

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

Nr. 599

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2020

Inleiding

In 2003 besloot het kabinet-Balkenende II tot het stroomlijnen van de inkomensafhankelijke regelingen van het Rijk om zo meer transparantie voor burgers te creëren, de uitvoeringskosten te verminderen en de armoedeval effectief aan te pakken. Vervolgens werd besloten om de uitvoering van bestaande en beoogde inkomensafhankelijke regelingen te beleggen bij een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie. In 2005 werd de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen ingevoerd en werd de Belastingdienst/Toeslagen opgericht¹.

Er zijn 4 toeslagen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. De beleidsverantwoordelijkheid voor de toeslagen ligt bij verschillende ministers. Voor de zorgtoeslag is dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), voor de huurtoeslag de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en voor de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De uitvoering van het toekennen, uitbetalen en terugvorderen is opgedragen aan de Belastingdienst/Toeslagen waarvoor de Minister van Financiën verantwoordelijk is, en wat thans tot de portefeuille van de Staatssecretaris Toeslagen en Douane behoort.

De Algemene Rekenkamer heeft sinds de invoering van de kinderopvangtoeslag (per januari 2005) onderzoek gedaan naar de uitvoering van deze toeslagen. In de afgelopen 15 jaar hebben wij op verschillende momenten uw Kamer hierover geïnformeerd. Zowel uw Kamer als het kabinet heeft

¹ Zie: rapport IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 dd. 28 oktober 2019, pagina 22.

uitgesproken het huidige stelsel van toeslagen te willen heroverwegen². Wij vinden het daarom van belang om u een samenvatting aan te bieden van de belangrijkste resultaten uit 15 jaar onderzoek naar toeslagen, resulterend in een aantal overwegingen voor de toekomst. Op onze website vindt u een overzicht van al deze onderzoeken: www.rekenkamer.nl/onderwerpen/toeslagen. Een visuele samenvatting hiervan treft u aan in de bijlage van deze brief³.

Samenvatting 15 jaar onderzoek toeslagen

Periode 2005–2010

In deze periode constateerden wij in onze verantwoordingsonderzoeken dat de Belastingdienst alle zeilen moest bijzetten om de toeslagen goed uit te voeren. Uit ons onderzoek bleek dat de Belastingdienst hiervoor onvoldoende was toegerust. Zo ontbrak een adequate ondersteuning van de uitvoering door ICT-systemen en ontbrak de mogelijkheid om controles uit te voeren.

In de periode 2005–2010 moest de Belastingdienst bij het uitbetalen keuzes maken. Daarbij kreeg het tijdig – binnen de wettelijke termijn – betalen van de voorschotten prioriteit boven het vaststellen van de rechtmatigheid, wat ook is gemeld aan de Tweede Kamer. Die aanpak leidde tot veel onjuiste betalingen met als gevolg een grote invorderingsopgave voor de Belastingdienst. Wij wezen in ons rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën op het invorderingsrisico dat zo ontstond: «Het zal lastig en kostbaar zijn om alle voorschotten in te vorderen en het risico bestaat dat kwetsbare groepen in financiële moeilijkheden worden gebracht door de keuze om achteraf te controleren.» De onjuiste betalingen leidden ook tot fouten in de jaarrekeningen van de beleidsverantwoordelijke ministeries. We concludeerden over 2005 dat sprake was van een onvolkomenheid in het financieel beheer van de Belastingdienst. Over 2006 en 2007 was door de aanhoudende problematiek zelfs sprake van een ernstige onvolkomenheid. Daarbij wezen we op de toegenomen invorderingsrisico's doordat er ook voorschotten voor 2006 en 2007 betaald werden op basis van onjuiste gegevens. Ook traden achterstanden op in het definitief toekennen van toeslagen. Dit kon ertoe leiden dat veel mensen aanzienlijke bedragen moesten terugbetalen aan de Belastingdienst. In ons rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën vroegen wij daarom aandacht voor de invorderingsprocessen bij de Belastingdienst. Uiteindelijk was er 6 jaar op rij sprake van een (ernstige) onvolkomenheid in de bedrijfsvoering.

Over 2008, 2009 en 2010 werd ons oordeel geleidelijk positiever, omdat we verbeteringen zagen in het uitvoeren van onder andere controles. Er was toen echter nog geen sprake van duurzame verbeteringen. Daarom concludeerden we dat nog steeds sprake was een onvolkomenheid in het financieel beheer van de Belastingdienst.

² Motie van de leden Bruins en Van Weyenberg Kamerstuk 31 066, nr. 558, dd. 4 december 2019, met algemene stemmen aangenomen op 10 december 2019. Minister-President Rutte in debat over de gepresenteerde plannen voor de reorganisatie van de Belastingdienst dd. 21 januari 2020: «Als het aan dit kabinet ligt, gaat de nieuwe Staatssecretaris niet alleen aan de slag met het in goede banen leiden van deze enorme hoop ellende, maar gaat diegene ook uitwerken hoe we in een situatie kunnen komen waarin we stap voor stap van dit toeslagenstelsel af komen.»

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Periode 2011–2012

Over het jaar 2011 constateerden we dat er niet langer sprake was van een onvolkomenheid in het financieel beheer door verbeteringen na de invoering van een nieuw ICT-systeem in dat jaar. Dit systeem verving het systeem uit 2005 dat onvoldoende stabiel bleek en daardoor niet goed om kon gaan met grote aantallen mutaties, wat leidde tot onjuiste of te late voorschotten. Over 2012 constateerden we dat er nog steeds veel vorderingen openstonden: 2,1 miljoen vorderingen voor opgeteld 1,3 miljard euro.

Periode 2013–2019

In 2013 zorgden mediaberichten over de fraude met toeslagen («Bulgaren-fraude») ervoor dat de focus bij het uitvoeren van de toeslagen sterk op fraudebestrijding kwam te liggen. De Tweede Kamer drong daar bij de Staatssecretaris op aan, zoals we ook schreven in ons verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Financiën. Dit leidde in 2013 en daarna tot diverse antifraudemaatregelen, waaronder de invoering van de Wet Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. In ons verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Financiën gaven wij aan dat de problemen met de toeslagen volgens ons niet alleen de Belastingdienst aan te rekenen waren, maar vooral het gevolg waren van de fraudegevoelige wetgeving. Voor deze wetgeving zijn de beleidsverantwoordelijke ministers verantwoordelijk.

Over 2013 en 2014 constateerden we in ons verantwoordingsonderzoek dat de tijdige uitbetaling van toeslagen meer in balans is gekomen met het bestrijden van fraude en oneigenlijk gebruik van toeslagen (MenO-beleid). Zo waardeerden we het verschuiven van controles achteraf naar de voorkant van het toekenningsproces als positief. Wel waarschuwd we ervoor dat de nieuwe aangescherpte fraudeambities zich slecht verhielden tot de mensen, middelen en tijd die de Belastingdienst hiervoor had. Ook stelden we vast dat de Belastingdienst bij het bestrijden van fraude en het uitvoeren van het MenO-beleid werd belemmerd door de beleidskeuzen van de beleidsverantwoordelijke ministers (onder andere ingewikkelde regelgeving en veranderingen daarin) en de afhankelijkheid van andere ketenpartners als bijvoorbeeld de gemeenten (die de basisregistratie personen uitvoeren), de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen bij het leveren van contra-informatie aan de Belastingdienst.

In 2015 stuurden we een brief aan uw Kamer naar aanleiding van berichten over een aanstaande herziening van het Belastingstelsel, waarin we nogmaals benadrukten dat de Belastingdienst bij het uitvoeren van de toeslagen afhankelijk is van de ingewikkelde wetgeving waarop vakministers aanspreekbaar zijn. Zo gaven we aan dat er geen eenduidige definities bestaan voor onder andere het begrip *huishouden*.

In 2019 publiceerden we het rapport *Toeslagen terugbetalen*. In dit rapport gingen we in op de gevolgen van het invorderingsproces Toeslagen voor huishoudens. Dit rapport diende tevens als input voor de IBO Toeslagen dat de Staatssecretaris van Financiën op 11 november 2019 naar uw Kamer stuurde. In het rapport *Toeslagen terugbetalen* constateren we dat:

- het werken met voorschotten het risico op terugbetalen vergroot;
- veranderingen in de financiële situatie van mensen zorgt voor veranderingen in de hoogte van de toeslag en daarmee in het voorschotbedrag, waardoor mensen hun financiële situatie niet meer goed kunnen overzien;

- huishoudens tot enkele jaren ná het ontvangen van de toeslagvoorschotten nog te maken kunnen krijgen met terugvorderingen.

Overwegingen voor toekomst toeslagenstelsel

Scheiding verantwoordelijkheid beleid en uitvoering

De ministers van BZK, SZW en VWS zijn voor het bereiken van een deel van hun beleidsdoelen afhankelijk van de Belastingdienst/Toeslagen, die namens hen de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag, het kindgebonden budget en de zorgtoeslag uitvoert. Deze scheiding tussen beleid en uitvoering zorgt ook voor een scheiding van de informatievoorziening aan het parlement over de toeslagen. En omgekeerd: het parlement richt zich als vanzelf tot de uitvoerende en niet de beleidsmakende Minister. De beleidsverantwoordelijke ministers van BZK, SZW en VWS verantwoorden zich aan het parlement over het beleid en de Minister van Financiën verantwoordt zich over de uitvoering. Dit belemmert in de praktijk, mede door de werkwijze van de Kamer, georganiseerd in verschillende vakcommissies, het maken van een integrale afweging over beleid en uitvoering van toeslagen tussen kabinet en parlement. Het zorgt er ook voor dat de voor de Belastingdienst verantwoordelijke bewindspersoon wordt aangesproken op fouten in de uitvoering die het gevolg zijn van beleidskeuzen en niet primair de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon. Zo wordt het in de praktijk diffuus wie nu precies verantwoordelijk is voor wat en wie verantwoording moet afleggen aan het parlement. Zo zien we in de recente debatten over de kinderopvangtoeslag dat de Minister en Staatssecretaris van Financiën het woord voeren namens het kabinet, en dat de Minister en Staatssecretaris van SZW die de wetgeving onder hun hoede hebben dat niet of nauwelijks doen. Dat de scheiding van beleid en uitvoering vraagstukken oproepen over politieke verantwoordelijkheid en verantwoording, zien we overigens op meer plaatsen in de publieke sector. Ook bij sharedserviceorganisaties van de overheid en bij instellingen op afstand, zoals de SVB en UWV.

De scheiding tussen beleid en uitvoering vraagt ook om een duidelijke visie waarnaar de beleidsverantwoordelijke ministers handelen in hun hoedanigheid als opdrachtgever voor de toeslagen over de uitvoering door de Belastingdienst (opdrachtnemer). Dit geldt ook voor het toezicht op die uitvoering.

Ook bij de uitvoering van de toeslagen is sprake van een scheiding binnen de Belastingdienst. Belastingdienst/Toeslagen («rood») is in de huidige situatie opdrachtgever voor het terugvorderen en innen van toeslagen. Het deel van de Belastingdienst dat verantwoordelijk is voor het heffen en innen van belastingen («blauw») voert dit als opdrachtnemer uit. Door het aanstellen van een aparte Staatssecretaris fiscaliteit en Belastingdienst en een Staatssecretaris voor Toeslagen en Douane, wordt deze scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer binnen de Belastingdienst geformaliseerd. Ook voor de Minister van Financiën geldt dan dat het belangrijk is dat hij een duidelijke visie ontwikkelt over het uitvoeren van beide rollen (opdrachtgever en opdrachtnemer). Maar wij vragen ons ook af hoe het is gesteld met de politieke verantwoordelijkheid van de twee staatssecretarissen die in de gekozen constructie elkaars opdrachtgever en opdrachtnemer zijn.

Negatieve gevolgen ingewikkelde en veranderende regelgeving voor uitvoering

In verschillende onderzoeksrapporten over knelpunten bij het uitvoeren van publieke dienstverlening in het algemeen en bij de toeslagen in het

bijzonder hebben we gewezen op de invloed van ingewikkelde regelgeving als oorzaak van problemen. Ingewikkelde regelgeving belemmert adequate uitvoering van publieke dienstverlening. Daarnaast wezen we in het rapport *Toeslagen terugbetalen* op het gebrek aan eenduidige definities. Ingewikkelde regelgeving zorgt ook voor een grote opgave om werkprocessen te kunnen automatiseren. Daarbij zijn het beleid en de regelgeving voor de toeslagen met instemming van het parlement ook regelmatig gewijzigd, wat ervoor heeft gezorgd dat de uitvoering nauwelijks in rustig vaarwater is gekomen. Dit heeft ook gevolgen voor de medewerkers op de werkvloer die deze wet- en regelgeving moeten uitvoeren. Voor een overzicht van alle relevante wijzigingen met betrekking tot de toeslagen verwijzen we naar het IBO Toeslagen Deelrapport I, blz. 44.

Negatieve gevolgen overhaaste invoering nieuwe regelgeving voor uitvoering

Bij de invoering van de toeslagen was de Belastingdienst onvoldoende voorbereid op een goede uitvoering. Zo ontbrak een adequate ondersteuning van de uitvoering door ICT-systemen. In verschillende onderzoeksrapporten hebben we aandacht gevraagd voor de gevolgen van overhaaste invoering van nieuwe wetgeving. Zo hebben wij in ons verantwoordingsonderzoek 2014 de aandacht van het kabinet en de Tweede Kamer gevraagd voor: «de realiteit van de uitvoering juist vóór en als onderdeel van hun besluitvorming. Dat vraagt naast bestuurlijke alertheid van het kabinet, een gezonde dosis realiteitszin en terughoudendheid van de zijde van het parlement. Het wordt de hoogste tijd veel meer respect op te brengen voor de factor tijd. De tijd die het kost om iets goed te doen: de voorbereidingstijd die het vergt, de tijd die uitleg neemt, de tijd die het medewerkers kost om nieuwe werkwijzen succesvol in praktijk te brengen. De politieke agenda blijkt keer op keer niet voldoende rekening te houden met een realistische uitvoeringsagenda.» We vinden het een goede ontwikkeling dat het kabinet een Ministeriële Commissie Uitvoering heeft ingesteld die een bijdrage levert aan een samenhangende aanpak van urgente uitdagingen ten aanzien van wendbaarheid, continuïteit en dienstverlening van de uitvoering. We vragen de aandacht van het parlement voor de uitkomsten van deze commissie.

Negatieve gevolgen ingewikkelde regelgeving voor toegang en gebruik

Verschillende onderzoeken laten zien dat ingewikkelde regels een negatieve invloed hebben op de toegang tot en het gebruik van publieke voorzieningen. Als mensen niet makkelijk de weg kunnen vinden in de administratieve processen die zij moeten doorlopen, maken ze sneller fouten of maken ze geen gebruik van voorzieningen waar ze wel recht op hebben. Niet voor niets benadrukt de WRR het belang van rekening houden met het «doenvermogen» van mensen: wat mag en kan je van mensen vragen? In ons onderzoek *Toeslagen terugbetalen* constateren we dat het werken met voorschotten tot gevolg heeft dat het risico op terugbetalen wordt vergroot. Als gevolg van een veranderde financiële situatie kan de hoogte van de toeslag waarop recht bestaat – en daarmee het voorschotbedrag – wijzigen, waardoor mensen hun financiële situatie niet meer goed kunnen overzien. De eerder te veel ontvangen voorschotten moeten vervolgens worden terugbetaald. Bovendien kunnen huishoudens tot enkele jaren ná het ontvangen van de toeslagvoorschotten nog te maken krijgen met terugvorderingen. Enkele bevindingen uit ons rapport *Toeslagen terugbetalen* illustreren dit:

- Toeslagschulden zijn veelal een tijdelijk probleem. Bijna de helft van de huishoudens betaalt binnen 6 weken hun toeslagschuld terug. Maar ruim 8%, 550.000 huishoudens, heeft daarvoor langer dan 2 jaar nodig.

- Bij toeslagschulden gaat het voor veel huishoudens om substantiële bedragen. Voor meer dan de helft van de huishoudens is de omvang van hun toeslagschulden groter dan 10% van hun netto-maand-inkomen. Als het gaat om de relatieve hoogte van toeslagschulden, dan zien we vooral hoge toeslagschulden bij eenpersoonshuishoudens met kinderen en huishoudens met een inkomen van minder dan het wettelijk minimumloon.
- Verlaging van de toeslagen gebeurde tussen 2012 en 2017 27,6 miljoen keer. Dit leidde 23 miljoen keer tot terugvorderingen.
- Voor het merendeel van de huishoudens (62%) die toeslagen moeten terugbetalen, gaat het om één terugvordering tegelijk. Maar daar tegenover staat dat er bij 9% van de huishoudens 4 of meer terugvorderingen tegelijk liepen.
- In onze onderzoeksperiode hebben huishoudens 15 miljoen keer na afloop van het toeslagjaar te horen gekregen dat ze bedragen moeten terugbetalen. In ruim een kwart van de gevallen kwam dat bericht pas 2 tot 4 jaar ná het toeslagjaar.
- Eenoudergezinnen en huishoudens met een jaarinkomen tussen het minimumloon tot twee keer modaal moeten het vaakst en het langst te veel ontvangen toeslagen terugbetalen. Bij deze huishoudens stapelen toeslagschulden zich in absolute zin het meest op.

In de debatten tussen kabinet en Tweede Kamer ligt de nadruk op de uitvoering van de toeslagen en fouten die daarbij worden gemaakt. Daardoor staat vooral het uitvoeringsperspectief centraal en niet de randvoorwaarden voor die uitvoering, die vooraf bepaald worden door wet- en regelgeving van de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen.

Eenzijdige focus op dienstverlening of handhaving zorgt voor disbalans

In diverse onderzoeken en recent in ons verantwoordingsonderzoek SZW 2018 (van mei 2019) hebben we aandacht gevraagd voor de balans tussen dienstverlening aan de ene kant en fraudebestrijding aan de andere kant. In het verantwoordingsonderzoek SZW 2018 betrof het de WW-fraude, in eerdere verantwoordingsonderzoeken onder andere de invoering van trekkingsrechten persoonsgebonden budget door de SVB in 2015. Het vraagstuk is steeds hetzelfde: snelle en soepele dienstverlening verhoudt zich vaak lastig met controles om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen of te signaleren. We pleiten er dan ook voor om de afwegingen tussen enerzijds dienstverlening en anderzijds fraudebestrijding expliciet onderdeel te laten zijn van het debat tussen regering en parlement bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving, reorganisatie van taken en bevoegdheden en bij de verantwoording daarover. Zo kan het parlement bij de besluitvorming over de ontwerpbegrotingen van de regering de integrale afweging toetsen die de ministers maken tussen het niveau van dienstverlening en het niveau van fraudebestrijding en daarbij bepalen of de resterende risico's aanvaardbaar zijn. In de jaarverslagen kunnen de ministers vervolgens verantwoording afleggen over de getroffen maatregelen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik en de resultaten daarvan, zodat het parlement deze informatie kan meenemen bij de dechargeverlening van de ministers. Dit vinden we ook van belang omdat zo voor het parlement duidelijk wordt gemaakt wat de gevolgen zijn van eventuele intensiveringen of bezuinigingen voor het beleid van de ministers; wat zijn bijvoorbeeld de gevolgen van bezuinigingen op uitvoeringsinstellingen voor de dienstverlening en of de fraudebestrijding?

Maatwerk leveren

Een betrouwbare overheid lost gemaakte fouten op. Een voorbeeld hiervan zijn de door een fout in het ICT-systeem niet uitbetaalde kindgebonden budgetten. Voor het verkrijgen van een kindgebonden budget hoeven ouders geen aanvraag te doen, maar verstrekt de Belastingdienst dit automatisch op basis van bij hen bekende gegevens. Uit onderzoek van de ministeries van SZW en Financiën is gebleken dat het niet goed gaat in situaties waarin het kindgebonden budget is stopgezet en de ouder in een later berekeningsjaar opnieuw aan de voorwaarden voldoet. Voor die situaties is bij de bouw van het ICT-systeem ten onrechte aangenomen dat het initiatief voor het herstarten van het kindgebonden budget bij de ouder ligt. Als gevolg hiervan hebben in de periode 2008–2019, naar schatting van de Staatssecretaris van SZW, ongeveer 300.000 tot 400.000 ouders onterecht geen kindgebonden budget ontvangen. Over 2018 gaat het om een bedrag van € 86 miljoen en om gemiddeld € 1.000 per ouder. Over de periode 2013–2017 krijgen deze ouders hun geld alsnog, heeft de Staatssecretaris van SZW namens de Staatssecretaris van Financiën het parlement toegezegd.

Bij de toeslagen en het kindgebonden budget is sprake van honderdduizenden betalingen per maand en dus van massale processen. De toeslagen en het kindgebonden budget laten zien dat het voor de Belastingdienst lastig is om bij het automatiseren van die processen rekening te houden met alle nuancerings van de dynamische werkelijkheid en individuele omstandigheden van de ontvangers, en dus met het leveren van maatwerk.

Tot slot

Wij hopen met deze brief bruikbare informatie te verschaffen voor uw nadere besluitvorming over de toekomst van het toeslagenstelsel. Die besluitvorming en ontwikkelingen zullen wij met belangstelling volgen. Wij willen er nog wel op wijzen dat, welke (politieke) keuzes er ten aanzien van een ander stelsel ook worden gemaakt, de uitvoeringsorganisatie(s) de tijd en de middelen moeten krijgen om veranderingen verantwoord door te voeren. Op dit moment kampt de Belastingdienst bijvoorbeeld ook nog met een grote opgave om de bestaande ICT-systemen te moderniseren, zodat nieuwe wet- en regelgeving weer kan worden geïmplementeerd. Daarom is het eens te meer van belang om instrumenten als een uitvoeringstoets en een «doenvermogenstoets» zorgvuldig onderdeel te laten zijn van de besluitvorming over de toekomst van de toeslagen.

Algemene Rekenkamer

drs. F.C. (Francine) Giskes,
wnd. president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris