



Concept Nota van Bevindingen VO 2013 Financiën

Toeslagen

CONCEPT

20 maart 2014
Directie I
Sector RVO-Financiën
Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

VERTROUWELIJK Dit document is eigendom van de Algemene Rekenkamer. Het bevat vertrouwelijke informatie die uitsluitend voor bestuurlijk of ambtelijk commentaar beschikbaar wordt gesteld.



Inhoud

1 Inleiding	1
2 Bevindingen	2
2.1 Verloopt het uitkeren en invorderen van Toeslagen beheerst?	2
2.1.1 Historie van Toeslagen-problematiek	2
2.1.2 Context waarbinnen Toeslagen opereert	5
2.1.3 Stand van zaken Toeslagen 2013:	7
2.2 Welke problemen zijn er bij Toeslagen?	10
2.2.1 Beleidskeuzes spelen de Belastingdienst parten	10
2.2.2 Interne organisatie Belastingdienst kan door onderlinge afhankelijkheid niet overal snel inspelen op veranderende wensen van de wetgever	11
2.2.3 Toezicht toeslagen wordt belemmerd door kwaliteit contra-informatie van andere organisaties	12
2.2.4 Informatievoorziening Belastingdienst voldoet onvoldoende aan de wensen van de gebruikers	13



1 Inleiding

1

In het afgelopen jaar is er veel te doen geweest over toeslagen. De Algemene Rekenkamer volgt het onderwerp toeslagen al vanaf het moment dat deze zijn ingevoerd, in 2005.

In het kader van het Verantwoordingsonderzoek 2013 bij het ministerie van Financiën heeft de Algemene Rekenkamer het onderwerp Toeslagen opnieuw onderzocht.

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen maanden uitgebreid kennis genomen van de vele aspecten die een rol spelen bij het proces Toeslagen. De Belastingdienst heeft zich ingespannen om de Algemene Rekenkamer een zo compleet en duidelijk mogelijk beeld te schetsen van de zaken die een rol spelen bij het proces Toeslagen.

In de voorliggende conceptnota van bevindingen leggen wij slechts een deel van de inzichten die wij hebben opgedaan aan de Belastingdienst voor. Wij beperken ons in deze conceptnota tot het oplijnen van de informatie die wij nodig hebben om onze boodschap in het Rapport bij het Jaarverslag 2013 van het Ministerie van Financiën te onderbouwen. Het conceptrapport met daarin de bestuurlijke visie, conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zal nog afzonderlijk aan de Minister van Financiën worden voorgelegd.

De volgende onderzoeksvragen staan in deze conceptnota centraal:

- Verloopt het uitkeren en invorderen van Toeslagen beheerst?
- Welke problemen zijn er bij Toeslagen?



2 Bevindingen

2

2.1 Verloopt het uitkeren en invorderen van Toeslagen beheerst?

2.1.1 Historie van Toeslagen-problematiek

Acties van het kabinet nav. wensen Tweede Kamer

Jaar	Ontwikkeling
2002	Motie inzake één «centrale subsidiedienst»
2003	Kabinet kiest voor de Belastingdienst omdat die de beschikking heeft over inkomensgegevens en bekwaam is in het uitvoeren van massale processen.
2005	Randvoorwaarden: De draagkracht voor een toeslag wordt gebaseerd op actuele inkomen en binnen 8 weken eerste betaling (zodoende in het begin tijdigheid boven rechtmatigheid)
2009	IBO vereenvoudiging toeslagen: "uitvoeringsproblemen door aanloopproblemen en door complex karakter regelingen"
2011	Fiscale agenda met voorstellen uit de IBO (uitvoering was uitgesteld door val kabinet) met 20 maatregelen tegen systeemfraude.
2012	Aankondiging antifraudematregelen, schetst kwetsbaarheden en legt voor- en nadelen voor van verdere maatregelen.
2013	Verscherping antifraudematregelen met wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit.

Lange aanloop naar nieuw Toeslagensysteem.

In 2006 concludeerde de Belastingdienst dat de vier oorspronkelijke toeslagensystemen niet voldeden aan de gestelde eisen qua prestaties en ondersteuning. Ook boden de systemen onvoldoende mogelijkheden om op verschillende momenten (toezichtsmomenten), al tijdens het proces van het verwerken van een aanvraag of wijzigingen tot aan het definitief toekennen van een toeslag, te controleren of de door de burger aangeleverde gegevens wel correct waren.



Oorspronkelijk werd uitgegaan van een live-gang van het nieuwe systeem voor het toeslagenjaar 2009, dit werd uitgesteld naar toeslagenjaar 2012. Het uitstel kwam voort uit de toenemende eisen aan het systeem als gevolg van complexere regelgeving en wetswijzigingen en aanvullende systeemwensen.

3

Tegelijk met de implementatie van dit nieuwe toeslagensysteem "Toeslagen Verstrekkingen Systeem" (TVS) is een nieuw en actueler toeslagenproces geïmplementeerd. Nu kan B/Toeslagen de juistheid van grondslagen in toenemende mate in de voorschotfase toetsen en worden alle gegevens van burgers aan een vorm van massaal toezicht onderworpen.

Beeld van de AR tot en met 2012

In het Verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën heeft de Algemene Rekenkamer sinds 2005 aandacht voor B/Toeslagen. Onze bevindingen staan in de onderstaande tabel.

Rapport bij het jaarsverslag over:	Conclusie	Toelichting
2005	onvolkomenheid	Te weinig tijd voor inrichting processen, tijdigheid boven rechtmatigheid, fouten in uitbetaling
2006	onvolkomenheid	Toezietsmaatregelen niet uitgevoerd, problemen met geautomatiseerde systemen
2007	onvolkomenheid	Toezietsmaatregelen niet uitgevoerd, problemen met geautomatiseerde systemen
2008	onvolkomenheid	Toeziets volgens plan uitgevoerd, nog steeds overschrijding van tolerantiegrenzen
2009	onvolkomenheid	Knelpunt in toezicht, contra informatie onvoldoende betrouwbaar
2010	onvolkomenheid	Verdere verbetering maar nog onvoldoende structureel
2011	aandachtspunt	Nieuw toeslagensysteem in gebruik, maar processen nog onvoldoende ondersteund met ICT systeem en toezicht blijft knelpunt
2012	compliment	Tijdens persconferentie over het Verantwoordingsonderzoek 2012 in mei 2013: "Belastingdienst doet zijn best met toeslagen." Tegelijkertijd speelt de Bulgaren fraude



Toleranties

4

De controles van de Auditdienst Rijk (ADR) hebben betrekking op de totstandkoming van de rechtmatigheid van uitgaven (voorschotten) en het definitief toekennen van de Toeslageregelingen.

Iedere toeslag maakt deel uit van een ander begrotingsartikel, waardoor de tolerantiegrens niet voor ieder toeslag hetzelfde is. Voor zorg, kindgebondenbudget en kinderopvangtoeslag is de tolerantiegrens 3%. De huurtoeslag wordt gefinancierd uit de relatief kleine begroting van het Ministerie voor Wonen en Rijksdienst. Hiervoor geldt in 2013 een lagere tolerantiegrens van 1,15%.

Jaar	Conclusie
2006	Bij alle toeslagen worden de tolerantiegrenzen overschreden
2007	Alleen huurtoeslag overschrijdt de tolerantiegrens.
2008	De zorgtoeslag overschrijdt alleen bij het definitief toekennen de tolerantiegrens.
2009	Geen enkele toeslag overschrijdt de tolerantiegrenzen
2010	In de voorgaande jaren zijn de door ons geconstateerde foutpercentages van jaar tot jaar gedaald. Over 2010 stellen wij vast dat deze daling zich op een aanvaardbaar niveau heeft gestabiliseerd. Voor de Huurtoeslag is het foutpercentage over 2010 op de uitgaven (voorschotten) 1,75%. Hiermee wordt de rapporteringstolerantie van 1,37% overschreden.
2011	Geen enkele toeslag overschrijdt de tolerantiegrenzen
2012	De rapporteringstolerantie voor de huurtoeslag in dit controlejaar is 1,76%. Vanaf 2012 moet eveneens een overschrijding van de rapporteringstolerantie door de maximale fout worden gemeld. Deze maximale fout is 3,2%.
2013	Van alle toeslagen blijven de fouten onder de 1,8%. Huurtoeslag overschrijdt de tolerantiegrens van 1,15%. Bij uitgaven is de fout 1,5% en de maximale fout 2,2%. Bij definitief toekennen is de fout 1,6% en maximale fout 2,3%. Het totaal bedrag in fouten is lager dan in 2012.

Met opmerkingen [1]: Ik heb voor 2012 en 2013 de percentages berekend, ADR doet dit niet meer, reden: De foutpercentages zeggen niets, aangezien de rapporteringstolerantie uitgaat van de omvangsbasis (uitgaven + ontvangsten) en de meest waarschijnlijke en maximale fout worden berekend obv de uitgaven. Hierdoor treden uitgaande van de percentages vertekende beelden op. Het percentage van de meest waarschijnlijke fout bij de uitgaven komt bijvoorbeeld uit op 1,84%, boven de rapporteringstolerantie van 1,76%. Echter qua bedrag blijft het ruim onder de rapporteringstolerantie. En het bedrag is uiteindelijk waar het om gaat.



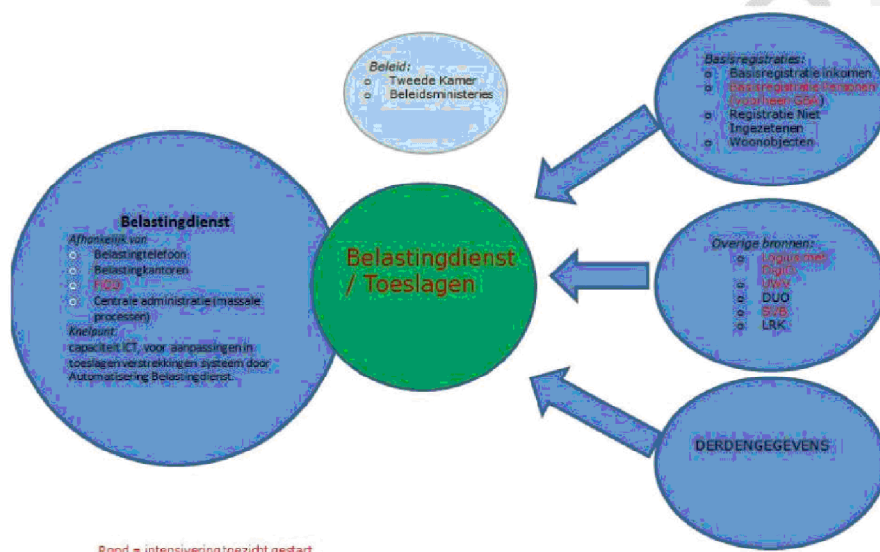
2.1.2 Context waarbinnen Toeslagen opereert

5

De afdeling Belastingdienst/Toeslagen (B/Toeslagen) is verantwoordelijk voor het proces van binnenkomst aanvraag tot en met het klaarzetten van de beschikking. Dit proces bestaat uit:

- Behandeling aanvragen
- Toekennen voorschotten
- Verwerking wijzigingsverzoeken
- Alle vormen van Handhaving/Toezicht
- Afhandeling Vraag/Bezwaar/Beroep/Klacht
- Definitief afwikkelen toekenningen

Voor alle overige processen maakt zij gebruik van ketenpartners. De keten waarbinnen toeslagen opereert wordt hieronder geschetst.



Externe afhankelijkheden Belastingdienst: de Ketenpartners

Het beleid ten aanzien van Toeslagen wordt bepaald door de Tweede Kamer en de beleidsministeries. B/Toeslagen voert een beoordeling uit van de uitvoerbaarheid maar heeft geen doorslaggevende stem bij het vaststellen van beleid.

Overige bronnen zoals basisregistraties en derdengegevens worden als contra-informatie gebruikt voor het vaststellen van een toeslag dan wel



voor het uitvoeren van administratief toezicht. Ze zijn nodig om huishouden, draagkracht, huurlasten, zorglasten en kindgerelateerde lasten vast te stellen. Onjuiste of niet actuele gegevens bij gebruikte bronnen leiden tot onjuiste voorschotten bij toeslagen en bieden de mogelijkheid tot fraude.

6

Interne afhankelijkheden Belastingdienst: de diensten:

IV-keten voor systeemaanpassingen

Het functioneel beheer van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) is in samenwerking met IM-toeslagen in beheer bij Belastingdienst/Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie (B/CIE), een ketenpartner. In 2013 moesten zowel kinderziekten opgelost worden als nieuwe wetgeving geïmplementeerd worden. De ICT-aanpassingen zijn te onderscheiden in *majeure releases* en *maandreleases*. De *maandreleases* worden met name gebruikt voor patches/fixes e.d. In 2013 zijn 3 *majeure releases* en een 7 à 8 tal *maandreleases* geweest. Nog niet alle hiaten zijn opgelost, in 2014 zijn hiervoor 4 *majeure release-momenten* gepland.

Terugvorderingsketen Belastingdienst

De betalingen en terugvorderingen van toeslagen worden uitgevoerd door de centrale administratie van de Belastingdienst. Er wordt gewerkt met een systeem dat 30 jaar oud is. Dit systeem is vorderinggericht en niet debiteurgericht. Voor het standaardproces "Inning" is het niet nodig om bestuurlijke informatie te genereren met terugwerkende kracht en/of over subjecten. De basis van inning is namelijk processen sturen op het heden en daarvoor is alleen actuele informatie nodig. De Tweede Kamer en de beleidsministeries vragen echter steeds vaker om historische informatie. Dit vraagt om een hele andere informatiehuishouding dan waarvoor het inningssysteem bedoeld is. Zodoende kost het veel tijd en moeite om te voldoen aan de wensen van de Kamer (voorbeeld uifilteren Bulgaren) omdat zaken handmatig moeten worden verwerkt. De Belastingdienst is begonnen met het proces voor vervanging van het inningssysteem waarvan de voltooiing in 2017 gepland stond.



BelastingTelefoon

7

Burgers met vragen aan de Belastingdienst, kunnen de BelastingTelefoon (BelTel) bellen, ook voor vragen over toeslagen. Wanneer de BelTel slecht bereikbaar is, heeft dit direct gevolgen voor Toeslagen, aangezien BelTel naast het verstrekken van informatie, ook informatie in het systeem invoert zoals inkomenswijzigingen.

2.1.3 Stand van zaken Toeslagen 2013:

Eigen proces B/Toeslagen redelijk op orde

Jaarlijks worden 8,5 miljoen Toeslagen aangevraagd, waarvan 1 mln. nieuwe aanvragen zijn. Daarnaast worden 3,4 mln. wijzigingen doorgegeven.

De ambitie van B/Toeslagen is beschreven in het Middellange termijnplan "MLTP Toeslagen 2013-2016". Jaarlijks wordt het inhoudelijke beleid van de beleidsministeries en het uitvoeringsbeleid van de Belastingdienst uitgewerkt in doelstellingen in het stuurcontract toeslagen. Over de voortgang wordt iedere vier maanden door Toeslagen gerapporteerd aan de Belastingdienst.

Tot 2012 was de aandacht van de dienst Toeslagen vooral gericht op dienstverlening en snelle uitbetaling. Met de komst van TVS is er meer aandacht gekomen voor toezicht, handhaving (in de actualiteit) en de keten. De achterstand op definitief toekennen van toeslagjaren van voor 2012 is bijna weggewerkt, er moeten nog 160 duizend van de ongeveer 47 miljoen toeslagen definitief te worden toegekend (0,3%). Van toeslagjaar 2012 zijn inmiddels 5,3 miljoen voorschotten definitief toegekend, 58% van de gehele populatie.

Uitrol toezichtactiviteiten

In 2013 waren er de volgende toezichtsmogelijkheden:

- geautomatiseerde toezicht (vooraf m.b.v. risicoclassificatiemodel, gedurende de tussenliggende periode bij de voorlopige toekenning en bij het definitief toekennen),
- handmatige toezicht naar aanleiding van signalen door geautomatiseerd toezicht,
- thematische controles volgens het handavingsplan.



De invoering van de risicoclassificatie model was gepland na de zomer van 2013. In verband met de Bulgaren-affaire is deze versneld ingevoerd in april 2013. Dit bleek meer impact op het toezichtsproces te hebben dan verwacht, waardoor dit meer tijd kostte dan verwacht. Daardoor zijn er in 2013 minder thematische controles uitgevoerd dan gepland met als gevolg dat erkende risicogroepen misschien te hoge voorschotten hebben ontvangen.

8

De mogelijkheden tot reageren op signalen van oneigenlijk gebruik zijn uitgebreid dankzij een uitbreiding op het boetebesluit en de nieuwe antifraude maatregelen. Tevens is in 2013 een intensiveringsprogramma goedgekeurd waardoor met ICT-aanpassingen en door extra medewerkers de onrechtmatige toeslaguitgaven kunnen worden verminderd.

Stand van zaken openstaande invorderingen

Het bestaan van terugvorderingen is inherent aan het systeem, omdat gekozen is voor een systeem van voorschotverlening op basis van (geschatte) gegevens over een lopend jaar. Gemiddeld wordt 36% van de voorschotten teruggevorderd, dit percentage neemt ieder jaar wel iets af.

Kalenderjaar, stand per 31 december	openstaande vorderingen
2010	€ 0,9 miljard
2011	€ 1,2 miljard
2012	€ 1,3 miljard
2013	€ 1,4 miljard

Toeslagjaren 2006-2012 stand per 31-12-2013	x miljoen	% van terug te vorderen
terug te vorderen	€ 13.574	
nog te betalen	€ 1.116	8,22%
oninbaar	€ 336	2,48%



Een toeslag mag, in tegenstelling tot een belastingmiddel, niet formeel worden kwijtgescholden. Dit betekent dat de vordering dus open blijft staan, ook al is vrijwel zeker dat deze nooit meer zal worden teruggevorderd. Verdeeld over de toeslagjaren 2006 tot en met 2013 is ultimo in 2013 €123 miljoen oninbaar geleden. Dit is als volgt opgebouwd:

Kalenderjaar 2013	bedragen x € miljoen
Oninbaarlijding	137,1
Alsnog betaald wat eerder buiten invordering was gesteld	-49,6
Totaal oninbaarlijdingen	87,7
Niet verder bemoeilijken (soort kwijtschelding)	35,4
Buiten invordering gestelde vorderingen	123,1

De oninbaarlijdingen zijn te verdelen in de volgende categorieën:

- Faillissement
- Onbekend adres (binnen en buitenland)
- Onvermogen
- Na executiemaatregel
- Overige (bekende als onbekende reden)

De €123 miljoen zijn geen onderdeel van de voorschotten of de extra-comptabele posten in de saldibalans van Financiën. De voorschotten zijn met dit bedrag administratief verlaagd en de oninbaarlijdingen en kwijtscheldingen worden apart verantwoord.

De Belastingdienst heeft de ADR gevraagd een audit uit te voeren over de terugvorderingen toeslag. De ADR heeft het proces en de sturing in kaart gebracht en gaat nog de beheersmaatregelen in kaart brengen om een referentiekader op te stellen en voorstellen te doen om beheersing te verbeteren.

9

Met opmerkingen : Bedrag wat heeft te maken met fraude opgevraagd

Met opmerkingen : Opggevraagd waar ze dan wel afgeboekt worden en hoe dit verantwoord wordt.



2.2 Welke problemen zijn er bij Toeslagen?

10

2.2.1 Beleidskeuzes spelen de Belastingdienst parten

Het inzetten van Belastingmaatregelen voor het realiseren van beleidsdoelstellingen wordt steeds gebruikelijker. Voorheen werd eens in de paar jaar een belastingplan opgesteld. Met het in zwang raken van allerlei tussentijdse politieke akkoorden, neemt echter ook het aantal fiscale aanpassingen in één jaar toe. In deze nieuwe wettelijke bepalingen worden daarbij vaak moeilijk te toetsen voorwaarden en uitzonderingssituaties opgenomen, zoals gewerkte uren in combinatie met kinderopvanguren en de woonlandfactor die van invloed is op de hoogte van de toeslag. Een ander voorbeeld betreft de definitie van een huishouden. Voor het vaststellen van de verschillende toeslagen wordt een verscheidenheid aan definities van het begrip huishouden gehanteerd. Er is geen volledig geharmoniseerd of geobjectiveerd huishoudbegrip dat één op één vanuit het GBA kan worden ontsloten en gebruikt kan worden voor bepalen van een toeslag. De complexiteit voor uitvoering is hierdoor hoog.

Het aanpassen van alle ondersteunende systemen op al deze uitzonderingen is zeer bewerkelijk.

Daarnaast wordt er wetgeving van kracht, die het werkproces van de dienst Toeslagen onder druk zet omdat opgenomen termijnen krap zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Wet Dwangsom die gaat gelden bij de definitieve toekenningen die betrekking hebben op de berekeningsjaren vanaf 2013. Een dwangsom wordt volgens deze wet verbeurd als deze niet binnen het beslistermijn is beschikt. Zodoende moeten de toezichtsacties in de voorlopig toekennen-fase op berekeningsjaar 2013 voor 1 mei 2014 afgerond zijn. Voor het Definitief Toekennen bedraagt de beslistermijn 9 maanden nadat binnen het huishouden de laatste aangifte IB is ingediend, of – als dat eerder is – 8 weken na het afgeven van de laatste aanslag inkomstenbelasting binnen het huishouden. Deze beslistermijn kan overigens worden verlengd met de tijd die gemoeid is met de verstrekking van door Toeslagen gevraagde informatie. In het kader van de herziening AWR zal worden voorgesteld om toeslagen uit te sluiten van de wet dwangsom.

Er is een wettelijk verschil tussen een invordering van de Belastingdienst en een terugvordering van Toeslagen, aangezien belastingen vallen onder de invorderingswet en toeslagen onder de Awir. De diverse onderdelen van de Belastingdienst moeten hierdoor gebruikmaken van



verschillende handhavingsregimes, al naargelang zij met een invordering of terugvordering van toeslagen te maken hebben. Er is een initiatiefwetsvoorstel in voorbereiding om dit verschil in benadering te kunnen beslechten.

11

2.2.2 Interne organisatie Belastingdienst kan door onderlinge afhankelijkheid niet overal snel inspelen op veranderende wensen van de wetgever

Missmatch gewenste ICT-aanpassingen versus capaciteit

Er is Belastingdienst breed een mismatch tussen gewenste ICT-aanpassingen versus de beschikbare ICT-capaciteit. De vraag overstijgt het aanbod. De onderdelen van de Belastingdienst, waaronder de Dienst Toeslagen, kunnen niet altijd beschikken over de juiste aanpassingen in de ondersteunende ICT. Als gevolg hiervan moeten verbeteringen in de procesgang en handavingsaanpak regelmatig worden uitgesteld.

In 2014 is ICT-capaciteit nodig voor wegwerken kinderziektes, implementeren fraude maatregelen en meedenken huishoudtoeslag. Zijdelings heeft B/Toeslagen belang bij het spoedig vervangen van het inningssysteem.

Veel partijen betrokken bij Toeslagen, doorvoeren van veranderingen bewerkelijk

Het uitvoeren van het toeslagenbeleid is binnen de Belastingdienst bij een groot aantal afzonderlijke diensten belegd. Een deel van de diensten is specifiek gericht op het verwerken van aanvragen en wijzigingen in toeslagen. Daarnaast zijn er generieke diensten binnen de Belastingdienst die andere aspecten van het beleid uitvoeren. Zo zijn er aparte onderdelen die terugvorderingen doen, terugbetalingen administreren en de burger telefonisch ondersteunen als die vragen heeft.

Door de samenwerking met generieke diensten binnen de Belastingdienst is de uitvoering van het toeslagenbeleid relatief goedkoop. Het doorvoeren van beleidswijzigingen in de uitvoering is in deze context echter lastig. Veel beleidswijzigingen zijn complex omdat ze leiden tot verschillende uitzonderingssituaties. Het aanpassen van werkprocessen



en ondersteunende (ICT-) systemen op deze uitzonderingen is bewerkelijk. Er is een spanningsveld tussen de continuïteit van de reguliere activiteiten en doorvoeren van de veranderingen zoals fraude maatregelen en nieuwe belastingplannen. Maandelijks moet de uitbetaling van ongeveer 8,5 miljoen toeslagen gewoon doorgaan.

12

Ter illustratie van de problematiek geven wij twee voorbeelden:

1. De Belastingdienst is in reactie op de commotie over fraude met toeslagen sneller dan gepland gestart met het invoeren van risicoclassificatie van aanvragen. De interne organisatie van de Belastingdienst kon de versnelde invoering van deze maatregel niet bijbenen.
2. Een vergelijkbare situatie ontstond toen de Belastingdienst de maatregel voor het gebruik van één bankrekeningnummer moest invoeren waarop burgers een teruggaaf of toeslag konden ontvangen. Interne procesverstoringen leidden ertoe dat een aantal burgers toeslagen soms maanden later ontvingen. De dienst BelastingTelefoon kon vervolgens de grote toename in het aantal vragen van burgers, niet aan. Wanneer de BelTel slecht bereikbaar is, heeft dit direct gevolgen voor Toeslagen, aangezien de BelastingTelefoon naast het verstrekken van informatie, ook informatie in het systeem invoert zoals inkomenswijzigingen.

Nu het interne proces bij Toeslagen redelijk beheerst verloopt, is er tijd en ruimte om de afstemming met de keten te verbeteren. B/toeslagen heeft voor 2014 de volgende doelstelling geformuleerd:

"We maken afspraken met onze ketenpartners over de kaders voor de uitvoering van de toeslagregelingen. We versterken de 'control' in de uitvoeringsketen, met respect voor de eigen verantwoordelijkheid van de ketenpartners. We verzamelen daartoe informatie over de realisatie van gemaakte termijn- en productieafspraken. Door deze informatie te analyseren, worden de besturingsmogelijkheden in de keten verder vergroot."

2.2.3 Toezicht toeslagen wordt belemmerd door kwaliteit contra-informatie van andere organisaties

Om te controleren of een aanvraag of wijziging van een toeslag terecht is, gebruikt de Belastingdienst informatie uit externe bronnen zoals basisregistraties (GBA) en registraties van baten-lastenagentschappen als contra-informatie. Deze gegevens zijn nodig om de samenstelling van



een huishouden, de draagkracht, huurlasten, zorglasten en kindgerelateerde lasten van de aanvrager vast te stellen. Onjuiste of niet actuele gegevens bij gebruikte bronnen leiden tot onjuiste voorschotten bij toeslagen en bieden de mogelijkheid tot fraude.

13

Bij B/Toeslagen is de actualiteit zeer belangrijk, omdat toeslagen vooraf worden voorgeschieden. De meeste basisregistraties, zoals het GBA (nu: BRP), lopen per definitie achter. Veel registraties kennen een vertraging in het doorvoeren van aanpassingen en gegevens worden niet altijd voldoende gecontroleerd. Als mutaties worden aangeleverd, bijvoorbeeld een verhuismelding bij een gemeente, worden die in beginsel wel direct verwerkt. Het probleem zit er bij verhuismutaties meestal meer in dat burgers zich zelf te laat melden bij de gemeente. B/Toeslagen stelt andere eisen aan een basisregistratie dan de beheerder van die registratie.

Het belang van actuele gegevens is juist voor de Dienst Toeslagen groot om dat deze dienst, meer nog dan de eigenaren van de registraties zelf, en gegevens worden niet altijd voldoende gecontroleerd. In 2014 zijn intensiveringen van toezicht gepland bij UWV, SVB, inspectie SZW, GBA en Digid.

De "Bulgarenfraude" was mogelijk doordat bij het GBA de voordeur opengezet was. Deze casus is op te delen in twee groepen. Bij de eerste groep van 320 Bulgaren loopt een zaak via de strafrechter. Zolang dit proces loopt vinden er geen terugvorderingen plaats en kan de staatssecretaris niets zeggen over de omvang van deze fraude. De tweede groep bestaat uit 805 Bulgaren aan wie bestuurlijke boetes zijn opgelegd. Deze 805 Bulgaren hebben in totaal 4.136 terugvorderingen.

2.2.4 Informatievoorziening Belastingdienst voldoet onvoldoende aan de wensen van de gebruikers

De Belastingdienst slaagt er onvoldoende in om adequaat te communiceren over zijn interne procesgang ten aanzien van toeslagen. De informatie die de Belastingdienst verstrekt komt regelmatig niet tegemoet aan de wensen van zowel de interne als de externe gebruikers zoals Tweede Kamerleden. Hierdoor ontstaat verwarring en neemt het vertrouwen in de dienst af.

De informatie die de interne diensten van de Belastingdienst genereren over toeslagen is in de eerste plaats bedoeld om het primaire proces



mogelijk te maken. Het genereren van gedetailleerde verantwoordingsinformatie gebeurt in systemen niet altijd automatisch. Verantwoordingsinformatie wordt dan achteraf, handmatig en toegespitst op een specifieke informatiebehoefte gegenereerd. Dit is bewerkelijk en foutgevoelig. De achtergronden van dit probleem zijn als volgt:

14

- Er gelden veel uitzonderingen in het toeslagenbeleid. De standaardrapportages bieden niet altijd de gedetailleerde informatie die de Tweede Kamer wenst over specifieke doelgroepen. De vele geldende uitzonderingen voor specifieke doelgroepen in het beleid moeten handmatig verwerkt worden in de rapportages.
- De sturingsinformatie over Toeslagen er niet op ingericht is om management en Tweede Kamer informatie te verschaffen over een stand van zaken in het verleden. Dergelijke informatie is voor het uitvoeren van het huidige beleid immers niet noodzakelijk, maar wordt door de Tweede Kamer wel in toenemende mate verlangd om inzicht te krijgen in de mate waarin de Belastingdienst vorderingen in het beheersen van problemen maakt.
- Een toeslag is een voorschot, zodoende wordt deze voor de eerste van de maand uitbetaald. Een voorschot voor januari wordt dan ook in december betaald. Een toeslagjaar loopt dan van december tot november qua betaling. De uitgaven van toeslagen zijn tijdens een begrotingsjaar nog beïnvloedbaar, aangezien in december uitbetaald wordt voor het daaropvolgend jaar. Dus hebben aanpassingen in de wet/normering voor het volgend begrotingsjaar, invloed op de uitgaven van huidig begrotingsjaar. Daarmee is toeslagen een van de weinig middelen waarmee tijdens een begrotingsjaar gestuurd kan worden, hetgeen ook gebeurt. Het maken van een (jaar)verantwoording is hierdoor extra lastig.
- Dat verantwoordingsinformatie niet automatisch uit het primaire proces wordt gegenereerd, gebeurt soms bewust om de stabiliteit van een uitvoeringprogramma te optimaliseren. Een andere reden is dat de inrichting van een (verouderd) systeem het niet toelaat. Daarnaast heeft het bouwen van applicaties die verantwoordingsinformatie generen minder prioriteit dan het draaiende houden van het primaire proces. Daarnaast is het niet altijd mogelijk om een Belastingdienst breed beeld te schetsen van de uitvoering, omdat ook de afzonderlijke uitvoeringssystemen van interne diensten niet goed op elkaar aansluiten.



Om de voorgaande redenen is het voor de Belastingdienst zowel intern als extern lastig om een eenduidig beeld te schetsen van de ketenbrede beheersing van de processen binnen de Belastingdienst. Dit is lastig voor de collega's binnen de Dienst die de verschillende processen moeten aansturen.

De gebruikers buiten die Belastingdienst worstelen eveneens met de beschikbaar gestelde informatie. De Tweede Kamer ziet in de beschikbaar gestelde informatie vaak aanleiding om gedetailleerde aanvullende vragen te stellen.

De burger krijgt vanuit drie verschillende diensten brieven over de voortgang van het verwerken van wijzigingen. Een burger kan vanuit meerdere ketenpartners een brief over toeslagen ontvangen, namelijk:

- automatisch via TVS over de beschikking
- van B/CA over de terugvordering
- van B/Toeslagen over handmatige verwerking.

Deze drie kanalen kunnen niet van elkaar weten wie, wat, wanneer heeft verstuurd en zodoende kunnen brieven elkaar kruisen. Hoe vaak dit voorkomt is dan ook niet bekend.

Hierdoor verliest de burger gemakkelijk het zicht op de stand van zaken van bijvoorbeeld een doorgevoerde wijzigingen en de door hem te ondernemen vervolgstappen. Daarbij dient in gedachten te worden gehouden, dat een burger die een toeslag ontvangt, relatief vaak een kwetsbare burger met een laag inkomen (en opleidingsniveau) is.

Grote aantallen telefoontjes met de Belastingtelefoon zijn het gevolg. Met het in gebruik nemen van de nieuwe Burgerportal Toeslagen is al een grote stap gezet in de communicatie met de burger. De voorgenomen verdere verbeteringen in de communicatie met de burger konden in 2013 geen doorgang vinden omdat de communicatiecapaciteit grotendeels moest worden ingezet voor communicatie over de 'Bulgarenfraude'.

Tijdens het onderzoek bleek dat verschillende ketenpartners verschillend keken naar dezelfde problematiek. Waardoor het voor de Algemene Rekenkamer niet mogelijk is om een eenduidig beeld te krijgen van de problematiek, zie de volgende voorbeelden op de volgende pagina:



Belastingdienst Toeslagen, Viermaandsrapportage december 2013

De Belastingtelefoon heeft aangegeven de productiedruk als gevolg van het definitief toekennen over 2012 in combinatie met het automatisch continueren naar 2014 in de laatste maanden van 2013 niet aan te kunnen. Als gevolg daarvan heeft het definitief toekennen stilgelegd van half oktober tot half januari 2014.

Reactie ☐ Bel/Bedrijf

En dit is jaarlijks het geval. Tijdens de MAC, 7 miljoen toeslagen worden automatisch gecontinueerd naar het volgende toeslagjaar, ligt het definitief toekennen stil (begin november tot half december).

Reactie B/CA

Dit is grotendeels onjuist. Voor DV (oa Belastingtelefoon) is er pas samenloop tussen massaal automatisch continueren en definitief toekennen vanaf moment dat beschikkingen bezorgd worden. Dat speelt enkel in december. Stilleggen DT vanaf half oktober heeft te maken met beschikbare systeemtijd van TVS vanwege intensieve activiteiten automatisch continueren.

Belastingdienst Toeslagen, Viermaandsrapportage december 2013

PI nr P11

In de oudste jaren (2005 t/m 2009) is een **stijging** als gevolg van de versnelde behandeling te zien van **€ 162** miljoen tot € 252 miljoen. De jaren die langzaam aan definitief worden opgelegd (DT-jaren) betreffen 2010 t/m 2012. De DT-jaren laten een **afname zien van € 934** miljoen naar € 864 miljoen. Tot slot laat het lopende jaar een **forse stijging** zien van **€ 205** miljoen tot € 270 miljoen. Dit wordt veroorzaakt fors hogere opgelegde terugvorderingen bij zorg- en kinderopvangtoeslag.

Reactie ☐ Bel/Bedrijf naar aanleiding van Financiële rapportage Inning Toeslagen, Korte versie, Rapportagemaand december 2013

In de oudste jaren (2005 t/m 2009) is een **daling** als gevolg van de versnelde behandeling te zien van **€ 427** miljoen naar € 252 miljoen. De jaren die langzaam aan definitief worden opgelegd (DT-jaren) betreffen 2010 t/m 2012. De DT-jaren zijn **constant op € 864** miljoen met wel een onderlinge verschuiving naar een groter aandeel voor recente toeslagjaren. Tot slot laat 2013 een **forse stijging** zien van **€ 11** miljoen naar € 270 miljoen. Dit wordt veroorzaakt door fors hogere opgelegde terugvorderingen door effectieve toezichtsacties bij zorg- en kinderopvangtoeslag.