



TER INFORMATIE

Aan

notitie

Bevindingen 2019 Toeslagen

Aanleiding

Op 6 mei heb ik de rapportage Bevindingen 2019 Belastingdienst/Toeslagen van de ADR ontvangen. Zoals gebruikelijk bij deze rapportage en bij de managementletters voorzie ik u van reactie op de door de ADR gerapporteerde bevindingen. C&F verstrekt deze reactie aan de ADR.

Leeswijzer

De nummering van de paragrafen van deze notitie volgt de nummering van de bevindingenrapportage. Bijlage I van deze notitie bevat een toelichting op de achtergrond en samenstelling van de bevindingenrapportage. Onderwerpen die te maken hebben met voorschriften over en techniek van de rapporteringstoleranties (§ 2.2 en 2.5) zijn opgenomen in Bijlage II.

2. Uitkomsten steekproeven

2.3 Huurtoeslag

Voor de huurtoeslag is de afgelopen jaren steeds sprake geweest van een overschrijding van de rapporteringstolerantie op totaalniveau (2%).

Voor de huurtoeslag moeten er aanvullende eigen administraties gevoerd worden voor onder meer de rechtgevendheid van woonobjecten en de vaststelling bewoningssituaties en huishoudsamenstelling op een adres, waardoor een extra gevoeligheid voor fouten of onzekerheden (bij onvoldoende documentatie) ontstaat. Woningcorporaties geven één keer per jaar de huurprijzen door, terwijl de werkelijke huur kan veranderen en de aanvrager van de toeslag zelf een gewijzigde huurprijs kan doorgeven. Anders dan de andere toeslagen telt niet alleen het inkomen van de partner mee voor de toekenning en hoogte van de huurtoeslag, maar ook dat van andere volwassenen die op hetzelfde adres ingeschreven staan, tenzij er sprake is van onderhuur.

Door gerichte acties, zoals het projectmatig verbeteren van de objectenadministratie en het (beter) formuleren van het (toezichts-)beleid zodat onzekerheden als gevolg van huurprijsmutaties verkleind worden, werkt Toeslagen aan het zo laag mogelijk houden van de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden. Indien de hiervoor en in Bijlage II genoemde omstandigheden niet wijzigen (kenmerken huurtoeslag, gebruik maximale fout, lage tolerantie), is het echter waarschijnlijk dat overschrijdingen zich ook in de toekomst zullen voordoen.

Directie Toeslagen

Inlichtingen

[Redacted]

T [Redacted]
[Redacted]@minfin.nl
www.minfin.nl

Datum

17 juni 2020

Notitienummer

2020-0000114806

Auteur

[Redacted]

Van

Kopie aan

[Redacted]

Bijlagen

1

2.4 Kinderopvangtoeslag

In 2019 heeft Toeslagen te maken gehad met capaciteitsproblemen als gevolg van de arbeidsmarktomstandigheden en als gevolg van de nasleep van de CAF11-zaak. De beschikbare capaciteit voor handmatige behandeling is met voorrang ingezet voor werkzaamheden die zijn geïnitieerd door de burger, zoals de behandeling van aanvragen, mutaties, vragen, klachten en bezwaren. Voor deze werkzaamheden gelden vaak wettelijke termijnen. Hierdoor is de capaciteit en aandacht voor handmatig toezicht beperkt geweest. Dit uit zich in de relatief hoge score aan fouten en onzekerheden bij de definitieve toekenningen voor de kinderopvangtoeslag. Vijf van de 184 gecontroleerde steekproefposten zijn voor het volledige bedrag fout of onzeker bevonden vanwege fouten of omissies in de uitvoering van het toezicht of het ontbreken van een vastgestelde behandelwijze voor bepaalde categorieën toekenningen. Dit is meer dan de afgelopen jaren gewoonlijk het geval was. De vijf gevallen verklaren 2,7% van de door de ADR vermelde 3,7% rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden.

Door middel van de aanpak van achterstanden en het voorkomen van nieuwe problemen streeft Toeslagen ernaar het toezicht in de loop van 2020 naar een hoger niveau te brengen.

3 Andere bevindingen 2019

3.1 Rechtmatigheid uitbetalingen in verband met juiste bankrekeningnummers

Volgens de Awir moet de bankrekening waarop een toeslag wordt uitbetaald op naam staan van de aanvrager, tenzij er sprake is van een wettelijke toegestane uitzondering. Deze verplichting is eind 2013 ingevoerd en is vooral bedoeld om misbruik tegen te gaan. Door het zoveel mogelijk geautomatiseerd valideren van de bankrekeningen voor de uitbetaling van toeslagen is in een aantal gevallen een door de aanvrager opgegeven bankrekening geaccepteerd die bij nadere beschouwing niet op naam van de aanvrager bleek te staan, maar bijvoorbeeld op naam van een ouder of kind van de aanvrager. In verband hiermee heeft de directie Centrale Administratieve Processen (CAP) eind 2018 een deel van de geautomatiseerde validatie van nieuwe / gewijzigde bankrekeningen uitgeschakeld en vervangen door uitvraag van bewijsstukken bij de aanvrager en handmatige beoordeling van deze bewijsstukken. Vanwege de benodigde doorlooptijd heeft dit geleid tot een afname van de score op de kpi tijdigheid uitbetalingen. Er is een groep van ca. 90.000 lopende toeslagen die niet voldoen aan het wettelijke criterium of waarvan aan de hand van beschikbare gegevens niet vastgesteld kan worden dat ze voldoen aan het wettelijke criterium. In november 2019 heeft de staatssecretaris onder meer aangegeven dat uitbetaling van deze toeslagen niet zonder meer stopgezet zal worden, en dat een wijziging van de wet voorbereid moet worden waardoor uitbetalingen binnen de familiesfeer mogelijk gemaakt worden. Deze wetwijziging is in voorbereiding. Een recente poging om een deel van de groep lopende toeslagen waarvan niet zeker is of de bankrekening op naam staat van de aanvrager batchgewijs te valideren met hulp van het nieuwe Verwijzingsportaal Bankgegevens (Ministerie van Financiën / Ministerie van Justitie en Veiligheid) is niet gelukt. Technisch is het nog niet mogelijk een bulk aanvraag via het VW-portaal ten behoeve van 1BRN-check in te dienen, een wijzigingsopdracht hiervoor is ingediend. Daarnaast zijn de drie grootbanken tot op heden nog niet aangesloten op het VW-portaal.

3.2 Kinderopvangtoeslag

De onderwerpen in deze paragraaf komen jaarlijks terug in de rapportage van bevindingen.

- De doelmatigheidsgrens voor het uitvragen van jaaropgaven kinderopvang leidt ertoe dat in een aantal gevallen waarin geen jaaropgave van de kinderopvanginstelling ontvangen wordt, de definitieve toekenning vastgesteld wordt conform de aanvraag die de ouders hebben ingediend zonder dat getoetst wordt aan een jaaropgave.

- De doelmatigheidsgrens van € 300 voor het behandelen van verschillen tussen ontvangen jaaropgaven en de opgegeven opvanglasten in aanvragen voor de kinderopvangtoeslag wordt door het MT Toeslagen heroverwogen.
- Omdat de gastouderopvang niet met dezelfde administratieve waarborgen bij de gastouder en/of het gastouderbureau omgeven kan worden als bij een kindercentrum het geval is en toezicht op de daadwerkelijke opvanguren bij gastouderopvang niet mogelijk is, wordt sinds jaren een inherente, onvermijdbare onzekerheid vermeld voor het aandeel van de kinderopvangtoeslag dat is toegekend voor gastouderopvang.

3.3 Voortgang en borging verbijzonderde interne controles monitoring massale gegevensverwerking

De ADR heeft eerder desgevraagd aangegeven geen specifieke risico's op het oog te hebben met de vermelding van deze bevinding. Er bestaat bij de massale gegevensverwerking een uitgebreid stelsel van beheersingsmaatregelen gericht op de volledige, juiste en tijdige verwerking binnen het toeslagenproces. Een basis voor de beheersing wordt gelegd door middel van generieke maatregelen als het changemanagement, het testen en de logische toegangsbeveiliging. Binnen het Toeslagensysteem zijn vervolgens geautomatiseerde beheersingsmaatregelen opgenomen als invoer- en waarschijnlijkheidscontroles, verbandcontroles en logging. Op de raakvlakken tussen de poortsystemen, toeslagensysteem, de innings- en uitbetalingssystemen zijn verbandcontroles en uitgebreide monitoring ingericht. Op de geproduceerde beschikkingen worden outputcontroles uitgevoerd, gericht op integriteit en rechtmatigheid. De massale productie wordt intensief gemonitord door teamleiding en meerdere specialisten via gestructureerde dagelijkse rapportages. Verbijzonderd worden cijferbeoordelingen uitgevoerd en mogelijke afwijkingen verklaard. Tenslotte voert de directie Toeslagen voor de verantwoording over de rechtmatigheid voor ieder van de toeslagen steekproeven uit op uitgaven/ontvangsten en op definitieve toekenningen.

De conclusie van de directie CAP is dat de gewenste beheersing op dit moment met de in stelling gebrachte maatregelen van interne controle én gegevensgerichte controle door Toeslagen toereikend behaald wordt.

3.4 Verschillen tussen fiscaal partnerschap en toeslagpartner

Volgens de Awir is een fiscaal partner ook toeslagpartner. Deze bepaling is in de wet gezet toen de voorwaarden voor het partnerschap voor toeslagen en voor de inkomstenbelasting gelijkgetrokken zijn, om te zorgen dat het moment waarop deze harmonisatie effectief zou worden voor beide domeinen gelijk zou zijn. Omdat de relevantie van een fiscaal partnerschap voor de inkomstenbelasting beperkt is, is de mate van toezicht door de Belastingdienst hierop afgestemd. In de gevallen waarin er wel een fiscaal partnerschap is maar geen Awir-partnerschap, heeft 20 tot 25% van de betrokken mensen aan Toeslagen te kennen gegeven dat het fiscaal partnerschap niet juist is. Een flink deel van deze mensen zouden hun toeslag kunnen kwijtraken als Toeslagen zonder meer het fiscale partnerschap als Awir-partnerschap zou toepassen, terwijl ze gelet op hun feitelijke omstandigheden wel recht kunnen hebben. Toeslagen past het fiscale partnerschap daarom niet zonder meer toe als toeslagpartnerschap. De geplande proefproductie door bijvoorbeeld het versturen van vraagbrieven en de daarop aansluitende effectmeting hebben in 2019 niet plaatsgevonden.

Gelet op de kwaliteit van het gegeven over fiscaal partnerschap beschouwt Toeslagen het al dan niet uitvoeren van toezicht op verschillen tussen fiscaal partnerschap en Awir-partnerschap als onderdeel van de afwegingen die in het kader van het M&O-beleid¹ gemaakt moeten worden. In de

¹ Beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, van belang bij regelingen waarvan de uitvoering (mede) afhankelijk is van gegevens die door belanghebbenden / derden verstrekt worden.

bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van het ministerie van Financiën is het niet uitvoeren van het toezicht op verschillen tussen fiscaal- en Awir-partnerschappen vermeld onder het kopje M&O-beleid, als niet-gekwantificeerd M&O-restrisico.

De ADR is van mening dat Toeslagen hierin geen keuzemogelijkheid heeft en dat het toepassen van gegevens over fiscale partnerschappen van de Belastingdienst geen onderwerp kan zijn van een afweging in het kader van het M&O-beleid. De volledige bedragen gemoeid met toeslagen voor mensen die wel een fiscaal partner hebben maar van wie geen Awir-partner geregistreerd is, heeft de ADR daarom aangemerkt als onzekerheid voor de rechtmatigheid van de zorgtoeslag.

Omdat mensen toeslagpartner worden als zij met een andere volwassene en met tenminste één kind van één van beiden op hetzelfde adres ingeschreven staan, en voor de huurtoeslag volwassenen ingeschreven op hetzelfde adres als medebewoner aangemerkt worden, zijn verschillen tussen fiscale partnerschappen en Awir-partnerschappen alleen relevant voor de zorgtoeslag. Het toepassen van een eerder onbekend partnerschap kan afhankelijk van de individuele omstandigheden leiden tot het vervallen van het recht op toeslag, tot een lagere toekenning of in specifieke situaties tot een nieuwe of hogere toekenning.

3.5 Herstelactie KGB

De ADR benoemt de gebleken omissie en het herstel. De systemen zijn inmiddels aangepast zodat automatische toekenning plaatsvindt overeenkomstig de wet. Het herstel ligt op schema.

3.6 Huurtoeslag verworven recht

De ADR benoemt de uitspraak van de Raad van State van 24 juli 2019 en de toekenning van de aanvragen die op het moment van de uitspraak nog niet onherroepelijk waren. Op het moment van het schrijven van het verslag van bevindingen was Toeslagen gestart met het toekennen van de huurtoeslagen aan de mensen die daar op grond van de uitspraak van de Raad van State alsnog recht op hadden.

3.7 Handhavingsregie

De ADR geeft aan dat in 2019 een groot deel van het oorspronkelijk voorgenomen handmatige toezicht niet uitgevoerd is, dat effectmeting niet structureel is ingeregeld en dat er bij de uitvoering van de steekproeven geen grote tekortkomingen aan het licht komen die wijzen op een ontoereikend M&O-beleid. De directie Toeslagen herkent deze bevindingen. Randvoorwaardelijk voor het uitvoeren van het bedoelde toezicht en het structureel inregelen van een vorm van effectmeting is het beschikbaar komen van personele capaciteit.

Voor een groot deel van de handhavingsacties worden effectmetingen uitgevoerd, maar dit is niet in alle gevallen zo en de te volgen werkwijze en de informatievoorziening over de effectmetingen zijn niet beschreven en vastgesteld. Toeslagen zal de te volgen werkwijze voor effectmetingen bij handhavingsacties en de informatievoorziening daarover voor het eind van het jaar beschrijven en vaststellen.

3.8 CAF-compensatie

De ADR benoemt de compensatie aan de gedupeerden in de CAF11-zaak en het vraaggestuurde onderzoek dat de ADR heeft uitgevoerd naar vergelijkbare CAF-zaken.

3.9 AVG-compliance krijgt aandacht, maar er is nog aan aantal openstaande punten

De bevindingen die de ADR weergeeft gelden Belastingdienst-breed en zijn niet specifiek voor Toeslagen. Deze bevindingen worden herkend en zijn onderwerp van voortgaande acties gericht op het consolideren van de toepassing van de AVG door de Belastingdienst.

3.10 Bedrijfsvoering bij Toeslagen

De ADR schrijft dat bij zijn controle naar voren komt dat Toeslagen beperkt inzicht heeft in hoeverre aangevraagde toeslagen niet worden uitbetaald, wat de redenen hiervan zijn en of deze redenen, in overeenstemming met de relevante wet- en regelgeving, terecht zijn. ADR geeft aan dit in 2020 samen met Toeslagen verder te onderzoeken.

Toeslagen heeft van de ADR geen specifieke bevindingen ontvangen en heeft ook overigens geen aanwijzingen voor risico's op dit punt. Gelet op de aard van de constatering van de ADR is het van groot belang dat Toeslagen spoedig kennis kan nemen van de specifieke bevindingen van de ADR zodat de risico's beoordeeld kunnen worden en zo nodig maatregelen getroffen kunnen worden.

Bijlage I. Achtergrond en opzet van de rapportage

In het Opdrachtgevers-opdrachtnemeroverleg Toeslagen (OOT) van november 2018 is afgesproken dat Toeslagen de opdrachtgevende departementen twee keer per jaar informeert over de voortgang, uitkomsten en discussiepunten van de controle. Aangezien de ADR besloten heeft één keer per jaar een managementletter uit te brengen, hebben Toeslagen en C&F de ADR daarom verzocht in het voorjaar specifiek voor Toeslagen een rapportage uit te brengen die mede gebruikt kan worden om de opdrachtgevers te informeren. Dit verslag van bevindingen op verzoek vervult voor Toeslagen feitelijk dezelfde functie als de managementletter. De managementletters / verslagen van bevindingen en de reactie van Toeslagen daarop worden ter informatie meegezonden met de vergaderstukken voor het OOT. Om ervoor te zorgen dat de opdrachtgevers door middel van de managementletter / het verslag van bevindingen volledig geïnformeerd worden over alle voor de uitvoering van toeslagen relevante bevindingen, neemt de ADR hierin naast de bevindingen over de directie Toeslagen de ketenbrede bevindingen over de uitvoering van toeslagen door de Belastingdienst op.

Bijlage II. Rapporteringstoleranties

De ADR beschrijft in par. 2.2 Rapporteringstoleranties de rapporteringstoleranties. Indien fouten en onzekerheden een rapporteringstolerantie overschrijden, moet dit vermeld worden in de Bedrijfsvoeringsparagrafen in de jaarverslagen van Financiën en van het desbetreffende beleidsdepartement.

Volgens de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften zijn er verschillende toleranties. Voor de rechtmatigheidscontrole van de uitgaven en ontvangsten, en van de definitieve toekenningen van toeslagen zijn de volgende toleranties van belang:

- Rapporteringstolerantie voor uitgaven en ontvangsten op artikelniveau: 5% van de omvangsbasis, dat is het totaalbedrag van de uitgaven en ontvangsten die op het desbetreffende begrotingsartikel verantwoord worden.
- Rapporteringstolerantie voor uitgaven en ontvangsten op totaalniveau: 2% van de omvangsbasis, dat is het totaalbedrag van de uitgaven en ontvangsten die op de desbetreffende begroting verantwoord worden.
- Rapporteringstolerantie voor afgerekende voorschotten: 5% van de omvangsbasis, dat is het bedrag van alle afgerekende voorschotten volgens de saldibalans van het desbetreffende ministerie.

De lagere tolerantie voor de uitgaven en ontvangsten van de huurtoeslag is het gevolg van de tolerantie op totaalniveau: 2% van de uitgaven en ontvangsten volgens de verantwoording van het ministerie. Omdat de huurtoeslag een zeer groot deel uitmaakt van de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van BZK, is het bedrag van 2% van alle uitgaven en ontvangsten van BZK lager dan 5% van de uitgaven en ontvangsten op het begrotingsartikel waar de huurtoeslag op begroot en verantwoord wordt.

Aansluitend ter toelichting op 2.5 Totaaloverzicht fouten en onzekerheden uit steekproeven:

- De omvangsbasis voor de uitgaven en ontvangsten is het totaal van uitgaven en ontvangsten dat verantwoord is op het begrotingsartikel waarop de toeslag begroot en verantwoord wordt, en voor de huurtoeslag het totaal aan uitgaven en ontvangsten op de begroting van BZK. Op het begrotingsartikel van de kinderopvangtoeslag wordt ook de werkgeversbijdrage verantwoord, op het begrotingsartikel van het kindgebonden budget ook de kinderbijslag. De omvangsbasis voor de afgerekende voorschotten is het totaal aan afgerekende voorschotten volgens de balans van het ministerie. Naast de afgerekende voorschotten voor de toeslagen hebben alle betrokken ministeries ook andere afgerekende voorschotten.
- De meest waarschijnlijke fouten en onzekerheden zijn de extrapolatie van de in de steekproeven gevonden percentages fouten en onzekerheden. Te hoge en te lage toekenningen worden niet gesaldeerd, het foutpercentage en het foutbedrag bestaat dus uit fouten en onzekerheden als gevolg van zowel te hoge als te lage toekenningen.
- Volgens de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften moet voor de vergelijking met de rapporteringstoleranties uitgegaan worden van de maximale fouten en onzekerheden. Dit is een statistische benadering die tot uitdrukking brengt dat de werkelijk aanwezige fout met 95% waarschijnlijkheid binnen een bepaalde bandbreedte onder en boven de meest waarschijnlijke fout en onzekerheid ligt. Als de maximale fout en onzekerheid de tolerantie overschrijden wordt een overschrijding gerapporteerd in bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. In de steekproeven over 2019 waren de maximale fouten en onzekerheden tussen de 1,8 (huurtoeslag) en 4,6 (uitgaven en ontvangsten zorgtoeslag) keer zo groot als de meest waarschijnlijke fouten en onzekerheden.

De afgelopen jaren heeft overschrijding van de rapporteringstolerantie op totaalniveau voor de uitgaven en ontvangsten van de huurtoeslag steeds plaatsgevonden op grond van de maximale fout en onzekerheid. De steekproefuitkomsten (meest waarschijnlijke fout en onzekerheid) bleven steeds onder de tolerantie.

Sinds de laatste grote herziening van de rapporteringstoleranties moeten rechtmatigheidsfouten en –onzekerheden bij elkaar geteld worden. Hierdoor wordt een grote diversiteit aan bevindingen onder één noemer geschaard.

Als gevolg van de lagere tolerantie voor de huurtoeslag is de minimale steekproefomvang voor de huurtoeslag groter dan die voor de andere toeslagen. Daardoor is ook het relatieve verschil tussen de meest waarschijnlijke fout en onzekerheid en maximale fout en onzekerheid voor de huurtoeslag kleiner dan voor de andere toeslagen. Door een grotere steekproef wordt (bij overigens gelijkblijvende omstandigheden) het relatieve verschil tussen maximale fout en onzekerheid en meest waarschijnlijke fout en onzekerheid verkleind.

Verantwoordingsonderzoek Algemene Rekenkamer 2019

In zijn rapport over het verantwoordingsonderzoek over 2019 heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven het onwenselijk te vinden dat de huurtoeslag als gevolg van de lagere tolerantie aan een meer uitgebreide steekproef onderworpen is dan de andere toeslagen. De Algemene Rekenkamer geeft daarbij onder meer aan de rapporteringstolerantie van 5% voor de andere toeslagen onvoldoende ‘begrensd’ te vinden.

De AR stelt in zijn rapportage dat het huidige stelsel van rapporteringstoleranties enkele negatieve effecten met zich meebrengt, bijvoorbeeld bij de verschillende toeslagen. Daarom neemt de AR het initiatief om – in samenspraak met het ministerie van Financiën, dat verantwoordelijk is voor de Rijksbegrotingsvoorschriften en de daarin opgenomen toleranties – de effecten van het stelsel nader te evalueren.

De AR beveelt aan om meer uniformering in de controle van de verschillende toeslagen aan te brengen. Met een tolerantiegrens van 2% op artikelniveau voor alle toeslagen wordt volgens de AR de uniformiteit bevorderd bij zowel het rapporteren van fouten en onzekerheden als ook bij de controle-inspanning voor de verschillende toeslagen. Ook pleit de AR voor het begrenzen van de artikeltoleranties.

In zijn reactie geeft de minister van Financiën aan dat tolerantiegrenzen zijn ingesteld om de gebruiker van de jaarrekening te ondersteunen. Uitgangspunt daarbij is dat fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens overschrijden het beeld van de gebruiker kunnen beïnvloeden. Daarom wordt op hoofdstukniveau een rapporteringstolerantie van 2% gehanteerd, waarmee uniformiteit wordt verzekerd. Volgens de AR leidt het strikt hanteren van artikeltoleranties binnen eenzelfde begroting tot een onevenwichtig beeld met gevolgen voor het budgetrecht. Het is statistisch echter een gegeven dat binnen afspraken over gemiddelde artikeltoleranties het niet anders kan dan dat er uitschieters naar zowel boven als beneden zijn. Dit is voor Financiën geen reden om het aantal artikelen in den brede ter discussie te stellen.

Om de controle-inspanning niet groter te maken dan noodzakelijk hebben de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer in 2017 in gezamenlijk overleg besloten tot een verruiming van de artikeltoleranties. Het niveau van interne beheersing binnen de rijksoverheid liet deze verruiming toe; dat is anno 2020 niet anders. Op dit moment zie de minister van Financiën daarom geen noodzaak om specifiek voor de artikeltoleranties voor de toeslagen een uitzondering te maken op de in 2017 overeengekomen tolerantiegrenzen. Wel kan

hij zich vinden in uw voorstel om te onderzoeken hoe een doelmatige inzet van controlecapaciteit kan worden bevorderd, in een breder kader dan alleen de rapporteringstolerantie bij de toeslagen. De uitvoeringskosten en de controle-inspanningen moeten daarbij steeds worden gewogen tegen het extra inzicht dat wordt geboden door een lagere tolerantiegrens.