

Rapport samenloop invoering Wet uniformering loonbegrip en uitvoeringsprocessen Toeslagen

Auteur: C. Franke

Datum: 25 maart 2011

1. Inleiding

Op 3 maart 2011 heeft de DG Belastingdienst mij benaderd met de vraag of ik een onderzoek wilde uitvoeren naar mogelijke invoeringsproblemen rond de Wet uniformering loonbegrip (het wetsvoorstel ULB) in relatie tot de uitvoering van het nieuwe toeslagensysteem

Deze vraag heb ik positief beantwoord. Daarop heb ik op 4 maart 2011 een gesprek gevoerd met DG Belastingdienst waarin de problematiek rond de invoering van het wetsvoorstel ULB nader is verkend.

In deze rapportage geef ik de problematiek weer evenals mogelijke oplossingsrichtingen, afsluitend met een advies. De opleverdatum van het rapport is 25 maart 2011.

2. Stand van zaken rond het wetsontwerp

In de week van 28 februari 2011 informeerde de DG Belastingdienst de staatssecretaris van Financiën over de problematiek van de gelijktijdige invoering van ULB en NTS. Hij heeft de staatssecretaris voorgesteld deze invoeringsproblematiek op zeer korte termijn te onderzoeken. De staatssecretaris is daarmee akkoord gegaan. Daarop heeft de staatssecretaris de voorzitter van de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd dat hij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel ULB, die voorzien was voor op 8 maart 2011, uit wenst te stellen. De Kamer heeft dat verzoek gehonoreerd.

3. Probleemstelling

De invoering van het wetsvoorstel ULB leidt voor een groot aantal burgers tot een lager toetsingsinkomen terwijl het netto inkomen tezelfdertijd (min of meer) gelijk blijft. Het toetsingsinkomen (in het overgrote deel van de gevallen gelijk aan het verzamelinkomen¹) is de basis voor de toekenning van toeslagen. Bij een daling van het toetsingsinkomen zouden meer burgers in aanmerking komen voor een toeslag en zouden bestaande toeslagontvangers een hogere toeslag ontvangen.

Om dit te voorkomen is in het aanvullend pakket van het wetsvoorstel ULB opgenomen dat de inkomensgrenzen bij de toekenning van toeslagen zodanig worden aangepast dat daarin rekening wordt gehouden met lagere toetsingsinkomens (als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel ULB) vanaf 1 januari 2012. Er doet zich echter het volgende probleem voor bij het massaal automatisch continueren naar toeslagjaar 2012, dat eind 2011 wordt uitgevoerd:

Op dit moment ontvangen zo'n 6 miljoen huishoudens één of meer toeslagen. De Belastingdienst zorgt jaarlijks voor automatische continuering van deze toeslagen. Daarbij gaat de Belastingdienst uit van het laatst bekende geschatte toetsingsinkomen zoals de ontvanger van de toeslag dat heeft opgegeven. Het lastige is nu dat de voorziene invoering van het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2012 in veel gevallen een (relatief grote) wijziging in dat toetsingsinkomen veroorzaakt. Dit heeft tot gevolg dat de Belastingdienst bij het automatisch continueren, welk proces uitgaat van het toetsingsinkomen uit het afgelopen jaar (dus voor de invoering van het wetsvoorstel

¹ Daar waar geen aanslag inkomstenbelasting wordt opgelegd, wordt uitgegaan van het belastbaar loon zoals dat blijkt uit de polisadministratie/FLG. De invoering van de ULB werkt op dezelfde wijze in het toetsingsinkomen en in het belastbare loon door. Waar in deze rapportage wordt gesproken van toetsingsinkomen is daarin het belastbare loon begrepen.

ULB) in combinatie met de aangepaste inkomensgrenzen voor de betrokkenen lagere toeslagen vaststelt.

Het risico dat dat met zich meebrengt is dat ontvangers van toeslagen zich massaal tot de Belastingdienst gaan wenden. Op zich is dat ook de bedoeling, want het is conform de systematiek van toeslagen als burgers een juist geschat inkomen doorgeven. Dit brengt echter ook een aantal risico's met zich mee:

- een dergelijke massale stroom wijzigingsverzoeken zou een zeer zware belasting betekenen van de primaire processen van de Belastingdienst. Dat manifesteert zich langs twee wegen. In eerste instantie gaat het om een enorme druk op de dienstverlening (BelastingTelefoon). Daarna verwacht de Belastingdienst grote aantallen wijzigingsverzoeken en bezwaren. Ontvangers van toeslagen zullen hier gevolgen van ondervinden, in die zin dat het langer zal duren voor hun voorschot(ten) toeslagen op het juiste niveau zijn vastgesteld;
- eerder (bij de invoering van toeslagen en bij de beperking van de aftrek buitengewone uitgaven) bleek dat het voor de burger vaak lastig is het toetsingsinkomen juist te schatten. Dat zal nu niet anders zijn;
- het nieuwe toelagensysteem gaat, zoals thans de planning luidt, eind 2011 live. Dit zal gepaard gaan met een ingrijpende verandering in de systematiek rond toeslagen door onder andere uit te gaan van één toetsingsinkomen voor alle toeslagen en één vastlegging van de gezinssituatie. Een voorlopige inschatting is dat hierdoor ongeveer 0,7 miljoen huishoudens een wijziging in de hoogte van hun toeslag(en) ondervinden.

4. Opdrachtformulering

Op 3 maart 2011 heeft de DG Belastingdienst de volgende opdracht verstrekt:

"Sinds het aantreden van het kabinet Rutte I wordt gekoerst op invoering van het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip per 1 januari 2012. Recent hebben we vastgesteld dat er een goede kans is dat de start van het Nieuwe Toeslagensysteem (NTS) tegen het einde van dit jaar kan plaatsvinden. Er kan dus een samenloop tussen beide trajecten ontstaan.

Gegeven de ervaringen uit het verleden bij grote implementatietrajecten willen we nog eens in kaart laten brengen of het mogelijk is het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip per 1 januari 2012 te implementeren en of een mogelijke samenloop met de start van NTS daarbij tot extra risico's leidt. Daartoe hebben we de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1. Een effect van het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip is dat burgers in veel gevallen bij een gelijkblijvend nettoloon een lager belastbaar loon ontvangen. Dit werkt zonder nadere maatregelen door in lagere toeslagen op het moment dat de Belastingdienst automatisch gaat continueren. Dit kan pas worden rechtgetrokken bij de definitieve berekening van de toeslagen na afloop van het jaar, of, alternatief, als burgers zelf een inkomenswijziging aan de Belastingdienst doorgeven. Onze verwachting is dat dit tot gedragseffecten kan leiden. We willen daarom een beter beeld hebben van de betreffende klantsegmenten en indicaties van de omvang. Om die reden willen we nog eens precies in kaart gebracht zien wat de gevolgen voor burgers zijn van de samenloop van uniformering loonbegrip en automatisch continueren van toeslagen.*
- 2. Maak een nieuwe analyse van de uitvoeringsaspecten van de implementatie van het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip en beoordeel of invoering van het wetsvoorstel per 1 januari 2012 vanuit uitvoeringsoogpunt verantwoord is.*
- 3. Breng in kaart of, en zo ja, welke aanvullende risico's en/of voordelen er zijn als de implementatie van NTS en de invoering van het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip aan het einde van dit jaar samenlopen.*
- 4. Breng in kaart of evt. aanvullende risico's van samenloop met de implementatie van NTS kunnen worden ondervangen door uitstel van die implementatie (d.w.z.: invoering van het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip 'begeleiden' met het bestaande toeslagensysteem).*
- 5. Breng in kaart of, en zo ja welke, creatieve oplossingen er zijn om de verwachte effecten van de invoering van het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip voor het automatisch continueren van toeslagen te mitigeren, of in ieder geval te dempen, en of die uitvoerbaar zijn. U hoeft daarbij niet binnen de bestaande juridische kaders te blijven, mits er suggesties bij zijn hoe die dan – eventueel tijdelijk – aangepast moeten worden. Wel is randvoorwaarde dat de administratie van de Belastingdienst integer moet blijven.*

Ik verzoek u uw rapportage uiterlijk maandag 21 maart a.s. af te ronden."

In aanvulling op deze opdrachtformulering nog het volgende. In het wetgevingsoverleg naar aanleiding van het Belastingplan 2011 heeft de staatssecretaris van Financiën toegezegd om vóór het zomerreces van 2012 met de Tweede Kamer van gedachten te wisselen over de samenloop tussen dwangsomregeling en toeslagen. Daartoe zal een brief aan de Tweede Kamer worden gezonden. Daarom komt deze samenloop in deze rapportage niet expliciet aan de orde.

5. Uitgangspunten bij een mogelijke oplossing

Bij het zoeken naar een oplossing voor de hiervoor beschreven problematiek is een aantal uitgangspunten benoemd:

- a. de eventueel benodigde (incidentele) processen moeten zoveel mogelijk massaal en geautomatiseerd uitgevoerd kunnen worden;
- b. de burger moet zo min mogelijk last hebben van de overgang van het wetsvoorstel ULB, met andere woorden: het massaal opvragen van nieuwe schattingen van het inkomen bij burgers is niet gewenst;
- c. hoe eerder het inkomen van een persoon (dat ten grondslag ligt aan de berekening van één of meer toeslagen) een min of meer correcte schatting is, hoe beter (want een eventueel verschil over twee maanden verrekenen over de resterende tien maanden is veel minder ingrijpend voor een burger dan wanneer een verschil over vier maanden leidt tot verrekening over de resterende acht maanden);
- d. onafhankelijk van het systeem waarmee een oplossing wordt uitgevoerd moet het tijdpad van massaal automatisch continueren niet in gevaar gebracht worden. Op 20 december 2011 moet het eerste voorschot voor 2012 betaald worden; daarnaast moet ook de beschikking op tijd op de deurmat vallen;
- e. de effecten van de oplossing moeten passen binnen de integrale beschikbaarheid van de dienstverlening;
- f. geen toets vindt plaats op de invoeringsplanning van NTS.

6. Analyse van de opdrachtformulering en uitwerking van een vraagstelling

De samenloop tussen de invoering van ULB en de massale automatische continuering in het proces toeslagen kan overlast voor burgers veroorzaken, in de vorm van onterechte lagere voorschotten toeslagen. De vraag is hoe die overlast voor burgers zo ver mogelijk kan worden beperkt, om zo mede te voorkomen dat diezelfde burgers zich massaal met informatieverzoeken en bezwaren tot de Belastingdienst wenden, wat weer risico's voor de uitvoering van de processen rond toeslagen met zich meebrengt.

Het risico van de voornoemde massale reactie vindt zijn oorzaak zowel in de omvang van de populatie (6 miljoen huishoudens ontvangen één of meer toeslagen) als in het gebruik van het toetsingsinkomen over het afgelopen jaar, waarvoor geldt dat:

- dit wijzigt als gevolg van het wetsvoorstel ULB;
- ontvangers van toeslagen ervaren zullen dat het verzamelinkomen wijzigt terwijl het netto-inkomen gelijk blijft en de toeslag lager wordt;
- de schatting betrekking heeft op het komende jaar (zodat bijna niemand dat van tevoren goed kan schatten).

Hieronder volgt puntsgewijs een nadere uitwerking van een aantal zaken dat verband houdt met deze vraagstelling:

a. zelf schatten van inkomens

De systematiek van toeslagen is er op gebaseerd dat burgers zelf een schatting maken van hun toetsingsinkomen voor het komende jaar. Op basis van die schatting verstrekt de Belastingdienst een voorschot op de toeslagen. De definitieve vaststelling van het toetsingsinkomen vindt na afloop van het jaar plaats. Aan de hand van dat inkomen vindt definitieve toekenning van de toeslagen plaats (waarbij het zelfs mogelijk is dat de Belastingdienst alsnog constateert dat er helemaal geen recht op een toeslag is), in voorkomende gevallen gevolgd door een nabetaling of een terugvordering.

De ervaring uit de afgelopen jaren leert dat het schatten van het toetsingsinkomen (en andere grondslagen) door burgers onnauwkeurig plaatsvindt. In 2 van de 3 gevallen waarin een burger één of meer toeslagen ontvangt vindt na afloop van het jaar een nabetaling of terugvordering plaats. Er is geen verbetering zichtbaar in de zin dat burgers na verloop van tijd beter blijken te gaan schatten.

Daarnaast kan lering worden getrokken uit de beperking per 1 januari 2009 van de aftrek van buitengewone uitgaven. Dat had ook consequenties voor de hoogte van het toetsingsinkomen (dat nam toe) en daarmee voor de toeslagen (die afnamen). Ondanks de brede en gerichte communicatiecampagne die de Belastingdienst in 2008 en 2009 voerde om betrokkenen ertoe te bewegen hun geschatte toetsingsinkomen waar nodig opwaarts bij te stellen (er werden drie gerichte brieven verzonden), was de respons uit de doelgroep beperkt. Waar het geschatte toetsingsinkomen ten onrechte niet was gecorrigeerd moest vervolgens in 2010 terugvordering van ten onrechte verleende toeslagvoorschotten plaatsvinden. De conclusie die de Belastingdienst hier uit trekt is dat het zeer lastig is burgers te bewegen hun toetsingsinkomen aan te passen om zo foutieve voorschotten te voorkomen. Wanneer hun "loonstrookje" niet verandert zien zij hiertoe geen aanleiding. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit rond het wetsvoorstel ULB anders zal zijn.

b. populatiebepaling

Om tot een oplossing te komen is allereerst inzicht nodig in de populatie die geraakt wordt door de implementatie van het wetsvoorstel ULB. De populatie die hier aan de orde is bestaat *grosso modo* uit burgers met inkomsten uit tegenwoordige dienstbetrekking in het kader waarvan zij een inkomensafhankelijke bijdrage ZVW (IAB ZVW) betalen.

Daarvoor ontvangen zij een belaste vergoeding van hun inhoudingsplichtige. Door de introductie van het wetsvoorstel ULB wijzigt het volgende:

- de werknemer betaalt geen IAB ZVW meer;
- de werkgever draagt (via de aangifte loonheffingen) de inkomensafhankelijke bijdrage voor eigen rekening aan het Zorgverzekeringsfonds af;
- de werknemer ontvangt geen vergoeding voor de ingehouden IAB ZVW meer;

Het gevolg van deze wijzigingen voor de werknemer is dat hij bij een lager bruto loon (*grosso modo*) hetzelfde netto loon blijft ontvangen. Het voorgaande betekent tevens dat winst- en resultaatgenieters en gepensioneerden buiten de populatie vallen.

c. proces Toeslagen

Degenen die onderdeel uitmaken van deze populatie en die tegelijkertijd één of meer toeslagen ontvangen hebben binnen het toeslagenproces een schatting gemaakt van hun toetsingsinkomen. Betrokkenen kunnen als zich mutaties voordoen in hun toetsingsinkomen zelf een nieuwe schatting doorgeven. De Belastingdienst stelt voorschotten voor toeslagen steeds vast op basis van het laatst bekende geschatte inkomen. Na afloop van het jaar berekent de Belastingdienst het werkelijke verzamelinkomen en stelt de Belastingdienst/Toeslagen op basis daarvan het definitieve recht op een toeslag vast. Bij afwijkingen tussen het voorschotbedrag en de definitieve toeslag vindt terugvordering dan wel nabetaling plaats.

Bij jaarovergangen zorgt de Belastingdienst voor het automatisch continueren van lopende toeslagen, op basis van het laatst bekende door de burger geschatte toetsingsinkomen. De implementatie van het wetsvoorstel ULB veroorzaakt een wijziging van dit toetsingsinkomen voor de hiervoor benoemde populatie.

Als de Belastingdienst het bekende toetsingsinkomen ongecorrigeerd gebruikt bij het automatisch continueren zullen de betrokkenen in 2012 een lager voorschot toeslagen ontvangen. Het ligt, gebaseerd op de ervaringen die zijn opgedaan met de wijziging van de buitengewone uitgaven per 1 januari 2009, niet voor de hand dat burgers inzien dat zij een wijziging op hun inkomen moeten doorgeven. Het gevolg zal zijn dat burgers na ontvangst van de eerste voorschotten massaal contact met de Belastingdienst zoeken.

Het gaat bij grove berekening om ca 3,4 mln toeslagen. Omdat toeslaggerechtigden recht kunnen hebben op meer dan één toeslag ligt zonder nadere maatregelen het totaal aantal geraakte huishoudens lager, namelijk tussen ca. 2,2 en 2,5 mln. Per huishouden zullen de correcties variëren van enkele tot tientallen euro's afhankelijk van het aantal toeslagen dat men op jaarbasis ontvangt.

Het verdient daarom aanbeveling te onderzoeken of het mogelijk is:

- de wijziging in het toetsingsinkomen die het gevolg is van de implementatie van het wetsvoorstel ULB (concreet: de afschaffing van de door de werknemer zelf verschuldigde IAB ZVW en de bijbehorende vergoeding van

de werkgever) in omvang vast te stellen op het niveau van individuele burgers²;

- de Belastingdienst deze wijziging te laten gebruiken om zo het geschatte toetsingsinkomen te corrigeren;
- deze gecorrigeerde schatting van het toetsingsinkomen te gebruiken bij het automatisch continueren van de toeslagen voor 2012.

Een randvoorwaarde bij het voorgaande is dat deze actie om het toetsingsinkomen te corrigeren geen risico's voor de implementatie van het NTS mag veroorzaken.

De polisadministratie van het UWV bevat gegevens over de verstrekte IAB ZVW. Een nadere analyse van deze gegevens moet allereerst uitwijzen of deze gegevens bruikbaar zijn voor een correctie van de geschatte toetsingsinkomens. Als dat het geval is kan de correctie op een aantal manieren plaatsvinden:

1. correctie van het geschatte toetsingsinkomen aan de hand van de gegevens over IAB ZVW over 2010. Deze gegevens zijn rond maart 2011 beschikbaar;
2. idem, maar dan met behulp van gegevens over het jaar 2011. Deze gegevens zijn rond maart 2012 beschikbaar;
3. idem, maar dan met behulp van (geëxtrapoleerde) gegevens over de eerste negen of tien maanden van 2011. Deze gegevens zijn rond november respectievelijk december 2011 beschikbaar;
4. idem, maar dan met behulp van gegevens over de periode 1 september 2010 tot en met 31 augustus 2011. Deze gegevens zijn rond oktober 2011 beschikbaar.

d. het nieuwe toeslagensysteem

De Belastingdienst heeft een nieuw toeslagensysteem ontwikkeld voor de ondersteuning van het proces toeslagen. Dit systeem heeft de volgende kenmerken (waarin het verschilt van het huidige systeem) :

- burgers krijgen de mogelijkheid door middel van een webportaal mutaties in hun persoonlijke gegevens door te geven. Deze werkwijze is veel minder omslachtig dan de huidige die gebaseerd is op elektronische formulieren. Verder krijgen burgers als zij een wijziging doorgeven vrijwel direct te zien wat de gevolgen van deze wijziging voor hun toeslagen zijn;
- anders dan bij de huidige systemen wordt in het nieuwe systeem voor alle toeslagen van hetzelfde door de burger opgegeven geschatte toetsingsinkomen uitgegaan. Nu worden verschillende toeslagen nog met verschillende systemen berekend. Hierdoor komt het voor dat verschillende toeslagen op basis van verschillende geschatte toetsingsinkomens worden berekend. Dit geldt ook ten aanzien van de gegevens over de samenstelling van het huishouden.

²Voor burgers die geen vergoeding van een werkgever of uitkeringsinstantie ontvangen voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw (bijv. pensioengerechtigden en winstgenieters), leidt het wetsvoorstel niet tot een daling van hun verzamelinkomen. Hun geschatte inkomen heeft geen correctie omwille van de gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip. Zij kunnen echter wel een lagere toeslag ontvangen. Dit effect is echter verwerkt in het bij het wetsvoorstel behorende koopkrachtbeeld.

De implementatie van het nieuwe toeslagensysteem vindt plaats volgens een strakke planning. Een onderdeel van deze implementatie is de conversie van de geschatte toetsingsinkomens naar één geschat toetsingsinkomen voor alle toeslagen. Deze conversie heeft reeds plaatsgevonden. Een eventuele correctie op het geschatte toetsingsinkomen (met behulp van gegevens uit de Polisadministratie) zou bij voorkeur op dit geconverteerde inkomensgegeven plaatsvinden. Dat mag niet leiden tot:

- ingrijpende uitbreidingen in de functionaliteit die nodig is voor implementatie van het nieuwe systeem;
- schuiven in de planning van de implementatie van het nieuwe systeem.

7. Antwoorden op de analysevragen

Het aantal toeslagen dat wordt geraakt is eerder benoemd als ca. 3,4 mln.

Het UWV heeft op verzoek van de Belastingdienst op 11 maart een drietal bestanden geleverd met gegevens op BSN niveau over de in 2010 verstrekte IAB ZVW. De bestanden onderscheiden zich door de tijdvakken waarop ze betrekking hebben:

- een bestand met de gegevens over het gehele jaar 2010;
- een bestand met de gegevens over de periode van en met 1 januari 2010 tot en met 31 augustus 2010;
- een bestand met de gegevens van en met 1 september 2009 tot en met 31 augustus 2010.

De vergoeding voor de IAB ZVW is bij de berekeningen gemaximeerd op € 2339,-.³

De Belastingdienst heeft samen met het ketenbureau loonaangifteketen een analyse op deze bestanden uitgevoerd om te bezien of de gegevens in deze bestanden bruikbaar zijn voor de voorziene correctie van de toetsingsinkomens die Belastingdienst/Toeslagen gebruikt. De eerste indruk was dat de bestanden daar inderdaad bruikbaar voor zijn. Dat positieve oordeel is gebaseerd op twee zaken:

- het gegeven "vergoeding inkomensafhankelijke bijdrage ZVW" is op nominatief niveau in de Polisadministratie opgenomen. Daarmee is het totaal van deze vergoeding per tijdvak te berekenen;
- de kwaliteit van dit gegeven is voldoende om tot een berekening van de vergoeding per tijdvak te komen.

Uit nadere analyse blijkt dat de beste resultaten te behalen zijn door het bestand met de gegevens over de periode van en met 1 januari 2010 tot en met 31 augustus 2010 te gebruiken en de gegevens te extrapoleren naar het gehele jaar.

Verder heb ik op 14 maart 2011 overleg gevoerd met de Belastingdienst/Toeslagen. Het doel van dit overleg was vast te stellen of het mogelijk is een eenmalige correctie uit te voeren op de toetsingsinkomens die het NTS gebruikt. Dat heeft tot de volgende vaststellingen geleid:

- de automatische continuering binnen het NTS vindt van geval tot geval plaats, waarbij het systeem het huidige geschatte toetsingsinkomen ophaalt, dit indexeert, en het gegeven daarna terugplaatst in de onderliggende gegevensverzameling. Het systeem maakt dus geen tussenbestanden aan die te manipuleren zijn (om zo het geschatte toetsingsinkomen te corrigeren met behulp van de gegevens uit de Polisadministratie);
- het is, als gevolg van de gekozen opzet van het NTS, niet mogelijk om het geschatte toetsingsinkomen "hard" in de onderliggende gegevensverzameling te corrigeren. Een dergelijke correctie vergt namelijk niet alleen wijziging van het gegeven zelf, maar ook het wijzigen van een aantal besturingsparameters op het niveau van de betrokken persoon.

³ Het bedrag van de maximale inkomensafhankelijke bijdrage Zvw in 2010. Dit bedrag verandert van jaar op jaar als gevolg van de vaststelling van het maximumbijdrageinkomen en het vigerende percentage inkomensafhankelijke bijdrage

als dat niet op de juiste wijze gebeurt komt de integriteit van de gegevens in het NTS ernstig in gevaar. Zonder de aanpassing van de besturingsparameters is het voor de burger en voor de helpdesk namelijk wel mogelijk te zien dát het gegeven veranderd is maar is niet helder wát daar de oorzaak van is (de burger zelf, de Belastingdienst of iets anders);

- in het kader van de vermogenstoets die in het kindgebonden budget en de zorgtoeslag per 2013 wordt ingevoerd is een functionaliteit voorzien binnen NTS. Deze zal ervoor zorgen dat bij automatisch continueren eind 2012 naar 2013 een correctie plaatsvindt;
- Het lijkt mogelijk de voornoemde functionaliteit zodanig aan te passen dat bij latere invoering van het wetsvoorstel ULB (per bijvoorbeeld 1 januari 2013) de gewenste correctie van de toetsingsinkomens dan wel uit te voeren is;
- Het is niet realistisch om te veronderstellen dat deze faciliteit reeds in 2011 beschikbaar komt (dat zou een verschuiving in de planning van ongeveer een jaar naar voren betekenen).

8. Voorlopige conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat het niet mogelijk is om de toetsingsinkomens die het proces toeslagen gebruikt voor het massaal automatisch continueren in 2011 voor het jaar 2012, te corrigeren voor de gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2012.

Als het wetsvoorstel ULB per die datum in werking treedt continueert de Belastingdienst de toeslagen voor 2012 op basis van oude geschatte (en dus te hoge) toetsingsinkomens. Gecombineerd met de toepassing van de gewijzigde normatiek van toeslagen op deze inkomens zal dit leiden tot massale toekenning van te lage voorschotten.

9. Bredere analyse

Los van de invoering van het wetsvoorstel ULB spelen er verder rond het proces toeslagen nog twee zaken. De eerste is de bezuiniging die het Kabinet per 1 januari 2012 in de toeslagen door wil voeren. Het directe gevolg hiervan is dat ontvangers van met name het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag lagere tegemoetkomingen zullen ontvangen. Deze verlaging zal zeker tot een groot aantal informatieverzoeken en bezwaren bij de Belastingdienst leiden.

Daarnaast zal de Belastingdienst in 2011 het NTS invoeren. Dit zorgt ervoor dat burgers niet meer (maximaal) drie maar slechts één toetsingsinkomen hoeven op te geven bij het aanvragen of wijzigen van een toeslag. Daarnaast krijgen burgers de beschikking over een portaal waarmee zij op eenvoudige wijze wijzigingen in hun persoonlijke gegevens kunnen doorgeven en de consequenties van deze wijziging vrijwel direct te zien krijgen.

De invoering van het NTS zal in een nader te bepalen aantal gevallen tot verschillen tussen de toeslag over 2011 en die over 2012 leiden. Het gaat hier om berekeningsverschillen die niet veroorzaakt worden door de inkomensharmonisatie. In totaal gaat het om de volgende aantallen⁴:

	←		zomer			→
	Na	Na	Na	Na		
	Conversie	ontbufferen	Uitval	Synchr.		Live
Bewuste verschillen	0,70 mln	0,70 mln	0,65 mln	0,60 mln		0,55 mln
Overige verschillen	2,20 mln	1,05 mln	0,60 mln	0,30 mln		0,15 mln
	2,90 mln	1,75 mln	1,25 mln	0,90 mln		0,70 mln

De voornoemde twee zaken (bezuinigingen en invoering NTS) zijn beiden een gegeven en niet (meer) te beïnvloeden. Dat betekent dat alleen nog een keuze mogelijk is ten aanzien van het moment en de wijze van invoering van de het wetsvoorstel ULB.

Daarvoor zijn nog drie scenario's te onderkennen (*die allemaal uitgaan van invoering van het NTS in 2011*). Deze scenario's zijn hieronder kort gedeut, samen met de consequenties die ze met zich meebrengen:

- *Scenario 1: invoeren van het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2012, zonder correctie van de toetsingsinkomens door de Belastingdienst, maar met (excellente) ondersteuning van de burgers bij het zelf corrigeren van het toetsingsinkomen*

In dit scenario treedt het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2012 in werking (met het voorziene effect op het toetsingsinkomen en de voorschotten toeslagen). Door een brede publiciteitscampagne zorgt de Belastingdienst ervoor dat burgers op de hoogte zijn van de noodzaak de schatting van hun toetsingsinkomen aan te passen (het effect van deze campagne zal, gezien de eerdere ervaringen, beperkt zijn. Burgers begrijpen, zoals eerder aangegeven, het inkomensbegrip niet);

De Belastingdienst ontwikkelt verder voor november 2011 een (excellent) hulpmiddel waarmee een burger zeer eenvoudig zijn toetsingsinkomen (zoals gebruikt binnen NTS) gericht kan aanpassen. Waar mogelijk vult de Belastingdienst/Toeslagen een aantal zaken vooraf in. Op deze manier wordt de burger optimaal ondersteund bij het schatten van het juiste toetsingsinkomen. Het zal, leren eerdere ervaringen, niet eenvoudig zijn om een dergelijk hulpmiddel te ontwikkelen. Dat heeft zowel te maken met de complexiteit van de onderliggende materie als met de noodzaak om een zeer gebruiksvriendelijke oplossing te bieden.

⁴ Bron: technische briefing aan de vaste commissie van Financiën van 14 februari 2011 over de implementatie van het NTS.

Deze oplossing betekent het volgende:

- o de ontvangers van toeslagen zien in december 2011 dat hun voorschot (fiks) lager is dan in 2011 het geval was. Dat zal leiden tot een beroep op de dienstverlening;
 - o in 2011 moet met spoed een onderzoek plaatsvinden naar de mogelijkheden om het voornoemde excellente hulpmiddel te ontwikkelen. Gezien de eerdere ervaringen met respectievelijk het schatten van het toetsingsinkomen door burgers en met de terughoudendheid van burgers om te corrigeren stelt dit zeer hoge eisen aan de opzet, inrichting en werking van dit hulpmiddel. Daarmee is dit een zeer risicovol traject welke kwalificatie ondersteund wordt door de problemen die ontstonden bij het traject rond de beperking van aftrekbaarheid van de buitengewone uitgaven. Op individueel niveau is het lastig om het toetsingsinkomen te schatten omdat sprake is van een aantal uitzonderingssituaties. Daarnaast is uit het hiervoor bedoelde buitengewone uitgaven-traject gebleken dat mensen alleen hun eigen toetsingsinkomen opnieuw inschatten in plaats van alle toetsingsinkomens die relevant zijn (van hun partner en eventuele medebewoners);
 - o in het verlengde van het vorige punt is nog aan de orde dat het traject mogelijk technisch haalbaar lijkt, maar dat het capaciteit vraagt van experts op het terrein van Toeslagen. Het is maar de vraag of die capaciteit beschikbaar kan komen (de betrokkenen zullen namelijk betrokken zijn bij de activiteiten rond de invoering van het nieuwe systeem). In die zin lijkt dit weliswaar technisch haalbaar, maar niet praktisch uitvoerbaar;
 - o extreme gevallen (zoals het wegvallen van de huurtoeslag) vragen speciale aandacht;
 - o kosten die verband houden met het onder de aandacht brengen van het excellente hulpmiddel.
- *Scenario 2: invoeren van het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2012, met correctie van de toetsingsinkomens in januari en februari 2012*

Dit scenario behelst automatische continuering van toeslagen naar 2012 in 2011 met niet gecorrigeerde toetsingsinkomens. De voorschotten die de Belastingdienst in december 2011 betaalbaar stelt zullen lager zijn dan de ontvangers verwachten. Dit zal naar verwachting een golf aan informatieverzoeken en bezwaren met zich meebrengen.

De Belastingdienst ontwikkelt in de loop van 2011 de functionaliteit die massale import van gegevens faciliteert. Deze moet uiterlijk in december 2011 beschikbaar zijn. Verder vraagt de Belastingdienst het UWV een bestand met gegevens te leveren waarmee correctie van het toetsingsinkomen op het punt van IAB ZVW kan plaatsvinden. Met behulp van deze zaken vindt uiterlijk in februari 2012 een massale correctie plaats van het geschatte toetsingsinkomen.

Dit scenario betekent het volgende:

- o de oplossing (correctie na het massaal automatisch continueren (MAC)) houdt in dat pas na het verzenden van de MAC-beschikkingen een correctie wordt toegepast. Daarmee ligt het correctieproces niet meer op het kritieke pad van systeemontwikkeling en productie van het MAC-proces en de invoering van NTS;
- o in dit scenario verdient gebruik van de reguliere indexeringsmethodiek bij het massaal continueren de voorkeur. Dit is goed uitlegbaar ('uw ULB-correctie volgt') en de doelgroep gepensioneerden en ondernemers worden direct goed bevoorschot;

- o de correctiefaciliteit die in het NTS programma is voorzien om massale wijzigingen te faciliteren moet in december 2011 beschikbaar zijn. Dat betekent dat de doorlooptijd van de ontwikkeling met een jaar en drie maanden bekort wordt. Het is niet realistisch te veronderstellen dat dit haalbaar is;
 - o achteraf corrigeren brengt een extra dienstverleningsvraag met zich mee door het nazenden van beschikkingen, welke altijd leiden tot telefoontjes van toeslaggerechtigden. Dat knelt, omdat de IB-campagne vanaf 1 maart van dat jaar min of meer alle beschikbare capaciteit voor dienstverlening zal benutten. Dat betekent dat de correctie feitelijk in januari 2012 moet plaatsvinden;
 - o extreme gevallen (zoals het wegvallen van de huurtoeslag) vragen speciale aandacht;
 - o de oplossing betreft hier een 'massale' wijziging in een nieuw systeem met (waarschijnlijk) kinderziektes. Dit vormt een extra risico voor de correctie achteraf;
 - o eventuele systeemontwikkeling moet zowel in oude als nieuwe systemen worden doorgevoerd, wat risico's met zich meebrengt voor zowel de implementatie van het NTS als voor het fallback scenario. Weliswaar wordt maar één systeem daadwerkelijk gebruikt, maar benodigde voorzieningen moeten voor januari 2012 zijn gebouwd en getest om in januari 2012 daadwerkelijk in productie te gaan;
 - o het risico bestaat dat door burgers aangeleverde inkomensmutaties die direct na het MAC-proces zijn verwerkt, worden overschreven;
 - o extra kosten die verband houden met een extra beschikking.
- *Scenario 3: invoeren van het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2013*

In dit scenario blijven de wijzigingen die de burger per 1 januari 2012 raken beperkt tot de bezuinigingen en de implementatie van het NTS. De effecten van de invoering van het wetsvoorstel ULB volgen een jaar later.

Dit jaar geeft de Belastingdienst gedurende 2011 en 2012 de ruimte om het onderdeel van NTS te ontwikkelen dat massale import van gegevens faciliteert (hetgeen nog steeds een versnelling van het ontwikkelpad vergt). Dit hulpmiddel is dan beschikbaar voor de massale automatische continuering voor het jaar 2013, zodat de Belastingdienst (na levering van gegevens door het UWV) bij de bevoorschotting toeslagen 2013 rekening kan houden met de effecten van het wetsvoorstel ULB op het toetsingsinkomen.

Dit scenario betekent:

- o de invoering van het wetsvoorstel ULB was voorzien voor 1 januari 2012. De implementatie daarvan loopt in dit scenario vertraging op. Dat is ongewenst vanuit het perspectief van lastenverlichting en vanuit de wens de loonaangifteketen robuust te maken;
- o ook per 1 januari 2013 zijn bezuinigingen op de toeslagen voorzien. Dit zal samen met de implementatie van het wetsvoorstel ULB leiden opnieuw tot een groot aantal informatieverzoeken en bezwaren.

10. Nadere conclusie

Het voorgaande overziend valt op dat geen van de hiervoor beschreven scenario's een optimale oplossing voor de problemen rond de invoering van het wetsvoorstel ULB biedt. In ieder van de scenario's zullen de betrokkenen consequenties ondervinden.

Om toch tot een keuze te kunnen komen kunnen de scenario's vanuit twee perspectieven worden gezien:

- het perspectief van de burger. Concreet: wat merkt de burger van de invoering van ULB;
- het perspectief van de uitvoering. Concreet: wat betekent ieder van de scenario's voor de (beheersbaarheid van de uitvoering binnen de) Belastingdienst?

Scenario 1

Het eerste scenario (ULB invoeren per 1 januari 2012, geen correctie op inkomens) is vanuit het perspectief van de burger niet aantrekkelijk. Dit scenario zal er namelijk toe leiden dat iedere ontvanger van een toeslag die een vergoeding IAB ZVW ontvangt een te laag voorschot voor zijn toeslag(en) ontvangt. Om dit te corrigeren moet de burger zelf een correctie doorgeven op de schatting van het verzamelinkomen. Eerder is al opgemerkt dat het schatten van hun toetsingsinkomen (en andere grondslagen) door burgers onnauwkeurig plaatsvindt. In 2 van de 3 gevallen waarin een burger één of meer toeslagen ontvangt vindt na afloop van het jaar een nabetaling of terugvordering plaats.

Ook vanuit de uitvoering gezien is dit niet het meest gewenste scenario. De Belastingdienst krijgt namelijk te maken met een groot aantal informatieverzoeken en bezwaren. Hiervoor is het gewenst dat de Belastingdienst beschikt over hulpmiddelen waarmee de burger zijn toetsingsinkomen kan aanpassen (al dan niet met vooringevulde loongegevens). De Belastingdienst zou dit in zeer korte tijd moeten ontwikkelen. De zwaarte van deze opgave vindt zijn basis in de combinatie van de complexiteit van de onderliggende materie met de noodzaak een zeer gebruiksvriendelijke oplossing voor burgers te bieden.

Scenario 2

Het tweede scenario (ULB invoeren per 1 januari 2012, correctie op inkomens in januari of februari 2012) valt voor burgers ook niet heel positief uit. De voorschotten die de Belastingdienst in december 2011 (en mogelijk januari 2012) verstrekt zullen namelijk te laag zijn (want zijn gebaseerd op te hoge toetsingsinkomens). De betrokkenen zullen dit kunnen corrigeren, maar deze correcties zullen door de correctieactie van die in januari of februari plaatsvindt overschreven worden.

De Belastingdienst zal ook in dit scenario te maken krijgen met een groot aantal informatieverzoeken en bezwaren. Verder is de ontwikkeling van de correctiefaciliteit gewenst, waarmee de inkomensgegevens massaal gecorrigeerd worden (een jaar en drie maanden eerder dan gepland). Een dergelijke versnelling is in normale omstandigheden al min of meer onhaalbaar. In dit specifieke geval speelt nog een rol dat de benodigde deskundigheid in dezelfde periode betrokken is bij de invoering van het NTS. Ik acht de kans op succes van een dergelijke actie dan ook zeer klein.

Scenario 3

Dan het derde scenario (invoering van de wet ULB per 1 januari 2013). Vanuit het perspectief van de burger is positief dat het in dit scenario wel mogelijk is de toetsingsinkomens te corrigeren voordat het massaal automatisch continueren plaatsvindt. Daarmee voorkomt de Belastingdienst zo veel als mogelijk een te lage bevoorschotting voor diegenen die met de wet ULB te maken krijgen.

De Belastingdienst zal in dit scenario niet te maken krijgen met de voornoemde aantallen informatieverzoeken en bezwaren. De ontwikkeling van de correctiefaciliteit moet wel sneller plaatsvinden dan gepland was, maar het gaat hier om enkele maanden (in plaats van meer dan een jaar).

Het geheel overziend biedt het derde scenario de beste oplossing voor zowel burgers als Belastingdienst. Daarbij moeten twee zaken bedacht worden (die mogelijk invloed hebben op het imago van de Belastingdienst):

- zowel bij de jaarovergang 2012 als 2013 ervaart de burger wijzigingen in de toeslagen als gevolg van het kabinetsbeleid. Die leiden, los van de invoering van de wet ULB, zeker ook tot een toename aan informatieverzoeken en bezwaren;
- de Belastingdienst krijgt te maken met twee "zware" jaarovergangen. Die van 2011 op 2012 zal in het teken staan van de invoering van het NTS. Bij de jaarovergang van 2012 naar 2013 vindt invoering van de vermogenstoets plaats in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Hoewel belastend, lijkt dit scenario wel haalbaar.

Het scenario heeft daarnaast ook een aantal voorzienbare positieve neveneffecten:

- er is per 1 januari 2012 geen sprake meer van samenloop tussen implementatie NTS en invoering het wetsvoorstel ULB, welke zaken beide consequenties voor burgers hebben;
- het NTS, dat een jaar de tijd heeft gehad om eventuele kinderziektes op te lossen, biedt goede mogelijkheden om de burgers in staat te stellen hun basisgegevens (waaronder het toetsingsinkomen) te wijzigen. De burgers hebben aan deze nieuwe systematiek kunnen wennen;
- aanvullende, op een later moment benodigde functionaliteit (met name het massaal importeren van derdengegevens) is gerealiseerd;
- de harmonisatie van de basisgegevens is achter de rug;
- de Belastingdienst/Toeslagen en andere partijen in de keten van toeslagen hebben kunnen wennen aan de nieuwe systematiek en de nieuwe manier van werken die NTS met zich meebrengt.

Op grond van het voorgaande is mijn voorlopige advies het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2013 in te voeren en (versneld) de correctiefaciliteit te ontwikkelen die het mogelijk maakt de toetsingsinkomens, die de Belastingdienst/Toeslagen gebruikt bij het massaal automatisch continueren, te corrigeren.

11. Alternatief scenario (uitstel van invoering van het NTS)

Naast de drie voornoemde scenario's is ook nog een optie de implementatie van het NTS (voorzien voor het najaar van 2011) uit te stellen en invoering van het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2012 door te zetten met de huidige toeslagensystemen. Dat heeft de volgende consequenties:

- het UWV kan uit de Polisadministratie per BSN een correctie op het inkomen leveren, voorshands gaan de Belastingdienst en het UWV uit van levering van een definitief bestand op 15 oktober 2011;
- de wijzigingen in het toetsingsinkomen moeten worden doorgevoerd in de huidige 5 toeslagensystemen die op dit moment voor de uitvoering van toeslagen worden gebruikt, voorafgaand aan het automatisch continueren. Voor elk systeem moet het automatisch continueren op een andere manier worden gerealiseerd. Daarbij kan software die in het kader van de overgang naar NTS is/wordt ontwikkeld, deels worden hergebruikt;
- de releaseplanning voor de bestaande systemen zit vol. In de release voor het automatisch continueren zit ook de invoering van veranderingen in de wetgeving van de kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget en de reguliere jaaraanpassingen. Verzwaring kan er toe leiden dat de release te laat wordt opgeleverd. In dat geval kunnen bezuinigingen niet worden gerealiseerd en wordt het massaal automatisch continueren niet op tijd uitgevoerd (betalingen en beschikkingen te laat);
- regelingspecifieke correctie van het inkomen (huur- en zorgtoeslag wel corrigeren, maar kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget bijvoorbeeld niet) leidt tot inkomensverschillen die expliciet zichtbaar worden bij huishoudens die meerdere toeslagen genieten. Als alleen huur- en zorgtoeslag worden gecorrigeerd, raakt dit probleem 700.000 huishoudens (gegevens 2010). Dit verhoogt de complexiteit van de dienstverlening;
- in de productieplanning zit geen ruimte in het MAC-proces. Extra werkzaamheden drukken extra op het productieproces, en introduceren een extra risico: het bewezen indexeringsproces wordt vervangen door complexere variant met individuele correctie. Dit is een risico voor de continuïteit en/of de tijdigheid van het MAC-proces. De indexering (en daarmee ook de correctie) is integraal onderdeel van het MAC-proces: vooraf corrigeren is dus derhalve geen optie.

Het corrigeren van de inkomens voor het wetsvoorstel ULB tijdens het MAC-proces in de oude systemen is dus feitelijk niet realiseerbaar. Dat betekent dat burgers na invoering van de wet ULB zelf de schatting van hun toetsingsinkomen moeten aanpassen, in het slechtste geval moeten zij dat drie keer doen.

Het geheel overziend is dit een scenario dat grote risico's voor de jaarovergang en met name het massaal automatisch continueren met zich brengt. Verder leidt het tot uitstel van de invoering van NTS, wat extra kosten voor de Belastingdienst met zich meebrengt.

Het scenario is daarmee als alternatief niet aantrekkelijk.

12. Conclusie en advies

Hiervoor gaf ik als voorlopig advies het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2013 in te voeren, gecombineerd met massale automatische correctie van de toetsingsinkomens die de Belastingdienst/Toeslagen gebruikt bij het massaal automatisch continueren te corrigeren (dit laatste aan de hand van gegevens uit de Polisadministratie van het UWV).

De analyse van het scenario van de combinatie van uitstel van NTS en invoering van het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2012 geeft aan dit scenario niet wenselijk is.

Daarom is mijn definitieve advies het volgende:

- invoering van het wetsvoorstel ULB per 1 januari 2013;
- versnelling van de ontwikkeling van de correctiefaciliteit in NTS die het mogelijk maakt de toetsingsinkomens te corrigeren, en wel zodanig dat deze faciliteit beschikbaar is vóór het massaal automatisch continueren voor 2013;
- inrichten van een specifiek traject voor de besturing en begeleiding van de twee "zware" jaarovergangen 2011 – 2012 en 2012 - 2013, onder leiding van een speciaal daartoe aangewezen functionaris van de Belastingdienst. Deze functionaris voert regie op zowel de voorbereidingen voor de jaarovergang als op de daadwerkelijke uitvoering, inclusief de werking van de verschillende processen. De regierol richt zich niet alleen op de processen van de Belastingdienst maar ook op burgers, dienstverleners en andere betrokkenen.

Daarnaast is het ook mogelijk door (aanpassingen in) wetgeving een aantal zaken zo in te richten dat het gehele proces rond de invoering van het NTS en de invoering van de wet ULB soepeler verloopt. Daarbij moeten we denken aan:

- een tijdelijke en ruime verlenging van de behandeltijd voor verzoeken tot wijziging van persoonlijke gegevens en voor bezwaren. Op deze manier krijgt de Belastingdienst de nodige ruimte om een tijdelijke stijging van het aantal verzoeken en bezwaren gestructureerd af te handelen;
- tijdelijk de mogelijkheid verzoeken tot wijziging van persoonlijke gegevens alleen te accepteren als die de Belastingdienst via het burgerportaal bereiken.

13. Overige onderdelen van een mogelijke oplossing

Naast het corrigeren van de toetsingsinkomens die toeslagen gebruikt neemt de Belastingdienst een aantal aanvullende maatregelen. Dat zijn:

- een zo goed mogelijk op de doelgroep toegesneden communicatiecampagne in de richting van de ontvangers van toeslagen, waardoor zij op de hoogte zijn van de oplossing(en) die de Belastingdienst heeft gekozen.
- maximaal verhogen van de capaciteit van de Belastingtelefoon

14. Uit te zoeken punten

Naast de hiervoor beschreven voorgestelde oplossing(en), waarmee de problematiek op hoofdlijnen is opgelost, is er een aantal detailpunten dat nader onderzoek behoeft:

- Onderzoek op welke wijze de invoering van de correctiefaciliteit kan worden versneld;
- opstellen van een gedetailleerde analyse van de groepen die consequenties ondervinden van de implementatie van het wetsvoorstel ULB (waar mogelijk met duiding van de inkomensconsequenties), met name ten behoeve van de communicatie;
- OSWO (Overleg Software Ontwikkelaars) heeft de implementatie van het wetsvoorstel ULB afgestemd met de klankbordgroep softwareontwikkelaars. De leden van de klankbordgroep voorzagen geen grote problemen bij de implementatie van het wetsvoorstel in de salarisssoftware. De Belastingdienst zal daarnaast een congres voor alle (200) softwareontwikkelaars en servicebureaus organiseren om hen concreet te informeren over de wijzigingen die in het kader van het wetsvoorstel ULB zullen plaatsvinden;
- de sturing op het gebruik van de verschillende kanalen (post, portaal, mail, telefoon). Het is daarbij van cruciaal belang dat de Belastingdienst/Toeslagen vasthoudt aan de eerdere keuze contact met burgers primair via het portaal te laten plaatsvinden, vóór telefonisch contact aan de orde is;
- maatregelen nemen om stabiel functioneren van het burgerportaal van NTS te verzekeren bij onvoorzien grote drukte.
- onderzoeken of gebruik van "social media" (Facebook en Twitter) een rol kunnen spelen bij het actief communiceren naar burgers die toeslagen ontvangen.

15. Meer filosofische beschouwing

In het voorgaande is de aandacht met name gericht geweest op de samenloop tussen de bezuinigingen die het Kabinet in de toeslagen wil doorvoeren, de implementatie van het NTS en de invoering van het wetsvoorstel ULB. De problematiek die deze samenhang met zich meebrengt is verkend en een aantal oplossingen is aan de orde geweest. Het daarop gebaseerde advies is de invoering van het wetsvoorstel ULB uit te stellen.

Als we de problematiek vanuit een breder perspectief beschouwen ontstaat het volgende beeld:

- de Belastingdienst voert voornamelijk massale processen uit. Die processen zijn aan wettelijke termijnen gebonden en vergen, gezien hun massaliteit, een lange doorlooptijd;
- bij de uitvoering van die processen is de Belastingdienst afhankelijk van *actuele* gegevens uit andere bronnen. Het gaat daarbij om basisregistraties (als GBA en Handelsregister) maar ook om gegevens die burgers leveren (aangiftes inkomstenbelasting, schattingen van inkomens). De afgelopen jaren heeft dit ook steeds vaker een wettelijke basis, die de Belastingdienst dwingt (of zal dwingen) van die gegevens gebruik te maken (invoering basisregistraties);
- in de wettelijke basis onder deze processen gaat men er impliciet van uit dat die *actuele* gegevens altijd tijdig beschikbaar zijn en tevens juist zijn.

Het doel van deze inrichting van de processen is het bevorderen van de rechtvaardigheid. Immers, hoe actueler de gegevens over de situatie van de burger zijn, hoe preciezer de Belastingdienst bij de uitvoering van zijn processen op die situatie kan inspelen.

In het geval dat aan die laatste voorwaarde niet voldaan is, ondervindt de Belastingdienst snel problemen bij de uitvoering van zijn processen. Die problemen manifesteren zich dan in termen van fouten (zoals verkeerd geadresseerde correspondentie, foutieve voorlopige aanslagen, incorrecte voorschotten toeslagen, etc.). Daarmee raakt de doelstelling rechtvaardigheid buiten beeld (en ontstaat eerder een vorm van "schijnrechtvaardigheid").

Het eerder beschreven probleem rond toeslagen is hier een goed voorbeeld van. De hoogte van het voorschot toeslag is gebaseerd op een schatting van het verzamelinkomen over het jaar waarop de toeslag betrekking heeft. De Belastingdienst beschikt niet over dat gegeven, daarom moet de burger dat leveren. Die is daar niet goed toe in staat, waardoor de Belastingdienst niet over een goede basis beschikt voor de berekening van de voorschotbetalingen. Het gevolg is dat massaal nabetalingen en terugvorderingen plaats moeten vinden na afloop van een jaar. Dit is zeer frustrerend voor burgers en betekent een grote hoeveelheid werk voor de Belastingdienst.

Bij de implementatie van het wetsvoorstel ULB had dit type probleem zich op nog veel grotere schaal kunnen manifesteren, in die zin dat de burger zich veelal niet bewust zal zijn van de noodzaak een gewijzigde schatting van zijn toetsingsinkomen aan de Belastingdienst door te geven. Het gevolg daarvan zou een nog groter aantal nabetalingen zijn. Voor het dempen van de gevolgen van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip lijkt een oplossing voorhanden omdat correctiebedragen elders beschikbaar zijn. Daarmee is echter niet gezegd dat bij een volgende gelegenheid opnieuw een vergelijkbare oplossing mogelijk is. Het risico bestaat dan ook dat de vraagstukken waar we in dit concrete geval voor staan zich in de toekomst opnieuw manifesteren. Een vergelijkbare mogelijkheid bestond niet bij de samenloop van het automatisch continueren van toeslagen en de wijzigingen in de buitengewone uitgaven.

De Belastingdienst kon daar eenvoudigweg niet beschikken over gegevens die een eenzijdige correctie mogelijk zouden maken.

Het proces toeslagen is niet het enige proces binnen de Belastingdienst dat last heeft van deze problematiek. Dat leidt tot de vraag of een dergelijke inrichting van processen voor de langere termijn wenselijk is.

De brief die de staatssecretaris op 16 oktober 2009, naar aanleiding van het IBO-rapport aan de Kamer stuurde, gaat hier overigens ook op in:

“Vanuit beleidsperspectief kan het wenselijk zijn om een toeslag van een groot aantal grondslagen afhankelijk te maken. Hiermee wordt het immers mogelijk de toeslag op een meer verfijnde manier in te zetten, waardoor beter gestuurd kan worden op het specifieke beleidsdoel. Tegelijkertijd spreekt het voor zich dat een groter aantal grondslagen dat moet worden ingevuld de kans op het maken van fouten verhoogt, het verband tussen grondslagen en toeslag voor burgers minder inzichtelijk en voorspelbaar maakt, de uitvoeringslast doet toenemen (meer grondslagen om te controleren, meer vragen aan de Belastingdienst) en de kans op terugvorderingen na afloop van het jaar vergroot. Regelingen met veel grondslagen die bovendien veel uitzonderingen kennen, lenen zich niet goed voor een massaal proces. De uitvoering is toevertrouwd aan de Belastingdienst, o.a. omdat deze organisatie goed is toegerust voor het uitvoeren van massale processen. Wanneer aan de voorwaarden voor een massaal proces niet wordt voldaan betekent dit een risico voor de uitvoering.”.

In de systeemleer (en, in het verlengde daarvan, in de wereld van de informatie- en communicatietechnologie) ziet men dergelijke afhankelijkheden tussen processen (en onderliggende informatiesystemen) als zeer ongewenst. Dat heeft als reden dat een probleem of fout in één proces of systeem zich als een olievlek verspreidt naar andere systemen, met zowel inhoudelijke gevolgen als effecten op de doorlooptijden van verwerkingen. Daarom heeft men het ontwerpprincipe van de “loosely coupled systems” geïntroduceerd. Dit betekent dat systemen relatief onafhankelijk van andere systemen moeten kunnen functioneren.

Als we een dergelijk principe toepassen op de processen van de Belastingdienst dan leidt dit tot de volgende randvoorwaarden bij het ontwerp van processen en systemen:

- processen binnen de Belastingdienst maken alleen gebruik van gegevens uit andere processen binnen de Belastingdienst als die gegevens “stabiel” (dus gecontroleerd en getoetst) zijn;
- processen die gebruik (moeten) maken van basisregistraties (GBA en NHR) houden rekening met het feit dat deze gegevens niet correct hoeven zijn (dus “gaan niet blind uit van deze gegevens”);
- in geval blijkt dat gegevens uit een basisregistratie niet correct zijn vindt formeel terugmelding aan de registratiehouder plaats. Deze onderzoekt het gegeven en meldt de uitkomst daarvan aan de afnemers (dit is staand beleid binnen het stelsel van basisregistraties). De Belastingdienst gaat uit van het nieuwe gegeven.

Als we deze randvoorwaarden toepassen op het proces toeslagen is het helder dat de opgave van een schatting van het toetsingsinkomen voor het actuele jaar door burgers op gespannen voet staat met de eerste randvoorwaarde. De keuze voor een “stabiel” gegeven leidt onontkoombaar tot het in alle gevallen gebruiken van het laatst vastgestelde inkomen uit de basisregistratie Inkomen. Dit zal leiden tot verhoging van de kwaliteit van de voorschotbetalingen toeslagen en dientengevolge tot een vermindering van de (inspanningen rondom) nabetalen/terugvorderen.

et moge helder zijn dat het aanbrengen van wijzigingen in deze systematiek complex is en gevolgen voor burgers met zich mee kan brengen. Ik beveel desondanks aan de hier beschreven problematiek nader te onderzoeken (om zo waar mogelijk de risico's voor de massale processen die de Belastingdienst uitvoert te beperken).

Waar het gaat om de basisregistratie GBA ondervindt de Belastingdienst grote problemen omdat een aantal gegevens in het GBA niet actueel zijn dan wel niet correct zijn (bezien vanuit het perspectief van de uitvoering van de taken van de Belastingdienst. Ik beveel aan deze problematiek op te lossen door de volgende gerichte aanpak:

- de Belastingdienst selecteert een beperkt aantal gemeenten die met hun primaire processen gebruik maken van de GBA;
- met deze gemeenten maakt de Belastingdienst afspraken over het gezamenlijk onderzoeken van signalen dat gegevens uit de GBA niet correct zijn;
- de uitkomst van die onderzoeken leidt tot melding van de juiste gegevens aan zowel Belastingdienst en primaire processen van de gemeente. De na onderzoek bepaalde waarde van de gegevens is dan leidend bij de uitvoering.

Op basis van de ervaringen in deze samenwerkingsverbanden kan gezien worden of dit leidt tot de dringend gewenste kwaliteitsslag rond de GBA (zie in dit kader ook de brief die de burgemeester van Amsterdam aan de Minister van Binnenlandse Zaken schreef over de kwaliteitsproblemen binnen de GBA).