

Vergaderjaar 2007–2008

31 333

ICT-project huur- en zorgtoeslag

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 26 februari 2008

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «ICT-project huur- en zorgtoeslag» (Kamerstuk 31 333, nrs. 1–2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 25 februari 2008.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van de Wiel

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter en Vacature (algemeen).

Piv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerken (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA), Vacature (algemeen) en Mastwijk (CDA).

1

Zijn de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer een voldoende waarborg dat een uitvoerende overheidsdienst beter bestand is tegen politieke druk om te complexe regelgeving te snel en met te weinig mensen en middelen door te voeren?

Met andere woorden: kan een dergelijk falen hiermee in de toekomst voorkomen worden?

Door fasegewijs te plannen kan volgens ons beter weerstand worden geboden aan politieke druk. Aan het begin van een project is er nog veel onzeker. Daardoor zijn harde uitspraken over deadlines en begrotingen in dat stadium risicovol. Door ook tussentijds één of meer formele beslismomenten in te bouwen (en de informatie voor die beslissing door derden te laten toetsen op juistheid en volledigheid) en de Tweede Kamer hierover te informeren, kan worden vastgesteld of de (politieke) ambitie in evenwicht is met de beschikbare tijd, mensen en middelen. Ook in de testfase kan een dergelijk beslismoment ingebouwd worden.

2

Zijn er intern signalen doorgegeven dat de uitvoering van projecten niet haalbaar was?

De Belastingdienst heeft het project gedurende de gehele periode als haalbaar beschouwd, op basis van de gegevens die beschikbaar waren voor de vooronderzoeken. Derden hebben bevestigd dat het project haalbaar zou zijn binnen de begroting. Ook op basis van het latere detailonderzoek door de Belastingdienst zijn geen signalen afgegeven dat het project niet haalbaar zou zijn binnen de beschikbare tijd en middelen.

3

Is de Tweede Kamer voldoende geïnformeerd over de uitvoerbaarheid?

Wij hebben geen onderzoek gedaan of de Tweede Kamer voldoende is geïnformeerd over de uitvoerbaarheid van het ICT-project huur- en zorgtoeslag.

4

Zijn er momenten aan te wijzen waarop een no go beslissing nog te nemen was en waarmee veel overheidsfalen voorkomen had kunnen worden?

In theorie zou het go-no go-moment moeten liggen voordat de uitvoering in gevaar komt. Voor de huurtoeslag zou dit moment voor de ontmanteling van de organisatie van de huursubsidie moeten liggen. Voor de zorgtoeslag op een moment voordat de invoering van de stelselherziening van de zorg niet meer was terug te draaien.

5

Hoe is het denkbaar dat de hoeveelheid mutaties onderschat is?

Wij zijn van mening dat de Belastingdienst te veel geredeneerd heeft vanuit de processen waarmee de dienst bekend was: het innen van belastingen (zie ook blz. 34 van ons rapport). Bij deze processen vinden veel minder mutaties plaats en zelden met terugwerkende kracht. Een verhuizing leidt bijvoorbeeld niet tot een andere inkomstenbelasting, maar kan wel (met terugwerkende kracht) tot een andere huurtoeslag leiden.

6

Welke conclusie trekt de Algemene Rekenkamer over de rol die de Tweede Kamer moet spelen bij de snelle invoering van complexe nieuwe regelgeving?

De Tweede Kamer zou de haalbaarheid van de projecten kunnen beoordelen op drie formele momenten:

- vooraf, aan de hand van een haalbaarheidsonderzoek;
- tussentijds bij een formele go/no-go-beslissing;
- aan het eind, in de testfase.

De verantwoordelijke bewindspersoon zou de Tweede Kamer op die drie momenten moeten informeren, op basis van gegevens die getoetst zijn door derden.

7

Hoeveel mensen hebben moeilijkheden ondervonden met de toeslagen maar hebben geen klacht ingediend?

De Belastingdienst heeft dat aantal niet geadmistreerd.

8

Hoeveel van de 11 duizend klachten bleek niet gegrond?

Er zijn 1 376 brieven over de toeslagen bij de Nationale ombudsman binnengekomen. In 1 255 gevallen is de kwestie opgelost, na interventie van de Nationale ombudsman. Dit heeft geleid tot bijna 1 200 spoedbetalingen, voor de gevallen waar de klacht een overschrijding van de termijnen betrof. De overige klachten bleken of ongegrond of achterhaald. Van de klachten die niet bij de Nationale ombudsman zijn ingediend is de afloop niet bekend. Wel is bekend dat het in ongeveer 1 100 van de 11 000 gevallen ging om een klacht over het uitblijven van een antwoord op een eerdere klacht. Dit blijkt uit het Beheersverslag 2006 van de Belastingdienst.

9

Waarom kiest de Algemene Rekenkamer ervoor om te lage voorschotten aan te merken als onrechtmatig?

Bij de controle op de rechtmatigheid toetst de Algemene Rekenkamer of de in de jaarrekening opgenomen bedragen in overeenstemming met van toepassing zijnde wet- en regelgeving tot stand zijn gekomen. Omdat de te lage voorschotten niet in overeenstemming zijn met de gegevens die de toeslaggerechtigde in zijn aanvraag heeft opgenomen, zijn deze als onrechtmatig beoordeeld door de Algemene Rekenkamer. De burger heeft in die gevallen te weinig toeslag ontvangen.

10

Zijn de 27 geïnterviewde betrokkenen allen medewerkers van de Belastingdienst?

Van de 27 mensen die we hebben geïnterviewd waren er zes niet in dienst van de Belastingdienst, maar van externe dienstverleners en andere overheidsorganisaties.

11

Indien te lage voorschotten aangemerkt worden als onrechtmatig, worden dan ook niet verstrekte en niet (automatisch) aangevraagde voorschotten aangemerkt als onrechtmatig?

Als de Belastingdienst heeft besloten om voorschotten toe te kennen van nihil en deze blijken onjuist te zijn, worden deze meegewogen in het rechtmatigheidsoordeel. In de rechtmatigheidscontrole worden alleen betalingen en aangegane financiële verplichtingen in het betreffende begrotingsjaar onderzocht. Voorschotten die (nog) niet zijn aangevraagd voor het einde van het door ons gecontroleerde boekjaar, of waarover nog geen besluit is genomen, worden niet meegenomen in ons oordeel over dat boekjaar. Voorschotten waarover een besluit is genomen, wegen wij wel mee in ons rechtmatigheidsoordeel. Als het ministerie gegevens opneemt in het jaarverslag over het niet-gebruik van regelingen, wordt dat ook onderzocht door de Algemene Rekenkamer.

12

De problemen bij de huur- en zorgtoeslag waren niet opgelost in januari 2006, het eindpunt van dit onderzoek. Is de Algemene Rekenkamer bereid om expliciet de vaststelling van de definitieve toeslagen over 2006 te onderzoeken in het tweede deel van het onderzoek, dat in juni 2008 klaar moet zijn?

De juistheid van de vaststelling van de voorschotten (de definitieve vaststelling) maakt deel uit van het reguliere rechtmatigheidsonderzoek. Voor zover de Belastingdienst voorschotten definitief heeft vastgesteld, zullen wij die meenemen in ons onderzoek voor het Rapport bij het jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën (IXB), dat wij op woensdag 21 mei 2008 publiceren. De Algemene Rekenkamer rapporteert daarbij aan de Tweede Kamer over onrechtmatigheden op basis van de aangepaste en met u overeengekomen toleranties.

13

Is niet te voorzien geweest dat de ambities voor het toeslagenproject te hoog waren gegeven de beschikbare tijd, mensen en middelen?

Wij zijn in het onderzoek geen structurele signalen tegengekomen waaruit blijkt dat betrokkenen wisten wat de resultaten van het project zouden zijn zoals geschetst in het rapport. Aan de hand van een tussentijdse evaluatie (go/no-go-beslissing) had de staatssecretaris van Financiën volgens de Algemene Rekenkamer een betere inschatting kunnen maken van het evenwicht tussen ambities enerzijds en beschikbare tijd, mensen en middelen anderzijds.

14

Wat wordt er precies mee bedoeld dat het ICT-systeem van de belastingdienst niet stabiel functioneerde?

Een belangrijk probleem was dat het systeem niet goed in staat was om de grote hoeveelheid mutaties (verhuizing, overlijden, inkomenswijziging) met terugwerkende kracht te verwerken, vooral als mutaties tegelijk voorkwamen. Daarnaast bleek het in veel gevallen nodig om gebruik te maken van het terugvalscenario om tijdig te kunnen betalen. Het terugvalscenario werd gebruikt voor aanvragen die niet door het reguliere systeem verwerkt konden worden. Het terugvalscenario was beperkt van opzet en voorzag niet in het vastleggen van alle informatie die nodig is voor een volledig klantbeeld. De combinatie van het reguliere systeem en het terugvalscenario levert tot op heden veel problemen en extra kosten op.

15

Uit welke concrete opmerkingen uit de Tweede Kamer concludeert de Algemene Rekenkamer dat de politieke druk zo groot was, dat uitstel niet mogelijk was?

Onze conclusie over de aanwezigheid van politiek druk is mede gebaseerd op de bevinding dat de staatssecretaris van Financiën en de minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport geen formele go/no-go-beslissing hebben genomen. Deze conclusie baseren wij derhalve niet op opmerkingen uit de Tweede Kamer.

16

Hoe wordt de huidige politieke druk beoordeelt op het functioneren van de IT van de belastingdienst?

Dit is geen onderwerp van onderzoek geweest.

17

Waaruit concludeert de Algemene Rekenkamer dat de politieke druk zo groot was?

Zie het antwoord op vraag 15.

18

Is complexiteitsreductie van de ICT-systemen überhaupt mogelijk gegeven de complexiteit van de regelgeving?

De complexiteitsreductie van de ICT-systemen van de Belastingdienst richt zich op een technische vereenvoudiging, waarbij de wetgeving in eerste instantie als een gegeven wordt beschouwd. Dit is volgens ons mogelijk en zinvol. Een vereenvoudiging van wet- en regelgeving, met name de huurtoeslag, kan naar ons oordeel overigens ook bijdragen aan een vereenvoudiging van de ICT-systemen.

19

De kosten van het project zijn lopende het project verdubbeld. Op welk moment wist de Belastingdienst/toeslagen dat zij meer dan 35% meer-kosten zou maken?

Wij hebben niet onderzocht wanneer de Belastingdienst dit voor het eerst wist. De interne evaluatie waaruit dit blijkt dateert van juni 2007.

20

Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer de inschatting door het externe adviesbureau dat de begroting in 2004 aan de hoge kant was?

Wij hebben dit niet beoordeeld. Het externe adviesbureau heeft een vergelijking gemaakt tussen de ingeschatte technische complexiteit (het aantal functiepunten, een maatstaf voor de omvang en complexiteit van een geautomatiseerd systeem) en het aantal dagen maal tarief dat nodig is om het ICT-systeem te bouwen. Wij hebben geconstateerd dat het externe adviesbureau de technische complexiteit achteraf onderschat bleek te hebben.

21

Zullen naar verwachting de werkelijke kosten voor automatisering van het huur- en zorgtoeslagproject nog toenemen als ook cijfers van na 2006 in beschouwing worden genomen?

Ja, hierover zullen wij rapporteren in deel b van het onderzoek Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, dat naar verwachting in juni 2008 gepubliceerd zal worden.

22

Waarom is het jaar 2007 nog niet meegeteld en worden de extra kosten die Getronics in rekening brengt ook niet meegenomen?

De periode die wij hebben onderzocht loopt van het eerste haalbaarheids-onderzoek door de Belastingdienst in 2003 tot en met het uitbetalen van de eerste voorschotten in december 2005 en januari 2006. De Belastingdienst had ten tijde van ons onderzoek ook geen nadere informatie beschikbaar.

23

Wat zijn de totale kosten die tot nog toe zijn gemaakt voor het toeslagen-systeem?

Dat is ons niet bekend.

De kosten voor het ontwerp en de bouw van de automatisering van de huur- en zorgtoeslag werden begroot op € 38 miljoen. De werkelijke kosten voor de automatisering van het huur- en zorgtoeslagproject bedroegen tot en met 2006 € 78 miljoen. Dit betreft alle personele en materiële uitgaven die gemaakt zijn voor het ontwerpen en bouwen van het ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag.

De totale begrote kosten voor het gehele toeslagenprogramma, dus inclusief voorlichting, extra personeel, opleidingen en callcenters bedragen € 77 miljoen. De gerealiseerde kosten voor het gehele toeslagenprogramma bedragen € 153 miljoen tot en met 2006.

24

Is er bij het nieuwe systeem wel voldoende aan de voorwaarden van de Standish Group voldaan?

Voor het oude ICT-systeem zijn de aspecten betrokkenheid van de leiding, ervaren projectleiding, duidelijkheid doelstellingen, beperkte project-omvang, standaard software infrastructuur, formele projectbeheersingsmethode en betrouwbare schattingen van de Standish Group in het onderzoek betrokken. De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar het nieuwe systeem. Wij zullen wel op dit onderwerp terugkomen in het rechtmatigheidsonderzoek 2007 naar het jaarverslag van het ministerie van Financiën.

25

Het rapport meldt dat er voor de zorgtoeslag nooit een herbezinningsmoment plaatsgevonden heeft. Wat had zo'n herbezinningsmoment moeten inhouden? Waar werd het tijdsgebrek dat hier de oorzaak van was door veroorzaakt?

Het tijdsgebrek werd onder andere veroorzaakt door het feit dat de invoering van de zorgtoeslag parallel moest lopen aan de invoering van het nieuwe zorgstelsel. Op het herbezinningsmoment had het vooronderzoek geactualiseerd moeten worden op basis van de dan bekende gegevens. Op basis van het detailontwerp had dan beoordeeld kunnen worden wat de risico's waren, de benodigde minimale doorlooptijd, mensen en middelen.

26

Was het verloop van vier verschillende projectleiders binnen twee jaar niet een voorbode voor latere problemen?

Wij zien dit als een teken van de complexiteit van het project zelf en van de omstandigheden waaronder het is uitgevoerd: het ICT-project

toeslagen is tegelijk met twee andere grote strategische projecten uitgevoerd. Dit zorgde mede voor de schaarste aan bekwaam personeel.

27

Hoe kan de complexiteit van een project leiden tot een groot verloop van projectleiders?

Ingewikkelde projecten als toeslagen vragen om specifieke vaardigheden die niet ruim voorhanden zijn. Het gaat daarbij niet alleen om technische vaardigheden, maar ook om vaardigheden die nodig zijn voor de algehele projectbeheersing. De complexiteit van het project stelt relatief hoge eisen aan de projectleiders.

28

Kan de Algemene Rekenkamer een ruwe schatting maken van het aantal functiepunten wanneer er wel een tweede telling had plaatsgevonden?

Wij hebben tijdens het onderzoek heel verschillende aantallen vernomen. De getallen liepen zeer uiteen. Wij zijn van mening dat het aantal functiepunten te laag is ingeschat. Omdat de Belastingdienst geen tweede meting heeft gedaan na afloop van het ICT-project kunnen wij geen onderbouwde uitspraken doen over het werkelijke aantal functiepunten.

29

Kan er nog meer informatie worden gegeven over het terugvalscenario?

Een extern bureau heeft in november 2004 de opdracht gekregen om te beoordelen welke noodscenario's nodig zijn in het geval het reguliere systeem niet in staat zou zijn de aanvragen te verwerken. Er werden zeven risico's benoemd:

- 1) «Aanvraagformulier eenvoudig»: de productie van een volledig ingevuld persoonlijk aanvraagformulier blijkt niet mogelijk te zijn.
- 2) «Gestructureerde flexibele vraagbrief»: het is niet mogelijk om grote aantallen vragenbrieven te versturen in het geval van onleesbare of ontbrekende informatie op het aanvraagformulier.
- 3) «Scannen en aanleveren»: er doen zich problemen voor met het scannen en aanleveren van gegevens door centrale administratie van de Belastingdienst naar de dienst Toeslagen.
- 4) «Betalen in december»: de dienst Toeslagen is niet in staat in december de huur- en zorgtoeslagen uit te betalen.
- 5) «Beperkte behandelcapaciteit»: er is te weinig capaciteit of piekbelasting binnen de kantoorprocessen voor de behandeling van bijvoorbeeld de niet verwerkbaar aanvraagformulieren.
- 6) «Belastingtelefoon, balies en huurinformatiepunten»: er is onvoldoende capaciteit en ondersteuning bij de belastingtelefoon, de balies en de HIP's om alle vragen te behandelen.
- 7) «Performance van het mainframe»: de capaciteit van het mainframe is onvoldoende om de grote hoeveelheid aanvragen en berekeningen aan te kunnen.

Voor elk van deze risico's is een zogenoemd terugvalscenario ontwikkeld. Twee daarvan zijn niet nodig gebleken: de beperkte behandelcapaciteit (5) en performance van het mainframe (7). Deze zijn binnen het reguliere project opgelost.

Het terugvalscenario onvoldoende capaciteit bij de Belastingtelefoon (6) was niet meer actueel, omdat het terugvalscenario voor de extra capaciteit al eerder grotendeels was toegepast. Voor het aanvraagformulier (1) was het niet meer nodig om het terugvalscenario uit te voeren, omdat de productie van het aanvraagformulier toch mogelijk bleek.

Het nieuw te ontwikkelen systeem voor het verzenden en verwerken van de eerste aanvraag/mutatief formulieren (3) was niet op tijd gereed, daarvoor in de plaats is programmatuur ontwikkeld waardoor gebruikgemaakt kon worden van de oude systemen. Ook dat terugvalscenario is dus niet gebruikt.

In het geval de gestructureerde flexibele vraagbrief (2) niet op tijd gereed zou zijn, zou het terugvalscenario bestaan uit het gebruikmaken van de reeds bestaande vragenbrief voor de kinderopvangtoeslag. Mocht de gestructureerde flexibele vraagbrief niet (automatisch) verwerkt kunnen worden, dan zou dat worden opgelost via het terugvalscenario betalen in december (4). Er zijn ongeveer 300 000 vraagbrieven verstuurd. De opnieuw ingevulde aanvragen die naar aanleiding van de vraagbrieven zijn ontvangen zijn geautomatiseerd verwerkt.

Een aantal vragenbrieven bevatte fouten, er werd gevraagd om voorletters, terwijl dit niet nodig was voor de verwerking of er werd om een gegeven gevraagd dat wel was opgegeven door de aanvrager maar dat niet in het hoofdsysteem terecht was gekomen. Gegeven deze onzorgvuldigheden en omwille van de tijd is ervoor gekozen om deze vragenbrieven niet meer te versturen, maar binnen de Belastingdienst te behandelen door gebruik te maken van informatie die de Belastingdienst al wel had. In die gevallen had het terugvalscenario dus geen oplossing geboden. Betalen in december (4) is het enige terugvalscenario dat wel is uitgevoerd.

Uit gesprekken die wij tijdens ons onderzoek hebben gevoerd is gebleken dat de terugvalscenario's zeker nut hebben gehad. Door de terugvalscenario's is het de Belastingdienst gelukt om 940 000 aanvragers in december een geschat voorschot te betalen.