



TER ADVISERING

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Hoofddirectie Financieel-
Economische Zaken

Inlichtingen

www.minfin.nl

Direct contact

Datum

22 april 2020

Notitienummer

2020-0000079423

Auteur

Van

Kopie aan

notitie

Geldstroom € 390 mln compensatie ouders

Aanleiding

Nu de BVM-besluitvorming is afgerond en de compensatie van € 390 mln voorlopig op artikel 10 (Nog onverdeeld) van de FIN-begroting is geplaatst, moet nog besloten worden via welke begroting deze middelen uiteindelijk worden uitgekeerd aan de ouders. De keuze bestaat uit de SZW-begroting of de FIN-begroting.

In deze nota worden twee scenario's geschetst, op basis van verschillende interpretaties van de beleidsverantwoordelijkheid. In elk scenario worden de bedragen door BD-Toeslagen uitbetaald, maar worden 'doorbelast' naar de SZW-begroting of de FIN-begroting. Uitgangspunt is dat de budgettaire risico's in beginsel beperkt zijn, omdat, naar huidig inzicht, de kans op een overschrijding van de € 390 mln niet waarschijnlijk is.

Advies en beslispunt

Het heeft de voorkeur om zoveel mogelijk bij de bestaande uitvoeringspraktijk aan te sluiten (scenario 1) en daarmee de geldstromen via de SZW-begroting te geleiden. Dan wordt maximaal gebruik gemaakt van bestaande processen, is daardoor snel en relatief eenvoudig te organiseren en weinig foutgevoelig. Dit scenario sluit aan bij de verantwoordelijkheidsverdeling van SZW als opdrachtgever en de BD als uitvoerder. Bijkomend voordeel is dat via één begroting verantwoording wordt afgelegd. Het daarvoor benodigde deel van de € 390 mln zal dan moeten worden overgeboekt naar de SZW-begroting.

SZW heeft aangegeven met name principiële bezwaren te hebben bij het op de begroting nemen van CAF-zaken, omdat het volgens hen gaat om misstanden in de uitvoering. Gegeven de positie van SZW is scenario 2 voor CAF-overig acceptabel en uitvoerbaar: dit betekent grosso modo dat Financiën de 'CAF-compensatie' op haar begroting neemt en 'reparatie en herstel', onder voorwaarden, bij SZW kunnen worden verantwoord. Bent u akkoord met deze uitkomst? Zo ja, dan gaan we trachten afspraken te maken met SZW.

Beleidsverantwoordelijkheid en uitvoering in 2 scenario's

Scenario 1

Dit scenario gaat uit van een zuivere scheiding tussen beleidsverantwoordelijkheid en uitvoering. SZW is beleidsverantwoordelijk voor de KOT, inclusief het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van de regeling. De Belastingdienst is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor een juiste uitvoering, binnen de daarvoor door SZW gestelde kaders en randvoorwaarden. Met betrekking tot de verantwoording van de uitgaven betekent dit dat uitgaven aan

ouders beleidsuitgaven zijn en dus op de SZW-begroting horen te worden verantwoord en dat de uitgaven ten laste van de begroting van FIN uitsluitend uitvoeringskosten betreffen.

Dit scenario sluit aan bij de reguliere processen bij Toeslagen, waarbij gebruik wordt gemaakt van het TVS-systeem en van waaruit de mutaties van Toeslagen automatisch doorrollen naar de centrale administratie (inclusief de doorbelasting van de uitgaven aan het beleidsdepartement) en communicatie met de burger.

Scenario 2

Dit scenario gaat ervan uit dat de staatssecretaris Toeslagen de volledige verantwoordelijkheid en mandaat heeft gekregen om het herstel bij de KOT te regelen, waardoor de reguliere (strikte) scheiding tussen beleid en uitvoering genuanceerder ligt. Zo zou gesteld kunnen worden dat de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris verder gaat dan alleen de uitvoering van SZW-beleid, maar dat de staatssecretaris beleidsverantwoordelijk is voor het herstel en dat daarmee de uitgaven ook bij Financiën horen.

3 kanttekeningen bij scenario 2:

1. Dit wijkt af van de reguliere processen bij Toeslagen en vergt (handmatige) omleidingen in een verder geautomatiseerd proces. Voor de uitvoering is vooral van belang dat het aangepaste beleid rondom hardheid en OGS zoveel mogelijk regulier verlopen, omdat er naast vergoedingen ook verrekeningen met vorderingen of anderszins openstaande posten moet plaatsvinden. Voor deze 2 groepen is er daarom vanuit financiële beheersing maar 1 scenario: afrekening via SZW. Gezien de hierbij behorende aantallen en de behandellijn is gebruik van het reguliere middelbetaalsysteem (COA) noodzakelijk, en dan is afrekenen via de begroting van Financiën geen haalbare optie.
2. Herstel van regelgeving en herstel van fouten bij de uitvoering op de begroting van Financiën nemen, creëert het precedent van een grote verantwoordelijkheid voor Financiën/ de Belastingdienst, misschien wel groter dan wenselijk, ook vanwege toekomstige budgettaire gevolgen.
3. Op de begroting van Financiën bestaat in beginsel geen titel om uitgaven aan ouders te verantwoorden met betrekking tot kinderopvang. Aangezien dit geen uitvoeringskosten zijn, kunnen deze kosten niet op de reguliere wijze binnen artikel 1 worden verantwoord. Dit vergt derhalve een nieuw artikelonderdeel binnen artikel 1 en vanaf 2021 binnen het nieuwe Toeslagenartikel.

Categorieën geldstromen en scenario's

In onderstaande tabel wordt aangegeven welke categorieën geldstromen we op dit moment op basis van de meest recente ramingen (deels op basis van nog niet volledig gevalideerde aannames) onderscheiden, met aantallen en bedragen en welke scenario's er zijn voor de verantwoording van de geldstromen. Hierbij is het in beginsel mogelijk om voor bepaalde geldstromen te kiezen voor scenario 1 en voor andere geldstromen scenario 2.

	Doelgroepen	Welke groep burgers?	Aantallen	Compensatie (mln.)	Scenario 1	Scenario 2
1	Slachtoffers van 'institutionele vooringenomenheid'	CAF-11	309	5		OGS via SZW (reeds gedaan); Betalingen via FIN (reeds gedaan)
2		CAF-overig en CAF-vergelijkbaar	4.400	52	100% SZW	Zelfde proces als bij CAF-11 (positief advies uitvoerbaarheid)
3	Slachtoffers van 'onredelijke hardheid van het toeslagenstelsel'	Ouders geraakt door gebrek aan proportionaliteit bij 'alles of niets benadering' wanneer zij niet hun volledige eigen bijdrage hebben betaald of hebben kunnen aantonen.	11.300	128	100% SZW	100% FIN (negatief advies uitvoerbaarheid)

4		Ouders die slachtoffer zijn van malafide gastouderbureaus (m.u.v. eigen schuld / evidente fraude)	4.500	43	100% SZW	100% FIN (negatief advies uitvoerbaarheid)
5		Overige doelgroepen met kleine tekortkomingen die hebben geleid tot nihilstelling binnen reikwijdte RvS-uitspraken (bijv. ontbreken één handtekening)			100% SZW	100% FIN (negatief advies uitvoerbaarheid)
6	OGS	Burgers met kwalificatie opzet/grove schuld die nog een openstaande schuld hebben (met uitzondering van evidente fraude)	8.500	160	100% SZW	Per definitie via SZW
7	(Mogelijke) slachtoffers van etnisch profileren	Burgers waarbij de AP constateert dat er sprake is geweest van etnisch profileren				
8	Overige maatregelen voor alle doelgroepen					

N.b. UHT, C&F en HDEFZ werken aan een nieuwe, accuratere raming. Deze hopen we binnen enkele weken te kunnen delen.

Mogelijkheden voor scenario's

Onderstaand wordt beschreven hoe de geldstromen lopen als de zuivere beleidsverantwoordelijkheid voor KOT wordt gevolgd (scenario 1) en wordt, waar mogelijk, aangegeven per doelgroep of scenario 2 mogelijk is, waarbij uitgaven zichtbaar worden verantwoord op de begroting van Financiën.

1. en 2. CAF

Ad. 1 - CAF-11 (2019)

Eind 2019 zijn de verrichte betalingen voor CAF-11 ten laste van (en voor rekening van) Financiën, artikel 1 gekomen. Dat was een precedent vanwege snelheid, niet vanwege de inhoudelijke keuze. Voor CAF-11 was dit daarnaast eenvoudiger te realiseren, omdat deze compensaties buiten het reguliere proces zijn uitgevoerd, en hiervoor geen ingeregeld werkproces bestond. Idealiter waren deze kosten aan SZW doorbelast. Daar waar afboeking van schulden van ouders aan de orde was, leidde dit niet tot een geldstroom en is die wel voor rekening van SZW (gekomen).

Ad. 2 - CAF-overig (2020)

De herziene bijdrage KOT betreft in feite teruggevorderde beleidsuitgaven, die niet teruggevorderd hadden mogen worden. Die initiële uitgaven en de terugvordering zijn geboekt op de SZW-begroting. Ergo, herstel daarvan (de compensatie) hoort dus in scenario 1 logischerwijs ook op de SZW-begroting. In scenario 2 worden de compensatiebedragen ten laste van Financiën verantwoord. Daarmee wordt dezelfde lijn als bij CAF-11 gehanteerd, hetgeen goed uitvoerbaar is, omdat de CAF-overig-betalingen (net als CAF-11) ook buiten het TVS-systeem om zullen worden geleid.

3. 4. en 5. Hardheid systeem

Het KOT-beleid wordt naar aanleiding van uitspraken van de RvS met terugwerkende kracht versoepeld, waardoor een kleine omissie niet meer tot volledige terugvordering van de KOT voor het betreffende jaar zou hebben geleid, maar tot proportionele terugvordering. Dit betekent dat ouders alsnog recht hebben op reeds teruggevorderde bedragen of niet uitgekeerde bedragen. Dit leidt dan tot afboeking van eventueel nog openstaande vorderingen en het opnieuw of alsnog uitbetalen van bedragen.

Scenario 1 gaat ervan uit dat deze uitgaven oorspronkelijk ten laste van SZW-begroting zijn gekomen of hadden moeten komen, want het was immers KOT. Terugvorderingen in dit kader zijn ook teruggevoerd naar de SZW-begroting. Aanpassing van regelgeving met terugwerkende kracht betekent in feite dat

ouders met terugwerkende kracht (opnieuw/ alsnog) recht krijgen op toeslag, en die hoort dus ten laste van de begroting van SZW te worden verantwoord. Herzieningen in het kader van de hardheid van het stelsel worden door de BD verwerkt via het Toeslagen systeem (TVS) en verloopt daarna volledig geautomatiseerd volgens het reguliere proces en de uitgaven landen daardoor 'automatisch' bij SZW.

Indien voor scenario 2 wordt gekozen, moeten de uitgaven via de FIN-begroting worden geleid. Dit betekent dat de binnen de Toeslagen-werkstroom geautomatiseerde processen voor de herstelbetalingen moeten worden ge-bypassed, zodat ze niet naar de SZW-begroting gaan. Gelet op de grote aantallen dossiers geeft Toeslagen een negatief advies op de uitvoerbaarheid van dit scenario. Aansluiting bij de bestaande geautomatiseerde processen en systemen is van groot belang voor een goede uitvoerbaarheid.

6. OGS

Herziening van het OGS-beleid leidt ertoe dat alle ouders met een restant KOT-schuld alsnog een 2-jarige betalingsregeling zullen krijgen. Dit betekent dat 2 jaar lang de maximale betaalcapaciteit wordt ingezet. De BD hanteert dan het beleid van niet verder bemoeilijken, waarna verdere invordering wordt gestopt. Deze maatregel heeft dus (uitsluitend) een relatie met de ontvangstenstroom van SZW. Ontvangsten worden namelijk via de normale boekingsgang doorgezet naar SZW, waar ze in de ontvangstenraming lopen. Indien te ontvangen gelden niet meer binnenkomen betekent dit "automatisch" dat de ontvangsten bij SZW teruglopen. Deze maatregel heeft op geen enkele wijze een relatie met uitgaven of ontvangsten van de Financiën-begroting, dus scenario 1 is hier het enige denkbare scenario.

Monitoring uitputting € 390 mln

De herstelorganisatie is als afzonderlijk onderdeel gepositioneerd binnen Toeslagen. De dossiers die door dit onderdeel worden behandeld, zijn afzonderlijk identificeerbaar in de systemen van de Belastingdienst.

Dit betekent niet dat ook helemaal eenduidig het budgettaire beslag van de hersteloperatie vast te stellen is. Belangrijke factor is het indirecte effect van beschikken op verplichtingniveau (de bruto correctie) en verantwoorden op kasniveau (de netto kasstroom). De netto OGS uitgaven zijn bijvoorbeeld een resultante van betaalcapaciteit van betrokken burgers, daadwerkelijke betaaldiscipline gedurende de komende 24 maanden en eerdere algemene inschattingen van SZW omtrent de (on)inbaarheid van de openstaande vorderingen.

Op bruto-niveau kan derhalve goed gerapporteerd worden over voortgang en bedragen vwb de hoogte van de herstelacties, onderscheiden naar CAF, Hardheid en OGS-maatregelen. Het netto-effect op de kasstromen inschatten kan ook, maar vergt wel aannames over betaalgedrag van betrokken burgers.

Op deze wijze zal de staatssecretaris in staat zijn om invulling te geven aan de politieke opdracht tot herstel en daarover qua voortgang en het budgettair beslag aan de Tweede Kamer te rapporteren.

Standpunt SZW

SZW is in beginsel van mening dat uitgaven die geen zuivere KOT zijn, niet op de SZW-begroting thuishoren. Dit heeft ongewenste precedentwerking ten aanzien van herstelbaarheid van beleid en de juridische basis voor de compensatiebetalingen ligt niet in de KOT, maar in de AWIR, hetgeen een regeling van Financiën is. Dit betekent dat SZW uitgaven voor CAF-overig en compensatie voor zaken langer dan 5 jaar terug bij FIN zou willen laten. In overleg met SZW en de BD zijn de uitvoeringscomplicaties hiervan besproken. Huidige taxatie is dat SZW mogelijk bereid zou zijn om ook de compensatiebedragen langer dan 5 jaar op de begroting te verantwoorden, onder de strikte voorwaarden dat:

- de ramingen van de kosten deugdelijk zijn;

- de monitoring van de verschillende categorieën adequaat kan worden gedaan;
 - mee- en tegenvallers op deze uitgaven generaal worden gecompenseerd.
- De CAF-overig-betalen komen dan wel ten laste van de FIN-begroting. Hoewel dit beleidsmatig niet onze voorkeur heeft, is dit uitvoeringstechnisch wel mogelijk. Mogelijk zal voor deze uitkomst nog hoger ambtelijk of politiek overleg nodig zijn.