

Vergaderjaar 2010–2011

31 066

Belastingdienst

Nr. 103

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2011

Hierbij bied ik uw Kamer de volgende stukken gemakshalve gezamenlijk aan:

1. de halfjaarsrapportage Belastingdienst¹
2. de evaluatie van de IV-keten Belastingdienst¹
3. de notitie dwangsomregeling van de Awb en toeslagen.¹

Ik licht de onderwerpen halfjaarsrapportage en evaluatie IV-keten kort toe. Verder maak ik van de gelegenheid gebruik mijn visie te geven op de samenloop van de dwangsomregeling van de Awb en de toeslagen.

1. Halfjaarsrapportage Belastingdienst

Sinds 2008 ontvangt de Tweede Kamer halfjaarlijks een rapportage over de voortgang van de activiteiten van de Belastingdienst. Voor u ligt de 8^e rapportage.

De rapportage kent vier hoofdstukken.

In hoofdstuk 1 worden de belangrijkste kengetallen van dienstverlening weergegeven. Bijzondere aandacht is er voor de plannen om meer bellers naar de BelastingTelefoon in één keer van dienst te zijn door telefoontjes door te verbinden naar gespecialiseerde belastingdienstmedewerkers.

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste kengetallen van toezicht weergegeven. Onderwerpen die in dit hoofdstuk nader worden belicht zijn: de opzet het onderzoek naar de effecten van horizontaal toezicht MGO/ZGO en de stand van zaken van de aanpak systeemfraude en intracommunautaire btw-fraude.

In hoofdstuk 3 (massale klantprocessen en ICT) wordt teruggekeken op de aangiftecampagne IB 2010. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de stand van zaken van de EU-btw teruggaaf en van het nieuwe toeslagenstelsel.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 een aantal toezeggingen behandeld die bij verschillende gelegenheden aan de Tweede Kamer zijn gedaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Evaluatie IV-keten Belastingdienst

In de eerste helft van 2009 heeft het MT Belastingdienst het organisatiebureau McKinsey de opdracht gegeven de IV-keten door te lichten. De onderzoeksvraag was: «Kan de Belastingdienst de continuïteit en de kwaliteit van het huidige productieproces garanderen en tegelijkertijd de gewenste veranderingen realiseren? En kan dat op een manier die tegelijk efficiënt en effectief is?»

In het memo «Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten Belastingdienst» van 13 mei 2009 zijn de onderzoeksbevindingen en -aanbevelingen door McKinsey vastgelegd. Op basis van de aanbevelingen is het transformatieprogramma voor de IV-keten gestart. De toenmalige staatssecretaris heeft destijds aan de Kamer aangegeven McKinsey te vragen twee jaar later opnieuw de balans op te maken. Conform dit voornemen is eind april – begin mei 2011 door McKinsey de gevraagde evaluatie uitgevoerd. Het rapport met de bevindingen van McKinsey en de bijbehorende brief van de DG Belastingdienst aan mij treft u hierbij aan.

Met de DG ben ik verheugd over de voortgang die in de evaluatie wordt geconstateerd. Ik onderschrijf ook zijn conclusie dat de IV-keten er nu veel beter voor staat dan twee jaar geleden, de resultaten zijn verbeterd en de kosten zijn sterk gedaald. Daarmee zitten we op koers. Er is sprake van een meerjarig verbetertraject dat ook de komende jaren door zal moeten gaan. De zorg voor de continuïteit in de informatievoorziening aan burgers en bedrijven staat daarbij nog steeds voorop.

3. De dwangsomregeling van de Awb en toeslagen

Bij de behandeling van het Belastingplan 2011 op 18 november 2010 heb ik naar aanleiding van het amendement van het lid Groot c.s. aangegeven vóór het zomerreces van dit jaar met uw Kamer van gedachten te willen wisselen over de toepassing van de dwangsomregeling van de Awb bij toeslagen. Ter voorbereiding op dit debat beschrijf ik hieronder mijn visie daarop. Het gaat hier om een principiële discussie. Daarenboven geldt dat het hier gaat om een potentieel financieel risico aan te betalen dwangsommen, dat kan oplopen tot ruim € 2 miljard bij het definitief toekennen van toeslagen.

Ter inleiding

De dwangsomregeling van de Awb is 1 oktober 2009 in werking getreden. In de dwangsomregeling van de Awb is bepaald dat een burger het recht heeft op een dwangsom als een bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijnen een beslissing neemt. Als het bestuursorgaan de wettelijke beslistermijnen niet haalt, dan kan de burger het bestuursorgaan in gebreke stellen. Na verloop van 14 dagen verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom van gemiddeld € 30 per dag voor maximaal 42 dagen.¹ De maximale dwangsom bedraagt € 1260.

De dwangsomregeling van de Awb ziet op alle «beschikkingen op aanvraag». Daardoor is de dwangsomregeling van de Awb bij toeslagen van toepassing op de tijdige verwerking van eerste aanvragen, wijzigingen, bezwaren, het massaal automatisch continueren en de definitieve toekenning na afloop van het jaar.

¹ De dwangsom bedraagt de eerste 14 dagen 20 euro per dag, de daarop volgende 14 dagen 30 euro per dag. De laatste 14 dagen bedraagt de dwangsom 40 euro per dag (artikel 4:17, tweede lid, Awb).

Bij de invoering van de dwangsomregeling van de Awb zijn toeslagbeschikkingen tijdelijk buiten de werking van deze wet gebracht. De motivering voor deze overgangsregeling was gelegen in het feit dat eerst een beoordeling («schouw») gemaakt moest worden of de

Belastingdienst/Toeslagen wel binnen de wettelijke termijnen de diverse beschikkingen kon slaan. Aangezien de Belastingdienst bezig was met het implementeren van het NTS, kon deze schouw in 2009 niet voor de inwerkingtreding van de dwangsomregeling van de Awb worden uitgevoerd.

Vanaf 1 januari 2011 zou de overgangsregeling vervallen en zou de dwangsomregeling van de Awb ook van toepassing zijn op alle toeslagbeschikkingen.

In 2010 werd duidelijk dat het NTS niet voor 1 januari 2011 geïmplementeerd zou gaan worden. Ook werd duidelijk dat er een groot financieel risico is als de dwangsomregeling van de Awb van toepassing zou worden zolang nog met de huidige systemen moet worden gewerkt. Het financieel risico kan een omvang krijgen van ca. € 80 miljoen bij eerste aanvragen en wijzigingen en € 3,8 miljard bij het definitief toekennen. Daarom is in OFM 2011 bepaald dat de overgangsregeling voor toeslagen met één jaar verlengd wordt.¹ Dit betekent dat vanaf toeslagjaar 2012 de dwangsomregeling van de Awb van toepassing wordt op toeslagbeschikkingen. Oorspronkelijk werd voorgesteld om de overgangsregeling met drie jaar te verlengen. Dit is bij amendement van het lid Groot c.s. teruggebracht tot één jaar.

Discussie

In de discussie rond het amendement had ik al aangegeven het logisch te vinden dat de dwangsomregeling van de Awb van toepassing wordt op het tijdig afhandelen van eerste aanvragen en wijzigingen. Het gaat in deze situaties immers om situaties waarbij de burger wacht op de uitbetaling van een toeslag, benodigd als tegemoetkoming voor de kosten die hij maakt. Ook bij bezwaarschriften in de voorschotfase is het logisch dat de dwangsomregeling van de Awb van toepassing wordt. Ik heb toen ook aangegeven van mening te zijn dat de dwangsomregeling van de Awb niet zou moeten gelden bij het definitief toekennen. In deze situatie heeft de burger immers de tegemoetkoming voor de door hem gemaakte kosten lopende het jaar al in de vorm van een voorschot op de toeslag ontvangen. Het betreft hier een afrekening na afloop van het toeslagjaar.

De Belastingdienst heeft de afgelopen maanden een «pre-schouw» gemaakt die de mogelijke gevolgen in kaart brengt van het van toepassing zijn van de dwangsomregeling van de Awb op toeslagen. De uitkomsten van deze schouw hebben mij in mijn mening bevestigd. In de bijlage treft u deze analyse aan.

Samenloop implementatie van het NTS en de dwangsomregeling

Uit de analyse blijkt het volgende ten aanzien van toeslagjaar 2012. Doordat het van toepassing worden van de dwangsomregeling van de Awb gelijktijdig gaat lopen met de implementatie van het NTS, zijn er bijgevolg aanzienlijke risico's ten aanzien van het massaal automatisch continueren en het afhandelen van de verwachte bezwaarschriften. Daarom ben ik voornemens om in het Belastingplan 2012 voor te stellen dat de dwangsomregeling van de Awb niet met ingang van toeslagjaar 2012, maar met ingang van toeslagjaar 2013 van toepassing wordt op beschikkingen met betrekking tot toeslagen. Het gaat dan om eerste aanvragen, wijzigingen en bezwaren ten aanzien van toeslagjaar 2013 en verder.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/11, 32 505 nr. 2.

Dit brengt mij vervolgens bij de principiële discussie rond het van toepassing verklaren van de dwangsomregeling van de Awb op het proces van definitief toekennen.

De procedureregels die de Belastingdienst/Toeslagen op grond van de Awir in acht moet nemen bij de uitvoering van het toeslagenproces, bevatten maar liefst vijf aangrijpingsmomenten waarop de dwangsomregeling van toepassing is.

Zoals ik hiervoor al heb aangegeven gaat het om de snelheid van verwerking van eerste aanvragen, doorgegeven wijzigingen, ingediende bezwaren, het automatisch continueren van eerder verleende voorschotten en het definitief toekennen. Op al deze onderdelen van het uitvoeringsproces zijn beslistermijnen van toepassing, hetzij op grond van de Awir zelf, hetzij op grond van de Awb.

Hiermee wil ik duidelijk maken dat er verhoudingsgewijs veel dwangsomgerelateerde momenten in het toeslagenproces zijn. Hoewel het naar de letter van de wet steeds gaat om beschikkingen op aanvraag waaraan een wettelijke beslistermijn is gekoppeld, ben ik van mening dat niet in alle gevallen redelijk is de dwangsomregeling van toepassing te laten zijn. Dat geldt met name voor het definitief toekennen.

Het definitief toekennen heeft in vergelijking tot de andere beslismomenten in het uitvoeringsproces een hoog formeel gehalte en is in die zin vergelijkbaar met de definitieve aanslag inkomstenbelasting die volgt op de daaraan voorafgaande voorlopige aanslag. De burger heeft nauwelijks materieel belang bij een snelle beslissing omdat hij in bijna alle gevallen in het voortraject al heeft gekregen waar het feitelijk om te doen is: uitbetaling van de toeslag in de vorm van een voorschot. Het systeem van de Awir richt zich immers volledig op betaling van de toeslag op het moment waarop de kosten zich voordoen (boter bij de vis). De definitieve toekenning is in dat systeem niet anders dan een eindafrekening waarbij – alle gegevens in aanmerking nemend – de vraag wordt beantwoord of er teveel of te weinig voorschot is uitbetaald. In iets minder dan de helft van de gevallen komt deze eindafrekening bovendien op nul uit omdat het juiste bedrag aan voorschot al is uitbetaald. In andere gevallen gaat het bij de eindafrekening vaak om de terugvordering of nabetaling van kleine bedragen die niet in verhouding staan tot het bedrag aan dwangsomvergoeding dat de burger maximaal kan ontvangen (€ 1260).

Conclusie

Om de hiervoor genoemde redenen ben ik van mening dat het buiten toepassing verklaren van het proces definitief toekennen de beste oplossing is om de dwangsomregeling voor de toeslagen structureel en voor alle partijen effectief te kunnen toepassen. Met deze oplossing en de hulp van het NTS acht ik het financieel verantwoord om vanaf toeslagjaar 2013 de dwangsomregeling van toepassing te laten zijn op het toeslagenproces. Het streven van de Belastingdienst is om vanaf dat jaar het proces zo goed te laten verlopen dat het betalen van dwangsommen in het kader van toeslagen beperkt blijft tot ongeveer € 0,1 miljoen per jaar.

Overigens geldt dat, als het definitief toekennen niet onder de dwangsomregeling gaat vallen, de Belastingdienst/Toeslagen de beschreven procesversnelling ten aanzien van het definitief toekennen nog steeds zal gaan realiseren. Met een aantal aanpassingen zal het proces van het definitief toekennen aanzienlijk versneld gaan worden. Deze betreffen

onder andere het versnellen van het opleggen van de definitieve aanslag in de inkomstenbelasting en een wetswijziging ten aanzien van ontbrekende inkomens.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers