

Mw. R. Letschert\*

## De BWA als guerrillabeweging in de Toeslagenjungle

Er komt een vrouw bij de kapper. 'Nou Leco, dit is voorlopig de laatste keer dat jij mijn coupe onderhanden kunt nemen, want mijn betalingsregeling van 24 maanden bij Belastingdienst Toeslagen gaat volgende week in', zegt Linda de Lom, zichtbaar geïrriteerd. 'Oh Lin, wat is er dan allemaal aan de hand?', vraagt Leco. 'Kort gezegd komt het erop neer dat ik op dit moment niet zo erg "van Holland houd", maar ik zal het slepende conflict pogen te reconstrueren.'

Linda de Lom moest in juli 2010 noodgedwongen verhuizen naar een sociale huurwoning in Hilversum, na een niet zo nette breuk met meneer De Lom. Het was het komkommernieuws van die zomer. Om de huur te kunnen betalen, deed zij een beroep op een toch wel heel linkse subsidie, de huurtoeslag. Ook vroeg zij zorgtoeslag en het kindgebonden budget voor haar hockeyende kinderen aan. De Lom had niet meer de luxe van een accountant en was dus op zichzelf aangewezen om zich een weg te banen door het 'Toeslagenwoud'.

Zij deed een aanvraag op basis van het geschatte inkomen, de huurgegevens en de gegevens van de kinderen. Vervolgens zijn er drie voorschotbeschikkingen genomen en de eerste uitbetalingen gedaan. Dan wordt haar duidelijk dat zij het bedrag van de rekenhuur te hoog heeft vermeld, waardoor de huurtoeslag te hoog is toegekend en zij geeft een wijziging per voorgeschreven formulier door. De Lom had immers de kosten van de werkster tot een bedrag van € 12 per maand opgevoerd als servicekosten. Er komt een tweede huurtoeslagvoorschotbeschikking, waarvan De Lom denkt dat inmiddels het juiste bedrag aan rekenhuur in het systeem geregistreerd staat. De Lom vraagt zich af of ze het te veel ontvangen bedrag terug moet betalen of dat het wordt verrekend met de komende maanden.

Op een vrije ochtend gaat De Lom ervoor zitten en krijgt contact met de Belastingtelefoon. Haar wordt bericht dat er een verrekening zal plaatsvinden met de toeslag voor de komende maanden (dat wordt dus een flesje prosecco minder de komende tijd). *So far, so good*, maar dan volgen in de zomer van 2012 de definitieve berekeningen 2010. Haar inkomen blijkt hoger vastgesteld door de Belastingdienst dan in de aanvraag door haar is vermeld en dus zal zij ontvangen toeslagen moeten terugbetalen. De Lom is het echter niet eens met het vastgestelde inkomen en maakt daartegen bezwaar. In het bezwaarschrift dat zij verstuurt naar Belastingdienst Toeslagen te Heerlen vermeldt zij ook dat de rekenhuur verkeerd is vastgesteld en dat zij vorige maand een eindafrekening 2010 van de elektriciteitskosten voor de gezamenlijke ruimte aan de verhuurder heeft betaald. De Lom krijgt bericht dat het bezwaarschrift is doorgestuurd naar de Belastingdienst (Inkomstenbelasting) vanwege het bezwaar tegen het inkomen.

'Maar, Leco, dat bezwaarschrift hebben zij helemaal niet goed gelezen! Ik maakte namelijk ook bezwaar tegen de verkeerd vastgestelde rekenhuur, maar daar hebben zij niets mee gedaan!' Een klant die een stoel verder zit, zegt: 'Maar zo doen wij het altijd. Ik werk bij de Belastingdienst Toeslagen en als wij het woord "inkomen" zien staan in een bezwaarschrift, sturen wij het altijd door naar de Belastingdienst (Inkomstenbelasting) en doen wij geen uitspraak op bezwaar. Naar eventuele andere gronden voor bezwaar wordt niet gekeken.' 'Ja, dat heb ik gemerkt', zegt De Lom. 'En', voegt de andere klant eraan toe, 'ik kan u melden dat wat betreft het rekening houden met die nabetaling servicekosten: dat doen wij nooit!'

*De BWA als guerrillabeweging in de Toeslagenjungle*

Uit onderzoek dat is uitgevoerd door iemand die dichter bij de materie staat dan Maurice de Hond blijkt dat de afhandeling van bezwaarschriften door de Belastingdienst Toeslagen allesbehalve vlekkeloos verloopt. De behandeltermijn van de bezwaarschriften overschrijdt zeer regelmatig de toch al verlengde termijn van twaalf weken. Naar aanleiding van een klacht van de Belastingwinkel Amsterdam (hierna: de BWA) over de werkwijze van de Belastingdienst Toeslagen omtrent de behandeling van bezwaarschriften is als reactie gegeven dat:

*'(...) ons centrale postadres zich in Heerlen bevindt. Hier wordt bepaald waarover en waartegen klanten brieven schrijven. Zaken omtrent terugvorderingen, betalingsregelingen en uitstel van betaling worden georganiseerd vanuit kantoor Enschede. Zaken omtrent het gebruik van verkeerde gegevens als grondslag voor beschikkingen, het juiste gebruik van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen [hierna: Awir], de Wet op een toeslag en het herzien van beschikkingen worden georganiseerd vanuit kantoor Utrecht. De selectie in Heerlen bepaalt welk onderdeel van de Belastingdienst Toeslagen de brieven toegestuurd krijgen via de digitale snelweg. Wanneer bezwaarschriften binnenkomen bij kantoor Utrecht volgen eerst nog verschillende selectierondes voordat een behandelaar het bezwaarschrift inhoudelijk beoordeelt. Deze procedure vergt veel tijd en dit is de reden dat de beslistermijn ruim is genomen.'*

Verder heeft de BWA geconstateerd dat een zeer groot deel van de bezwaarschriften door de Belastingdienst Toeslagen, kantoor Utrecht dus, wordt afgedaan met de beslissing 'kennelijk niet ontvankelijk', 'kennelijk ongegrond' en ook wel 'kennelijk (overduidelijk) ongegrond'. Dit is te verklaren vanwege de omstandigheid dat bij deze afwijzingsgronden de Algemene wet bestuursrecht toestaat dat de indiener van het bezwaar niet hoeft te worden gehoord. (Opgemerkt wordt dat de Belastingdienst Toeslagen is uitgezonderd van de regeling aangaande de dwangsom; dat is niet voor niets (aan euro's) gedaan.) Opmerkelijk is dan echter wel dat bij een 'kennelijk ongegrond' bezwaar een uitgebreide motivering wordt gegeven voor de afwijzing, met vermelding van of verwijzing naar wetsartikelen van de Wet op de zorgtoeslag of huurtoeslag of de Awir.

Dat bezwaarschriften tegen een definitieve berekening van een toeslag (vergelijkbaar met de aanslag) niet als zodanig door de centrale postkamer in Heerlen worden aangemerkt, is ook gebruikelijke praktijk. Het is dan ook de vraag of men in Heerlen beschikt over de juiste (inhoudelijke) kennis om een brief te duiden en te bepalen aan welk kantoor een brief moet worden doorgestuurd. Een brief waarin omtrent een definitieve berekening huurtoeslag bezwaar wordt gemaakt tegen zowel het gehanteerde inkomen als het bedrag van de rekenhuur en waarin wordt verzocht om uitstel van betaling, wordt in de praktijk van de postkamer te Heerlen gezien als te zijn gericht tegen het bij die berekening gehanteerde inkomen en wordt doorgestuurd naar de Belastingdienst (Inkomstenbelasting), zonder registratie van de ontvangst van de brief in het systeem van de Belastingdienst Toeslagen.

De kennisgeving van het doorsturen wordt altijd aan de belanghebbende gericht, zonder bericht daarvan aan zijn gemachtigde. Met het verzoek om uitstel van betaling wordt niets gedaan, terwijl de taak van de postkamer in Heerlen toch ook omvat brieven over invorderingskwesies naar kantoor Enschede door te geleiden. Worden na afloop van de bezwaartermijn stukken ter aanvulling op de andere gronden van het bezwaar (bijv. gericht tegen de vastgestelde rekenhuur) ingebracht, dan stuurt de postkamer in Heerlen die stukken als bezwaarschrift door aan kantoor Utrecht. Zonder registratie van de ontvangst van het oorspronkelijke bezwaar door de postkamer in Heerlen is de Belastingdienst Toeslagen dan van mening dat het 'bezwaarschrift' buiten de bezwaartermijn is ontvangen en worden die andere gronden van bezwaar niet meer beoordeeld.

In de reactie op de hiervoor genoemde klacht van de BWA werd het doorsturen van het bezwaarschrift dat ook gericht was tegen het vastgestelde inkomen als volgt gemotiveerd:

*'Dit is een grondslagegegeven dat wij na 1 april in het jaar volgend op het desbetreffende toeslagjaar niet meer handmatig kunnen wijzigen. Hiervoor zijn zowel wij bij Belastingdienst Toeslagen als u*

*als klant afhankelijk van de Basisregistratie Inkomens (...) voor het aanleveren van de juiste inkomensgegevens. Wanneer BRI een aanslag herzielt en een ander verzamelinkomen vaststelt, volgt automatisch een herziening van de laatste toeslagbeschikking(en).'*

*'Ja', zegt Linda, 'ik kreeg ook een herziene definitieve berekening, dus ik ging er, eerlijk gezegd, vanuit dat daarin het te hoge inkomen en de verkeerde rekenhuur meegenomen waren. Maar vervolgens krijg ik nog twee nieuwe beschikkingen voor 2010, terwijl ik bezwaar had aangetekend op twee gronden. Dus één plus één lijkt mij hoogstens twee, en zeker niet drie, toch?!'*

*'Nee Lin, twee föhns blijven twee föhns, tenzij zij bij de Belastingdienst te lang in de peroxide kleuring hebben gezeten!'*

*'U kunt het er wel niet mee eens zijn, mevrouw De Lom, maar u zult toch gewoon moeten betalen', zegt de klant een stoel verder.*

*'Inderdaad, volgende week gaat mijn betalingsregeling van 24 termijnen in', zegt Linda.*

*'Nou Lin, dan krijg je deze knipbeurt van mij gratis!'*, biedt Leco aan.

Net als bij Linda de Lom komen problemen met toeslagen aan de oppervlakte, nadat er een periode meerdere toeslagen zijn uitgekeerd en de Belastingdienst Toeslagen een terugvordering instelt, omdat er te veel toeslag zou zijn uitgekeerd. Het napluizen van meerdere voor één jaar vastgestelde voorschotbeschikkingen van een toeslag en daarbij toegekende en uitbetaalde (voorschot)bedragen wordt met het verstrijken van het aantal jaren waarin de Belastingdienst Toeslagen beschikkingen uitvaardigt, uitbetalingen verricht en terugvorderingen int en verrekent een steeds gecompliceerder geheel. Bij de BWA komen geregeld cliënten langs die volgens de Belastingdienst Toeslagen voor meerdere jaren vanaf 2006 zorg- en huurtoeslag tot te hoge bedragen hebben ontvangen, waardoor zij over al die jaren te maken hebben gekregen met terugvorderingen vastgesteld bij definitieve berekening voor elk jaar. Deze terugvorderingen kunnen via betalingsregelingen van 24 maanden per definitieve berekening en/of verrekening met voorschotbeschikkingen van volgende jaren worden geïnd, zie art. 7 Uitvoeringsregeling Awir. Dit oogt als een riante regeling, maar het is feitelijk een schier onmogelijke opgave om na te gaan wanneer en op welke wijze de terugvordering plaatsvindt en in welk stadium het terugvorderen zich bevindt. Zolang sprake is van terugvordering van het kindgebonden budget of de zorg- en huurtoeslag is de omvang van de terug te vorderen bedragen over het algemeen te overzien. Dat wordt geheel anders als er (ook) kinderopvangtoeslag wordt teruggevorderd. De ontvangen kinderopvangtoeslag kan dermate hoog zijn, dat een terugvordering van de gehele toeslag – bijvoorbeeld omdat de jaaropgaaf over genoten kinderopvang en het uurtarief van de kinderopvanginstelling te laat bij de Belastingdienst Toeslagen is ingediend – een fikse financiële adering betekent. Om een idee te krijgen, het maximumbedrag van de inkomensafhankelijke zorgpremie per verzekerde, die heel Nederland de eerste week van november in zijn greep hield, kan erbij in het niet vallen.

Hoe werkt het in de praktijk van de BWA? Er is een aanvraag zorg- en huurtoeslag gedaan voor het jaar 2006, de toeslagen zijn toegekend bij voorschotbeschikking en uitbetaald. Pas na een aantal jaren, zo in de loop van 2008/2009, zijn de definitieve berekeningen 2006 vastgesteld. Als dat heeft geleid tot één of meer terugvorderingen, dan komen die er veelal ook voor de aansluitende jaren. Mocht de terugvordering worden veroorzaakt door een hoger door de Belastingdienst (Inkomstenbelasting) vastgesteld verzamelinkomen dan de toeslaggerechtigde voor 2006 heeft aangegeven, dan kan deze correctie nog jarenlang doorwerken. De Belastingdienst Toeslagen merkt namelijk een aanvraag voor één jaar (bijv. voor 2006) automatisch aan als een aanvraag voor de daaropvolgende jaren en blijft daarbij uitgaan van dezelfde in die eerste aanvraag vermelde inkomensgegevens. Als de Belastingdienst (Inkomstenbelasting) in de herfst van het jaar 2008 de definitieve aanslag inkomstenbelasting voor het jaar 2006 vaststelt naar een belastbaar inkomen tot een bepaald

bedrag, wordt dat bedrag enkel en alleen gehanteerd voor het vaststellen van de definitieve berekening van een toeslag voor het jaar 2006. Bij de automatisch op basis van de aanvraag 2006 toegekende voorschotbeschikking voor het jaar 2009 gaat Belastingdienst Toeslagen weer uit van het destijds voor 2006 opgegeven inkomen. Dat kan dan doorgaan tot in 2012.

In dit verband wordt opgemerkt dat de Belastingdienst (Inkomstenbelasting), voor zover ons bekend, bij het vaststellen van een voorlopige aanslag/teruggaaf voor een komend jaar, uitgaat van het inkomen zoals dat is vastgesteld bij de laatst opgelegde definitieve aanslag. Op onze pogingen te achterhalen waarom deze handelswijze niet bij Belastingdienst Toeslagen wordt gevolgd, hebben wij geen uitsluitsel gekregen. Pas onlangs hebben wij als reactie op deze vraag van de Belastingtelefoon, afdeling Toeslagen, vernomen dat deze handelswijze welbewust wordt gevolgd. Het zou zo kunnen zijn, werd ons bericht, dat het inkomen in een jaar incidenteel hoog is, vanwege een bonus- of winstuitkering en dan zou dat onterecht doorwerken in het komende jaar. Voorts werd verteld, dat toeslaggerechtigden verplicht zijn inkomenswijzigingen door te geven, dus bij een te laag inkomen in een voorschotbeschikking moet de toeslaggerechtigde zelf handelen. Op onze vraag wat dan het nut is van een automatische verlenging van de aanvraag voor een komend jaar, als (bijna) jaarlijks het (door inflatiecorrectie aangepaste) inkomen moet worden doorgegeven, kwam geen reactie. Zo bleef ook een reactie uit op onze opmerking dat weinig zorg- en huurtoeslaggerechtigden in de reeds enige jaren spelende economische crisis een winstuitkering zullen ontvangen.

Wij menen dat een aanpassing van het inkomen overeenkomstig het systeem dat bij de voorlopige aanslagen wordt gehanteerd door de Belastingdienst (Inkomstenbelasting) over het algemeen beter zal uitpakken en minder correcties zal behoeven dan het door de Belastingdienst Toeslagen gehanteerde systeem. Hierbij merken wij op dat het wel eens voorkomt dat een cliënt vanwege ontslag bij zijn werkgever in een jaar een extra maand-salaris ontvangt. Dat leidt tot een hoger toetsingsinkomen in dat jaar en kan leiden tot een terugvordering van zorg- en huurtoeslag van dat jaar. Als dat hogere toetsingsinkomen dan 'automatisch' wordt gehanteerd in een voorschotbeschikking van een later jaar, geeft dat ten onrechte een te lage toeslag in dat jaar. Dat is vervelend en vereist actie van de toeslaggerechtigde voor correctie. Maar deze correctie zal minder vaker worden verlangd dan de aanpassingen vereist door de handelswijze van de Belastingdienst Toeslagen.

De situatie voor het merendeel van de cliënten van de BWA is thans zo, dat er een waar beschikkingenwoud is ontstaan. Toeslaggerechtigden ontvangen voor een enkel jaar vaak meerdere voorschotbeschikkingen vooraf en tijdens het jaar, een definitieve berekening, dat kan zijn geruime tijd na afloop van het jaar, en dan bestaat de mogelijkheid van de herziene definitieve berekening. Zolang alle voorschotbeschikkingen betreffen het toekennen van (steeds hogere) toeslagbedragen, is er nog wel duidelijkheid in te krijgen. Het wordt een jungle als er sprake is van voorschotbeschikkingen met een verleende toeslag en met terugvordering van te hoog toegekende toeslag. Hierbij wordt opgemerkt dat de Belastingdienst Toeslagen in beroepsprocedures erkent niet aan te kunnen geven of een nadere beschikking is vastgesteld na een wijzigingsverzoek van de toeslaggerechtigde of op initiatief van de Belastingdienst Toeslagen zelf. In de beschikking zelf worden veelal standaardteksten gebruikt, waaruit ook niet af te leiden is waarom die beschikking is uitgegaan. Het komt regelmatig voor dat een beschikking een extra uitbetaling laat zien, maar dat er teksten zijn opgenomen over hoe en wanneer er betaald moet worden.

Indien er sprake is van voorschotbeschikkingen met toekenningen en met terugvorderingen raakt eenieder het spoor bijster. Bij een toekenning wordt gemeld dat er in maandelijks termijnen wordt uitbetaald, waarbij altijd sprake is van ruime vooruitbetaling. Bij een terugvordering wordt gemeld dat er gewacht moet worden met betalen. Er komt na de terugvorderingsbeschikking een mededeling waaraan gehecht een acceptgiro voor de betaling en daarnaast een brief waarin de mogelijkheden van een betalingsregeling van 24 maanden en van verrekening met nog lopende toeslagen worden geboden. Per terugvorderingsbe-

schikking kan gebruikgemaakt worden van deze mogelijkheden en per jaar en per toeslag kunnen meerdere terugvorderingsbeschikkingen worden vastgesteld. De gang van zaken nagaan kan zeer gecompliceerd worden.

Sinds kort hebben wij wel overzichten gezien van de verwerking van betalingen en verrekeningen. Er moet wel de nodige moeite worden gedaan dergelijke overzichten te bemachtigen. Op een verzoek daarom wordt standaard gereageerd dat een toeslaggerechtigde zijn eigen bankafschriften maar moet raadplegen. Echter, als ook gebruik wordt gemaakt van verrekening van lopende toeslagen met terugvorderingen, kan zonder de overzichten geen inzage in de gang van zaken worden gekregen. Bij verrekening met lopende toeslagen vindt namelijk niet maandelijks de verrekening met de maandtermijnen van die toeslagen plaats, maar wordt (veelal) het totaalbedrag van het te verrekenen deel van de maandtermijnen in één keer verrekend. Dat pakt dus vervelend uit. Stel, bij voorschotbeschikking is € 600 aan zorgtoeslag toegekend, ofwel € 50 per maand. Er komt bericht dat er deels wordt verrekend met een terugvordering van € 800 huurtoeslag van een vorig jaar en de toeslaggerechtigde ontvangt € 25 zorgtoeslag per maand. In februari blijkt dat hij gelet op het inkomen in dat jaar maar recht heeft op een zorgtoeslag van € 360 per jaar, of € 30 per maand. De wijziging van het inkomen wordt doorgegeven en hij denkt twee à drie maanden € 20 per maand te veel te hebben ontvangen. Dat is dus niet het geval. Belastingdienst Toeslagen verrekent aan het begin van het jaar  $12 \times (\text{€ } 50 - \text{€ } 25) = \text{€ } 300$  en heeft tot en met februari al  $3 \times \text{€ } 25 = \text{€ } 75$  uitbetaald, in totaal dus € 375. Er is geen sprake meer van uitbetaling in de rest van het jaar, maar er komt een terugvordering.

Als u al moeite heeft het vorenstaande rekenvoorbeeld te volgen, is het bijkomende probleem dat toeslaggerechtigden jaarlijks overladen kunnen worden met beschikkingen waarin voorschotten worden toegekend of terugvorderingen worden berekend, waar zij geen wijs meer uit kunnen worden. Het zenden van een verzoek om informatie over de gang van zaken aan het postadres in Heerlen wordt nooit beantwoord. Door schade en schande wijs geworden, wordt bij de BWA dan een klacht bij de Belastingdienst Toeslagen te Utrecht ingediend. Hierop volgt een reactie van een ambtenaar met zijn of haar doorkiesnummer, bij wie informatie kan worden ingewonnen. Echter, deze oplossing is maar beperkt. Kantoor Utrecht is ertoe overgegaan klachten die betrekking hebben op zaken omtrent invordering niet in behandeling te nemen en door te sturen naar kantoor Enschede, waarop enige reactie vanuit Enschede standaard uitblijft.

Ervaringen van de BWA met de Belastingdienst Toeslagen zijn niet positief te noemen. Het is een log werkend apparaat, met een niet te volgen werkwijze. Dat in de afgelopen jaren zoveel fraudezaken met toeslagen zich hebben voorgedaan, is met die werkwijze niet verhinderd. Thans groeit bij menig een de hoeveelheid beschikkingen uit tot een ondoordringbaar woud, waar geen doorkomen meer aan is. Zulks is betreurenswaardig te noemen, nu deze werkwijze noch Linda als de toeslaggerechtigde, noch de klant van een stoel verder als de Belastingdienst Toeslagen ten goede komt, zeker wanneer een werkbaar(der) alternatief te bedenken is.

\* Medewerkster bij de Stichting Belastingwinkel Amsterdam, met medewerking van Astrid Cornelisse, werkzaam bij het ACTL.