

Moeten de goeden onder de kwaden lijden?

Een onderzoek naar de invoering van de één-bankrekeningnummer-maatregel door de Belastingdienst

Oordeel Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de handelwijze van de Belastingdienst niet behoorlijk.

Datum: 30 oktober 2014

Rapportnummer: 2014/147

INHOUDSOPGAVE	Blz
SAMENVATTING	2
BESCHOUWING	3
1. INLEIDING	6
2. DE KLACHTEN	7
3. BEVINDINGEN	8
a. De één-bankrekeningnummer-maatregel	8
b. De aanpak van de eerste groep rekeningnummers	9
c. Burgers die hun betaling(en) niet of te laat ontvingen	10
d. De brieven van de Nationale ombudsman	11
e. Uitspraken en reacties van het Ministerie van Financiën	11
4. BEOORDELING	14
5. CONCLUSIE	16
6. INSTEMMING	16
7. HET ONDERZOEK	17

SAMENVATTING

De invoering van de één-bankrekeningnummer-maatregel

Vanaf 1 december 2013 mochten burgers en ondernemers nog maar één bankrekeningnummer gebruiken voor de uitbetaling van toeslagen, periodieke belastingteruggaven en omzetbelasting. Hiermee wilde de Belastingdienst (grootschalig) misbruik voorkomen, dat onder andere in april 2013 aan het licht was gekomen in de kwestie van de 'Bulgarenfraude'. In het debat van 14 mei 2013 kondigde de staatssecretaris van Financiën aan dat "de goeden onder de kwaden zullen lijden".

De Belastingdienst koos voor een rigoureuze aanpak van de eerste groep personen, die moest voldoen aan de nieuwe voorwaarden. Vanaf half december 2013 schortte hij de betalingen op aan 177.000 burgers en ondernemers en vroeg hun om een nieuw rekeningnummer op te geven of om bewijsstukken op te sturen. Pas na verificatie van het rekeningnummer ging de Belastingdienst over tot betaling.

Burgers in financiële nood

In de maanden januari en februari 2014 ontving de Nationale ombudsman hierover veel meer telefoontjes dan gewoonlijk. Uit de telefoongesprekken bleek dat de Belastingdienst flinke achterstanden had in de verwerking van de toegestuurde stukken en dat de betalingen - vaak honderden euro's per maand - één, twee of drie maanden uitbleven. Veel burgers konden hun lopende toeslag of teruggaaf niet missen en konden dit financieel niet bolwerken. De Belastingtelefoon raakte overbelast, kon burgers niet goed helpen en was in deze maanden slecht bereikbaar.

Op 24 januari 2014 stuurde de Nationale ombudsman een brandbrief aan de staatssecretaris van Financiën en vroeg hem om de uitbetaling van de toeslagen en belastingteruggaven onmiddellijk te hervatten. Op 29 januari 2014 vond een spoeddebat in de Tweede Kamer en dit leidde tot het aftreden van de staatssecretaris.

Conclusies van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft uit eigen beweging onderzoek ingesteld naar de wijze waarop de Belastingdienst de één-bankrekeningnummer-maatregel heeft ingevoerd. De belangrijkste conclusies van het rapport zijn:

- De Belastingdienst heeft de betalingen (van toeslagen en belastingteruggaven) opgeschort terwijl het verificatieproces van de bankrekeningnummers nog maar net was begonnen. Dat terwijl van te voren duidelijk was dat het een omvangrijke en gecompliceerde operatie was. Met deze aanpak heeft de Belastingdienst de belangen van burgers en ondernemers geschaad en onnodig veel overlast en financiële problemen veroorzaakt.
- In 2013 heeft de staatssecretaris van Financiën de invoeringsperiode van deze maatregel ingekort van 25 naar 7 maanden. Daarmee kreeg de Belastingdienst te weinig tijd om deze maatregel zorgvuldig in te voeren.
- Door deze aanpak zijn het risico en de schadelijke gevolgen van de vertragingen in het verificatieproces bij de burger neergelegd: veel burgers en ondernemers hebben hun betalingen één tot drie maanden te laat ontvangen.
- De Belastingdienst had voor een alternatieve aanpak kunnen kiezen, namelijk uitbetaling op het nieuw doorgegeven rekeningnummer of doorbetaling op het oude rekeningnummer totdat het verificatieproces was afgerond.
- Onder de gedupeerden bevonden zich veel mensen, die financieel afhankelijk waren van de tijdige betaling van toeslagen en teruggaven.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft de Belastingdienst gehandeld in strijd met het vereiste van goede organisatie. Hierdoor hebben de goeden geleden onder de kwaden en zijn veel goedwillende burgers en ondernemers onnodig in financiële problemen gebracht.

Met instemming heeft de ombudsman kennis genomen van de maatregelen die de (nieuwe) staatssecretaris inmiddels heeft genomen of aangekondigd. De ombudsman vertrouwt erop dat de overlast voor de burger hiermee zoveel mogelijk beperkt zal blijven.

BESCHOUWING

Na het Kamerdebat over de 'Bulgarenfraude' op 14 mei 2013 was de staatssecretaris van Financiën¹ (hierna te noemen: de staatssecretaris) vastbesloten om de fraude met toeslagen een krachtig halt toe te roepen. In dat debat kondigde hij aan dat "de goeden onder de kwaden zullen lijden". Een half jaar later gebeurde dat ook.

In december 2013 voerde de Belastingdienst de eerste fase van de één-bankrekeningnummer-maatregel in en schortte de betalingen op aan een grote groep burgers en ondernemers. Dit waren veelal "bestaande gevallen", dat wil zeggen mensen die al langere tijd maandelijks een toeslag of belastingteruggaaf ontvingen. Terwijl de Belastingdienst twee jaar had om de invoeringsoperatie voor te bereiden, kregen burgers geen tijd om te voldoen aan de nieuwe voorwaarden. Enkele dagen nadat de Belastingdienst de burger had gevraagd om de bewijsstukken van het nieuwe rekeningnummer op te sturen, draaide hij de geldkraan dicht en deed er vervolgens maanden over om de rekeningnummers te verifiëren. Deze stopzetting bracht vele duizenden burgers in financiële problemen.

Dit rapport beschrijft en analyseert de wijze waarop de Belastingdienst de eerste groep burgers met een zogenaamd 'nieuwe rekeningnummer' via de 'cold turkey'-methode heeft aangepakt. Kort samengevat beoordeelt de Nationale ombudsman die aanpak als slecht georganiseerd en onredelijk ingrijpend voor veel belanghebbenden. Een ingrijpende maatregel zoals stopzetting van betalingen van toeslagen kan proportioneel zijn wanneer er een concreet vermoeden van fraude is of wanneer de betreffende burger ernstig nalatig is. Maar dat was hier niet het geval; het ging hier om de invoering van een algemene maatregel. De getroffen burgers werden niet verdacht van fraude maar werden – door de plotselinge stopzetting - feitelijk wel allen als zodanig behandeld.

Al jaren pleit de Nationale ombudsman ervoor dat uitvoeringsinstanties – bij de voorbereiding en invoering van wetten en maatregelen – zorgvuldig te werk gaan, zeker wanneer (bestaande) financiële belangen voor burgers in het geding zijn.² In het bijzonder geldt dit bij de invoering van fraudewetgeving en –maatregelen. Daar is de politieke wens om drastisch in te grijpen sterk en is het gevaar dat de belangen van de goedwillende burger in het gedrang komen groot.

De ombudsman adviseert aan de Regering en de Tweede Kamer om ook bij de bestrijding van fraude de belangen van goedwillende burgers te respecteren en hen behoorlijk te behandelen. Dat geldt met name voor burgers met lage inkomens, die hun maandelijks toeslagen en teruggaven van de Belastingdienst geen maand kunnen missen. Zij beschikken niet over een buffer om zo'n klap op te vangen. Fraudebestrijding mag er niet toe leiden dat de goeden onder de kwaden lijden.

de Nationale ombudsman,



mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman

¹ Van 14 oktober 2010 tot 30 januari 2014 was Frans Weekers de staatssecretaris van Financiën. Hij werd op 4 februari 2014 opgevolgd door Eric Wiebes.

² Zie onder andere 'Van aanslag naar toeslag' op blz 25. Rapport Nationale ombudsman van 12 december 2006 (2006/395)

1. INLEIDING

In dit rapport wordt beschreven hoe de Belastingdienst de eerste fase van de één-bankrekeningnummer-maatregel heeft ingevoerd en welke groepen burgers en ondernemers hierdoor werden geraakt.

In hoofdstuk 2 worden de klachten beschreven die de Nationale ombudsman over dit onderwerp ontving in vooral de maanden januari tot en met maart 2014.

In hoofdstuk 3 wordt de maatregel zelf beschreven en hoe deze voor de eerste groep van 'nieuwe rekeningnummers' werd ingevoerd. Ook worden in dit hoofdstuk uitspraken en reacties van de staatssecretaris van Financiën en van de Belastingdienst weergegeven.

In hoofdstuk 4 en 5 geeft de Nationale ombudsman een oordeel over de vraag of de Belastingdienst – bij de invoering van de één-bankrekeningnummer-maatregel in de maanden december 2013 tot en met maart 2014 – in voldoende mate rekening heeft gehouden met de belangen van burgers en ondernemers en behoorlijk heeft gehandeld.

2. DE KLACHTEN

Van januari 2014 tot en met april 2014 ontving de Nationale ombudsman 295 klachten over de invoering van de één-bankrekeningnummer-maatregel door de Belastingdienst. Vrijwel alle burgers klaagden erover dat zij hun maandelijkse betaling(en) gedurende één of meer maanden niet van de Belastingdienst hadden ontvangen. In de meeste gevallen ging het om de maandelijkse uitbetaling van toeslagen (huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget) en de voorlopige teruggaaf heffingskorting(en). Doorgaans ging het om honderden euro's per maand. Veel burgers gaven aan dat zij de toeslagen en teruggave nodig hadden voor de betaling van de maandelijkse lasten zoals huur, zorgpremie of bijdrage kinderopvang en dat zij door de maatregel van de Belastingdienst acuut in financiële problemen kwamen.

Daarnaast klaagde men nog over de volgende onderwerpen:

Opschorting uitbetaling niet of te laat aangekondigd

Veel burgers meldden dat ze geen - of pas enkele dagen tevoren een – verzoek hadden ontvangen om gegevens en bewijsstukken aan te leveren over hun bankrekening óf om een ander rekeningnummer op te geven. Deze burgers begrepen niet waarom de uitbetaling op de 15^e (teruggaaf) of 20^e (toeslag) van de maand uitbleef. Als ze dat wel wisten, waren zij boos over de opschorting van de uitbetaling.

Dienstverlening en bereikbaarheid Belastingtelefoon matig tot zeer slecht

De Belastingtelefoon was in januari en februari 2014 matig tot zeer slecht bereikbaar, vonden velen. Terugbeltoezeggingen werden volgens veel burgers niet nagekomen. Dit vergrootte de onzekerheid en de irritatie bij de burger.

Ook de telefonische toezegging van medewerkers van de Belastingdienst dat het geld 'binnen vijf tot vijftien werkdagen' op de rekening zou staan, werd volgens vele verzoekers niet nagekomen: meestal duurde dit zes tot acht weken.

Lange behandelingsduur

De Belastingdienst deed er erg lang over om het nieuwe bankrekeningnummer te verifiëren of om de bewijsstukken te beoordelen. Velen klaagden erover dat zij al twee maanden geen betaling hadden ontvangen; sommigen ontvingen zelfs drie maanden hun geld niet.

Meermalen gegevens en bewijsstukken per post moeten opsturen

Burgers moesten soms tot drie keer toe gegevens en/of bewijsstukken opsturen. Ook mensen, die hun stukken bij de balie van het belastingkantoor hadden afgegeven, hadden deze ervaring. Men maakt zich ook bezorgd: waren hun privacygevoelige stukken (kopie bankafschrift en identiteitsbewijs) misschien zoekgeraakt en in verkeerde handen terechtgekomen? Medewerkers van de Belastingdienst konden niet vertellen in welk stadium de afhandeling verkeerde en hoe lang de verificatie nog zou duren.

Uitbetaling op verkeerd of ongewenst rekeningnummer

De Belastingdienst betaalde bij een aantal burgers zonder overleg en toestemming uit op een ander rekeningnummer, dat inmiddels was opgeheven of waarop men een debetsaldo had. Betrokkene moest dan (soms veel) moeite doen om het geld terug te krijgen. Nog problematischer was het als de Belastingdienst de betaling had gedaan op een rekeningnummer met roodstand, dat nog wel op naam van belanghebbende stond. Weliswaar verminderde daarmee de schuld van betrokkene bij die bank, maar hij kon het geldbedrag niet gebruiken voor de betaling van de lopende kosten.

3. BEVINDINGEN

a. De één-bankrekeningnummer-maatregel

In de loop van de jaren - en vooral in de kwestie van de 'Bulgarenfraude' van april 2013 - was gebleken dat de werkwijze van de Belastingdienst op verschillende onderdelen fraudegevoelig was. De staatssecretaris kwam met een aantal preventiemaatregelen tegen fraude. Eén daarvan was de één-bankrekeningnummer-maatregel, die op 1 januari 2012 al in de wet was opgenomen. Hij schreef hierover op 4 mei 2013 aan de Tweede Kamer:

"Een effectievere aanpak van systeemfraude vergt maatregelen die er toe zullen leiden dat burgers onder omstandigheden met een minder dienstverlenende Belastingdienst worden geconfronteerd. In de praktijk zal dit ook goedwillende burgers raken, bijvoorbeeld omdat zij als gevolg van door de Belastingdienst uitgevoerde controles langer op een toeslag moeten wachten. Dit betekent overigens niet dat de Belastingdienst zijn dienstverlenende houding geheel moet laten varen. Wel betekent het, dat de balans in de weging tussen dienstverlening en fraudebestrijding vaker in het voordeel van fraudebestrijding zal moeten doorslaan."

In het Kamerdebat van 14 mei 2013 zei de staatssecretaris hierover:

"Het betekent namelijk dat de goeden onder de kwaden zullen lijden. We zullen hierover nog wel een aantal stevige debatten in deze Kamer voeren. Dit betekent ook dat mensen geen voorschot op de toeslag krijgen, ook al blijken ze daar uiteindelijk wel recht op te hebben. Dat doen we om ervoor te zorgen dat het systeem houdbaar wordt."

Per 1 december 2013 introduceerde de Belastingdienst de maatregel dat rechthebbenden nog maar één bankrekeningnummer mochten gebruiken voor de uitbetaling van toeslagen, periodieke teruggaven Inkomstenbelasting, Zorgverzekeringswet en Omzetbelasting. Tot die datum was het voor burgers en ondernemers mogelijk geweest om meer dan één bankrekeningnummer te gebruiken voor onder andere de uitbetaling van toeslagen en (voorlopige) teruggaven inkomstenbelasting. Dit nummer hoefde bovendien niet op naam van de belanghebbende te staan. Daardoor was rechtstreekse uitbetaling aan een verhuurder, kinderopvanginstelling, zorgverzekeraar, schuldhulpverlener of bewindvoerder eenvoudig te regelen.

De invoering van deze maatregel was een omvangrijke operatie. Eind 2013 waren er bij de Belastingdienst 35 miljoen rekeningnummers bekend. Deze werden gebruikt voor de uitbetaling van toeslagen en van teruggaven inkomstenbelasting, zorgverzekeringswet en omzetbelasting. Ruim 7 miljoen huishoudens kregen elke maand één of meer toeslagen uitbetaald. Ongeveer 2,6 miljoen belastingplichtigen ontvingen maandelijks een voorlopige teruggaaf. Het aantal van 35 miljoen wilde de Belastingdienst terugbrengen naar een bestand van 14 miljoen geverifieerde rekeningnummers. In het Kamerdebat van 29 januari 2014 noemde de staatssecretaris het een welhaast 'militaire operatie' om hiervan een geverifieerd rekeningnummerbestand te maken.

Aanvankelijk had de Belastingdienst zichzelf de tijd gegeven tot 1 januari 2016 om deze operatie af te ronden. In die overgangsperiode had de Belastingdienst de wettelijke ruimte om toe te staan dat (oude) rekeningnummers nog niet voldeden aan de nieuwe voorwaarden en daarop te blijven uitbetalen.³ Maar in de loop van 2013 heeft de staatssecretaris de overgangsperiode ingekort tot 1 juli 2014. Daardoor had de Belastingdienst vanaf 1 december 2013 nog slechts zeven maanden de tijd om de maatregel in te voeren.

³ Artikel 9ter Uitvoeringsregeling AWIR

Het Ministerie van Financiën kondigde de invoering van de [maatregel](#) als volgt aan.

"De nieuwe wetgeving gaat in op 1 december 2013, met een overgangperiode tot 1 juli 2014. Die tussenperiode moet mensen in staat stellen de nodige wijzigingen aan de Belastingdienst door te geven.

In het begin van 2014 krijgen de burgers en ondernemers van wie de huidige bankrekening die bekend is bij de Belastingdienst niet op hun eigen naam staat, bericht van de Belastingdienst met het verzoek om een bankrekening door te geven die wel op hun naam staat. Zo lang die brief nog niet ontvangen is, hoeven burgers en ondernemers niets te doen."

(...)

"Mensen worden in het eerste kwartaal van 2014 per brief geïnformeerd over de gevolgen van de verandering voor hun persoonlijke situatie."

b. De aanpak van de eerste groep rekeningnummers

De Belastingdienst voert de één-bankrekeningmaatregel gefaseerd in. Per 1 december 2013 moest het eerste contingent van 642.000 rekeningnummers voldoen aan de nieuwe voorwaarden. Deze groep werd aangeduid met de werknaam 'nieuwe rekeningnummers'.

De 'nieuwe rekeningnummers'

Binnen deze groep vielen de volgende subgroepen:

1. Personen, die een nieuwe aanvraag hadden ingediend;
2. Personen die een lopende toeslag of belastingteruggaaf ontvingen, die uit eigen beweging een nieuw rekeningnummer hadden doorgegeven (bijvoorbeeld omdat zij naar een andere bank overgestapt waren of omdat zij wisten dat het oude rekeningnummer niet voldeed aan de nieuwe voorwaarden).

NB De aanvragen en mutaties uit deze twee groepen werden al vanaf 21 oktober 2013 opgespaard ('gebufferd') en de uitbetalingen werden opgeschort. Vanaf december werden de rekeningnummers van deze groep geverifieerd. Pas na verificatie werd de uitbetaling aan deze groep gestart of hervat.

3. Personen met een lopende toeslag of belastingteruggaaf, die een nieuw rekeningnummer moesten doorgeven. Hun rekeningnummer stond niet op hun naam óf was niet gevalideerd. In het laatste geval had de Belastingdienst geen zekerheid dat het rekeningnummer wel op hun naam stond.

Aan hen verzocht de Belastingdienst om een nieuw rekeningnummer (wél op hun naam) door te geven of om bewijsstukken te sturen dat het rekeningnummer op eigen naam stond. De betalingen aan deze groep werden vanaf medio december 2013 (soms per medio januari 2014) opgeschort.

Onder de groep 'nieuwe rekeningnummers' vielen dus zowel nieuwe aanvragers als lopende gevallen' die al langere tijd een maandelijkse toeslag of teruggaaf ontvingen.

Het verificatieproces

De rekeningnummers waarop de Belastingdienst tot 1 december 2013 uitbetaalde stonden niet allemaal op naam van de rechthebbende. Bovendien was een aantal rekeningnummers, dat wél op naam van de rechthebbende stond, niet geverifieerd aan de hand van de gegevens van de banken. In het verificatieproces moesten de rekeningnummers op beide aspecten getoetst worden.

Vanaf 12 december 2013 ging de Belastingdienst de 642.000 'nieuwe rekeningnummers' geautomatiseerd vergelijken met de bij de Belastingdienst bekende en op naam staande rekeningnummers. Hiervan werden er in eerste instantie 462.000 (72%) goedgekeurd. Deze ontvingen per medio december 2013 zoals gebruikelijk hun betaling(en).

De overige 177.000 rekeninghouders (140.000 burgers en 37.000 ondernemers⁴) werden vanaf 16 december door de Belastingdienst benaderd met een schriftelijk verzoek om een nieuw rekeningnummer op eigen naam door te geven. Als het nieuw opgegeven rekeningnummer als valide in de bestanden van de Belastingdienst was opgenomen, was er een 'match' en kon de Belastingdienst overgaan tot betaling op dit nieuwe nummer.

Als het nieuw opgegeven rekeningnummer niet in de bestanden voorkwam ('mis match') stuurde de Belastingdienst een tweede brief ('verificatieverzoek') aan betrokkene met het verzoek om een kopie van een recent bankafschrift en van zijn identiteitsbewijs op te sturen. Als de burger de juiste bewijsstukken opstuurde en daaruit bleek dat de bankrekening op zijn naam stond, kon de Belastingdienst vervolgens overgaan tot uitbetaling. Deze verificatie kon volgens de staatssecretaris normaal gesproken na 12 tot maximaal 21 werkdagen plaatsvinden, afhankelijk van de omvang van de inkomende werkstroom. De betalingen vonden direct na verificatie plaats en werden dus niet uitgesteld tot de normale betaaldatum op de 15^e of 20^e van de maand.

c. Burgers die hun betaling(en) niet of te laat ontvingen

Op 20 januari 2014 waren er nog 141.000 belanghebbenden (112.000 burgers en 29.000 ondernemers), die nog geen of onjuiste bewijsstukken hadden toegezonden of van wie deze stukken nog verwerkt moesten worden. Zij hadden op die datum één of meer maanden hun betalingen niet ontvangen

Het echtpaar Tadema ontving sinds juni 2013 de maandelijkse zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en voorlopige teruggaaf op hun gezamenlijke en/of-rekening. Op 20 januari 2014 merkte mw Tadema dat zij de Voorlopige teruggaaf tweemaal (op 15 december 2013 en op 15 januari 2014) niet had ontvangen. Bovendien ontdekte ze dat de Belastingdienst haar drie toeslagen op 20 januari 2014 niet had gestort. Toen zij belde naar de Belastingtelefoon kreeg zij te horen dat de Belastingdienst haar op 20 december 2013 een brief had gestuurd. Die brief had ze nooit ontvangen. Op advies van de Belastingtelefoon stuurde zij diezelfde dag een kopie van hun beider identiteitsbewijzen plus een kopie van een bankafschrift van de en/of-rekening aan de Belastingdienst op. Na interventie van de Nationale ombudsman ontving zij in de loop van februari 2014 de nabetalingen van de Belastingdienst.

Door een bestandsconversie op 21 januari 2014 selecteerde de Belastingdienst voor 90% van deze 141.000 belanghebbenden alsnog een gevalideerd rekeningnummer uit haar bestanden. Andere rekeningnummers, die aan betrokkene gekoppeld waren, werden definitief gewist en de betaling werd gedaan op het geselecteerde rekeningnummer. Omdat belanghebbenden niet werden gekend in de keuze voor het nieuwe rekeningnummer, resulteerde dit in een aantal betalingen op 'ongewenste' rekeningnummers (zie hoofdstuk 2).

Na deze conversie waren er op 28 januari 2014 volgens de staatssecretaris van deze groep nog 25.000 burgers en 7.000 ondernemers over, die nog geen uitbetaling hadden gekregen.

Daarnaast hadden - door twee procesverstoringen - twee groepen te laat hun betalingen ontvangen:

- 27.000 burgers, die recht hadden op één of meer betalingen over de periode vóór 1 december 2013, bleken hun geld niet te hebben gekregen. Op 8 januari 2014 is deze procesverstoring verholpen en zijn - als er een geverifieerd rekeningnummer bij de Belastingdienst bekend was - de bedragen alsnog uitbetaald.

⁴ Er zijn 40.000 verzoeken aan ondernemers verzonden; daarvan bleken 3.000 verzoeken (ten onrechte) naar een fiscale eenheid verzonden te zijn.

- Van 17.500 burgers was het verzoek tot wijziging van het rekeningnummer, dat zij hadden doorgegeven via de Belastingtelefoon, tot 20 januari 2014 niet verwerkt. Dit probleem was op 28 januari 2014 opgelost.

Ook was er een groep van bijna 15.000 huurders van wie in december 2013 en januari 2014 de huurtoeslag niet was uitbetaald aan hun verhuurder. Dit zogenaamde 'geclusterd' betalen aan de verhuurder was volgens de nieuwe regels niet meer geoorloofd. Omdat van deze groep belanghebbenden geen gevalideerd rekeningnummer bekend was, betaalde de Belastingdienst hun huurtoeslag vanaf december niet uit.

d. De brieven van de Nationale ombudsman

In een [brief](#) van 24 januari 2014 vroeg de Nationale ombudsman bij de staatssecretaris aandacht voor de vele en diverse klachten, die hij in die maand over dit onderwerp had ontvangen (zie paragraaf 2). De ombudsman verzocht dringend om alle toeslagen, waarvan de betaling als gevolg van de één-bankrekeningmaatregel was stopgezet, met onmiddellijke ingang alsnog uit te betalen. Ook in een [persbericht](#) riep de ombudsman hiertoe op.

In een volgende [brief](#) van 28 februari 2014 aan de directeur-generaal van de Belastingdienst stelde de ombudsman opnieuw vragen over de opschorting van de uitbetalingen. Waarom was het nodig om bij de gehele groep van de 'nieuwe rekeningnummers' de betaling van lopende teruggave en toeslagen op te schorten? En waarom kreeg deze groep niet eerst de gelegenheid om de gevraagde gegevens en bewijsstukken te leveren?

e. Uitspraken en reacties van het Ministerie van Financiën

In deze paragraaf worden de belangrijkste uitspraken en reacties beschreven van de beide staatssecretarissen, van de directeur-generaal van de Belastingdienst en van het Ministerie van Financiën.

Financiële nood door opschorting uitbetaling

De staatssecretaris erkende in zijn [brief](#) aan de Tweede Kamer van 28 januari 2014 dat de invoering van de één-bankrekeningnummer-maatregel voor een aantal burgers tot ongemak leidde. De verificatie van hun bankrekeningnummer en ook de twee procesverstoringen leidden tot vertraging bij uitbetaling van hun toeslag of teruggaaf. Maar hij streefde ernaar de overlast voor de betrokken burgers zoveel mogelijk te beperken.

Op het verzoek van de Nationale ombudsman van 28 januari 2014 om de uitbetaling van de toeslagen aan de belanghebbenden te hervatten reageerde de staatssecretaris afwijzend. Hij voerde aan dat het overgrote deel van de burgers in het geheel niet werd geraakt door deze maatregel. Van degenen die wel werden geraakt had volgens hem het overgrote deel een betaling ontvangen. Bovendien had de Belastingdienst op 28 januari 2014 geen achterstanden in de verwerking van de reacties op de verzonden brieven, aldus de staatssecretaris.

In het Kamerdebat vroegen verschillende Tweede Kamerleden aan de staatssecretaris of ook de betalingen aan 'bestaande gevallen' met een lopende toeslag per december 2013 werden opgeschort. Daarop antwoordde de staatssecretaris dat het in de eerste fase alleen ging om 'nieuwe bankrekeningnummers' en om 'wijziging van rekeningnummers'. Bestaande rekeninghouders hadden volgens hem langer de tijd om hun rekeningnummer te wijzigen als dit niet op hun eigen naam stond. Pas in de tweede fase zou een tweede groep van 1,5 miljoen 'bestaande gevallen' aangeschreven

worden. Voor hen gold een overgangstermijn tot 1 juli 2014; hun lopende toeslag of teruggaaf zou niet stopgezet worden als ze het formulier niet zouden opsturen.⁵

In zijn [reactie](#) op het concept-rapport van de Nationale ombudsman schreef de staatssecretaris aan de ombudsman:

"Bij de voorbereiding van de invoering van de maatregel werd duidelijk dat een zogenaamde 'big bang' op 1 december 2013 tot onaanvaardbare gevolgen zou leiden voor de bestaande gevallen. Alle uitbetalingen op niet-geverifieerde rekeningnummers zouden moeten worden gestopt, omdat ze in strijd zouden zijn met de wet die dergelijke uitbetalingen niet langer toestaat. Wanneer de Belastingdienst wel zou blijven uitbetalen op geverifieerde rekeningnummers en het zou blijken dat die rekeningen niet op naam stonden van de gerechtigde, dan zou dat betekenen dat in strijd met de wet en daarom waarschijnlijk niet bevestigend zou zijn uitbetaald.

Het was dus geen optie om na inwerkingtreding van de één bankrekeningmaatregel nog te blijven uitbetalen op een rekening waarvan niet zeker was of die wel op naam stond van de gerechtigde. Daarom kwam de gedachte op om overgangsrecht te creëren waardoor er voor bestaande gevallen meer tijd zou komen voor de overgang naar het nieuwe systeem en tegelijk het risico van betalingen in strijd met de wet niet meer zou bestaan. Mijn ambtsvoorganger besloot dat de overgangstermijn voor bestaande gevallen zou duren tot 1 juli 2014."

Daarnaast maakte de staatssecretaris in zijn reactie aan de ombudsman melding van een wijziging in het verificatieproces, die naar verwachting in maart 2015 gerealiseerd zal worden:

"Het mutatieproces wordt zodanig aangepast dat het oude bankrekeningnummer actief blijft tot het nieuwe rekeningnummer geverifieerd of afgewezen wordt (met een maximum van 45 dagen).

(...)

Momenteel wordt het oude rekeningnummer onmiddellijk na het doorgeven van een rekeningnummerwijziging op non-actief gesteld en lopen burgers het risico één of meer uitbetalingen mis te lopen als de rekeninggegevens niet direct geverifieerd kunnen worden."

Late verzending verificatiebrieven

In het Kamerdebat werden opmerkingen gemaakt over de late verzenddatum van de verificatiebrieven. Een Kamerlid merkte hierover op:

"Op 16 december worden verificatieverzoeken gestuurd. Op 16 december wordt aan burgers gevraagd om ervoor te zorgen dat een link kan worden gelegd tussen hun bankrekeningnummer en hun persoon. Op 20 december, vier dagen later, stopt de betaling van de toeslagen. Op wat voor manier hadden burgers daarop moeten anticiperen? Op wat voor wijze hadden burgers dit in vier dagen tijd moeten regelen, temeer ook daar de Belastingtelefoon al overbelast was?"

Hierop antwoordde de staatssecretaris:

"Die eerste fase, die direct is ingegaan, betreft alleen de nieuwe bankrekeningnummers. (...). Van de bestaande gevallen, waarvan geen rekeningnummer of ander nummer bekend is, wordt dus niet onmiddellijk de toeslag stopgezet als ze het formulier niet opsturen. Dat zijn namelijk al die bestaande gevallen."

Over de circa 300.000 huurders van wie tot 1 december 2013 de huurtoeslag 'geclusterd' werd uitbetaald zei hij in het debat:

"Deze burgers hebben eind november 2013 een brief ontvangen van de Belastingdienst. Ik heb de tekst van deze brief zojuist even bekeken. Nu ik deze brief lees, vind ik die wel erg algemeen.

⁵ Antwoorden van de staatssecretaris op de vragen van Kamerlid Omtzigt op blz 35 van het Verslag van het Kamerdebat van 29 januari 2014

Je kunt de vraag stellen of elke huurtoeslagontvanger daaruit onmiddellijk kan opmaken dat hij, als hij niet direct in actie komt, zijn huurtoeslag niet krijgt overgemaakt."

Hij deelde mee dat een groep van 15.000 huurders in december 2013 en januari 2014 de huurtoeslag niet had ontvangen.

Dienstverlening en bereikbaarheid Belastingtelefoon matig tot zeer slecht

De staatssecretaris erkende in zijn brief van 28 januari 2014 dat de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon in de voorgaande weken te laag was. Door een forse toename van het aanbod van telefoontjes werden bellende burgers geconfronteerd met verbroken verbindingen, lange wachtrijen en met meerdere onsuccesvolle belpogingen. In zijn brief kondigde hij een aantal maatregelen aan om de telefonische bereikbaarheid van de Belastingtelefoon op korte termijn te verbeteren (onder andere de inzet van 100 extra medewerkers nog diezelfde week). Ook zou de Belastingdienst de verzending van toekomstige brieven beter gaan afstemmen op de capaciteit van de Belastingtelefoon.

4. BEOORDELING

Het vereiste van goede organisatie houdt in, dat de overheid ervoor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.

Voor de invoering van de eerste fase van de één-bankrekeningnummer-maatregel betekent dit dat de Belastingdienst de continuïteit van de periodieke betalingen, de dienstverlening en de informatieverstrekking aan de groep van de 'nieuwe rekeningnummers' voldoende moet waarborgen.

Effecten voor de 'nieuwe rekeningnummers'

Bij de invoering van de één-bankrekeningnummer-maatregel heeft de Belastingdienst ervoor gekozen om de betalingen aan de 177.000 'nieuwe rekeningnummers', waarvan op 16 december 2013 was gebleken dat zij geen (gevalideerd) rekeningnummer op eigen naam hadden, op te schorten. Dat heeft geleid tot negatieve effecten per subgroep die te groot waren gelet op het belang dat met de maatregel werd gediend. Dat alles als gevolg van het gekozen invoeringstraject.

a. Ten aanzien van de personen, die vanaf 21 oktober 2013 een nieuwe aanvraag hadden ingediend (subgroep 1 van paragraaf 3b)

Voor de behandeling van deze aanvragen gold in 2013 een afhandelingstermijn (inclusief verificatie) van acht weken. Een deel van deze aanvragen werd na de eerste bestandsvergelijking van 12 december 2013 op het rekeningnummer afgekeurd en kwam daarna terecht in het verdere verificatieproces. Veel van deze aanvragers kregen na die datum te maken met een extra behandelduur van zes tot acht weken. Die gevallen hebben (veel) langer dan de wettelijke termijn van acht weken moeten wachten op de beslissing op hun aanvraag.

b. Ten aanzien van de personen, die een gewijzigd rekeningnummer hadden doorgegeven (subgroep 2 van paragraaf 3b)

Deze 'bestaande gevallen' hadden een gewijzigd rekeningnummer doorgegeven en daarmee de Belastingdienst expliciet verzocht om niet meer uit te betalen op het oude rekeningnummer. Doorbetalen op het oude rekeningnummer was voor de Belastingdienst geen optie.

Voor deze belanghebbenden was het zeer nadelig, dat de Belastingdienst hun mutaties vanaf 21 oktober 2013 op de stapel legde ('bufferde') en pas op 12 december 2013 begon met de eerste stap van het verificatieproces. Bovendien werden 17.500 personen uit deze groep geraakt door een procesverstoring waardoor zij pas vanaf 28 januari 2014 hun geld kregen.

Door onder meer deze langdurige buffering hebben de personen uit deze subgroep het langst - meestal twee à drie maanden - van alle gedupeerden op hun geld moeten wachten.

Dit financieel nadeel had de Belastingdienst kunnen vermijden door voor deze groep de oude procedure te handhaven tot het moment dat de verificatie was afgerond. Deze procedure gold vanaf 2011 en hield in dat de Belastingdienst aan betrokkene verzocht om de doorgegeven wijziging van het rekeningnummer nog eens schriftelijk te bevestigen en daarna uitbetaalde op het nieuwe rekeningnummer. De Belastingdienst heeft ervoor gekozen om deze bestaande procedure vanaf 21 oktober 2013 niet meer te gebruiken en heeft het zichzelf en de burger daarmee onnodig moeilijk gemaakt. Door te 'bufferen' heeft de Belastingdienst bewust voor deze groep een vertraging veroorzaakt van maximaal 7,5 week (van 21 oktober tot 12 december 2013) plus daarna nog de duur van het verificatieproces. Daarmee is deze groep onnodig en langdurig financieel in de kou gezet.

c. *Ten aanzien van de personen, die een nieuw rekeningnummer moesten doorgeven (subgroep 3 van paragraaf 3b)*

Ook deze groep bestond uit personen die al een maandelijkse toeslag of teruggaaf ontvingen. Het rekeningnummer waarop zij hun betalingen ontvingen, stond niet op eigen naam en daarin hadden zij nog niets ondernomen. Zij ontvingen vanaf medio december 2013 geen betalingen meer.

Er was ten aanzien van deze groep - net als bij subgroep 2 - geen concrete verdenking van fraude of andere dringende reden om de betalingen stop te zetten. Er was slechts een algemene noodzaak (van fraudebestrijding) dat deze groep ging voldoen aan de nieuwe voorwaarden. De Nationale ombudsman vindt het onbegrijpelijk en onacceptabel persbericht dat de Belastingdienst de betalingen aan deze groep vanaf 15 december 2013 staakte terwijl slechts enkele dagen daarvoor het verificatieproces was begonnen.

Het had op de weg van de Belastingdienst gelegen om deze groep langer de tijd te geven om een nieuw rekeningnummer door te geven en te laten verifiëren. Ondertussen had de Belastingdienst de betalingen op het oude rekeningnummer kunnen continueren. De Belastingdienst had hiertoe immers de wettelijke ruimte tot 1 juli 2014. Zo had de staatssecretaris in zijn persbericht van 29 november 2013 het ook aangekondigd: burgers en ondernemers van wie de bankrekening niet op hun eigen naam stond, zouden begin 2014 bericht krijgen van de Belastingdienst. Tot dat moment hoefde men niets te doen. Deze wettelijke ruimte heeft de Belastingdienst voor subgroep 3 van de 'nieuwe rekeningnummers' ten onrechte niet gebruikt.

Ondanks dat de staatssecretaris had voorzien dat dit tot onaanvaardbare gevolgen zou leiden voor de bestaande gevallen, koos hij voor een 'big bang'-invoering van de één-bankrekening-maatregel op 1 december 2013. Ondanks dat hij zichzelf de wettelijke ruimte had verschaft om de maatregel geleidelijk in te voeren, koos hij toch voor de rigoureuze aanpak. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman was hiervoor geen objectieve noodzaak aanwezig. In de twee jaar voorbereidingstijd had de staatssecretaris moeten en kunnen nadenken over een meer geleidelijke invoering, die rekening hield met de bestaande gevallen. Dan had hij bijvoorbeeld de '45-dagen-maatregel' die de Belastingdienst nu pas in maart 2015 verwacht in te voeren, per 1 december 2013 kunnen toepassen.

Overige effecten

Behalve de hierboven geschetste vertragingen in de betalingen waren er nog andere ernstige tekortkomingen in de aanpak en organisatie.

Pas op 12 december 2013 werd de ware omvang duidelijk van de groep 'nieuwe rekeningnummers': 177.000 personen moesten door het verificatieproces heen geholpen worden. Na verzending van even zoveel verificatiebrieven vanaf 16 december én na de stopzetting van de betalingen van toeslagen en teruggaven op 15 en 20 december, stond de Belastingtelefoon roodgloeiend en was deze zeer slecht bereikbaar. Medewerkers van de Belastingdienst konden burgers niet goed informeren over de ontvangst van de toegestuurde stukken en over het stadium van het verificatieproces. Veel van de toegestuurde stukken bleken onjuist, onvolledig of kwamen niet op de juiste adres bij de Belastingdienst aan en moesten nog één of twee keer toegezonden worden. Het verificatieproces nam daardoor veel meer tijd in beslag dan de geplande 12 tot 21 dagen. Twee procesverstoringen zorgden voor extra vertraging in de uitbetaling.

En toen kwam de 'bestandsconversie' van 21 januari 2014 waardoor ineens 126.900 aangeschreven burgers en ondernemers niet meer hoefden te reageren op het toegestuurde verificatieverzoek. De Belastingdienst had van hen toch nog een gevalideerd rekeningnummer in haar bestand gevonden waarop zij kon gaan uitbetalen. Voor een aantal personen uit deze groep pakte deze conversie nadelig uit: zij zagen hun geld uitbetaald op een 'ongewenste' rekening met roodstand zonder dat zij daarin waren gekend. Door deze betaling was hun schuld aan de bank weliswaar gedaald, maar zij liepen in plaats daarvan weer nieuwe betalingsachterstanden op.

De goedwillende burger betaalde de rekening

De ombudsman kan niet anders concluderen dan dat de staatssecretaris deze operatie zwaar heeft onderschat. Opmerkelijk is dat de staatssecretaris in de loop van 2013 heeft besloten om de duur van deze overgangsmaatregel in te korten van 25 maanden (einddatum 1 januari 2016) naar 7 maanden (einddatum 1 juli 2014). Dat terwijl hij zich ervan bewust was dat het een omvangrijke en gecompliceerde operatie was ('een welhaast militaire operatie' volgens de staatssecretaris). Door de invoeringsperiode zo te beperken heeft hij zijn eigen Belastingdienst te weinig tijd gegeven om deze zo ingrijpende maatregel zorgvuldig in te voeren, de burgers daarover tijdig en volledig te informeren en hen 'bij de hand te nemen' in de overgang naar het nieuwe regime.

Bovendien heeft hij het risico en de schadelijke gevolgen van de slechte organisatie ten onrechte bij de burger neergelegd. Door de geschetste fouten en vertragingen moesten veel burgers en ondernemers te lang wachten op hun geld.

De ombudsman is op grond van het bovenstaande van oordeel dat het bij de invoering van de één-bankrekeningnummer-maatregel in meerdere opzichten heeft ontbroken aan goede organisatie.

5. CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van de Belastingdienst is niet behoorlijk wegens schending van het vereiste van goede organisatie.

6. INSTEMMING

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de maatregelen, die de (nieuwe) staatssecretaris inmiddels heeft genomen en heeft aangekondigd. Hij heeft de ombudsman meegedeeld dat het de inzet is van de Belastingdienst om vertragingen bij de uitbetalingen aan goedwillende burgers en ondernemers zoveel mogelijk te beperken. Ook heeft hij inmiddels de invoeringsperiode van deze maatregel verlengd tot 1 juli 2015. De ombudsman vertrouwt erop dat hij hiermee de overlast voor de betrokkenen zoveel mogelijk zal kunnen beperken.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,



mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman

7. HET ONDERZOEK

Naar aanleiding van het grote aantal klachten heeft de Nationale ombudsman op 24 januari 2014 een brief gestuurd aan de staatssecretaris. De ombudsman heeft hem dringend verzocht om de stopgezette toeslagen alsnog uit te betalen.

Op 27 januari 2014 heeft de ombudsman een lijst van 22 casus aan de directeur van de Belastingdienst/Toeslagen toegestuurd om inzicht te geven in de aard van de klachten. De ombudsman heeft daarbij om een inhoudelijke verklaring per klacht gevraagd.

Op de dag van het Kamerdebat, op 29 januari 2014, heeft de Nationale ombudsman een persbericht gepubliceerd en nogmaals aangedrongen op uitbetaling van de toeslagen.

In een brief van 28 februari 2014 heeft de Nationale ombudsman nadere vragen gesteld over de wijze van invoering van de één-bankrekeningnummer-maatregel.

In maart en april 2014 hebben vier gesprekken plaatsgevonden tussen de Nationale ombudsman en de Belastingdienst. Op 10 april 2014 heeft de Belastingdienst een [schriftelijke](#) reactie gegeven. In deze gesprekken en deze brief heeft de Belastingdienst toelichting gegeven op de aanvankelijk gekozen aanpak, op de 22 casus van de Nationale ombudsman en op de gewijzigde aanpak zoals aangekondigd in de [brief](#) van de staatssecretaris van 3 maart 2014.

Het concept van dit rapport heeft de Nationale ombudsman voorgelegd aan de staatssecretaris van Financiën. Enkele onderdelen van zijn [reactie](#) zijn verwerkt in de definitieve versie van dit rapport.