



Rapport

1. klacht

1.1. Aanleiding

Medio 2008 diende een burger een klacht in over zijn ervaring tijdens een door hem afgelegd bezoek aan "zijn" regiokantoor van de Belastingdienst.

Die ervaring hield in dat de desbetreffende burger zich op vrijdag 14 december 2007 om 16.10 uur bij de publieksbalie van de Belastingdienst/Rijnmond vervoegde, maar daar - in weerwil van de onder meer op de website van de Belastingdienst voorkomende vermelding dat de balies op werkdagen tussen 8.00 en 17.00 uur geopend zijn - naar hij stelde, zonder toelichting - te horen kreeg dat men hem die dag niet meer zou helpen.

In reactie op de klacht die de desbetreffende burger bij de Belastingdienst/Rijnmond had ingediend, ging de Belastingdienst/Rijnmond onder meer in op de situatie die gold op de dag van het bezoek en het beleid dat die dienst voerde als er sprake is van een toestroom van bezoekers (zie onder 2.1).

Dit gaf aanleiding tot de vraag of burgers elders in den lande bij andere regiokantoren een vergelijkbare ervaring zouden kunnen opdoen en aanleiding tot de vraag of de minister van Financiën als verantwoordelijk bestuursorgaan achter het aan de desbetreffende ervaring ten grondslag liggende beleid stond.

1.2. Reikwijdte en doel onderzoek

De Nationale ombudsman is op 17 november 2008 een onderzoek uit eigen beweging gestart naar de wijze waarop de regiokantoren van de Belastingdienst al dan niet op dezelfde wijze beleid voeren inzake de openingstijden van de publieksbalies. Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen of en zo ja, welke redenen er kunnen zijn om - al dan niet incidenteel en al dan niet verschillend per regio - af te kunnen wijken van de gepubliceerde openingstijden en of daarbij met de gerechtvaardigde belangen van burgers rekening wordt gehouden.

1.3. Aanpak onderzoek

Bij brief van 17 november 2008 legde de Nationale ombudsman het punt van de openingstijden van de publieksbalies - met een beschrijving van de feiten zoals die zich op 14 december 2007 zouden hebben voorgedaan bij het regiokantoor Rijnmond - voor aan de staatssecretaris van Financiën. Daarbij stelde de Nationale ombudsman een aantal vragen.

Ook de Belastingdienst/Rijnmond werd in de gelegenheid gesteld te reageren op de weergegeven beschrijving van de feiten rond het voorval van 14 december 2007.

2. BEoordeling

1. In reactie op de klacht van de desbetreffende burger liet de Belastingdienst/Rijnmond hem bij brief van 15 januari 2008 het volgende weten:

"...Naar aanleiding van uw klacht heb ik een onderzoek laten instellen. Op grond van dit onderzoek kan ik u het volgende toelichten en mededelen.

Allereerst is gebleken dat op 14 december 2007 onze balie wel degelijk geopend was voor dienstverlening volgens de bekende kantooruren tot 17.00 uur. De situatie deed zich echter voor dat door een bijzonder hoge toestroom van bezoekers, de wachttijd inmiddels dusdanig was opgelopen, dat de klantendienst niet meer alle bezoekers redelijkerwijs te woord kon staan voor sluiting van het kantoor.

Op een dergelijk moment besluit het management van de balies volgens de vaste procedures om alle reeds wachtende bezoekers uiteraard te helpen, maar om geen nieuwe bezoekers meer in de wachtruimte te laten plaatsnemen.

Ik betreur het zeer dat dit laatste voor u het geval was op 14 december en ook dat men blijkbaar niet in staat is gebleken u daarvoor op dat moment een goede uitleg te geven. Hiervoor bied ik u namens de Belastingdienst Rijnmond mijn excuses aan.

Naar aanleiding van uw klacht is met de receptiemedewerkers nogmaals gesproken om ervoor te zorgen dat zo zorgvuldig mogelijk aan onze bezoekers uitleg wordt gegeven als zich een dergelijke situatie weer voor mocht doen. Helaas kan niet worden uitgesloten, dat deze situatie zich weer voordoet. Het aantal bezoekers dat besluit zich op een bepaalde dag tot ons kantoor te wenden, kan nauwelijks door de Belastingdienst worden beïnvloed. Anticipatie daarop is ook slechts beperkt mogelijk. Ik vraag u daarvoor begrip..."

2. In het kader van het onderzoek stelde de Nationale ombudsman de volgende vragen aan de staatssecretaris van Financiën:

"...1. Hoe kijkt u aan tegen de kennelijke praktijk bij de Belastingdienst in Rotterdam dat op enig moment wordt ingeschat of alle bezoekers nog wel vóór sluitingstijd te woord kunnen worden gestaan en dat als die inschatting negatief uitpakt, nieuwe bezoekers niet meer worden toegelaten tot de wachtruimte en derhalve die dag niet meer worden geholpen?

2. Wilt u inzicht geven in hoe alle andere regiokantoren van de Belastingdienst in de praktijk omgaan met de sluitingstijd van hun publieksbalie in het algemeen en ingeval van een zich relatief kort voor sluitingstijd voordoende hoge toestroom van bezoekers in het bijzonder?

3. Als er verschillen zijn in de praktijk van de verschillende regiokantoren, naar welke van de alternatieven gaat dan uw voorkeur uit en waarom?

4. Ziet u in deze aangelegenheid aanleiding tot maatregelen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?..."

3. In reactie op het onderzoek deelde de directeur-generaal van de Belastingdienst, mede in antwoord op de gestelde vragen, bij brief van 6 februari 2009 het volgende mee:

"...Vooraf wil ik opmerken dat het voor een burger erg vervelend is als blijkt dat hij vanwege een te grote drukte niet geholpen kan worden. Verzoeker (...), heeft zijn ongenoegen daarover dan ook terecht geuit. Ik sluit me aan bij de excuses die Belastingdienst/Rijnmond heeft aangeboden aan verzoeker.

In zijn reactie geeft Belastingdienst/Rijnmond aan dat het aantal bezoekers dat op een bepaalde dag een bezoek brengt aan een balie, nauwelijks door de Belastingdienst kan worden beïnvloed. Anticipatie op een extra toeloop is nu nog slechts beperkt mogelijk. Op dit moment wordt onderzocht of een betere inschatting (forecasting) mogelijk is. Doel van dit onderzoek is uiteraard om er voor te zorgen dat de capaciteit om burgers te woord te staan voldoende is; ook in drukke tijden. Dat neemt niet weg dat er soms sprake is van een zodanige toeloop, dat duidelijk is dat niet iedereen geholpen kan worden voor de sluitingstijd van de balie. Deze situatie komt slechts zelden voor.

Op het moment dat verzoeker bij het kantoor Rotterdam van Belastingdienst/Rijnmond kwam, was het 16.10 uur. Op dat moment bedroeg de wachttijd een uur. Alle balies (acht in de hal en zes in de zijvleugel) waren bezet. In die situatie zag het management van kantoor Rotterdam zich geplaagd voor de vraag op welke wijze de dienstverlening richting de nieuwe bezoekers het beste vorm kon worden gegeven. Uitbreiding van de capaciteit was niet mogelijk, omdat alle balies al in gebruik waren. Het toelaten van bezoekers, terwijl duidelijk was dat deze niet tijdig konden worden geholpen, was evenmin een optie. Daarom is ervoor gekozen om nieuwe bezoekers op te vangen, uitleg te geven en aan te geven wanneer zij wel snel geholpen konden worden (bijvoorbeeld de volgende ochtend).

Ik vind het een goede handelwijze dat bezoekers op de hoogte worden gesteld van de wachttijden, dat zij gewezen worden op momenten waarop de wachttijden kort zijn en dat zij daarmee de keuze hebben om te wachten of om op een ander moment terug te komen. Het niet toelaten van de bezoeker vind ik vanuit de regionale situatie gezien begrijpelijk, maar niet wenselijk. Deze problematiek heeft binnen andere regio's niet gespeeld. Rotterdam is een kantoor met een zeer groot aantal baliebezoeken.

Het afgelopen jaar heeft een landelijke inventarisatie plaatsgevonden van de werkzaamheden die bij de balies op de kantoren plaatsvinden en de wijze waarop deze werkzaamheden worden uitgevoerd. Deze inventarisatie heeft er toe geleid dat in oktober 2008 een nieuw project 'Harmonisering balies 2012' is opgestart om de burger meer mogelijkheden te bieden voor 'one-stop-shopping'; om te komen tot meer transparantie, voorspelbaarheid en herkenbaarheid; te anticiperen op samenwerking met (overheids)

partijen; uniformiteit in diensten, processen en voorzieningen te bereiken en om meer mogelijkheden te creëren voor regie op kanalen en multichanneling.

Zoals ik hiervoor al aangaf, vind ik het niet wenselijk dat bezoekers van de balie voor de sluitingstijd de toegang tot die balies wordt onthouden. Daarom heb ik met de regio's afgesproken dat bezoekers tot de sluitingstijd van de balie (17.00 uur) worden toegelaten. De bezoekers worden gewezen op de lange wachttijd en hen wordt de mogelijkheid geboden om een afspraak te maken op een andere dag. Kiest men ervoor om te wachten, dan zal men ook na 17.00 uur geholpen worden. Indien zich vlak voor sluitingstijd bezoekers melden met een complexe hulpvraag, dan zal aan hen de mogelijkheid worden geboden om een afspraak voor een andere dag te maken..."

4. Desgevraagd gaf de Belastingdienst/Rijnmond - op het punt van het grote aantal baliebezoeken aldaar - aan dat het bij dat kantoor in de jaren 2004 t/m 2006 om 175.000 bezoeken gemiddeld per jaar ging, terwijl de twee qua aantallen bezoekers daaropvolgende regiokantoren (Haaglanden respectievelijk Utrecht-Gooi) in die jaren gemiddeld 117.000 respectievelijk 78.000 bezoeken hadden verwerkt. Het opleidingsniveau van veel inwoners in Rotterdam benevens de uitnodigende ligging van het kantoor van de Belastingdienst werd als verklaring voor de opmerkelijke verschillen genoemd.

3.

1. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Voor een overheidsinstantie als de Belastingdienst met een evident publieke taak waarbij (veelvuldig) contact tussen instantie en burger wenselijk is of kan zijn, betekent een behoorlijke dienstverlening onder meer dat die instantie normaliter op werkdagen toegankelijk is en voorzieningen heeft geschapen teneinde - tot aan het eind van de normale en gepubliceerde werktijden - burgers toe te laten en hen goed te woord te kunnen staan.

2. Samenhangend met deze aard van dienstverlening is het voor een overheidsinstantie een vereiste om bekendheid te geven aan die voorzieningen en de uren waarop die voorzieningen openstaan. In zoverre is ook het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking in het geding.

Vaststaat dat de Belastingdienst al langer - ook voor december 2007 - onder meer via zijn website actief naar buiten brengt dat de publieksbalies op werkdagen geopend zijn tussen 8.00 en 17.00 uur. Die gepubliceerde openingstijden gelden zonder uitzondering voor alle in den lande aanwezige, onder de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst vallende balies.

Met het - onder meer via de website - kenbaar maken van die openingstijden voldoet de Belastingdienst op dit punt aan het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

3. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de Belastingdienst zich gehouden acht iedereen die zich op welk moment dan ook binnen de openingstijden meldt, toe te laten. Duidelijk is geworden dat de ervaring van een burger in december 2007 bij het regiokantoor Rijnmond, het gevolg was van afwijkend beleid van dat regiokantoor. Het bij tijden van drukte hanteren van afwijkende, kortere openingstijden was niet in overeenstemming met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

4. Het regiokantoor Rijnmond hanteert geen afwijkend beleid meer. Het nu eenduidige beleid betekent dat elke burger die zich tussen het openingstijdstip van 8.00 uur en het sluitingstijdstip van 17.00 uur meldt, tot de publieksbalie wordt toegelaten. Dat beleid heeft de instemming van de Nationale ombudsman.

5. De Nationale ombudsman acht het niet in strijd met genoemd vereiste als een burger die kort voor het einde van de gepubliceerde openingstijden met een complexe hulpvraag komt de mogelijkheid wordt geboden om in verband met die vraag een afspraak voor een andere dag te maken. In redelijkheid kan in zo'n situatie niet van de Belastingdienst worden verlangd dat op de bezookdag zelf nog uitsluitsel wordt gegeven over zo'n vraag.

4. CONCLUSIE

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat de Belastingdienst zich gehouden acht een ieder die zich binnen de gepubliceerde openingstijden van de publieksbalies van die dienst meldt, toe te laten en in beginsel behulpzaam te zijn. Als - en de Nationale ombudsman gaat daarvan uit - de openingstijden aldus worden gehanteerd, is er sprake van handelen in overeenstemming met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

ONDERZOEK

In het kader van het onderzoek werd de staatssecretaris van Financiën verzocht te reageren op de door de Nationale ombudsman gegeven weergave van de feiten zoals die zich zouden hebben voorgedaan op 14 december 2007 bij het regiokantoor Rijnmond en op een aantal daaruit en uit de door het regiokantoor richting de desbetreffende burger gegeven reactie voorvloeiende vragen. Ook de Belastingdienst/Rijnmond werd in de gelegenheid gesteld te reageren op de weergave van de feiten. Nadat de directeur-generaal van de Belastingdienst had gereageerd, werd de bij het voorval betrokken burger de gelegenheid geboden daarop en op de door de Nationale ombudsman gegeven weergave van de feiten te reageren.

De reactie van de directeur-generaal van de Belastingdienst gaf aanleiding de Belastingdienst/Rijnmond een aanvullende vraag voor te leggen.

Het verslag van bevindingen werd voor eventueel commentaar toegezonden aan het ministerie van Financiën, de Belastingdienst/Rijnmond en eerderbedoelde burger. Daarnaast vond een op diens reactie gebaseerd gesprek plaats tussen de directeur-generaal van de Belastingdienst en de substituut-ombudsman. De reactie van eerderbedoelde burger gaf geen aanleiding tot wijziging van het verslag van bevindingen. De Belastingdienst/Rijnmond liet weten in te stemmen met het verslag. De staatssecretaris van Financiën deelde mee zich te kunnen verenigen met het verslag.

Informatieoverzicht

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

1. Een verzoekschrift, ontvangen op 23 juli 2008.
2. De aan de desbetreffende verzoeker gerichte klachtafhandelingsbrief van de Belastingdienst/Rijnmond van 15 januari 2008.
3. De aan de Nationale ombudsman gerichte brief van de directeur-generaal van de Belastingdienst van 6 februari 2009.
4. Het aan de Nationale ombudsman gerichte e-mailbericht van de Belastingdienst/Rijnmond van 13 maart 2009.
5. Het gesprek tussen directeur-generaal Belastingdienst en de substituut-ombudsman van 14 mei 2009 .

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond