

Vergaderjaar 2016–2017

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 36

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2016

Hierbij stuur ik u het rapport Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door Belastingdienst¹. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor dat periodiek de beleidsartikelen uit de Rijksbegroting moeten worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. De onderhavige beleidsdoorlichting betreft een partiële doorlichting van artikel 1 van de Belastingdienst. Vorig jaar is door middel van een beleidsdoorlichting de dienstverlening door de Belastingdienst geëvalueerd.² In 2017 worden de andere onderdelen van artikel 1 (massale processen, toezicht en opsporing) doorgelicht.

De onderhavige beleidsdoorlichting betreft de (doeltreffendheid en doelmatigheid van de) handhaving van de regelgeving met betrekking tot toeslagen door de Belastingdienst/Toeslagen in de periode 2012–2015. Daarmee richt deze beleidsdoorlichting zich uitsluitend op de evaluatie van het uitvoeringsbeleid en niet op het beleid dat ten grondslag ligt aan de verschillende toeslagen zelf en waar de beleidsdepartementen voor verantwoordelijk zijn: het Ministerie voor Wonen en Rijksdienst (huurtoeslag), het Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (zorgtoeslag) en het Ministerie van Sociale Zaken (kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag).

De Rijksbegroting noemt als algemene beleidsdoelstelling voor de Belastingdienst – en daarmee ook voor Belastingdienst/Toeslagen – dat burgers en bedrijven (bereidwillig) hun wettelijke verplichtingen nakomen (*compliance*). Toegespitst op toeslagen zijn de doelstellingen:

1. klantgerichte dienstverlening, waarbij het streven is om de toekenningszekerheid voor klanten te vergroten. Dat wil zeggen dat er een minimaal verschil is tussen uitbetaalde voorschotten en definitief toegekende bedragen en dat er snel duidelijkheid is over het definitief te ontvangen bedrag.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 18 december 2015, Kamerstuk 31 935, nr. 26

2. rechtmatigheid, dat wil zeggen dat toeslagen worden verstrekt conform wet- en regelgeving. Bij rechtmatigheid hoort ook het onderkennen en bestrijden van fraude.

In deze brief vat ik de belangrijkste conclusies uit het onderzoek naar de uitvoering van de toeslagregelingen door de Belastingdienst samen. Vervolgens reageer ik op de aanbevelingen die in het rapport staan, inclusief een reactie op de daarin geschetste mogelijke besparingsopties.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor dat een onafhankelijke deskundige betrokken is bij de opzet en uitvoering van het onderzoek om de kwaliteit te toetsen en een onafhankelijk oordeel te geven. Deze toetsing is uitgevoerd door prof. Dr. B. van der Klaauw, hoogleraar Economie, Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn oordeel is bijgevoegd³.

Conclusies rapport

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

- *Oordeel functioneren instrumenten*

Om de doelen van toekenningszekerheid en rechtmatigheid te realiseren heeft Belastingdienst/Toeslagen diverse instrumenten tot zijn beschikking: *dienstverlening en communicatie, toezicht en fraudebestrijding en terugvordering*. Uit de Fiscale Monitor blijkt dat het oordeel van toeslaggerechtigden en toeslagenintermediairs over de *dienstverlening en communicatie* over het algemeen genomen positief is. Op het gebied van toezicht resulteert het risicoclassificatiemodel in de meeste gevallen in een hoge «hitrate», het percentage waarbij controle leidt tot correctie (circa 70%). Verder laten de resultaten van de fraudemaatregelen een positief beeld zien (voorkomen van onterechte uitbetalingen). Met betrekking tot *terugvordering* is er over de jaren heen sprake van een stabiel beeld.

- *Oordeel over indicatoren*

Ten aanzien van de doelen toekenningszekerheid en rechtmatigheid zijn indicatoren benoemd en cijfers voorhanden. De indicatoren zijn echter volgens de onderzoekers niet alle even informatief over de beoogde doelen en een gemis is dat het niet lukt om één van de indicatoren voor toekenningszekerheid te meten, namelijk voor de mate waarin het lukt om wijzigingen, bijstellingen of correcties lopende het toeslagjaar te verwerken zodat het definitief toegekende bedrag zo min mogelijk verschilt van het toegekende (en uitbetaalde) voorschot.

Verder wordt in het rapport geconstateerd dat er geen op toeslagen toegespitste indicatoren voor compliance bestaan. Dit maakt een toetsing van het effect van de handhavingsinspanningen op de algemene doelstelling van de Belastingdienst, t.w. het bereiken van compliance, niet mogelijk.

Om meer inzicht te creëren in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen is volgens de onderzoekers ook meer nodig dan aanpassing of uitbreiding van de indicatoren. Zo is het belangrijk om verdiepend onderzoek uit te voeren als er slecht gescoord wordt op bepaalde indicatoren.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

• *Oordeel over doeltreffendheid*

Het is met het beschikbare cijfermateriaal niet mogelijk om de inspanningen te relateren aan de mate waarin doelen worden gerealiseerd. De cijfers geven een globale indruk van het functioneren van dienstverlening en communicatie, toezicht en fraudebestrijding en terugvordering. Veranderingen in toekenningszekerheid, rechtmatigheid en compliance zijn niet met zekerheid toe te schrijven aan de inspanningen, of aan specifieke instrumenten, van de Belastingdienst (de causaliteitsvraag). Over de effectiviteit van de handhaving kunnen daardoor geen harde uitspraken worden gedaan. Wel is het volgens de onderzoekers aannemelijk dat voor de operationele doelen toekenningszekerheid en rechtmatigheid de geconstateerde verbeteringen het resultaat zijn van het beleid en de inspanningen van de dienst (plausibiliteit).

• *Oordeel over doelmatigheid*

Doordat de doeltreffendheid niet onomstotelijk is vast te stellen, zijn ook geen gefundeerde uitspraken mogelijk over de doelmatigheid van het beleid. Als niet helder is of de inspanningen in bepaalde mate bijdragen aan de realisatie van de doelen, is volgens de onderzoekers niet te bepalen of dat ook met minder of andere inspanningen (oftewel efficiënter) zou zijn te realiseren.

• *Oordeel over het beleid*

Wel constateren de onderzoekers dat de focus van beleid, gericht op het voorkomen of vroegtijdig signaleren en herstellen van fouten in aanvragen en wijzigingen in plaats van achteraf, is geïmplementeerd. Deze focus is zichtbaar in zowel de dienstverlening als in het toezicht.

Aanbevelingen onderzoekers

In het verlengde van deze conclusies doen de onderzoekers een aantal aanbevelingen:

- In algemene zin verdient het aanbeveling om de indicatoren nog eens goed te bezien, zowel wat betreft de doelen van het beleid als de instrumenten, en hoe ze (kunnen) worden gemeten. Het verdient in ieder geval aanbeveling om indicatoren te ontwikkelen en te meten die inzichtelijk maken in hoeverre het lukt om gedurende het toeslagjaar wijzigingen en correcties door te voeren. Ook voor instrumenten van *dienstverlening en communicatie, toezicht en fraudebestrijding en terugvordering* zouden aanvullende indicatoren ontwikkeld moeten worden. Afhankelijk van het soort indicator kan het behulpzaam zijn (bijvoorbeeld ten behoeve van de sturing) daarbij streefwaarden te benoemen.
- Om meer inzicht te creëren in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen is echter meer nodig dan aanpassing of uitbreiding van de indicatoren. Ook de momenten waarop wordt gemeten en de onderzoeksopzet zijn cruciaal. Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid is een vergelijking nodig met een situatie waarin het beleid niet was (of is) ingevoerd. Dat kan bijvoorbeeld een voor- of nulmeting zijn, maar ook een zogenaamde controlegroep die niet met het beleid is geconfronteerd, of beide. Aanbevolen wordt om een doorlopend evaluatieprogramma op te zetten waarin periodiek wordt gemeten en op tijd nieuwe indicatoren worden ontwikkeld bij gewijzigd beleid.
- Het toezicht op aanvragen en wijzigen wordt voor een belangrijk deel massaal en geautomatiseerd gedaan. Het toezicht bestaat daarnaast uit activiteiten gericht op specifieke risico's of risicosignalen. Door het

ontbreken van een (representatief) beeld van wat er onjuist wordt aangevraagd en gewijzigd, is echter niet te bepalen in hoeverre dit met de toezichtactiviteiten wordt hersteld. Door aselechte integrale steekproeven uit te voeren zou zo een beeld wel kunnen worden bepaald. Aanbevolen wordt deze steekproeven periodiek uit te voeren.

Beleidsreactie

Algemeen

De doorlichting geeft naar mijn mening een evenwichtig beeld van zowel de vorderingen die Belastingdienst/Toeslagen heeft gemaakt in de afgelopen periode, als van de verbeteringen die nog in de bedrijfsvoering moeten worden aangebracht. Wat betreft kennis van de belastingplichtige, samenhang tussen hoofddoelstellingen en prestaties en efficiënte inzet van mensen en middelen, zijn nog slagen te maken. Ik sta dan ook positief tegenover de aanbevelingen.

Voor de Belastingdienst geldt de noodzaak tot modernisering van de interactie met burgers en bedrijven en van het toezicht, waarvoor maatregelen zijn beschreven in de Investeringsagenda.⁴ Ook voor toeslagen wordt nagegaan hoe de processen effectiever en efficiënter kunnen worden ingericht. De activiteiten die op dit moment al worden ontplooid sluiten hierbij aan.

• Interactie

Belastingdienst/Toeslagen streeft er naar het de burger zo gemakkelijk mogelijk te maken om het goed te doen. Om dit te realiseren wordt geëxperimenteerd met nieuwe manieren en momenten van interactie («de natuurlijke dialoog») en wordt samenwerking met partners in de maatschappij en branches juist geïntensiveerd met als doel het creëren van een goed vangnet voor minder zelfredzame burgers.

• Toezicht

Wat betreft toezicht is de situatie nu dat alle aanvragen en mutaties een vorm van toezicht krijgen in alle fasen van het proces, hetzij geautomatiseerd, hetzij handmatig, waar mogelijk zelfs voorafgaand aan de verlening van het voorschot en de uitbetaling. Met het gebruik van data & analytics zijn nog gerichtere interventies mogelijk. De aanbeveling om daarnaast aselechte steekproeven uit te voeren, wordt onderschreven. De steekproeven moeten resulteren in nieuwe risicosignalen en de uitkomsten worden gebruikt om gemaakte keuzen in de handhaving te toetsen.

• Effectmeting

Ook de aanbeveling om meer inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van de handhaving wordt onderschreven. Waar mogelijk zal bij nieuwe initiatieven worden gewerkt met een nulmeting of een controlegroep. Deze effectmetingen worden uitgevoerd bij specifieke interventies op het gebied van dienstverlening en/of toezicht en er wordt zowel naar het korte als het lange termijn effect gekeken. Belastingdienst/Toeslagen bouwt daarnaast verder aan een set aan indicatoren om de effectiviteit van het handhavingsbeleid beter te kunnen meten. Hierbij wordt aangetekend dat dit een continu proces is en mede onder invloed staat van wijzigingen in beleid en regelgeving en maatschappelijke discussies. Daarnaast blijkt dat het meten van sommige, op zich gewenste indicatoren erg lastig is.

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 236

Beleidsopties

De Regeling Evaluatieonderzoek bepaalt dat bekeken moet worden of er maatregelen mogelijk zijn ter verdere verhoging van doeltreffendheid en doelmatigheid (RPE vraag f). In het rapport worden bij wijze van beleids-synthese de belangrijkste voorstellen om de toeslagenregelingen op een andere leest te schoeien, variërend van harmonisatie van inkomensbe-grippen en vermogenstoetsen tot andere vormen van financiering of uitvoering gememoreerd en beoordeeld vanuit het oogpunt van mogelijke besparing op uitvoeringskosten. Beleidsaanpassingen gaan verder dan alleen het belang van de uitvoering en vallen daarmee buiten de reikwijdte van deze doorlichting. In het rapport wordt (terecht) opgemerkt dat besparingen op de uitvoering tegelijkertijd ook gevolgen hebben voor beleidsdoelen en programmakosten en dat dit de afweging op puur besparing op de uitvoering ingewikkeld maakt.

Het rapport voegt in paragraaf 6.3.4 een aantal voorstellen toe gericht op vereenvoudiging van de uitvoering. De optie g. (*combineren aanvraag toeslag en doen van aangifte IB*) wordt door de onderzoekers zelf negatief beoordeeld. Ik onderschrijf de argumentatie.

Ook de opties i. (*facultatief 90% uitbetaling voorschot*) en j. (*toeslag jaarlijks achteraf betalen*) wijs ik af. Dit sluit niet aan bij de oorspronkelijke doelstelling van toeslagen, namelijk om een tegemoetkoming te geven in de kosten die de burger op dit moment heeft. Belastingdienst/Toeslagen heeft de processen ingericht op snelle massale verwerking, zodat burgers snel toekenningszekerheid hebben en ook snel de toeslag ontvangen. Ook de handhavingsprocessen zijn gericht op grote groepen burgers die op een eenduidige manier worden benaderd en behandeld. Afwijking hiervan, bij voorbeeld door het bieden van de mogelijkheid voor individuele betaalafspraken, zoals het deels laten uitbetalen van een voorschot of het kunnen kiezen voor totale betaling van het recht in $t+1$, staat op gespannen voet met de huidige doelstellingen van het toeslagenstelsel.

De andere twee beleidsopties h. (*Belastingdienst machtigen wijzigingen door te laten voeren*) en k. (*betaling toeslag maandelijks achteraf*) bieden meer perspectief. Belastingdienst/Toeslagen zal voor beide opties een business case maken.

20% besparingsvariant

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft bovendien voor dat alle beleidsdoorlichtingen een zogenoemde 20%-besparingsvariant bevatten (RPE vraag g). In het rapport worden de volgende opties besproken:

- Beperken openingstijden BelastingTelefoon
- Schrappen voorlichtingsbijeenkomsten intermediairs
- Schrappen publiekscampagnes
- Schrappen toezichtsacties Belastingdienst/Toeslagen
- Afschaffen BelastingTelefoon voor toeslagen

Het rapport bespreekt de voors en tegens. Bij kortere openingstijden BelastingTelefoon is de verwachting dat het gros van telefonie hierdoor niet zal afnemen, maar zich zal verplaatsen naar de nieuwe openings-tijden, met lange wachttijden aan de telefoon en herhaalverkeer als waarschijnlijk gevolg. Het percentage bereikbaarheid zal dalen. Het schrappen van voorlichting aan intermediairs staat op gespannen voet met de actieve samenwerking die de Belastingdienst/Toeslagen nastreeft met intermediairs.

Voor publiekscampagnes geldt dat hiermee een groot publiek wordt bereikt en juist gebruikt kan worden om letterlijk een «link» te leggen met de digitale informatie aan burger en bedrijf.

Het schrappen van specifieke toezichtsacties levert risico's op voor de rechtmatigheid en een gemis in de correctieopbrengsten.

De voorstellen zijn naar mijn mening contrair aan de inspanningen van de dienst. Hiervoor is gemeld dat Belastingdienst/Toeslagen onder meer met het experiment van «de natuurlijke dialoog» er naar streeft het de burger zo gemakkelijk mogelijk te maken om het goed te doen. Het is in dat kader niet wenselijk dienstverleningskanalen af te bouwen of inspanningen daarop te verminderen, voordat alternatieven hun waarde hebben bewezen. Het beperken of afschaffen van de beschikbaarheid van de BelastingTelefoon zal zeker op de korte termijn leiden tot een verhoging van de druk op andere kanalen en op maatschappelijke netwerken en intermediairs. Ook zal dit naar verwachting leiden tot een toename van fouten, waardoor de uitvoeringskosten zullen toenemen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes