstand bij de opvang is erg groot. Bij de Nationale ombudsman ontstond de verwachting dat dergelijke klachten in de loop van 2008 zouden toenemen, met name wanneer verzoekers de toeslag per september zouden stopzetten omdat hun kinderen dan naar het basis-onderwijs zouden gaan en dus geen gebruik meer zouden maken van de kinderopvang. De verwachting was dat de meeste toeslaggerechtigden de verzoeken tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag in april of mei 2008 zouden indienen, uitgaande van een behandeltermijn van twee maanden bij de Belastingdienst/Toeslagen.

### 1.2 Reikwijdte en doel onderzoek

De Nationale ombudsman is op 19 februari 2008 een onderzoek uit eigen beweging begonnen naar de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag realiseert na stopzetting van deze toeslag. Het doel van het onderzoek is om te achterhalen waarom de Belastingdienst had gekozen voor deze werkwijze, of was nagedacht over de financiële consequenties voor de burger en of het mogelijk is om deze werkwijze terug te draaien.

### 1.3 Aanpak onderzoek

In een brief van 29 februari 2008 legde de Nationale ombudsman het probleem voor aan de Belastingdienst/Toeslagen en aan de minister van Financiën. In deze brief werd tevens een aantal vragen gesteld die voortvloeiden uit de klacht. Op 15 april 2008 regeerde de staatssecretaris van Financiën schriftelijk op de brief van de Nationale ombudsman. Als aanvulling op de schriftelijke reactie vond op 23 juli 2008 een overleg plaats tussen enkele medewerkers van het Ministerie van Financiën en van het Bureau Nationale ombudsman.

## 2. bevindingen

1. Op 1 januari 2006 werd de kinderopvangtoeslag ingevoerd. Het doel van deze toeslag is het financieel ondersteunen van toeslaggerechtigden inzake de kosten van de kinderopvang op het moment dat deze kosten worden gemaakt. De uitvoering van deze toeslag ligt in handen van de Belastingdienst/Toeslagen. Deze draagt zorg voor het toesturen van beschikkingen en de maandelijkse betalingen van de kinderopvangtoeslag aan de toeslaggerechtigden of, indien de toeslaggerechtigde daarvoor kiest, rechtstreeks aan de opvanginstantie. Tevens worden verzoeken tot wijziging en stopzetting van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen afgehandeld. De Belastingdienst hanteert een termijn van zes tot acht weken om wijzigingen en verzoeken tot stopzetting af te handelen.

2. Tot begin 2008 werd bij verzoeken tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag deze stopgezet op de datum die door de toeslaggerechtigde was aangegeven. De uitbetaling van de kinderopvangtoeslag geschiedde dan in de reguliere vorm, dus het volledige maandbedrag, tot de datum van stopzetting. Een toeslaggerechtigde met recht op € 500 per maand die in april een verzoek indiende om de kinderopvangtoeslag per 1 juli stop te zetten, kreeg dus tot 1 juli elke maand het volledige bedrag aan toeslag (€ 500) uitbetaald.

3. Uit verzoekschriften die vanaf eind januari 2008 binnenkwamen bij de Nationale ombudsman bleek dat de Belastingdienst/Toeslagen sinds begin 2008 een andere manier van uitbetalen hanteerde op het moment dat een toeslaggerechtigde een verzoek tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag indiende. In tegenstelling tot de hierboven genoemde methode werd tot aan de datum van de stopzetting niet meer elke maand het volledige bedrag aan kinderopvangtoeslag uitbetaald maar werd het nog resterende bedrag aan toeslag vanaf de datum dat het verzoek om stopzetting was ingediend verspreid over de rest van het jaar om zo in gelijke delen te worden uitbetaald.

Ter illustratie: een toeslaggerechtigde heeft op jaarbasis recht op € 6000 kinderopvangtoeslag, € 500 per maand. Deze toeslaggerechtigde dient in april een verzoek in ter stopzetting van de kinderopvangtoeslag per 1 juli. Het nieuwe jaarbedrag waar recht op bestaat, is dan € 3000. Voorheen zou de Belastingdienst/Toeslagen tot 1 juli elke maand € 500 betalen en daarna stoppen met de uitbetaling. Met de nieuwe methode wordt € 3000 afgeboekt en resteert een jaarbedrag van € 3000. Daarvan is in de maanden januari tot en met april al € 2000 uitbetaald. Voor de maanden mei en juni bestaat nog recht op € 1000. Dit bedrag wordt verdeeld over acht maanden waarbij de toeslaggerechtigde van mei tot en met december € 125 per maand ontvangt.

4. Verzoekers die over de bovenstaande methode een klacht indienden bij de Nationale ombudsman gaven aan dat ze hierdoor in de financiële problemen kwamen. Oorzaak hiervan was dat zij in de maanden waarin zij, na het indienen van het verzoek tot stopzetting, nog gebruik maakten van de kinderopvang zij per maand een lager bedrag

aan toeslag ontvingen. Bij dusdanig grote bedragen als de kinderopvangtoeslag konden de financiële consequenties dus erg groot zijn.

5. In eerste instantie werd na het ontvangen van klachten over deze gang van zaken, telefonisch contact opgenomen met de Belastingdienst/Toeslagen. Uit dit contact bleek dat de manier van uitbetalen na een verzoek tot stopzetting inderdaad was gewijzigd. Er was echter geen sprake van een specifieke reden voor deze wijziging in de uitbetalings-systematiek. Omdat duidelijkheid omtrent de situatie hierdoor uitbleef, werd op 29 februari 2008 door de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging geopend. Per brief werd de klacht voorgelegd aan de Belastingdienst/Toeslagen en aan de minister van Financiën. De klachtformulering was als volgt:

Verzoekers klagen erover dat de Belastingdienst/Toeslagen, na een door de toeslaggerechtigde ingediend verzoek tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag, het te betalen bedrag aan toeslag verspreid over de rest van het kalenderjaar uitbetaalt. Aangezien het bij de kinderopvangtoeslag vaak om grote bedragen gaat, komen verzoekers hierdoor in (ernstige) financiële problemen.

Tevens stelde de Nationale ombudsman in de brief de volgende vragen:

1. Enerzijds wordt door de nieuwe werkwijze het resterende jaarbedrag in gelijke termijnen over de rest van het jaar uitbetaald in plaats van uitbetaling van de maandelijkse bedragen tot aan het moment van stopzetting. Dit resulteert in een lager maandbedrag. Anderzijds ontvangen toeslaggerechtigden ook na het vervallen van het recht op kinderopvangtoeslag nog enkele maanden de toeslag terwijl zij geen gebruik meer maken van de kinderopvang en dan dus ook geen kosten ter zake hebben.  
Acht u deze nieuwe werkwijze in overeenstemming met het doel van de kinderopvangtoeslag: het financieel ondersteunen van toeslaggerechtigden inzake de kosten van de kinderopvang op het moment dat deze kosten daadwerkelijk worden gemaakt?
2. Waarom heeft de Belastingdienst/Toeslagen voor deze nieuwe werkwijze gekozen? Graag ontvang ik stukken betreffende de besluitvorming.
3. Over het algemeen liep de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag in 2006 en 2007 goed. Het ICT-systeem van de Belastingdienst/Toeslagen wordt per 1 januari 2009 vervangen. Waarom is juist op dit moment gekozen voor een nieuwe werkwijze?
4. Is bij het invoeren van deze nieuwe werkwijze in overweging genomen dat toeslaggerechtigden door een gespreide uitbetaling in financiële problemen kunnen komen? Zo ja, waarom is dan toch voor deze werkwijze gekozen? Als dit niet in overweging is genomen, waarom niet?
5. Het in gelijke termijnen gespreid uitbetalen van de kinderopvangtoeslag kan resulteren in betalingsachterstanden van toeslaggerechtigden bij de opvanginstanties. Naar aanleiding van dergelijke achterstanden kunnen de opvanginstanties incassomaatregelen treffen. Dit resulteert in hogere kosten voor de

toeslaggerechtigden en kan uitlopen op nog grotere financiële problemen. In hoeverre is bij het invoeren van de nieuwe werkwijze gekeken naar de kans op betalingsachterstanden?

6. Volgens één van de verzoekers is haar naam op een lijst gezet van mensen met een soortgelijke klacht. In het geval van deze verzoekster heeft de Belastingdienst/Toeslagen toegezegd dat de kinderopvangtoeslag tot aan het moment van stopzetting regulier zal worden uitbetaald en er dus geen sprake zal zijn van een spreiding van de uitbetaling over de rest van het jaar. Is dit juist en kunt u dit verder toelichten?
7. Is het systeemtechnisch mogelijk om de nieuwe werkwijze terug te draaien zodat alle toeslaggerechtigden die een verzoek tot stopzetting hebben ingediend tot aan stopzetting van de kinderopvangtoeslag het volledige bedrag aan toeslag per maand zullen ontvangen?
8. Bent u bereid om op korte termijn te besluiten de nieuwe werkwijze terug te draaien? Zo nee, waarom niet?
9. Welke maatregelen gaat u treffen om toeslaggerechtigden in financiële nood tegemoet te komen?

6. De staatssecretaris reageerde per brief van 15 april 2008. De staatssecretaris schreef het volgende:

"... Ter beantwoording van deze vragen is er voor gekozen om één reactie te geven van zowel Toeslagen als het Ministerie.

Tevens is na overleg (...) besloten om indien daartoe de behoefte bestaat deze schriftelijk beantwoording mondeling nader toe te lichten.

In antwoord op uw vragen ter zake de door u beschreven problematiek geldt dat de Belastingdienst deze heeft onderkend en besloten heeft de huidige betalings-systematiek van de kinderopvangtoeslag aan te passen.

Met deze aanpassing wordt bereikt dat er na een verzoek om stopzetting van de kinderopvangtoeslag, er na de datum van ingang van de stopzetting geen betalingen meer plaatsvinden.

Het streven is om nog deze maand (april 2008) deze aanpassing te realiseren.

Toeslaggerechtigden die, door de systematiek van uitbetalen van kinderopvangtoeslag van voor de invoering van deze nieuwe systematiek in financiële nood zijn gekomen kunnen te allen tijde hun probleem voorleggen aan de Belastingdienst/Toeslagen, zodat deze toeslaggerechtigden de nog uit te betalen toeslag per direct ontvangen."

7. Zoals werd aangegeven in de brief van de staatssecretaris, werd na ontvangst van deze brief een overleg gepland om de schriftelijke reactie nader toe te lichten. Dit overleg vond plaats op 23 juli 2008 op het Ministerie van Financiën tussen drie medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman en twee toeslagspecialisten van het ministerie. Tijdens dit overleg werd duidelijk dat het Ministerie van Financiën heeft gekozen voor een andere

manier van uitbetalen van de kinderopvangtoeslag 2008 (en tevens de huur- en zorgtoeslag) om deze aan te laten sluiten op het nieuwe invordering-/toeslagensysteem dat per 1 januari 2009 in werking zal treden. Ook het Centrale Ontvanger systeem zal worden vernieuwd. Dit alles is geënt op de fiscale systematiek zoals bijvoorbeeld de voorlopige teruggaaf (VT) die bedragen ook in zoveel uitbetalingen opdeelt als het aantal resterende maanden in een kalenderjaar. Het Centrale Ontvanger systeem had moeten voorkomen dat het systeem betalingen van toeslagen zou opdelen op de wijze zoals hierboven omschreven dit is echter niet gebeurd. De oorzaak hiervan was dat het Centrale Ontvanger systeem nog onvoldoende was ontwikkeld en daardoor nog niet aansloot bij het meer geavanceerde toeslagensysteem 2009. Voor de huur- en zorgtoeslag resulteerde dit niet in een noemenswaardig probleem omdat bij deze toeslagen zelden sprake was van verzoeken om per een datum in de toekomst de toeslag stop te zetten of te wijzigen en het in de meeste gevallen om kleinere bedragen ging. Volgens het Ministerie van Financiën kan ervan uit worden gegaan dat er vanaf 1 januari 2009 geen sprake meer zal zijn van de problematiek zoals hierboven besproken. Per die datum sluiten de verschillende systemen wel goed op elkaar aan.

8. Met betrekking tot de kinderopvangtoeslag leidde de nieuwe manier van uitbetalen echter wel tot problemen, omdat er sprake was van grotere bedragen waardoor toeslaggerechtigden in financiële nood raakten. Tevens is er bij de kinderopvangtoeslag vrijwel altijd sprake van verzoeken om stopzetting van de toeslag of wijziging van opvanginstantie die enige maanden van tevoren worden gedaan. Uit het overleg bleek dat het ministerie niet had stilgestaan bij de financiële consequenties die de nieuwe manier van uitbetalen kon hebben voor de toeslaggerechtigden.

9. Vanaf de invoering van deze nieuwe vorm van uitbetalen ontving de Belastingdienst/Toeslagen in korte tijd 600 klachten over dit probleem. Zoals na korte tijd bleek uit de reactie van een verzoekster die haar klacht bij de Nationale ombudsman had ingediend, werd het probleem voor mensen in deze situatie vrijwel meteen opgelost na melding bij de Belastingdienst. Na melding werd de kinderopvangtoeslag niet meer verspreid over de resterende maanden van het jaar maar zou de toeslag volledig worden uitbetaald tot aan het moment van stopzetting. Een medewerker van het ministerie gaf aan dat mensen die met dit probleem naar de Belastingdienst belden meteen werden geholpen en dat het probleem handmatig werd opgelost.

10. Als tijdelijke oplossing heeft het Ministerie van Financiën gekozen om mutaties tegen te houden tot ongeveer zes weken voor de ingangsdatum. Hierdoor blijven de toeslaggerechtigden maandelijks krijgen waar ze recht op hebben en wordt het verzoek tot stopzetting of wijziging pas kort voor de ingangsdatum verwerkt. Op de website van de Belastingdienst/Toeslagen ([www.toeslagen.nl](http://www.toeslagen.nl)) staat een melding om toeslaggerechtigden er op te attenderen dat verzoeken tot wijziging of stopzetting van de kinderopvangtoeslag niet eerder dan zes weken voor de ingangsdatum moeten worden ingediend, dit om te zorgen voor een soepele afhandeling van het verzoek.

11. In een brief van 5 november 2008 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer werd bekendgemaakt dat de implementatie van het nieuwe toeslagensysteem per 1 januari 2009 niet gewaarborgd kan worden. De implementatiedatum is nu vastgesteld op 1 januari 2010. Tot die tijd zal gebruik worden gemaakt van het huidige toeslagensysteem en de daarbij horende tijdelijke oplossingen.

### 3. Beoordeling

12. Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is. Dit houdt in dat het bestuursorgaan de minst ingrijpende handelwijze dient te kiezen en het doel de middelen moet kunnen rechtvaardigen. Het middel moet hierbij in evenredige verhouding staan tot het doel. Bij de belangenafweging dient het bestuursorgaan rekening te houden met de mogelijke gevolgen van het handelen. Tevens eist het beginsel dat voorkomen moet worden dat bepaalde burgers onevenredig zwaar worden getroffen door overheidsbesluiten of handelingen in vergelijking met andere burgers die in een vergelijkbare positie verkeren.

13. Het doel van de kinderopvangtoeslag is het financieel ondersteunen van toeslaggerechtigden inzake de kosten van de kinderopvang op het moment dat deze kosten worden gemaakt. Bij de wijziging in het beleid van de Belastingdienst ten aanzien van verzoeken tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag is echter geen rekening gehouden met de belangen van de toeslaggerechtigden en de mogelijke gevolgen. Door de nieuwe werkwijze dreigden burgers in financiële problemen te komen wegens lagere maandbetalingen kinderopvangtoeslag na het indienen van een verzoek tot stopzetting. Het feit dat bij het invoeren van deze nieuwe werkwijze niet was stilgestaan bij de mogelijk financiële consequenties voor toeslaggerechtigden, is in strijd met het evenredigheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

14. Voorts overweegt de Nationale ombudsman nog het volgende. Uit de klachten die vanaf eind januari 2008 op het Bureau Nationale ombudsman werden ontvangen bleek dat de Belastingdienst een nieuwe methode hanteerde bij verzoeken tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag. Deze methode was niet bekend gemaakt op de website van de Belastingdienst of door middel van een brief aan de toeslaggerechtigden en kon derhalve niet bekend zijn bij de betrokkenen op het moment dat zij een verzoek tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag indienden. Ook bij de Nationale ombudsman werd deze nieuwe methode van uitbetaling pas bekend op het moment dat daarover klachten werden ingediend. De Nationale ombudsman vindt het noodzakelijk dat de Belastingdienst over dergelijke belangrijke wijzigingen in de toekomst wel tijdig en op een heldere manier communiceert.

15. Vanaf 1 januari 2010 zal het nieuwe toeslagensysteem in werking treden waarbij het Ministerie van Financiën aangeeft dat er vanuit kan worden gegaan dat geen sprake

meer zal zijn van de problematiek zoals hier besproken. Het ministerie heeft toegezegd dat tot die tijd is gekozen voor de oplossing om in de toekomst liggende mutaties vast te houden tot zes weken voor de ingangsdatum. Het is zaak dat het ministerie niet alleen tot de invoering van het nieuwe toelagensysteem, maar ook daarna, toezicht houdt op de manier van uitbetaling na een verzoek tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag.

#### 4. conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Belastingdienst/Toelagen te Utrecht, is gegrond wegens het schenden van het evenredigheidsvereiste.

DE NATIONALE OMBUDSMAN,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer



## onderzoek

Vanaf eind januari 2008 ontving de Nationale ombudsman verschillende verzoekschriften van verzoekers met een klacht over een gedraging van Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd minister van Financiën verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tevens werd een aantal specifieke vragen gesteld.

Naar aanleiding van de reactie van de Belastingdienst/Toeslagen werd tijdens een overleg met medewerkers van het Ministerie van Financiën toelichting gegeven.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Belastingdienst/Toeslagen deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Het Ministerie van Financiën en verzoeker gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

### Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschriften van verzoekers van eind januari en begin februari 2008.
2. De reactie van 15 april 2008 van de staatssecretaris van Financiën.
3. Verslag van het overleg van 23 juli 2008 bij het Ministerie van Financiën.

## bevindingen

Zie onder Beoordeling.