

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Kansloos bezwaar in plaats van correctie bij foute jaaropgaven

**Gemeente Amsterdam
Dienst Werk en Inkomen
RVE Handhaving
Dienstencentrum, Juridische Zaken**

18 september 2012
RA121597

Samenvatting

De Dienst Werk en Inkomen (DWI) heeft een vordering op een man. De vordering heeft betrekking op teveel uitbetaalde bijstandsuitkering aan zijn ex-vrouw, vanwege het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. DWI stelt de man en zijn ex-vrouw hiervoor hoofdelijk aansprakelijk. De man lost in 2010 en 2011 aanzienlijke bedragen af, maar op de jaaropgaven die de dienst hem stuurt staan aflossingsbedragen die lager zijn dan hij heeft afgelost. De man kaart dit aan bij zijn werkplein en wordt verwezen naar Handhaving. Een medewerker van die afdeling raadt hem aan een bezwaarschrift in te dienen en helpt hem hierbij. De dienst verklaart het bezwaar niet-ontvankelijk, omdat de jaaropgave geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De man wendt zich vervolgens tot de ombudsman, die de klacht ter behandeling doorstuurt naar DWI.

Het blijkt dat de foutieve informatie op de jaaropgaven voortkomt uit het werksysteem van de dienst: bij hoofdelijke aansprakelijkheid wordt de aflossing gelijk over de hoofdelijk aansprakelijken verdeeld, ook wanneer één van beiden meer aflost. De dienst verwacht dat deze systeembeperkingen in 2013 zijn verholpen, maar kan dit niet garanderen. Voor wat betreft de behandeling van het bezwaar laat de dienst weten dat de medewerker bezwaar contact had opgenomen met Handhaving. Daarbij was afgesproken dat die afdeling een overzicht zou geven van de bedragen die de man afgelost had. Dat heeft de afdeling Handhaving ten gevolge van een interne verhuizing niet gedaan.

Omdat onjuiste jaaropgaven geen incidenteel probleem zijn, en grote financiële gevolgen voor klanten kunnen hebben, ziet de ombudsman op dit punt aanleiding voor een aanbeveling. Verder had het logisch geweest dat de medewerker Handhaving meteen nadat de man zich meldde was overgegaan tot correctie, zonder te verwijzen naar een kansloze bezwaarprocedure. Hierdoor heeft de dienst in strijd met het vereiste van fair play gehandeld.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn voor wat betreft:

- de informatie op jaaropgaven: in strijd met het vereiste van goede organisatie;
- de behandeling van verzoekers bezwaren daarover: in strijd met het vereiste van fair play.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder Werk, Inkomen en Participatie te bevorderen dat DWI feitelijk correcte jaaropgaven stuurt, en zijn (digitale) werkproces daartoe adequaat inricht.

Amsterdam, 18 september 2012

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'U. van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 5 juni 2012 op het spreekuur ingediend en betreft de *gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen, RVE Handhaving en Dienstencentrum, Juridische Zaken*.

Bevindingen

aanleiding

DWI heeft een vordering op verzoeker. De vordering heeft betrekking op teveel uitbetaalde bijstandsuitkering aan zijn ex-partner, vanwege het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. DWI stelt verzoeker en zijn ex-partner hiervoor hoofdelijk aansprakelijk.

Verzoeker lost daarvoor maandelijks in 2010 en 2011 bedragen af aan de dienst. Op de jaaropgaven 2010 en 2011 van DWI staan weliswaar aflossingsbedragen, maar die bedragen zijn lager dan de aflossingsbedragen die hij heeft betaald. Volgens verzoeker betaalde hij in 2010 € 3240,- aan DWI terug, maar staat op de jaaropgave € 1972,-. In 2011 betaalde verzoeker € 3120,-, maar staat op de jaaropgave € 1543,-¹.

Eind maart 2012 gaat hij naar het werkplein Zuid / West aan de Jan van Galenstraat. Wanneer verzoeker zijn probleem met de jaaropgave aan de balie voorlegt, verwijst de dienst hem naar de afdeling Terugvordering en Verhaal van Handhaving in Zuidoost. Als hij zich daar op 12 april 2012 meldt, krijgt hij van een medewerker van Handhaving het advies een bezwaarschrift in te dienen tegen de jaaropgaven. Deze medewerker helpt verzoeker bij het opstellen van het bezwaarschrift. Op 12 april dient verzoeker het bezwaarschrift in. Bij besluit van 11 mei 2012 verklaart de dienst² het bezwaar niet-ontvankelijk, omdat de jaaropgave geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Begin juni wendt verzoeker zich tot de Gemeentelijke Ombudsman. Die vraagt DWI verzoekers bezwaren als klacht te behandelen.

De klachtbehandeling door de dienst

Op 22 juni 2012 stuurt DWI een reactie op de klacht.

De dienst erkent dat verzoeker voor de aangifte inkomstenbelasting bij de Belastingdienst een correcte jaaropgave moet kunnen overleggen en dat verzoeker meerdere pogingen heeft gedaan om de fout van DWI te herstellen, waaronder indiening van het bezwaarschrift.

Verder legt de dienst uit dat de oorzaak van de foutieve informatie op de jaaropgaven voortkomt uit het werksysteem van de dienst. Omdat er sprake was van twee hoofdelijk aansprakelijk gestelden (verzoeker en zijn ex-partner) en de gedane aflossingen dan gelijkelijk verdeeld worden over de twee schuldenaren (van wie verzoeker er een is), zijn er foute bedragen opgenomen in de jaaropgaven.

Naar aanleiding van verzoekers klacht heeft de teammanager Terugvordering en Verhaal eerst geprobeerd of het digitale systeem nieuwe jaaropgaven kan aanmaken. Dat bleek onmogelijk. Daarop heeft de afdeling Terugvordering en Verhaal handmatig verklaringen met gecorrigeerde bedragen opgesteld. Ook heeft de dienst telefonisch contact met de Belastingdienst opgenomen met de vraag of de Belastingdienst dat accepteert. De Belastingdienst laat weten de correcties van DWI serieus te nemen, maar ook zal de Belastingdienst verzoeker vragen bankafschriften te overleggen, als bewijs van verzoekers betalingen aan DWI.

¹ Omdat het om een terugbetaling aan de dienst gaat, staan deze bedragen beide als negatief inkomen vermeld.

² Dienstencentrum, Juridische Zaken.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de informatie op jaaropgaven;
- de behandeling van verzoekers bezwaren daarover

reactie van DWI

Over de informatie op jaaropgaven

DWI erkent de problemen betreffende onjuiste jaaropgaven. Door beperkingen van het digitale systeem heeft de dienst ervoor gekozen om bij hoofdelijke aansprakelijkheid de aflossing gelijk over de hoofdelijk aansprakelijken te verdelen. Dat gebeurt ongeacht of een van beide meer aflost dan de ander en ook in het geval er slechts één van beiden betaalt: het systeem gaat er namelijk vanuit dat men dat bedrag aflost waarvoor men aansprakelijk is. Middels bestandsselecties probeert DWI zoveel mogelijk voorafgaande aan verzending naar de klant onjuiste jaaropgaven te filteren. Daarbij zal de dienst de informatie daarop corrigeren, zodat de klanten wel een jaaropgave krijgen met correcte data. Dat lukt in 95% van de gevallen. DWI meldt enerzijds te verwachten dat de beperking van het computersysteem, dat de oorzaak is voor de onjuiste jaaropgaven, in 2013 is opgelost. Anderzijds kan DWI niet zeggen wanneer dit daadwerkelijk geregeld is. DWI streeft er echter naar om de jaaropgaven 2012 ook op dit onderdeel correct te hebben. Wanneer een klant een onjuiste jaaropgave heeft ontvangen, kan hij altijd contact met DWI hierover opnemen. De inkomensconsulent zal dat dan verder onderzoeken. In het geval van aflossingen op vorderingen zal de medewerker Terugvordering de onjuistheid van de jaaropgave in onderzoek nemen. In sommige situaties, zoals het geval van verzoeker (hoofdelijke aansprakelijkheid voor een vordering), zal DWI een verklaring afgeven. Wanneer DWI foutieve boekingen heeft gedaan kan de afdeling Functioneel Beheer een nieuwe gecorrigeerde jaaropgave opstellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie waarbij de dienst de verstrekking van een uitkering heeft gekoppeld aan een onjuiste administratienummer of wanneer de dienst ten onrechte een onbelast bedrag op de jaaropgave als "belast" heeft vermeld of andersom.

Over de behandeling van verzoekers bezwaren daarover

Normaal gesproken zal DWI de klant bij een onjuiste jaaropgave nooit vragen om een bezwaarschrift hiertegen in te dienen. Het feit dat de medewerker Handhaving verzoeker heeft verwezen naar de bezwaarprocedure is volgens de dienst een incident.

Naar aanleiding van verzoekers bezwaarschrift heeft een medewerker van bezwaar op 11 mei met verzoeker gesproken. Daarbij heeft hij verteld dat de dienst het bezwaarschrift niet-ontvankelijk zou verklaren. Tijdens het gesprek bleek ook dat het bezwaarschrift opgesteld was met behulp van een medewerker van de afdeling Handhaving. De medewerker bezwaar heeft naar aanleiding van dit gesprek meteen contact opgenomen met deze collega van de afdeling Handhaving. Daarbij heeft de medewerker bezwaar hem gevraagd een juiste opgave te geven van de exacte aflossingen die verzoeker had gedaan. De medewerker van Handhaving zou dat oppakken. In de directe afstemming met de afdeling Handhaving zag de medewerker bezwaar mogelijkheden voor een voortvarende oplossing van het probleem. Daarom heeft hij de bezwaren niet doorgestuurd naar de afdeling klachten.

Gebleken is dat de medewerker van de afdeling Handhaving vergeten is het op te pakken. De reden is dat door een interne verhuizing de klant uit zijn zicht is geraakt, waardoor hij geen nieuwe opgave met de gecorrigeerde bedragen heeft verstrekt. De dienst heeft deze fout per brief van 22 juni 2012 gecorrigeerd. Per brief van 3 augustus 2012 stuurt de afdeling Handhaving de Belastingdienst een brief met daarin een opgaaf van de correcties van verzoekers jaaropgaven

2010 en 2011. Daarbij heeft de dienst ook het verzoek gedaan rekening daarmee te houden bij eventuele aangifte en belastingaanslag over deze jaren.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar de dienst gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven.

De aanvullende reactie van DWI is in het verslag verwerkt. Van verzoeker is geen nadere reactie vernomen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen³.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁴. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen voor wat betreft de informatie op de jaaropgaven aan het vereiste van goede organisatie. Voor wat betreft de behandeling van verzoekers bezwaren toetst hij aan het vereiste van fair play.

Overwegingen

de informatie op jaaropgaven

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 komen. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld. Dat geldt ook voor de inrichting van de digitale organisatie: die moet zo zijn dat de juiste uitkeringsinformatie daarin verwerkt is, opdat die later ook juist richting de klant wordt gecommuniceerd. Dat brengt ook mee dat de exacte bedragen die een klant in het kader van een terugvordering aan de dienst heeft afgelost, correct zijn verwerkt.

Vast staat dat de dienst verzoeker jaaropgaven heeft gestuurd met incorrecte data. De feitelijk door verzoeker terugbetaalde bedragen heeft de dienst niet vermeld. Vast staat ook dat deze onjuiste jaaropgaven geen uitzondering zijn, en negatieve gevolgen hebben voor wat betreft de hoogte van de aanslag inkomstenbelasting van de Belastingdienst. Ook in dit geval zou dat spelen voor verzoeker, nu het terugbetaalde bedrag aan de dienst veel groter was dan hetgeen de dienst op de jaaropgave vermeldde. Hierdoor werd het belastbare totale inkomen ten onrechte te hoog, wat ook negatieve gevolgen zou hebben voor de aanslag inkomstenbelasting. Het is dan ook dringend nodig dat de dienst de digitale werkprocessen hierop herinricht, opdat onjuiste jaaropgaven niet meer kunnen voorkomen. De dienst erkent het probleem. Het standpunt echter dat de dienst hierover inneemt is niet eenduidig: enerzijds spreekt men de verwachting uit dat de beperkingen van het digitale systeem in 2013 worden verholpen, maar anderzijds kan men daarover geen concrete toezegging doen. Welke actie de dienst onderneemt om dit structurele probleem aan te pakken blijft onduidelijk. Daarin ziet de ombudsman aanleiding voor een aanbeveling.

³ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁴ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

de behandeling van verzoekers bezwaren daarover

Het fairplayvereiste schrijft voor dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid geeft zijn procedurele kansen te benutten. Dat brengt ook mee dat een bestuursorgaan terechte bezwaren tijdig herkent en snel overgaat tot correctie. Onzinnige juridische procedures moet het bestuursorgaan vermijden.

Vast is komen te staan dat de dienst verzoeker nadat hij zijn terechte bezwaren over de onjuiste jaaropgaven had gemeld van werkplein naar werkplein en vervolgens ten onrechte naar een bezwaarprocedure heeft verwezen. Het is wrang dat het met hulp van een DWI-medewerker ingediende bezwaarschrift niet ontvankelijk is verklaard. Het had in de rede gelegen dat Handhaving de jaaropgaven per ommegaande had gecorrigeerd toen verzoeker zich daar op 12 april met zijn bezwaren meldde, zonder verzoeker naar een kansloze bezwaarprocedure te verwijzen. Hoewel de medewerker bezwaar probleemoplossend en praktisch heeft gereageerd door Handhaving te benaderen met het verzoek om een correctie, bleef adequate en voortvarende actie van Handhaving vervolgens voor de tweede keer uit: De interne verhuizing waardoor de verklaring met gecorrigeerde bedragen achterwege bleef, is een verklaring, maar geen excuus. Dat niet adequaat oppakken leidde vervolgens tot onnodige klachtprocedures. De zaak overziend geeft een beeld waarin de dienst diverse kansen voor een oplossing heeft laten lopen, en verzoekers terechte bezwaren over de jaaropgaven pas in derde instantie- middels de klachtprocedure- tot correctie hebben geleid.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn voor wat betreft:

- de informatie op jaaropgaven: in strijd met het vereiste van goede organisatie;
- de behandeling van verzoekers bezwaren daarover: in strijd met het vereiste van fair play.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder Werk, Inkomen en Participatie te bevorderen dat DWI feitelijk correcte jaaropgaven stuurt, en zijn (digitale) werkproces daartoe adequaat inricht.