

Rapport

rapportnummer: 2010/015

datum: 2 februari 2010

De Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman

Verantwoordelijk bestuursorgaan:

De minister van Financiën.

DE BELASTINGDIENST: LESSEN UIT DE PRAKTIJK VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

In de vele kwesties die burgers dagelijks aan de Nationale ombudsman voorleggen over de Belastingdienst zoekt de Nationale ombudsman in goede samenwerking met de Belastingdienst naar praktische oplossingen. Op die manier is er in de loop van de jaren een bloeiende interventiepraktijk gegroeid waarbij door tussenkomst van de Nationale ombudsman de Belastingdienst de meeste klachten van burgers snel opgelost. Om een beter beeld te krijgen van de zaken waarom het gaat heeft het Bureau van de Nationale ombudsman de "toppers" verzameld van steeds terugkerende onderwerpen waarbij interventies noodzakelijk bleken. De schaduwzijde van de interventiepraktijk is namelijk dat interventies anders dan rapporten zelden in de openbaarheid komen en de Belastingdienst daardoor onvoldoende aanleiding kan vinden om lering uit gemaakte fouten te trekken. Daardoor bestaat het risico - en dat blijkt ook in de praktijk - dat jarenlang structureel interventies plaatsvinden op hetzelfde probleem zonder dat de Belastingdienst een oplossing vindt die deze interventies voortaan overbodig maken. Voor de Nationale ombudsman geldt echter als uitgangspunt dat het voorkomen van klachten beter is dan het achteraf oplossen. Dit rapport brengt de meest voorkomende interventies in beeld en heeft tot doel de Belastingdienst uit te dagen om er lering uit te trekken. De bevindingen zijn in concept voorgelegd aan de minister van Financiën en overleg heeft plaatsgevonden met de Belastingdienst over mogelijke verbeteringen. In dit rapport is per kwestie aangegeven welke lessen de Belastingdienst daaruit inmiddels heeft getrokken, of welke andere acties, mede door tussenkomst van de Tweede Kamer, hebben plaatsgevonden.

1. INLEIDING

1.1. Waarom?

De Nationale ombudsman ontvangt sinds jaar en dag forse aantallen klachten over de Belastingdienst die voor burgers een grote bron van ergernis zijn en door de Belastingdienst op betrekkelijk eenvoudige wijze zijn op te lossen. Sommige van die klachten komen constant voor en betreffen onderwerpen zoals geen antwoord en behandelingsduur. Andere klachten gaan over problemen met een meer ad hoc karakter en hangen samen met de actualiteit. Een voorbeeld van die laatste groep klachten is de vertraagde uitbetaling tegemoetkoming buitengewone uitgaven (TBU-regeling).

Een gemeenschappelijk kenmerk van deze klachten is dat burgers het probleem snel opgelost willen zien en dat deze zaken zich er goed voor lenen om het probleem direct voor te leggen aan het betrokken onderdeel van de Belastingdienst met het verzoek om het probleem binnen een korte tijd op te lossen. In de regel wordt de zaak dan gesloten zonder een openbaar rapport uit te brengen.

Deze vorm van behandeling noemt de Nationale ombudsman de 'interventiepraktijk'.

Criteria voor toepassing van de interventiepraktijk zijn een spoedeisend en/of financieel belang en de inschatting dat het om een probleem gaat dat eenvoudig oplosbaar is. Te denken valt aan klachten waarbij op korte termijn, veelal enkele dagen, een executieverkoop is aangezegd. Ook klachten die zien op het uitblijven van een beschikking/uitbetaling van bijvoorbeeld zorg-, huur- of kinderopvangtoeslag lenen zich voor de interventiepraktijk. Duidelijk zal zijn dat het hier gaat om voorzieningen die een belangrijke voorwaarde vormen om te voorzien in het dagelijks bestaan. Bij gebrek aan een spoedeisend/financieel belang kiest de Nationale ombudsman ook vaak voor een interventie wanneer uit het verzoekschrift volgt dat de klacht al op een eerder moment is voorgelegd aan de Belastingdienst maar deze geen zorg heeft gedragen voor oplossing van het probleem. Het gaat dan om situaties waarin geen reactie is gevolgd op een klacht of waarin de klacht niet als klacht is herkend. Een bijzondere situatie is die waarin de klacht al één of meerdere keren is voorgelegd aan de Belastingtelefoon maar dat de klacht niet ter behandeling is doorgestuurd naar het betrokken regiokantoor. Wanneer de Nationale ombudsman dan wordt geconfronteerd met een ingediende klacht over het regiokantoor weet het regiokantoor feitelijk niet van de klacht en heeft op die manier nog niet zelf een oplossing kunnen aandragen. De reden dat dan toch een interventie volgt is dat het voor de klager relevant is dat hij zijn klacht al heeft voorgelegd aan de Belastingdienst en een herhaling van zetten dreigt. De Nationale ombudsman meent dat in een dergelijk geval niet van de burger hoeft te worden verwacht dat hij nogmaals een klacht indient bij de Belastingdienst. Het is immers de beleidsmatige keuze van de Belastingdienst zelf dat burgers geen rechtstreeks contact kunnen opnemen met het regiokantoor maar contact moeten opnemen met de Belastingtelefoon.

In het kader van 25 jaar Nationale ombudsman in 2007 is onderzoek gedaan naar de betekenis van de interventiepraktijk van de Nationale ombudsman¹. Uit dat onderzoek blijkt onder meer dat burgers een interventie met een 8 opmerkelijk hoger waarderen dan een rapport met een magere 6. De impact van rapporten - bijvoorbeeld vergezeld van aanbevelingen - op organisaties als de Belastingdienst is echter veel groter dan van interventies. Nadeel van interventies is voorts dat die burgers die de weg naar de Nationale ombudsman weten te vinden bij de spoedbehandeling baat kunnen hebben, terwijl anderen vanwege capaciteitsproblemen eventueel weer langer moeten wachten. Daarom is het van groot belang om aan interventies een meer structurele invloed te verbinden.

Deze interventiepraktijk is bijzonder succesvol. Het grootste deel van de door de Nationale ombudsman op het terrein van de Belastingdienst in behandeling genomen klachten wordt via deze werkwijze afgehandeld. Voor 2008 betrof het 1252 interventies (op een totaal aantal behandelde klachten van 2660). De medewerkers van de Belastingdienst stellen zich in de meeste gevallen hierbij flexibel en oplossingsgericht op en met een open oog voor de belangen van belastingplichtigen.

1.2. Doel rapportage

Door het zichtbaar maken van de belangrijkste categorieën klachten die met enige regelmaat terugkomen, ontstaat een beeld van de problemen die belastingplichtigen structureel ondervinden in hun relatie met de Belastingdienst. Het doel is daarmee verbetering van het leereffect van deze klachten bij de Belastingdienst te bereiken. Ook kan het een prikkel aan de Belastingdienst geven om meer aandacht te besteden aan het voorkomen van klachten als waar het hier om gaat. Een tweede doel van deze rapportage is om zicht te geven op de reactie van de Belastingdienst op de kwesties die bij interventies vaak spelen en te laten zien welke verbeteringen de Belastingdienst aan heeft gebracht of denkt aan te brengen. In een later stadium kan dit rapport als een nulmeting fungeren als het gaat om het meten van de effecten van de noodzakelijke verbeteringen die voortvloeien uit deze verzameling van "toppers" uit de interventiepraktijk van de Nationale ombudsman.

Reactie minister van Financiën

In zijn reactie op de rapportage van de Nationale ombudsman en de daarin neergelegde bevindingen liet de minister van Financiën het volgende weten. Hij onderschreef de doelstelling een bijdrage te leveren aan verbetering van het leereffect van de klachten bij de Belastingdienst en het geven van een prikkel om meer aandacht te besteden aan het voorkomen van de klachten. Hij merkte daarbij op dat in een organisatie als de Belastingdienst sprake is van processen die voor burgers wezenlijke gevolgen kunnen hebben. Dan is voortdurende aandacht voor de kwaliteit van zowel de processen als het bijbehorende contact met de burger een 'must'. De minister liet weten dat de laatste jaren

¹ M.C. Euwema, S.W.P. Aaij, D. Landzaat & J.W.E. Langen, De opmars van de interventie. Tevredenheid over interventies van de Nationale ombudsman, in: Werken aan behoorlijkheid, 25 jaar Nationale ombudsman, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2007.

bij de Belastingdienst al verschillende activiteiten worden ontplooid om zowel klachten te voorkomen als het lerend vermogen van de dienst op dit punt te vergroten. Hij verwees naar antwoorden op gestelde vragen (zie onder hoofdstuk 2. Bevindingen en reactie minister van Financiën).

1.3. Om welke veel voorkomende klachten gaat het?

De analyse van klachtpatronen bij de Belastingdienst in de periode vanaf 2008 leverde de volgende acht vaak voorkomende kwesties op:

1. het niet (tijdig) reageren door de Belastingdienst;
2. het geen gevolg geven aan toezeggingen aan belastingplichtigen terug te bellen;
3. gebrekkige interne communicatie binnen de Belastingdienst, met name wanneer een burger te maken heeft met meerdere onderdelen van de Belastingdienst tegelijk;
4. vertraagde uitbetaling TBU: tegemoetkoming buitengewone uitgaven;
5. (te) lange doorlooptijden tengevolge van massale processen en nazorg als gevolg van systeemproblemen;
6. trage terugbetaling/voorschot betaling teveel ingehouden zorgpremie;
7. gebrekkige klachtherkenning;
8. gebrekkige informatieverstrekking;

In het volgende hoofdstuk worden deze veelvoorkomende klachten in beeld gebracht en wordt aangegeven welke acties van de Belastingdienst wenselijk zijn en wat de reactie van de Belastingdienst daarop is. Vermelding verdient wel dat in de onderscheiden categorieën geen onderscheid wordt gemaakt tussen de Belastingdienst als heffer en invorderaar van belastingen (blauw) en de Belastingdienst/Toeslagen (rood). Van belang is dat tussen deze onderdelen van de Belastingdienst een verschil in dynamiek bestaat. Zoals bekend mag worden verondersteld heeft de Belastingdienst/Toeslagen te kampen gehad met aanloopproblemen (zie rapport van de Nationale ombudsman van 12 december 2006 Van aanslag naar Toeslag; 2006/395). Daarnaast speelt dat de aard van het werkterrein van de Belastingdienst/Toeslagen een duidelijk andere wijze van dienstverlening vraagt. Als er iets misgaat is de kring van betrokken vaak groot en doen zich vrijwel steeds acute financiële problemen voor bij toeslaggerechtigden.

2. BEVINDINGEN EN REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN

2.1. Klachten die betrekking hebben op het niet (tijdig) reageren door de Belastingdienst

Waarneming Nationale ombudsman

De Belastingdienst moet brieven van burgers tijdig en correct beantwoorden. Burgers moeten tijdig weten waar ze aan toe zijn als ze vragen hebben over hun belastingverplichtingen. In spoedeisende gevallen, bijvoorbeeld waar fatale termijnen dreigen te verstrijken verzoekt de Nationale ombudsman de Belastingdienst alsnog op korte termijn

aan de belastingplichtige een reactie te geven. De Belastingdienst voldoet in het algemeen aan een dergelijk verzoek en biedt - als hij feitelijk in gebreke is gebleven - veelal zijn excuses aan voor het uitblijven van een reactie. Een voorbeeld van een door de Nationale ombudsman behandelde zaak waarin de betrokken klager de Nationale ombudsman na interventie als volgt berichtte:

"...Beste Bureau Nationale ombudsman,
Onze problemen zijn dankzij uw (interventie; N.o.) opgelost.
Op woensdag 22 oktober werd ik gebeld door de heer M. van de Belastingdienst/ Utrecht-Gooi, die mij met veel excuses heeft verteld dat er enige misverstanden waren (...) en dat onze correspondentie en verzoeken om uitstel waarschijnlijk zoek waren geraakt. Hij beloofde uitstel tot 1 januari a.s. En heden vrijdag 24 oktober is het uitstel per post gearriveerd..."

Wanneer het gaat om de Belastingdienst/Toeslagen geldt dat klachten meestal zien op het niet reageren op verzoeken van belastingplichtigen dan wel het niet of te laat uitvoeren van mutaties. Gelet op dit karakter van de klachten en ook vanwege de massaliteit van het aantal klachten dat de Nationale ombudsman (tot op heden) ontvangt over de Belastingdienst/Toeslagen, worden klachten over dit dienstonderdeel via een bijzondere werkwijze afgedaan. Ingediende klachten worden doorgeleid naar de Belastingdienst/Toeslagen waarbij de afspraak geldt dat deze zich inspant om de klacht af te handelen binnen een termijn van twee weken en ten minste binnen die termijn contact opneemt met de betrokken burger. De ervaringen met deze wijze van klachtafhandeling zijn goed. Een kanttekening is wel dat veel klachten zijn terug te voeren op 'systeemproblemen' waardoor zich in voorkomende gevallen zogenaamde 'herhalingsklachten' voordoen. Dan volgt een opvolgende klacht over hetzelfde probleem. Zie hierover ook onder 2.5.

Deze categorie zaken is sinds jaar en dag aan de orde. In de waarneming van de Nationale ombudsman blijft de aanpak van dit probleem steken op het niveau van incidentbestrijding.

Vraag Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman stelt daarom de minister van Financiën de vraag welke verbeteringen ingezet zullen worden om (tijdige) reacties van de Belastingdienst mogelijk te maken. Deze vraag sluit aan bij de uitkomst van het rapport Burgerbrieven (2008/250) dat alle ministeries in Den Haag betref.

Antwoord minister van Financiën

"...Zoals al in de reactie van de minister van Financiën (...) op de aanbevelingen van het onderzoek naar de behandeling van burgerbrieven (...) is aangegeven, zijn en worden er diverse maatregelen getroffen om tot een betere beheersing te komen van de onderscheidene processen (aanvragen, bezwaren, klachten en andere brieven).

Ik noem in de eerste plaats de aanscherping van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het proces. Toegespitst op klachten is de domeineigenaar dienstverlening verantwoordelijk voor het verbeteren van het proces. Medio dit jaar is op voorstel van de domeineigenaar een actieprogramma vastgesteld om het klachtproces te verbeteren. De belangrijkste maatregelen zijn:

1. Klachtenformulieren en als zodanig geformuleerde klachtbrieven worden gestuurd naar een centraal postadres. Deze klachten worden op één centrale plaats gescand en binnen 24 uur digitaal beschikbaar gesteld aan de regio's. Voorlopig houdt Toeslagen nog een eigen postbus.
2. Ook klachten in ongestructureerde brieven moeten snel worden onderkend. De medewerkers van de centrale postkamers van de regio's worden bijgeschoold in het herkennen van klachten.
3. Regelmatig bevatten bezwaarschriften ook klachten. Daarom moeten ook de behandelaars van bezwaarschriften weten hoe zij daarmee om moeten gaan. Op dit moment wordt bekeken welke ondersteuning de klachtcoördinatoren nodig hebben om het klachtbewustzijn binnen hun regio te verhogen.
4. Niet specifiek voor klachten, maar meer algemeen in geval van meningsverschillen met de belastingplichtige of toeslaggerechtigde wordt, waar mogelijk, mediation ingezet.
5. Ook niet specifiek voor klachten, maar niettemin relevant, is de nieuwe instructie dat bij bezwaar altijd eerst wordt gebeld met de indiener. In dit contact kunnen ook mogelijke klachtaspecten direct aan de orde komen.
6. Klachten moeten systematisch gebruikt worden om van te leren. Op basis van klachten worden verbeteracties geformuleerd en toegewezen aan een verantwoordelijke manager.

Voor klachten is er een aparte applicatie om klachten te registreren. Per 1 januari 2009 is de applicatie zo aangepast dat de klachtenbehandeling op de juiste wijze, d.w.z. rekening houdend met de verdagingstermijnen, kan worden gemeten.

Momenteel wordt voor zowel bezwaren als klachten een nieuw registratie- en klantvolgsysteem ontwikkeld. Dit systeem wordt in 2010 ingevoerd.

Specifiek voor Toeslagen geldt dat na ingebruikneming van het nieuwe systeem de genoemde 'systeemproblemen' naar verwachting grotendeels tot het verleden zullen behoren.

Reactie Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman neemt met instemming kennis van deze technische verbeteringen waardoor de klachten beter kunnen worden gevolgd. De bijscholing van medewerkers op het herkennen van klachten vormt een belangrijke bijdrage tot goede klachtbehandeling.

Voorts leert de ervaring dat persoonlijk contact met burgers in de bezwaarfase een belangrijke bijdrage kan leveren aan een voorspoedige afwikkeling van het bezwaar. Dat geldt ook voor klachtbehandeling. Het verdient daarom aanbeveling om te investeren in dergelijk persoonlijk contact in bezwaar- en klachtprocedures.

2.2. Klachten over het geen gevolg geven aan toezeggingen aan belastingplichtigen om terug te bellen

Waarneming Nationale ombudsman

Particulieren kunnen niet rechtstreeks contact opnemen met medewerkers van het regiokantoor van de Belastingdienst waaronder zij vallen. Zij dienen contact op te nemen met de Belastingtelefoon (callcentrum) voor het stellen van vragen. Veel vragen worden rechtstreeks door de Belastingtelefoon afgedaan. Als medewerkers van de Belastingtelefoon er niet uit komen, dan laten zij medewerkers van regiokantoren naar belastingplichtigen terugbellen. Te denken valt aan bijvoorbeeld hypotheekkwesaties in de IB-sfeer of (systeem)fouten bij de Belastingdienst/Toeslagen. Instructie is dan dat belastingplichtige binnen twee of drie dagen wordt teruggebeld door het regiokantoor. Dit wordt ook aan de 'beller' meegedeeld en die rekent er natuurlijk op teruggebeld te worden. Maar dat gebeurt vaak niet.

Opvallend is dat in veel verzoekschriften - vaak als kanttekening - wordt aangegeven dat mensen contact hebben opgenomen met de Belastingtelefoon, maar dat dit niet goed verlopen is. Er is één of meerdere keren met de Belastingtelefoon gebeld zonder dat het probleem werd opgelost en aan een toezegging om teruggebeld te worden door het regiokantoor is geen gevolg gegeven. Verzoekers schrijven de Nationale ombudsman bijvoorbeeld:

"Wij bellen nu al vijf weken met de Belastingdienst. Eenmaal per week. Iedere week belooft men dat wij teruggebeld zullen worden. Dit gebeurt niet. Deze week hebben wij tweemaal gebeld. Nu wordt er gemeld dat er niet eens meer een notitie wordt gemaakt. We moeten maar gewoon afwachten. Dit doen wij echter al 16 weken sinds het opsturen van het bezwaarschrift."

"Elke keer heb ik gebeld en er wordt mij keer op keer beloofd dat ik binnen drie werkdagen terug word gebeld. Waarom doet de Belastingdienst een toezegging die zij niet na kunnen komen!?! Ik heb mijn telefoon continu aan staan. Ik luister ook elke keer mijn voice mails af. Maar niets ontvangen."

De Nationale ombudsman herstelt het contact tussen verzoekers en de Belastingdienst door te interveniëren op (meestal) de hoofdklacht. Het is van belang dat door toedoen van de Nationale ombudsman de verzoekers snel antwoord krijgen op hun vraag. De Nationale ombudsman vraagt aan de Belastingdienst om de behandelend ambtenaar direct telefonisch contact op te laten nemen met verzoeker. De Belastingdienst doet dit in de regel binnen een korte termijn en zo herstelt zich het contact tussen de Belastingdienst en de burger. Niet altijd is duidelijk waar de 'fout' speelt. Is verzuimd een terugbelverzoek aan te maken door de betrokken medewerker van de Belastingtelefoon of heeft het regiokantoor geen gevolg gegeven aan een daadwerkelijk gedaan terugbelverzoek? Feit is dat het in te veel gevallen niet goed gaat.

Vraag Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman legt daarom de minister van Financiën de vraag voor op welke wijze de gerechtvaardigde verwachting van mensen die met de Belastingtelefoon bellen en teruggebeld zullen worden in de toekomst gehonoreerd zullen worden. De Nationale ombudsman verwijst in dit verband ook naar een nog uit te brengen rapport over telefonische dienstverlening (14 januari 2010, nr. 10).

Antwoord minister van Financiën

De inzet van de Belastingdienst is dat alle mensen aan wie is beloofd dat ze worden teruggebeld, ook daadwerkelijk worden teruggebeld binnen de daarvoor geldende termijnen. In de begroting zijn hiervoor normen opgenomen: binnen twee dagen moet in 85-90% van de gevallen zijn teruggebeld, en 99-100% binnen vier werkdagen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat eerstgenoemde doelstelling om in 85-90% van de gevallen binnen twee werkdagen terug te bellen, nog niet wordt gehaald. Hiervoor is wel veel bestuurlijke aandacht van de dienstleiding. Recent zijn pilots uitgevoerd met verlenging van de bedrijfstijden. Burgers kunnen daardoor tot 20:00 uur 's avonds terug worden gebeld. Bezien zal worden of deze aanpak meer structureel kan worden gemaakt.

De belpogingen worden verdeeld over twee werkdagen (dus niet meerdere pogingen in één uur). Het terugbellen wordt als afgerond beschouwd als er òf contact is geweest, òf geen contact is geweest maar een antwoordapparaat of voicemail is ingesproken, òf drie belpogingen zijn ondernomen en geen bericht op antwoordapparaat of voicemail kon worden achtergelaten. In de laatste situatie is het denkbaar dat de burger zich alsnog beklagt over het feit dat hij niets heeft vernomen van de Belastingdienst. Dit is echter niet altijd te voorkomen.

Terugbellen is in onze beleving de next best oplossing. Daarom streeft de Belastingdienst er naar de klant zoveel mogelijk in één keer te kunnen helpen. Op dit moment wordt de burger in 92% van de gevallen door de Belastingtelefoon in één contact geholpen. Om zaken direct te kunnen afhandelen, komen er meer mogelijkheden voor de Belastingtelefoon om wijzigingen door te voeren. Daarnaast worden de medewerkers van de Belastingtelefoon opgeleid om meer vragen zelf te kunnen afhandelen. Verder zal er worden geïnvesteerd in uitbreiding van de functionaliteiten bij de Belastingtelefoon, zoals het doorverbinden naar vaste vraagbakens op de regio's. Als eerste wordt dit toegepast bij Toeslagen. De terugbelacties bij Toeslagen worden binnenkort centraal georganiseerd.

Veel klanten vinden het onbegrijpelijk dat de medewerker van de frontoffice (balie, Belastingtelefoon) niet kan zien, dat er al eerder contact met ze is geweest. Op dit moment worden de contactmomenten van de klant met de Belastingdienst nog nergens vastgelegd. Het is een grote wens de contacthistorie vast te leggen, zodat kan worden gezien welke vraag is gesteld en welk antwoord is gegeven. De planning is in 2010 hiervoor een tool in gebruik te nemen.

Reactie Nationale ombudsman

Het is belangrijk voor de Belastingdienst om ervoor te zorgen dat als de burger het callcentrum belt zijn vraag direct volledig en goed wordt afgehandeld. Het terugbellen vraagt daarom grote zorgvuldigheid van de Belastingdienst. Het uitbreiden van de werktijden tot na kantooruren, zodat de kans groter is dat de burger met terugbellen wordt bereikt, is een goede ontwikkeling. De Belastingdienst moet altijd de belofte om terug te bellen nakomen. Het is onbevredigend dat wanneer na drie keer bellen geen contact is gelegd het contact verbroken wordt. Daar zou een andere oplossing voor bedacht moeten worden. Het probleem is immers dat de burger slechts met het callcentrum kan bellen en daarmee volledig afhankelijk is en blijft van terugbellen.

2.3. Klachten die zijn terug te voeren op gebrekkige interne communicatie binnen de Belastingdienst, met name wanneer een burger te maken heeft met meerdere onderdelen van de Belastingdienst tegelijk.

Waarneming Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat burgers via de Belastingtelefoon goede voorlichting krijgen. In verzoekschriften wordt met regelmaat aan de orde gesteld dat door medewerkers van de Belastingtelefoon verschillende antwoorden worden gegeven op één en dezelfde vraag. De Nationale ombudsman doet daar steeds navraag naar en krijgt dan te horen dat inspanningen worden verricht om opleidingen van medewerkers van de Belastingdienst te optimaliseren en pro-actief te reageren op actuele onderwerpen. De onduidelijkheden die voor burgers zo ontstaan kunnen echter ook hun oorsprong vinden in 'communicatieproblemen' tussen verschillende onderdelen van de Belastingdienst. De Belastingdienst dient de oorzaak van deze problemen aan te pakken. Uit de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten blijkt dat de verschillende onderdelen/systemen van de Belastingdienst onvoldoende met elkaar 'communiceren'. Een voorbeeld is een klager die een verzoek tot het treffen van een betalingsregeling had gestuurd aan het regiokantoor maar betalingsherinneringen bleef ontvangen van de Belastingdienst/Toeslagen. Ook de volgende situaties komen vaker voor.

Iemand stuurt een bezwaarschrift huurtoeslag naar de Belastingdienst in Heerlen. Daar wordt de inkomende post gescand om vervolgens naar het betrokken kantoor te worden gestuurd. Er gaat enige tijd overheen voor dit poststuk op het juiste adres van de Belastingdienst binnenkomt. Betrokkene belt in de tussentijd met de Belastingtelefoon om te vragen wat de stand van zaken is, en dan staat zijn bezwaarschrift nog niet in het systeem.

In het geval van een andere verzoeker moesten toeslagen worden terugbetaald omdat het inkomen foutief was vastgesteld. Het was niet duidelijk of de klacht thuishoorde bij het regiokantoor van de Belastingdienst, bij de Belastingdienst/Toeslagen of bij de Belastingdienst/Oost (terugvordering toeslagen). Uiteindelijk is de klacht door Toeslagen afgehandeld maar werd opnieuw verwezen naar het regiokantoor omdat het een inkomenskwestie betrof.

Voor de burger is de Belastingdienst, of dat nu een regiokantoor, de Belastingdienst/Toeslagen of de Belastingtelefoon betreft, één en dezelfde overheidsorganisatie. Voor de Belastingdienst is de realiteit dat sprake is van een scheiding in verschillende dienstonderdelen. Zo is er de functionele scheiding tussen de zogenaamde heffings sfeer (de inspecteur) en de invorderings sfeer (de ontvanger). Sprekend is ook de scheiding tussen de klassieke taak van de Belastingdienst als heffer en invorderaar van belasting versus de Belastingdienst/Toeslagen die een nieuwe dimensie van de Belastingdienst belichaamt, te weten het toekennen, uitbetalen en zonodig terugvorderen van toeslagen (blauw versus rood). Daarnaast heeft de Belastingtelefoon vanuit diens specifieke taak en positie binnen de organisatie van de Belastingdienst ook zijn eigen dynamiek. Dit alles maakt dat de interne communicatie tussen de verschillende dienstonderdelen van de Belastingdienst van essentieel belang is. Voor een analyse van deze problematiek kan verwezen worden naar het verslag over 2008 van de Nationale ombudsman: De burger in de ketens.

De praktijk laat zien dat de interne communicatie bij de Belastingdienst tijdrovend is en voor de burger zelden doorzichtig. Een goede taakuitoefening brengt met zich dat het voor de burger niet zou moeten uitmaken welk dienstonderdeel verantwoordelijk is voor het oplossen van een bepaald probleem. Wanneer het oplossen van het probleem geheel of mede tot het terrein van een ander dienstonderdeel behoort, mag worden verwacht dat de 'eerste ontvanger' de regie neemt en zorg draagt voor een adequate oplossing of behandeling.² Zo kan de Belastingdienst vorm geven aan de door de Nationale ombudsman gedane aanbeveling om 'één loket' in te richten voor de burger.

Vraag Nationale ombudsman

Daarom stelt de Nationale ombudsman aan de minister van Financiën de vraag welke concrete maatregelen worden genomen om de interne communicatie zodanig te verbeteren dat burgers niet het slachtoffer worden van ketenproblemen binnen de Belastingdienst zelf.

Antwoord minister van Financiën

In de eerste plaats geldt ook hiervoor wat onder (antwoord minister van Financiën onder 2.2.;N.o.) is gezegd, namelijk dat er continu geïnvesteerd moet worden in de (bij)scholing van de medewerkers van de Belastingtelefoon. Verder zal in de toekomst het vastleggen van de contacthistorie veel van de onderhavige problemen voorkomen.

In de tweede plaats kunnen hier de zgn. Stella-teams worden genoemd, regionale teams die zich inzetten om mensen met een ingewikkeld en langslpend belasting- of toeslagenprobleem te helpen. Het gaat om burgers die in het web van procedures, formulieren en doorverwijzingen zijn vastgelopen. Veelal ligt hier gebrekkige communicatie aan ten grondslag. In het voorjaar is proef gedraaid op drie regio's. Na gebleken succes hebben alle regio's per 1 oktober 2009 een dergelijk team.

² Zie "Aanbevelingen op het terrein van de keten zelf" pg 29 e.v. Verslag Nationale ombudsman over 2008

Ook is een tweetal procesverbeteringen doorgevoerd. Het systeem Invordering Toeslagen is aangepast waardoor uitstel van betaling en betalingsregelingen eenvoudig door balie medewerkers kunnen worden aangebracht.

Verder kunnen sinds mei jl. alle balie medewerkers gebruik maken van een gewijzigde procedure voor de aanpassing van rekeningnummers; burgers die hun rekeningnummer willen wijzigen kunnen nu direct aan de balie geholpen worden.

Reactie Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is positief over de instelling per 1 oktober 2009 in alle regio's van speciale teams voor gecompliceerde problemen die niet direct opgelost kunnen worden (de zogenaamde Stella-teams). Op die manier kan ook eerder een oplossing voor ketenproblemen gevonden worden.

2.4. Klachten over vertraagde uitbetaling TBU

Waarneming Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman ontvangt met regelmaat klachten over het op zich laten wachten van de beschikking of uitbetaling tegemoetkoming buitengewone uitgaven (TBU-regeling).

In 2008 werden nog klachten ontvangen die betrekking hadden op het uitblijven van beschikkingen/uitbetalingen over de jaren 2005 (gebaseerd op de aangifte inkomstenbelasting 2004) en 2006. Omdat de TBU-regeling tot en met het jaar 2008 geldt, kunnen er nog enkele jaren klachten ontstaan over het tempo van uitvoering.

De TBU-regeling is afkomstig van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, maar wordt via de aanslagregeling en met feitelijke uitbetaling uitgevoerd door de Belastingdienst. De regeling voorziet in het verstrekken van een vergoeding aan hen die bovengemiddeld veel uitgaven hebben moeten doen in verband met ziekte, invaliditeit, bevalling, adoptie, ouderdom of overlijden.

De tegemoetkoming is aan te vragen via de aangifte inkomstenbelasting, dus na het jaar waarin de uitgaven zijn gedaan. De klachten over de vertraagde uitbetaling van de TBU-regeling, ook wel verzilveringsregeling geheten, zijn afkomstig van mensen die de tegemoetkoming via de aangifte aanvragen; het zijn vooral ouderen die door het uitblijven van beschikking en uitbetaling getroffen worden en daarover klagen.

Bij een dergelijke klacht legt de Nationale ombudsman voor de interventie contact met het verantwoordelijke regiokantoor. Dat is in het geval van de TBU de Belastingdienst/Oost, waaronder het TBU uitvoerende kantoor Winterswijk van de Belastingdienst valt.

De Nationale ombudsman vraagt dan aan de Belastingdienst om de aanvraag alsnog spoedig af te handelen dan wel alsnog snel zorg te dragen voor de uitbetaling.

Over het algemeen leidt dit binnen enkele weken tot resultaat.

Een probleem daarbij is dat het regiokantoor geen invloed kan uitoefenen op de door de Belastingdienst/Centrale Administratie te Apeldoorn te bewerkstelligen feitelijke opdracht tot uitbetaling. Kennelijk hebben andere werkprocessen bij de Centrale Administratie geregeld voorrang boven het programma waarmee de uitbetalingen van de TBU worden gedaan. Er is in die zin sprake van een prioritering, waarin deze uitbetalingen kennelijk niet erg hoog staan. Dit zou één van de verklaringen vormen voor de structurele vertraging in de uitbetaling van de TBU. De Nationale ombudsman wijst de Belastingdienst er op dat het effect van de TBU-regeling teniet wordt gedaan wanneer de tegemoetkoming wat betreft moment van uitbetaling te ver verwijderd raakt van het moment waarop de onevenredig hoge kosten zijn gemaakt.

Vraag Nationale ombudsman

Daarom stelt de Nationale ombudsman aan de minister van Financiën de vraag of hij bereid is om in overleg met het Ministerie van VWS maatregelen te nemen om de tijdigheid van de uitbetaling van TBU te realiseren.

Antwoord Minister van Financiën

Ik ben het er mee eens dat het, zeker in de beleving van de burger, lang duurt voordat men zijn geld krijgt. Dit heeft eerst en vooral te maken met de bewuste keuze van de Belastingdienst om te werken met de gegevens van de definitieve aanslag, en niet van de voorlopige aanslag, dit om te voorkomen dat er allerlei verrekeningen en terugbetalingen ontstaan. Het eerste jaar van de regeling is gewerkt met voorlopige teruggaaf. De problemen die dat heeft veroorzaakt zijn nog steeds niet volledig opgelost.

Daarnaast moet er worden geprioriteerd bij het draaien van de betaaltapes. Het vervaardigen van het doelgroepbestand TBU uit de systemen aanslagbelasting legt een aanzienlijk beslag op het mainframe. De beschikbare ruimte op het mainframe is beperkt. Deze moet zo efficiënt en eerlijk mogelijk over de verschillende processen worden verdeeld. Bijzondere prioriteit voor het ene proces gaat ten koste van het andere.

(...)

De problemen met de uitbetaling van TBU zijn in beginsel eindig. Er worden geen extra maatregelen overwogen. De regeling is per 1 januari 2009 formeel gewijzigd. De nieuwe regeling impliceert dat de doelgroep die in aanmerking komt voor tegemoetkoming, veel kleiner wordt (80% minder) vergeleken met de TBU-regeling,

Reactie Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman neemt kennis van de mededeling van de minister dat geen extra maatregelen worden overwogen bij de vertraagde beschikking of uitbetaling tegemoetkoming buitengewone uitgaven (TBU-regeling). De Nationale ombudsman realiseert zich dat de minister daarvoor argumenten heeft. Maar hij constateert dat geen oplossing wordt geboden voor de problemen waarmee betrokkenen zich zien geconfronteerd en dat dit nog wel enige tijd zal duren. Persoonlijk contact over dat wat te verwachten is, zou betrokkenen meer zekerheid kunnen bieden.

2.5. Klachten die zijn terug te voeren op (te) lange doorlooptijden tengevolge van massale processen en nazorg als gevolg van systeemproblemen

Waarneming Nationale ombudsman

Met het in werking treden van de Wet op de zorgtoeslag en de Wet op de huurtoeslag (en later ook de Wet Kinderopvang en de Wet op het kindgebonden budget) is de Belastingdienst - naast zijn klassieke taak het heffen en invorderen van belasting - belast met het toekennen, uitbetalen en zonodig terugvorderen van toeslagen. Daarmee is sprake van een situatie waarin vrijwel iedereen in Nederland te maken heeft met de Belastingdienst. Verwerking van gegevens zoals de afhandeling van aangiften/aanvragen loopt vaak via massale processen. Veelal gaat het om miljoenen stukken die aan belastingplichtigen of toeslaggerechtigden gestuurd moeten worden, zoals bijvoorbeeld aanslagen inkomstenbelasting of beschikkingen voor de toeslagen. De gegevens worden door de Belastingdienst centraal verwerkt.

Als er iets misgaat met de verwerking van de gegevens hebben burgers daar direct en langdurig last van en vaak zijn dat er dan meteen een heleboel tegelijk. Soms blijft een aanvraag liggen of loopt iets, in de woorden van de Belastingdienst "vast in het systeem". Hierdoor kan het - in weerwil van de normale termijnen - soms maanden duren voor een aangifte, aanvraag, wijziging of stopzetting wordt behandeld.

Voor de burgers die daardoor in financiële nood (door bijvoorbeeld het niet ontvangen van een toeslag of een voorlopige teruggaaf) komen, zet de Nationale ombudsman doorgaans een interventie uit bij het betrokken kantoor van de Belastingdienst. Meestal leidt dit er toe dat de aanvraag of wijziging van de persoon in kwestie uit het systeem wordt gelicht en de gegevens door de Belastingdienst handmatig worden verwerkt. Op die manier kan een voorschot worden uitbetaald waardoor de acute financiële nood kan worden weggenomen³.

De Nationale ombudsman ziet regelmatig dat klachten die op deze manier in eerste instantie succesvol waren opgelost, terugkomen. Regelmatig is de oorzaak dat voor het onderliggende systeemprobleem, waardoor een aanvraag of aangifte vastzat in het systeem, nog geen oplossing is gevonden. Door het cyclische karakter van heffingen/toeslagen of hernieuwde wijzigingen doet het eerdere probleem zich dan opnieuw voor. In dergelijke gevallen neemt de Nationale ombudsman opnieuw contact op met de Belastingdienst. Mocht de Belastingdienst nog geen inzicht hebben in wanneer het probleem kan worden opgelost dan dringt de Nationale ombudsman er bijvoorbeeld op aan dat eventueel een tweede voorschot wordt uitbetaald. Vaak kan de Belastingdienst na verloop van tijd zien wanneer een beschikking of aanslag zal worden gedagtekend, dan is het probleem echt opgelost. De Belastingdienst moet er een gewoonte van maken om dit zo spoedig mogelijk aan de burger door te geven.

³ De Belastingdienst kiest niet altijd voor het uitbetalen van een voorschot. Als het risico bestaat dat er naast de handmatige betaling ook ongeveer tegelijk regulier wordt betaald, ontvangt de burger het geld dubbel en moet dit vervolgens weer terugbetalen.

De Nationale ombudsman ervaart in zijn werk dat problemen op dit vlak hardnekkig zijn. Wel constateert hij dat binnen de Belastingdienst hard wordt gewerkt aan verbetering, met name op het terrein van de ICT (automatisering) en dat daarvoor ook politieke belangstelling bestaat. Van des te groter belang is dat de Belastingdienst snel en in één keer goed op problemen van burgers reageert.

Vraag Nationale ombudsman

Daarom stelt de Nationale ombudsman aan de minister van Financiën de vraag op welke wijze hij systematisch volgt welke problemen voor burgers voortvloeien uit de massale verwerkingsprocessen bij de Belastingdienst en welke maatregelen hij treft om die problemen van burgers te voorkomen.

Antwoord minister van Financiën

De problemen die in het rapport worden geschetst, worden onderkend. Door de huidige complexe ICT-situatie is de Belastingdienst soms gehandicapt in het creëren van de gewenste verbeteringen. De problemen die de Belastingdienst in de afgelopen jaren heeft ondervonden zijn begin dit jaar aanleiding geweest om de IV (informatievoorziening)-keten door een extern bureau te laten doorlichten. Op basis van de uitkomsten van deze doorlichting zijn ingrijpende voorstellen gedaan om het functioneren van de IV-keten te verbeteren. Dit proces zal nog jaren in beslag nemen. Op de korte termijn zullen de problemen die de continuïteit van de informatievoorziening in gevaar brengen, het eerst worden aangepakt. Het huidige niveau van dienstverlening is daarbij uitgangspunt.

Om te zorgen dat belastingplichtigen de juiste berichten en gegevens ontvangen, vindt, voordat grote stromen beschikkingen worden uitgestuurd, systematische controle plaats op juistheid, volledigheid en inhoudelijke (fiscale) kwaliteit. De praktijk leert dat ondanks alle inspanningen, damages niet geheel kunnen worden voorkomen. Om dit soort zaken sneller te kunnen herstellen, is op 1 oktober 2008 een nieuwe damageprocedure van kracht geworden. Het doel van deze procedure is het zo snel mogelijk signaleren van (mogelijke) damage, met gepaste acties de damage beperken en herstellen, en voorkomen dat het probleem opnieuw optreedt. Er is binnen de Belastingdienst een netwerk gevormd van in totaal 120 medewerkers, verspreid over de verschillende productieketens. Zij bewaken de vitale processen en melden de productieverstoringen bij het speciaal ingerichte damagemeldpunt.

Reactie Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman neemt met instemming kennis van de inspanningen tot verbetering van het functioneren van de informatievoorziening en begrijpt dat met de verbetering tijd heen gaat. Het schept vertrouwen dat per 1 oktober 2008 procedures zijn ingevoerd om schades op te sporen ('damageprocedures'). Wel is van belang dat bij grootschalige verstoringen passende oplossingen gevonden worden. Daarbij valt te denken aan een interventiepraktijk zoals die nu door de Nationale ombudsman ontwikkeld is.

2.6. Klachten over terugbetaling/voorschotbetaling teveel ingehouden zorgpremie

Waarneming Nationale ombudsman

Per 1 januari 2006 geldt de nieuwe Zorgverzekeringswet (ZVW). Op basis van deze wet wordt op het loon de zogenaamde inkomensafhankelijke bijdrage (zorgpremie) ingehouden. Over het deel van het loon dat een bepaald bedrag overstijgt (voor 2006: € 30.015) is geen zorgpremie verschuldigd. Voor personen met inkomsten uit meerdere bronnen die afzonderlijk niet, maar gezamenlijk wel de € 30.015 overstijgen, geldt dat teveel zorgpremie wordt ingehouden. Met name pensioengerechtigden worden hiermee geconfronteerd. Om voor deze groep mensen een te sterke daling van hun maandelijkse inkomsten te voorkomen, is de Regeling zorgverzekering tot stand gekomen. In deze Regeling is bepaald dat aan pensioengerechtigden met meerdere inkomstenbronnen en een bijdrage-inkomen van meer dan € 30.015 per jaar, de teveel betaalde inkomensafhankelijke premie bij voorschot zal worden terugbetaald in augustus van het betreffende jaar.

Vanaf augustus 2006 stroomden bij de Nationale ombudsman klachten binnen over de uitvoering van de zogenaamde voorschotregeling. De indieners klaagden er met name over dat ze géén voorschot hadden ontvangen dan wel een lager voorschot dan waarop ze volgens de regeling recht zouden hebben. De Nationale ombudsman deed een onderzoek naar één van deze klachten, hetgeen resulteerde in rapport 2007/084. In dit rapport werd de aanbeveling gedaan om aan de betreffende verzoeker alsnog een voorschot uit te betalen. De minister van Financiën liet in reactie op het rapport weten de aanbeveling niet te zullen opvolgen, omdat het systeem van voorschotverlening niet voorzag in herziening.

Inmiddels werden ook veel klachten ontvangen over het uitblijven van de definitieve terugbetaling van teveel ingehouden zorgpremie over 2006.

Hierop besloot de Nationale ombudsman om de Tweede Kamer bij brief van 4 oktober 2007 op de hoogte te stellen van zijn bevindingen aangaande de terugbetaling van teveel ingehouden zorgpremie. Klachten die nog werden ingediend bij de Nationale ombudsman werden niet meer in behandeling genomen onder verwijzing naar het eerder uitgevoerde onderzoek en de brief aan de Tweede Kamer.

In december 2007 bereikte de Nationale ombudsman het bericht dat de belangrijkste problemen rondom de terugbetaling zouden zijn opgelost. Tegelijkertijd ontving de Nationale ombudsman klachten van mensen die nog niets van de Belastingdienst hadden gehoord. Met de Belastingdienst/Rivierenland is in januari 2008 de afspraak gemaakt dat de Nationale ombudsman alle (nieuwe) klachten over de teruggaaf zorgpremie ter behandeling doorstuurt aan de Belastingdienst/Rivierenland.

De klachten bij de Nationale ombudsman in 2007 over het in dat jaar niet ontvangen van een voorschot zijn niet in behandeling genomen onder verwijzing naar het eerder door de Nationale ombudsman uitgebrachte rapport 2007/084.

Op 5 maart en 30 september 2008 stuurde de Nationale ombudsman opnieuw een brief aan de staatssecretaris van Financiën over de problemen met de uitbetaling van de voorschotten zorgpremie.

In september en oktober 2008 kwamen opnieuw veel klachten over de terugbetaling van zorgpremie bij de Nationale ombudsman binnen. Het ging vaak over het feit dat geen voorschot over 2008 was ontvangen, terwijl betrokkenen dat in 2007 (en 2006) wel hadden ontvangen. Kennelijk was dit terug te voeren op nieuwe problemen met het systeem waarin werkgevers en uitkeringsinstanties gegevens aanleveren bij de Belastingdienst. Ook werden klachten ontvangen over het ontvangen van een te hoog of te laag voorschot. Veel verzoekers klaagden ook expliciet over de informatieverstrekking door de Belastingdienst en de behandeling van de bij de Belastingdienst ingediende klachten. Met deze verzoekers werd afgesproken om hun klacht aan te houden totdat de Nationale ombudsman een reactie had ontvangen op de brieven van 5 maart en 30 september 2008 aan de staatssecretaris van Financiën. Uit de reactie van de directeur-generaal van de Belastingdienst van 7 november 2008 blijkt onder meer dat het streven is om met ingang van het fiscale jaar 2009 ook voorschotten op verzoek van rechthebbenden te verstrekken en door de Belastingdienst automatisch verstrekte voorschotten op verzoek te verhogen of te verlagen. Naar aanleiding van deze laatste brief zijn verzoekers van wie de klacht was aangehouden geïnformeerd over de van de Belastingdienst ontvangen informatie. Daarbij is geconstateerd dat er nog steeds problemen bestonden en dat de Belastingdienst op dat moment niet in staat was de problemen op te lossen. De Nationale ombudsman stelde vast dat nader onderzoek geen toegevoegde waarde had omdat hij niet kon bewerkstelligen dat alsnog een voorschot werd betaald. Daarnaast gevraagd liet de Belastingdienst op 18 mei 2009 nog weten dat de verwachting is dat de definitieve afhandeling 2008 op 30 juni 2009 zal zijn gerealiseerd. In juli 2009 zal dan de bevoorschotting 2009 plaatsvinden. Bij onvrede over de hoogte van het toegekende voorschot kan dan een wijzigingsverzoek worden ingediend.

De juistheid en volledigheid van de door de Belastingdienst berekende teruggaven is en blijft afhankelijk van loongegevens die de Belastingdienst van inhoudingsplichtigen ontvangt. De Belastingdienst verwacht dat onjuiste en onvolledige loongegevens er ook over 2008 en volgende jaren toe zullen leiden dat de bevoorschotting en teruggaaf van de teveel ingehouden inkomensafhankelijke bijdrage ZVW niet probleemloos zal verlopen. Een definitieve oplossing van deze problemen is alleen te verwachten van een aanpassing van de wettelijke systematiek van de ZVW. Daarover vindt nog steeds ambtelijk overleg plaats.

De Belastingdienst heeft te maken met beperkingen die voortvloeien uit de wetgeving die moet worden uitgevoerd. Interventies van de Nationale ombudsman hebben wat dat betreft niet kunnen leiden tot pasklare oplossingen. Het is gebeven bij incidentbestrijding. Wel hebben interventies bijgedragen aan een groter bewustzijn bij de Belastingdienst van bestaande problemen. Daarbij is van belang geweest dat aanvankelijk een rapport is uitgebracht over één van de ingediende klachten alsmede dat contacten tussen de

Nationale ombudsman en de staatssecretaris van Financiën hebben plaatsgevonden waarmee de interventies op een hoger ambtelijk niveau zijn getild.

Vraag Nationale ombudsman

Daarom stelt de Nationale ombudsman aan de minister van Financiën de vraag of aan de hand van de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met het wettelijke systeem van terugbetaling/voorschotbetaling lessen getrokken kunnen worden voor toekomstige vergelijkbare regelgeving en wat die lessen zijn.

Antwoord minister van Financiën

Zoals ook (door de Nationale ombudsman; N.o.) wordt geconcludeerd, heeft de Belastingdienst te maken met beperkingen die gelegen zijn in de wetgeving. Er is overleg over een wijziging van de Zvw om het proces van de geldstroom te veranderen waardoor de Belastingdienst teveel betaalde belasting niet meer via de werkgevers teruggeeft, maar rechtstreeks aan de werknemer. Planning is dat deze wijziging in 2012 van kracht wordt. Overigens streven we er naar om al in 2010 eerder te starten met de teruggave.

Wat de lessen betreft wil de Belastingdienst zwaar inzetten op uitvoerbare en handhaafbare wetgeving. De Belastingdienst wil aan het begin van elk wetgevingstraject betrokken zijn om door middel van een uitvoeringstoets de consequenties op uitvoeringsvlak in kaart te brengen, zodat hier in de regelgeving rekening mee wordt gehouden. Om een echte efficiëncyslag in de verbetering van zijn dienstverlening te kunnen realiseren, is bovendien vereenvoudiging van wetgeving hard nodig. Politiek is dit een belangrijk item. In dit verband wijs ik u op mijn brief aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2009 (TK 2009-2010, nr. 31580, nr. 3) waarmee het eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Toeslagen wordt aangeboden.

Reactie Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman neemt met instemming kennis van de stappen die de Belastingdienst zet ter verbetering van de terugbetaling van teveel ingehouden zorgpremie. Ook onderschrijft de Nationale ombudsman de aandacht van de Belastingdienst voor uitvoerbare en handhaafbare wetgeving.

2.7. Klachten over gebrekkige klachtherkenning

Waarneming Nationale ombudsman

De Belastingdienst besteedt de nodige zorg aan een goede klachtbehandeling. De indruk bestaat dat het met de klachtherkenning minder goed is gesteld. Uit de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten komt naar voren dat de klachtherkenning nog steeds een moeilijk aspect van het intern klachtrecht vormt. Dit blijkt bijvoorbeeld bij de behandeling van bezwaarschriften die tevens een klacht inhouden, en meer nog bij de behandeling van brieven die als klacht moeten worden aangemerkt, maar waarin dit niet expliciet vermeld is.

De indruk bestaat dat de Belastingdienst - met name de Belastingtelefoon - niet in alle gevallen uittalingen van belastingplichtigen aanmerkt als klacht en deze de klachtenprocedure inleidt. Hierdoor worden kansen gemist om van klachten te leren.

In de gevallen dat de Nationale ombudsman constateert dat de Belastingdienst een klacht niet als zodanig heeft herkend en wanneer gelet op de betrokken achterliggende belangen van de verzoeker en de Belastingdienst interne klachtbehandeling door de Belastingdienst bij kan dragen tot een oplossing of herstel van vertrouwen, verzoekt de Nationale ombudsman de Belastingdienst de klacht alsnog overeenkomstig de klachtenprocedure van de Belastingdienst af te handelen. Dit gebeurt door middel van een interventie. Over het algemeen verloopt de afhandeling van dergelijke interventies soepel. De Nationale ombudsman merkt op dat in weerwil van het oppakken van incidenten niet blijkt van een aanpak die op een structurele wijze een verbetering laat zien.

Vraag Nationale ombudsman

Daarom stelt de Nationale ombudsman aan de minister van Financiën de vraag met welke concrete maatregelen bij de Belastingdienst en de Belastingtelefoon de klachtherkenning en het leren van klachten verbeterd kan worden.

Antwoord minister van Financiën

Voor dit onderdeel verwijs ik naar hetgeen hierover al is gezegd onder (antwoord minister onder 2.1; N.o.). Daarin wordt ingegaan op de rol van de medewerkers van de postkamers, maar ook van de medewerkers die bezwaarschriften en andere correspondentie behandelen. Zij moeten beter onderkennen wanneer er sprake is van een klacht. De medewerkers van de postkamers worden geschoold in het herkennen van klachten. Door deze maatregelen is de verwachting dat het aantal - herkende - klachten in eerste aanleg zal toenemen. De ambitie is dat door het samenspel van alle overige maatregelen het aantal klachten daarna beduidend zal dalen zonder de illusie te hebben dat 100% van de klachten zal worden herkend, gezien het grote aantal en de diversiteit van de klantcontacten.

Reactie Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is positief over de ambitie van de Belastingdienst om de klachtherkenning te verbeteren. Voorts is van groot belang dat medewerkers persoonlijk contact met burgers kunnen hebben in reactie op brieven, bezwaren en telefonische meldingen.

2.8. Klachten over verzoeken om informatieverstrekking

Waarneming Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten over gebrekkige informatieverstrekking door de Belastingdienst. Verzoekers klagen er dan bijvoorbeeld over dat het voor hun niet duidelijk is op welke wijze de Belastingdienst tot verrekening van te betalen en/of te ontvangen bedragen is overgegaan. Ook ontvangt de Nationale ombudsman

klachten over bij belastingplichtigen gerezen onduidelijkheid over hun schuldpositie bij de Belastingdienst. In gevallen die er zich voor lenen probeert de Nationale ombudsman via interventie de door verzoeker verzochte informatie alsnog van de Belastingdienst te krijgen.

De Nationale ombudsman acht de Belastingdienst gehouden in gevallen als hier bedoeld een extra inspanning te doen om te bewerkstelligen dat de boodschap daadwerkelijk wordt begrepen. Een hulpmiddel daarbij kan zijn dat de Belastingdienst ingediende klachten op dit punt daadwerkelijk oppakt.

Een treffend voorbeeld van een door de Nationale ombudsman ontvangen klacht is het volgende. Naar aanleiding van een emotioneel telefoongesprek met een oudere verzoeker die niet begreep waarom hij voor het eerst sinds jaren een aangifte ontving, nam het Bureau Nationale ombudsman telefonisch contact op met de Belastingdienst met de vraag of er in deze zaak op korte termijn een maatwerkoplossing mogelijk was. Gezien de bijzondere omstandigheden van dit geval besloot de Belastingdienst om verzoeker een huisbezoek te brengen. Tijdens het bezoek werd verzoeker duidelijkheid over zijn fiscale situatie gegeven en is hij geholpen bij het invullen van belastingformulieren.

In reactie op deze interventie liet verzoeker de Nationale ombudsman weten:

"Vandaag heb ik de andere kant gezien van de Belastingdienst. Ik heb ervaren dat daar ook gewoon mensen werken, de heer (...) van de Belastingdienst (...) is heden bij mij geweest en heeft alles uitgelegd en de papieren ingevuld, in 1 woord ...perfect ..., ook heeft hij mij toegezegd dat hij terug zou komen voor de aangifte over 2007 in te vullen. Ik wil u ook natuurlijk bedanken voor de inzet om dit geheel te realiseren nogmaals dank daarvoor (...)

Ik kan eindelijk de nachtrust die ik heb gemist weer inhalen."

Deze persoonlijke maatwerkoplossing is lovenswaardig, maar is natuurlijk niet in alle gevallen haalbaar. Hoe komen burgers aan de relevante informatie over kwesties die bij de Belastingdienst spelen?

Vraag Nationale ombudsman

Daarom stelt de Nationale ombudsman aan de minister van Financiën de vraag op welke wijze hij inspeelt op de gerechtvaardigde wens van burgers om in concrete situaties voor hun relevante informatie van de belastingdienst te krijgen.

Antwoord minister van Financiën

De Belastingdienst gebruikt verschillende kanalen (internet, telefoon, papier, balie) om er voor te zorgen dat de burgers de voor hen relevante informatie krijgen. Steeds meer worden specifieke activiteiten ontplooid om aparte doelgroepen te bereiken. Een voorbeeld hiervan is de campagne om jongeren te wijzen op de mogelijkheid van het T-biljet, waarmee ze geld kunnen terugvragen van de Belastingdienst. Daarnaast zijn de

jaarlijkse acties van hulp bij aangifte. Deze hulp wordt geboden door de Belastingdienst, vakbonden en ouderenbonden.

De Belastingdienst gaat steeds meer inzetten op digitale dienstverlening. Formulieren worden in digitale vorm via de website beschikbaar gesteld en de mogelijkheid wordt geboden deze na invulling in digitale vorm terug te sturen. In de toekomst wil de Belastingdienst burgers de mogelijkheid bieden via het persoonlijk domein diensten aan te bieden. Burgers kunnen dan op elk moment de eigen gegevens inzien en bijwerken. Door de huidige ICT-situatie bij de Belastingdienst zat dit de eerstkomende jaren nog geen realiteit zijn.

Reactie Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman neemt kennis van de inspanningen die de Belastingdienst doet om informatie bij burgers te laten landen en met name met toepassing van de doelgroepbenadering. Ook de ambities die op de langere termijn bestaan om via het persoonlijk domein informatie te verstrekken, spreken de Nationale ombudsman aan. Wel vraagt de Nationale ombudsman aandacht voor maatwerkoplossingen in gevallen die zich niet goed laten oplossen met de gebruikelijke werkwijze en middelen. De inzet van de speciale regionale teams voor gecompliceerde problemen die niet direct opgelost kunnen worden (Stella-teams) zou hierbij behulpzaam kunnen zijn.

SLOTBESCHOUWING

Er is van dag tot dag intensief contact tussen de Belastingdienst en de Nationale ombudsman. Voor duizenden burgers functioneert de Nationale ombudsman als een probleemoplosser. Contacten die met de Belastingdienst misgaan, blijken via de ombudsman tot praktische oplossingen te leiden. De waardering van burgers voor deze interventies van de Nationale ombudsman is groot: ruim een 8. Deze werkwijze leidt er ook toe dat er niet een enorme stroom van rapporten over kwesties die mis zijn gegaan uitgestort wordt over de Belastingdienst.

De tijd en moeite die door de Belastingdienst en de Nationale ombudsman geïnvesteerd zou moeten worden in onderzoek en rapportage kan beter gestoken worden in het vinden van oplossingen. Rapporten zijn echter openbaar en houden daarom een prikkel in voor de Belastingdienst om te leren van fouten en tot verbeteringen te komen, terwijl de duizenden interventies achter de schermen plaatsvinden. Van dag tot dag, van maand tot maand en van jaar tot jaar, en daarin schuilt de reden voor dit rapport. Kan dat aantal klachten niet teruggebracht worden? De Belastingdienst is sinds enige jaren de grootste leverancier van klachten bij de Nationale ombudsman. De Belastingdienst heeft jaarlijks miljoenen 'klantcontacten' en lost zelf veel klachten op. Toch blijkt in de praktijk een groot aantal interventies door de Nationale ombudsman nodig te blijven. Kan daar geen verandering in komen doordat de Belastingdienst leert van fouten en maatregelen neemt om burgers eerder tevreden te stellen in hun contacten met de Belastingdienst?

Op basis van de interventies is een lijst van 8 belangrijke knelpunten in de uitvoeringspraktijk opgesteld en is aan de Belastingdienst de vraag voorgelegd wat er gedaan wordt om tot verbeteringen te komen. Deze vraag sluit nauw aan bij de initiatieven die de Belastingdienst ook zonder inmenging van de Nationale ombudsman neemt. De Belastingdienst werkt niet alleen bij de interventies op constructieve wijze mee, maar ook bij dit onderzoek en dat verdient waardering.

De kwaliteit van de dienstverlening door de Belastingdienst is sterk afhankelijk van twee factoren. In de eerste plaats de effecten van nieuwe taken, zoals de uitbetaling van verschillende toeslagen en in de tweede plaats de massaliteit van de werkprocessen vanwege de grote aantallen. De Belastingdienst kan in principe geen maatwerk leveren. De keerzijde van de medaille is dat er in de praktijk toch nog gevallen voorkomen die bijzondere aandacht vragen. Bijzondere aandacht omdat het om een bijzonder geval gaat, of bijzondere aandacht omdat er aan de kant van de Belastingdienst onvermijdelijk ook fouten gemaakt worden. De interventiepraktijk naar aanleiding van klachten houdt een aanzet in om tot maatwerk te komen in die bijzondere gevallen.

Dit onderzoek laat zien dat de Belastingdienst investeert in klachtregistratie en klachtherkenning, de Belastingtelefoon verbetert en werkt aan een garantie van terugbellen als vragen bij het eerste contact onbeantwoord blijven. Ook de vorming van speciale teams voor gecompliceerde problemen die niet direct opgelost kunnen worden (Stella-teams) en het actief opsporen van schades die ontstaan (damageprocedures) dragen bij tot minder klachten van burgers. Bijzondere aandacht vraagt de Nationale ombudsman voor persoonlijk contact bij bezwaren en klachten. Onderzoek wijst uit dat het aantal formele procedures sterk kan worden teruggebracht wanneer op een transparante wijze aandacht besteed wordt aan dat waar een burger in een concreet geval mee zit.

De Nationale ombudsman wenst de Belastingdienst veel succes met de ingezette verbeteringen. Het valt te hopen dat het aantal zaken dat bij de Nationale ombudsman terecht komt daardoor zal afnemen. Eind 2010 zal daarom beoordeeld worden of de voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk werken.

DE NATIONALE OMBUDSMAN,

Dr. A.F.M. Brenninkmeijer