

Vragen van het lid Leijten (SP) aan de staatssecretarissen van Financiën over morele corruptie bij de Belastingdienst door het stellen van een minimumbedrag voor het terugvorderen van toeslagen

Aanleiding

Om de vragen van lid Leijten (SP) goed te kunnen beantwoorden is het van belang om kort te schetsen wat de context en het tijdsbeeld is waarin de Businesscase Intensivering Toezicht Toeslagen in 2013 tot stand is gekomen. Toeslagen verstrekte in die tijd jaarlijks ca. 9 mln. toeslagen aan ca. 6,9 mln. aanvragers. Deze toeslagen werden in maandelijkse voorschotten uitbetaald. Er werden ca. 1,1 miljoen nieuwe aanvragen en ca. 6,3 miljoen mutaties verwerkt en werd er ongeveer € 12 mld aan toeslagen uitgekeerd. Inherent aan een dergelijk massaal toeslagensysteem was dat het in hoge mate was gebaseerd op vertrouwen: er werd binnen de wettelijke termijn van 8 weken een voorschotten toegekend, voordat controle kon plaatsvinden. Na controle werd, indien aan de orde, teruggevorderd. In de regel gebeurde dat, tot wel twee jaar, na de momenten van uitbetaling. Dat was bij de opzet van het toeslagen-stelsel een politieke keuze, maar tegelijkertijd maakte dat het systeem kwetsbaar voor misbruik. Dit leverde destijds een spanningsveld op tussen dienstverlening enerzijds en fraudebestrijding anderzijds. Tegelijkertijd kwam de nadruk door concrete fraudezaken, zoals de toeslagfraude door Bulgaren, steeds meer op fraudebestrijding te liggen.

In dat systeem had Toeslagen tot 2012 niet de beschikking over alle informatie die nodig was om de rechtmatigheid van een toeslagaanvraag direct te kunnen valideren. De invoering van het Toeslagen-Verstrekkings-Systeem (TVS, per 1 januari 2012) maakte het mogelijk meer dan voorheen toezicht uit te oefenen in de voorschotfase. Daarvoor was het van belang om in een vroeg stadium al over de daarvoor benodigde informatie te beschikken. Deze werkwijze werd destijds politiek wenselijk geacht maar vereiste tevens een investering in de informatievoorziening in een context van de toen opgelegde taakstellingen en bezuinigingen. Deze werkwijze is vervolgens uitgewerkt en toegelicht in de Businesscase Intensivering Toezicht Toeslagen die als bijlage bij deze beantwoording is toegevoegd. In het bijzonder in de periode van 2012 tot 2015, toen alom bezuinigd moest worden, was het niet ongebruikelijk dat extra inzet van menskracht op het punt van handhaving en bestrijding van fraude en georganiseerd misbruik zichzelf moest terugverdienen, door de opbrengst van de bedragen die dit opleverde. Deze keuze kan geplaatst worden in de context van destijds. Tussen de Belastingdienst en de departementen waar besparingen op de programma-uitgaven werden verwacht is echter ook afgesproken dat als de besparingen van de extra maatregelen lager zouden uitvallen dan verwacht de betrokken departementen hiervoor gecompenseerd zouden worden door de Belastingdienst. Hoewel dit laatste tevens begrijpelijk is, ben ik ben het eens met de conclusie van de Adviescommissie uitvoering toeslagen dat het niet gewenst is om de financiering afhankelijk te maken van de daadwerkelijke opbrengsten van fraudebestrijding. Het begrotingsbedrag werd daarmee taakstellend voor de opbrengst van de uitvoering en dat vind ik met de kennis van nu onwenselijk.

1. Kunt u aangeven welke minimumbedragen voor het terugvorderen van toeslagen gehanteerd zijn door de Belastingdienst/Toeslagen? Kunt u dit aangeven per jaar dat de minimumbedragen gehanteerd zijn? (1)

Antwoord 1.

¹De extra uitvoeringskosten van deze maatregelen zijn berekend op € 25 miljoen per jaar voor de Belastingdienst en € 8 miljoen per jaar voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarvan € 3 mln. structureel kon worden ingezet voor de gemeenten, die met het GBA-loket een belangrijke rol hebben bij het signaleren van fraude. Tussen de Belastingdienst en de departementen is afgesproken dat de implementatie en realisatie van de maatregelen intensief gemonitord zouden worden. Ook is afgesproken dat als de besparingen van de extra maatregelen lager uitvallen dan € 33 miljoen per jaar de betrokken departementen gecompenseerd zouden worden door de Belastingdienst. In de Memorie van Toelichting van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit² worden de uitvoeringskosten van de Belastingdienst vermeld, en wordt aangegeven dat deze worden gedekt uit de besparing op de programma-uitgaven aan toeslagen. De afspraak over de dekking en de monitoring van de € 33 miljoen aan gezamenlijke uitvoeringskosten is vermeld in de toelichting op de begroting van het ministerie van Binnenlandse

² Kamerstukken II, 2013/14, 33 754 nr. 3

Zaken en Koninkrijksrelaties voor 2014.³ De budgetoverheveling vanaf 2014 is structureel en geldt nog steeds, de monitoring van de opbrengsten is begin 2019 gestopt.

2. Kunt u aangeven welke berekeningen ten grondslag hebben gelegen aan het 'terugverdienen' van extra personeel en een computersysteem? Kunt u deze 'business case Fraude' naar de Kamer sturen?

Antwoord 2.

In de bijlage treft u de bedoelde business case Intensivering toezicht Toeslagen aan.

De opbrengst van de maatregelen bestond uit de toeslagen die te hoog of onterecht aangevraagd bleken te zijn, en die nog niet uitbetaald waren. Als uitgangspunt werd gehanteerd dat zonder de maatregelen de correcties hadden plaatsgevonden in de fase van het definitief toekennen. Als een correctie bij definitief toekennen plaatsvindt, is het te hoge voorschot reeds uitbetaald en moet daarom teruggevorderd worden. Omdat dit door de maatregelen werd voorkomen, werd een inschatting gemaakt van het bedrag aan voorkomen terugvorderingen dat oninbaar zou zijn geweest⁴. Dit werd beschouwd als opbrengst van de maatregelen. Als bij het toezicht bleek dat een reeds uitbetaald bedrag teruggevorderd moest worden, werd dit niet meegerekend als opbrengst.⁵

3. Klopt het dat tot in 2018 gewerkt is met het hanteren van een minimumbedrag dat koste wat kost gehaald moest worden? Zo ja, tot welke gevolgen heeft dit in dat jaar geleid – als het gaat om het aantal bezwaren en achterstanden van behandeling van bezwaren?

Antwoord 3.

Zoals in de antwoord 1. is aangegeven is vanuit de programma-budgetten voor kinderopvangtoeslag en huurtoeslag een bedrag van € 33 miljoen structureel ingeboekt als dekking voor onder meer de € 25 miljoen extra uitvoeringskosten van de Belastingdienst. De implementatie en realisatie van de maatregelen zijn intensief gemonitord, mede omdat was afgesproken dat als de besparingen lager uitvallen dan € 33 miljoen de betrokken departementen gecompenseerd zouden worden door de Belastingdienst.

De realisatie van de opbrengst van € 25 miljoen of € 33 miljoen heeft voor de jaren vanaf 2014 geen deel uitgemaakt van de managementafspraken binnen de Belastingdienst of van de kpi's in het jaarcontract. De budgettoedeling binnen de Belastingdienst aan Toeslagen is evenmin afhankelijk gemaakt van de gemeten opbrengst.

In het antwoord op vraag 8 wordt ingegaan op het aantal ontvangen bezwaren en de tijdige afdoening van bezwaren.

4. Erkent u dat het opsporen van fraude ook moet plaatsvinden als het opsporen meer kost dan het oplevert? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 4.

Ja, dat vind ik ook. Daarom wordt er niet meer gewerkt met een business case of de monitoring daarop.

⁶

5. Is het juist om te veronderstellen dat er door het moeten halen van een minimumbedrag bepaalde groepen met hoge toeslagen harder zijn aangepakt dan mensen met andere toeslagen? Kunt u uw antwoord toelichten?

6. Is er door het halen van het minimumbedrag mogelijk 'institutioneel vooringenomen' handelen ontstaan richting ouders die verweten werd onterecht kinderopvangtoeslag te hebben gekregen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 5. en 6.

In de businesscase intensivering toezicht toeslagen staat dat met de nieuwe maatregelen wordt voorkomen dat tot uitbetaling van onrechtmatige aanvragen wordt overgegaan en dat de systemen vervuilen. Toezicht in de voorschotfase voorkomt dat bedragen ten onrechte worden uitgekeerd die later moeten worden teruggevorderd. Als vóór de uitbetaling voorkomen wordt dat mensen een te hoog voorschot ontvangen, wordt ook voorkomen dat zij voor dit te hoge voorschot op een later

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII, nr. 2, Beleidsagenda (blz. 14 - 15) en Verdiepingsbijlage (blz. 52)

⁴ Kamerstukken II, 2013/14, 33 754, nr. 7, blz. 31

moment een (mogelijk grote) terugvordering krijgen. De keuze zat daarmee voornamelijk in het naar voren halen van het reguliere toezicht om zo onjuiste of te hoge voorschotbetalingen te voorkomen. Het naar voren halen van het toezicht als zodanig is geen onderdeel van hetgeen de Commissie Uitvoering Toeslagen heeft beschreven als 'institutionele vooringenomenheid' in de context van een vermoeden van onrechtmatig handelen van een gastouderbureau, waarbij individuele kinderopvangtoeslagen gerelateerd aan dit gastouderbureau vanuit ditzelfde vermoeden behandeld zijn.

7. Kunt u aangeven welke redenen ten grondslag hebben gelegen aan het staken van het werken met een minimumbedrag dat opgehaald moest worden met de fraude-opsporing? Kunt u aangeven wie dit besluit heeft genomen?

Antwoord 7.

In 2018 heeft de Belastingdienst aangegeven dat de opbrengst van € 25 miljoen voor dat jaar niet gehaald zou gaan worden. Daarbij is aangegeven dat naarmate onjuiste aanvragen aan de voorkant voorkomen worden, de gemeten opbrengst afneemt. De voor toezicht geselecteerde aanvragen leidden minder vaak dan voorheen tot een correctie. Ook is geconcludeerd dat van de systematiek van rekenregels op jaarbasis voor de bepaling van de opbrengst een onjuiste prikkel uitgaat: omdat alleen de voorkomen uitbetaling van onterecht of te hoog aangevraagde voorschotten voor het restant van het lopende toeslagjaar in aanmerking werd genomen, leidde toezicht aan het begin van het jaar tot een hogere opbrengst dan toezicht dat later in het jaar uitgevoerd werd. Dit terwijl toezicht later in het jaar er ook voor kan zorgen dat de voorschottoekenning voor het volgende toeslagjaar goed is. Het besluit om te stoppen met de monitoring van de opbrengst is genomen in een ambtelijk overleg tussen het ministerie van Financiën en de ministeries die beleids- en budgetverantwoordelijk zijn voor de verschillende toeslagen.

8. Hoe vaak heeft de Belastingdienst/Toeslagen te maken gehad met achterstanden bij bezwaren en beroep en wat is er met die achterstanden gebeurd? Kunt u hiervan een eerlijk overzicht geven?

Antwoord 8.

In de jaren vanaf 2013 tot en met 2019 heeft Toeslagen in 2015 en 2016 de streefwaarde van 90% - 95% voor het binnen Awb-termijn afdoen van bezwaren tegen definitieve toekenningen niet gehaald.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ontvangen	59.200	89.900	76.800	73.200	37.600	29.300	24.600
Afgedaan binnen Awb-termijn	98%	94%	85%	83%	96%	94%	92%

De oorzaak van de niet-tijdige afhandeling van bezwaren hield enerzijds verband met een gebrek aan capaciteit en anderzijds met de grotere hoeveelheid ontvangen bezwaren. In 2014 en 2015 heeft Toeslagen te maken gehad met een grotere instroom van bezwaren, die samenhang met de versnelling van het definitief toekennen. Vanaf de laatste viermaandenperiode van 2015 is de oplopende voorraad bezwaren aangepakt en zijn (tijdelijk) extra middelen ingezet. In 2016 is gekozen voor twee sporen. Met extra capaciteitsinzet is de oude voorraad zoveel mogelijk afgebouwd. Bij de nieuwe instroom was tijdige afdoening leidend. Over heel 2016 gezien was het niet realiseren van de norm voor de afwikkeling voor bezwaren binnen de Awb-termijn het gevolg van het afhandelen van de oude voorraad van vóór 2016. De nieuwe instroom werd wel in lijn met de norm voor tijdige afwikkeling afgehandeld. In 2019 zijn voorraden bezwaren gestegen, en is het aandeel bezwaren dat binnen Awb-termijn is afgedaan gedaald. Daardoor is Toeslagen het jaar 2020 begonnen met achterstanden.

Er bestaan op dit moment achterstanden bij de afdeling Beroep bij Toeslagen die zichtbaar worden in het niet halen van gewenste termijnen. Toeslagen slaagt er daarom niet in om binnen 4 weken na ontvangst van het beroepsschrift een verweerschrift in te dienen. In een groot deel van de zaken worden de op de zaak betrekking hebbende stukken (de inventarislijst) overlegd binnen de termijn van 4 weken. Er wordt in een meerderheid van de gevallen, binnen minimaal elf dagen voor de zitting, een verweerschrift ingediend. Ook is Toeslagen op een enkel, door overmacht veroorzaakt geval na, altijd vertegenwoordigd op de zitting.

Het tekort aan capaciteit voor beroepszaken is in 2019 door personeelsverloop opgelopen. De volgende maatregelen ter verbetering zijn sinds 2019 getroffen: Aan ervaren, naar andere functies

binnen Financiën vertrokken medewerkers en aan medewerkers van andere onderdelen van de Belastingdienst is gevraagd om tijdelijk verweerschriften te schrijven en/of Toeslagen op zittingen te vertegenwoordigen. Daarnaast is gedurende 2019 en 2020 nieuw personeel geworven dat deels nog wordt opgeleid en ingewerkt. Deze maand wordt een plan van aanpak opgeleverd om de opgelopen achterstanden in het reguliere proces zo spoedig mogelijk in te lopen.

9. Zijn er meer onderdelen binnen de Belastingdienst die moesten voldoen aan minimumnormen? Zo ja, welke zijn of waren dit?

Antwoord 9.

In de toelichting op beleidsartikel 1 Belastingen van de begroting van het ministerie van Financiën zijn onder het kopje Toezicht als KPI's de bruto opbrengst van de correctie voor respectievelijk aangiftebehandeling Inkomensheffing (voor Particulieren en MKB), aangiftenbehandeling Vpb voor het MKB en boekenonderzoeken MKB opgenomen.

De FIOD kent in beperkte mate normeringen bij zijn opsporingsactiviteiten. De afgelopen jaren is bij een aantal extra investeringen in de aanpak van fraude doelstelling afgesproken (afpakken van crimineel verworven vermogen). De daarmee samenhangende incassodoelstellingen bedragen in totaal € 128,3 mln. opbrengst per jaar. Daarbij wordt opgemerkt dat de realisatie van de incasso mede afhankelijk is van het Openbaar Ministerie (eventuele schikkingen en transacties) en de uitkomsten van rechtszittingen.

(1) RTL nieuws: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5071066/belastingdienst-toeslagenaffaire-van-huffelen>

Trouw: <https://www.trouw.nl/economie/de-belastingdienst-bepaalde-vooraf-hoeveel-fraudebestrijding-moest-opleveren~be1fb9c9/>

Vragen van het lid Leijten (SP) aan de minister-president over de in 2013 ingezette fraudemaatregelen door het kabinet naar aanleiding van de morele corruptie door targets bij de Belastingdienst en de relatie met de Ministeriele commissie aanpak fraude

1. Hoe reageert u op het oordeel van de Adviescommissie uitvoering toeslagen over het feit dat toezicht en fraudebestrijding bij de Belastingdienst 'zichzelf moest terugverdienen' en dat dit een vorm van morele corruptie is? (1)

Antwoord. 1

Ik ben het eens met dat oordeel. De keuze om met extra investeringen de onrechtmatige toeslaguitgaven aan de voorkant te verminderen kan geplaatst worden in de context van de tijdsgeest. Tussen de Belastingdienst en de departementen waar besparingen op de programma-uitgaven werden verwacht is echter ook afgesproken dat als de besparingen van de extra maatregelen lager zouden uitvallen dan verwacht de betrokken departementen hiervoor gecompenseerd zouden worden door de Belastingdienst. Hoewel tevens begrijpelijk, ben ik het eens met de conclusie van de Adviescommissie uitvoering toeslagen dat het niet gewenst is om de financiering afhankelijk te maken van de daadwerkelijke opbrengsten van fraudebestrijding. Het begrotingsbedrag kan daardoor taakstellend worden voor de opbrengst van de uitvoering en dat vind ik met de kennis van nu onwenselijk.

7

2. Kunt u aangeven welke afspraken in 2013 precies zijn gemaakt over het aanpakken van fraude en het mechanisme dat ze de inzet moesten terugverdienen?

Antwoord 2.

In zijn brief van 10 mei 2013⁸ heeft de staatssecretaris van Financiën maatregelen aangekondigd ter voorkoming en bestrijding van fraude met toeslagen. Daarna heeft het ministerie van Financiën overleg gevoerd met de opdrachtgevende ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bezien of zij bereid waren de extra uitvoeringskosten van de Belastingdienst te dragen, omdat de 'opbrengsten' (lagere programma uitgaven) bij de departementen neerslaan. De extra uitvoeringskosten zijn berekend op €25 miljoen per jaar voor de Belastingdienst en €8 miljoen per jaar voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarvan €3 mln. structureel kan worden ingezet voor de gemeenten, die met het GBA-loket een belangrijke rol hebben bij het signaleren van fraude. Tussen de Belastingdienst en de departementen is afgesproken dat de implementatie en realisatie van de maatregelen intensief gemonitord zouden worden. Ook is afgesproken dat als de besparingen lager uitvallen dan € 33 miljoen per jaar de betrokken departementen gecompenseerd zouden worden door de Belastingdienst. In de Memorie van Toelichting van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit⁹ worden de uitvoeringskosten van de Belastingdienst vermeld, en wordt aangegeven dat deze worden gedekt uit de besparing op de programma-uitgaven aan toeslagen. De afspraak over de dekking en de monitoring van de € 33 miljoen aan gezamenlijke uitvoeringskosten is vermeld in de toelichting op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor 2014¹⁰.

3. Welke wetenschappelijke basis of welke adviezen lagen ten grondslag aan deze wijze van fraude opsporen? Kunt u deze naar de Kamer sturen?

Antwoord 3.

Er heeft geen wetenschappelijk advies ten grondslag gelegen aan de wijze waarop gezocht is naar budgettaire dekking voor de extra uitvoeringskosten van de in mei 2013 aangekondigde maatregelen door middel van een business case en de daarop volgende monitoring van uitkomsten.

4. Is het besluit voor het werken met een 'business case', waarmee bepaalde investeringen in toezicht terugverdiend moesten worden, breder ingezet bij de Rijksoverheid als gevolg van de afspraken uit 2013? Kunt u uw antwoord toelichten? (2)

⁸ Kamerstukken II, 2012/13, 17 050, nr. 435.

⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 754 nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII, nr. 2, Beleidsagenda (blz. 14 - 15) en Verdiepingsbijlage (blz. 52).

Antwoord 4.

Kosten-batenanalyses zijn in lijn met artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 en van belang voor een doelmatige en doeltreffende aanwending van publieke middelen. Dergelijke analyses zijn dan ook gebruikt bij het uitwerken van maatregelen tegen fraude.¹¹ De in deze analyses geraamde opbrengsten hebben als zodanig geen taakstellend karakter, maar dienen slechts om een beeld te geven van de te verwachte resultaten.

5. Kunt u aangeven of de gekozen aanpak om fraudeopsporing zichzelf te laten terugbetalen onderdeel is geweest van overleg en besluitvorming van de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude? Zo ja, kunt u aangeven wat er besproken en besloten is op welk moment?

Antwoord 5.

De ministeriële commissie Aanpak Fraude is 11 keer bijeengekomen, waaronder 1 keer pro forma, tussen 3 september 2013 en 9 juni 2015. Tot de oprichting van deze tijdelijke commissie is besloten in de ministerraad van 14 juni 2013. De doelstelling was om een bijdrage te leveren aan een rijksbrede aanpak van fraude met publieke middelen. De ministeriële commissie Aanpak Fraude richtte zich daarbij voornamelijk op departement overstijgende onderwerpen zoals gegevensuitwisseling, mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies en identiteitsfraude. In de ministeriële commissie Aanpak Fraude is tevens gesproken over kosten-batenanalyses van maatregelen tegen fraude. Zoals in het antwoord op vraag 4 is aangegeven zijn dergelijke analyses niet ongebruikelijk en in lijn met artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

¹²(1) Omzien in verwondering 2, Eindadvies, Adviescommissie uitvoering toeslagen. Bijlage bij Kamerstuk 31066, nr. 608.

(2) RTL nieuws: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5071066/belastingdienst-toeslagenaffaire-van-huffelen>

Trouw: <https://www.trouw.nl/economie/de-belastingdienst-bepaalde-vooraf-hoeveel-fraudebestrijding-moest-opleveren~be1fb9c9/>

¹¹ Zie onder andere Kamerstukken II, 2013/14, 15 050, nr. 440 en Kamerstukken II, 2013/14, 15 050, nr. 450.