

Vergaderjaar 2009–2010

27 926

Huurbeleid

Nr. 141

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september

0. Aanleiding

Tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2008 (31 924 XVIII, nr. 9) heeft uw Kamer gevraagd om meer inzicht in de (ontwikkeling van de) uitgaven aan huurtoeslag, wat men in 2005 verwachtte, wat het is geworden en wat de verklaring hiervoor is. Tevens is gevraagd naar de gang van zaken bij het verstrekken van de voorschotten en de rechtmatigheid van de uitgaven. Ik heb uw Kamer toegezegd hier ruim voor de begrotingsbehandeling van WWI over te rapporteren. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

Tevens is tijdens voornoemd wetgevingsoverleg gevraagd om een nadere toelichting op het (eenmalig) achterwege laten van terugvordering van bedragen onder de € 600. Ook dit komt in deze brief aan de orde.

Ook geef ik in deze brief een reactie op de bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2009 aangenomen motie (TK 31 965, nr. 8) die vraagt om bij de Miljoenennota met alternatieven te komen om de beperking op de huurtoeslag te voorkomen.

Uit de analyse in deze brief blijkt dat de problematiek rond de overschrijdingen in 2006 en 2007 veel kleiner is dan zich in eerste instantie liet aanzien. De resterende structurele stijging van het huurtoeslagbudget hangt samen met een toename van het gebruik van de regeling. Het uitvoeringsproces dat enige aanloopproblemen heeft gekend is inmiddels grotendeels op orde. Het blijft evenwel inherent aan de Awir-systematiek dat pas na het afronden van de definitieve toekenningen over een jaar definitieve beleidsinformatie beschikbaar is.

In paragraaf 1 ga ik in op de bij de behandeling van de Voorjaarsnota ingediende motie over het terugdraaien van de beperking op de huurtoeslag. Paragraaf 2 behandelt de ontwikkeling van de uitgaven huurtoeslag, en de verklaring van de opgetreden overschrijdingen. Paragraaf 3

gaat vervolgens, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, in op het uitvoeringsproces. Paragraaf 4 gaat in op de discussie rond de terugvordering van bedragen onder de €600 en paragraaf 5 concludeert.

1. Beperking huurtoeslag

Bij de behandeling van de Voorjaarsnota is een motie (TK 31 965, nr. 8) aangenomen die het kabinet verzoekt om bij de Miljoenennota te komen met alternatieven om de beperking op de huurtoeslag te voorkomen.

Omdat op basis van de laatste ramingen van het CPB de doorwerking van de verslechterde economische situatie minder groot blijkt te zijn dan eerder verwacht, is het mogelijk gebleken om af te zien van de beoogde verhoging van de normhuur (eigen bijdrage) in 2010. De bijstelling van de geraamde ontwikkeling van het huurtoeslagbudget op basis van de nieuwe CPB-prognoses biedt hiertoe voldoende dekking.

Het op 29 juni jl. aan Uw Kamer voorgelegde Ontwerpbesluit houdende wijziging van het bedrag, genoemd in artikel 16 van de Wet op de huurtoeslag waarin met een verhoging van de opslag op de normhuren een beperkte versoering van de huurtoeslag voor de jaren 2010 en verder wordt voorgesteld, trek ik dan ook hierbij in. Gelet hierop ga ik er vanuit dat de vragen over dit Ontwerpbesluit die uw Kamer mij bij brief d.d. 8 september 2009, kenmerk 09-WWI-B-023, heeft doen toekomen, geen antwoord meer behoeven.

Bij voorjaarsnota 2010 zal gezien worden of ook kan worden afgezien van de voorgenomen beperking voor de jaren 2011 en 2012.

2. Uitgaven huurtoeslag

2.1 Ontwikkeling uitgaven en ontvangsten huurtoeslag vanaf 2006

In bijlage 1 zijn voor de jaren 2006 tot en met 2010 alle cijfers rond de uitgaven en ontvangsten huurtoeslag onder elkaar gezet. Daarbij zijn de in de ontwerpbegroting 2006 opgenomen bedragen als startpunt genomen, waarna alle sindsdien opgetreden bijstellingen worden gepresenteerd, uiteindelijk leidend tot de standen zoals opgenomen in de onlangs aan uw Kamer aangeboden ontwerpbegroting 2010.

Uit tabel B1.1. in bijlage 1¹ blijkt dat er ten opzichte van de eerste ramingen in 2005 (opgenomen in de ontwerpbegroting 2006) sprake is van grote overschrijdingen in de uitgaven. In 2006 werd € 206 miljoen meer uitgegeven dan verwacht, in 2007 steeg de overschrijding ten opzichte van de ontwerpbegroting 2006 naar € 331 miljoen.

Daartegenover staat dat in de meeste jaren (behalve 2007) ook de ontvangsten hoger lagen dan oorspronkelijk geraamd (tabel B1.2. in bijlage 1)¹. Per saldo is de overschrijding op het budget huurtoeslag (uitgaven minus ontvangsten) sinds de invoering € 166 miljoen in 2006 en € 361 miljoen in 2007. In 2008 is de per saldo overschrijding niet verder gestegen, maar zelfs gedaald naar € 323 miljoen.

Hieruit blijkt dat de grootste bijstellingen hebben plaatsgevonden op basis van de kasrealisaties over 2006 en 2007. Het niet of nauwelijks verder toenemen van de overschrijding in 2008 laat zien dat de overschrijding 2008 vooral de structurele doorwerking van de overschrijding 2007 betreft.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voor een verklaring van de overschrijdingen is dus vooral een analyse van de jaren 2006 en 2007 relevant. Ten tijde van de bijstellingen op basis van

de kasrealisaties 2006 en 2007 was de achterliggende oorzaak nog niet bekend, omdat de definitieve toekenningen over die jaren nog niet hadden plaatsgevonden. Inmiddels is een dergelijke analyse wel mogelijk. Deze wordt hieronder beschreven in paragraaf 2.2.

2.2 Verklaring overschrijdingen 2006 en 2007

Uit paragraaf 2.1. en bijlage 1¹ blijkt dat de grootste overschrijdingen zijn opgetreden in 2006 en 2007. Deze paragraaf gaat nader in op de achterliggende oorzaken van deze overschrijdingen.

In mijn brief van 16 april 2009 (TK 2008–2009, 31 700 XVIII, nr. 79) heb ik al een onderbouwing gegeven van de overschrijding in de huurtoeslag over het jaar 2006. In deze paragraaf worden de conclusies uit deze brief aangevuld met een gelijke analyse voor het jaar 2007.

Voor de analyse in deze paragraaf is gekeken naar het saldo van uitgaven en ontvangsten voor de huurtoeslag. Zoals blijkt uit tabel B1.3 in bijlage 1 is ten opzichte van de ontwerpbegroting 2006 voor het begrotingsjaar 2007 sprake van een overschrijding van € 361 miljoen, voor het jaar 2006 was sprake van een overschrijding van € 166 miljoen.

De genoemde bedragen betreffen de overschrijdingen zoals die uit de begrotingsstanden blijkt. De begrotingsstanden geven per begrotingsjaar aan hoeveel er in totaal in een jaar is uitgegeven en ontvangen aan huurtoeslag.

De analyse in deze paragraaf gaat noodzakelijkerwijs uit van een iets andere benadering. De cijfers in deze paragraaf betreffen niet de overschrijdingen per begrotingsjaar, maar de overschrijdingen naar huurtoeslagjaar. Het verschil zit er in dat de cijfers naar begrotingsjaar aangeven hoeveel geld er in een bepaald jaar is uitgekeerd of ontvangen, ongeacht op welk jaar de huurtoeslag betrekking heeft, waar daarentegen de cijfers naar huurtoeslagjaar aangeven hoeveel is uitgegeven met betrekking tot een huurtoeslagjaar, ongeacht in welk jaar het geld tot uitkering is gekomen.

Omdat in 2007 ook nog uitgaven zijn gedaan met betrekking tot het huurtoeslagjaar 2006 en er ook al uitgaven zijn gedaan voor het toeslagjaar 2008 is de in de begroting gerapporteerde overschrijding per begrotingsjaar niet helemaal gelijk aan de overschrijding per toeslagjaar. Zo was voor het huurtoeslagjaar 2007 sprake van een onverklaarde overschrijding ten opzichte van de raming van € 343,5 miljoen. Voor 2006 bedroeg de onverklaarde overschrijding € 198,3 miljoen.

In deze paragraaf wordt uitgegaan van de cijfers naar toeslagjaar, omdat de bestanden op basis waarvan de overschrijdingen huurtoeslag verklaard kunnen worden, aangeven op hoeveel huurtoeslag de ontvangers recht hebben gehad in een bepaald toeslagjaar (gegeven hun inkomen en huur in dat jaar), en niet exact op welk moment deze bedragen tot uitbetaling zijn gekomen.

Met de analyse van deze overschrijdingen naar toeslagjaar worden evenwel ook de hierboven genoemde overschrijdingen naar begrotingsjaar verklaard. Het verschil tussen de twee benaderingen betreft namelijk enkel een intertemporeel effect (de bedragen naar toeslagjaar komen deels in een eerder, of juist later jaar in de cijfers per begrotingsjaar terecht).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Onder de veronderstelling dat de in de brief van 16 april gepresenteerde verklaringen structureel van aard zijn, was met deze verklaringen ook de onverklaarde overschrijding voor 2007 deels verklaard. Alleen de toename van het onverklaarde deel tussen 2006 en 2007 met € 145,2 miljoen bleef dan nog onopgehelderd.

Inmiddels is voldoende informatie beschikbaar om ook deze stijging van de overschrijding in 2007 nader te onderbouwen. Tabel 1 geeft het overzicht.

De cijfers die in tabel 1 zijn opgenomen voor het jaar 2006 komen overeen met hetgeen in mijn brief van 16 april is opgenomen. De cijfers voor 2007 zijn nieuw toegevoegd.

Tabel 1. Verklaring overschrijding huurtoeslagjaar 2006 en 2007

	2006	2007	Totaal 2006-2007
Onverklaarde overschrijding	198,3	145,2	343,5
<i>Verklaard door:</i>			
1. Bijgestelde kasraming	104,9	86,8	191,7
2. Verklaard door beschikkingen	49,5	66,2	115,7
3. Aansluiting administratieve systemen	43,9	- 7,8	36,10

Onderstaande passages gaan achtereenvolgens in op de drie in de tabel genoemde verklaringen.

1. Bijgestelde kasraming

Het uiteindelijk over 2007 toegekende bedrag aan huurtoeslag ligt € 191,7 miljoen lager dan in eerste instantie op basis van de uitbetalingen in 2007 werd verwacht. Bij de definitieve toekenning van de toeslagen bleek een aanzienlijk aantal over 2007 verleende voorschotten te hoog te zijn geweest. Ook voor 2006 bleek dit een belangrijke verklaring van de in eerste instantie gemelde overschrijding. Ten opzichte van 2006 verklaart deze bijstelling een additionele € 86,8 miljoen. Dit bedrag komt dus terug in de vorm van hoger dan eerder verwachte ontvangsten.

2. Toename gebruik

Een deel van de overschrijdingen wordt verklaard door een toename van het gebruik van de huurtoeslag. Tabel 2 vergelijkt de verwachtingen die ten tijde van de raming bestonden met de realisatie zoals die blijkt uit het bestand met de beschikkingen huurtoeslag over 2007.

Tabel 2. Raming versus realisatie 2007

	2007	raming	real isatie	verschil
aantal (*1000)	1 051,2	1 108,1	56,9	
gemiddelde toeslag (€)	1 690,9	1 707,9	17,0	
totaal budget (in mln €)	1 776,8	1 892,5	115,7	

Uit tabel 2 blijkt dat ten opzichte van de raming het aantal huishoudens in de realisatie 57 000 hoger ligt. De gemiddeld verstrekte toeslag ligt € 17,00 op jaarbasis hoger. Samen leiden deze effecten tot een overschrijding van de raming met € 115,7 miljoen. Van deze € 115,7 miljoen wordt zo'n € 97 miljoen verklaard door het grotere aantal huishoudens. Voor ongeveer € 18 miljoen ligt de verklaring in de hogere gemiddelde toeslag.

Uit de analyse in mijn brief van 16 april bleek voor het jaar 2006 al een stijging van het door het beschikkingenbestand verklaarde budget met

€ 49,5 miljoen. Deze stijging werd voor het merendeel verklaard door een stijging van het aantal toeslagontvangers. Deze stijging in 2006 werkt door in 2007. De extra stijging van het budget in 2007 bedraagt € 66,2 miljoen (€ 115,7 miljoen -/- € 49,5 miljoen). Dit betreft voor zo'n € 56 miljoen een extra toename van het aantal huurtoeslagontvangers, en voor ongeveer € 10 miljoen een extra stijging van de gemiddeld ontvangen toeslag.

3. Administratieve aansluiting

Na verwerking van de bovengenoemde verklaringen resteert nog een bedrag van € 36,1 miljoen. Dit betreft een verschil tussen de uitgaven van de Belastingdienst aan huurtoeslag en het bedrag dat op basis van het voor de analyse gehanteerde beschikkingenbestand kan worden verklaard. Dit bedrag ligt in 2007 € 7,8 miljoen lager dan in 2006. Dit spoort met het beeld dat de administratieve problemen bij de Belastingdienst na 2006 in omvang zijn afgenomen.

2.3 Doorwerking naar 2008 en latere jaren

In de voorgaande paragrafen is een toelichting gegeven op de ontwikkeling van de huurtoeslaguitgaven 2006–2007. Er is voor die jaren inmiddels een goed beeld van de uitgaven huurtoeslag, de stijging van deze uitgaven, en de achterliggende oorzaken.

Voor jaren vanaf 2008 is nog weinig met zekerheid te zeggen. Om een sluitende analyse te kunnen uitvoeren moet het proces van definitief toekennen vrijwel volledig zijn afgerond. Dit is het geval voor de jaren 2006 en 2007. Voor 2008 is het proces van definitief toekennen pas onlangs gestart en voor 2009 zal het definitief toekennen medio 2010 starten. De navolgende analyse is daarom noodzakelijkerwijs niet volledig. Achtereenvolgens wordt hieronder ingegaan op de jaren 2008 en 2009.

2008

Zoals in bijlage 1 en in paragraaf 2.1.¹ is beschreven is de stijging van de uitgaven 2008 ten opzichte van de eerste raming in 2005 voor het merendeel een doortrekking van de stijging van de uitgaven in 2006 en 2007. Daarmee zijn de kasuitgaven 2008 voor een belangrijk deel al verklaard met de analyse uit de voorgaande paragraaf. Bij Slotwet 2008 is nog een additionele tegenvaller opgetreden van € 53 miljoen. Dit betreft voor € 17,5 miljoen het oplossen van oude problematiek inzake 2006 en 2007 (zie ook de navolgende paragraaf 4). Voor de resterende 35 miljoen kan pas na afronden van het definitief toekennen over 2008 een sluitende verklaring worden gegeven.

2009

In bijlage 1¹ zijn ook voor 2009 de cijfers gepresenteerd zoals die in de onlangs aan uw Kamer gezonden begroting 2010 zijn opgenomen. Bij de eerste suppletore begroting 2009 heb ik u al een overschrijding in de uitgaven gemeld van € 76,2 miljoen, met name veroorzaakt door de doorwerking van de verslechterde economische situatie, en het daarmee gepaard gaande stijgende beroep op de huurtoeslag. Deze mutatie is ook in de begrotingsopstelling 2010 verwerkt.

In de tweede suppletore begroting over 2009 zult u nader geïnformeerd worden over meer recente cijfers over het verloop van de uitgaven over 2009. Dan kan ook de informatie vanuit de kasrealisaties worden verwerkt. Om u met deze brief zo volledig mogelijk te informeren wil ik vooruitlopend op de tweede suppletore begroting hier toch alvast nader op ingaan.

Op basis van eerste indicatieve cijfers lijkt het dat de kasrealisaties voor het jaar 2009 op dit moment toch weer een onverklaarde stijging ten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

opzichte van de eerste suppletore begroting laten zien. Zoals gezegd wordt uw Kamer hierover in de tweede suppletore begroting 2009 nader geïnformeerd, maar het lijkt er op dat in de uitgaven voor 2009 een overschrijding kan worden verwacht van additioneel ongeveer € 100 miljoen. Een sluitende verklaring voor deze wederom optredende overschrijding kan ik pas geven na het afronden van het definitief toekennen over 2009 (eind 2010), maar een gedeeltelijke verklaring komt uit de nu beschikbare analyses al naar voren.

Het verwachte bedrag van € 100 miljoen betreft voor ongeveer € 40 miljoen hoger dan verwachte nabetalingen over het jaar 2007. Dit is het resultaat van het definitief toekennen over 2007. Ook het bedrag aan ingestelde terugvorderingen over 2007 ligt hoger dan verwacht. Deze terugvorderingen leiden echter voor een groot deel niet al in 2009 tot inkomsten, maar pas in latere jaren.

Voor € 60 miljoen betreft de bij tweede suppletore begroting te verwachten overschrijding een stijging van het bedrag aan voorlopige toekenningen over 2009. Dit hangt samen met de implementatie van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtzc). Hierover is de Kamer per brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 5 november 2008 en de derde halfjaarsrapportage Plan van aanpak Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst d.d. 2 december 2008 geïnformeerd. In 2009 is namelijk de fiscale aftrek voor buitengewone uitgaven beperkt. Voor ouderen ging het onder andere om het vervallen van een aftrekpost waar deze groep in beginsel standaard recht op had. Zonder compenserende maatregelen zou dit voor deze groep tot een daling van het recht op huurtoeslag hebben geleid. Daarom zijn voor ouderen in 2009 de inkomensgrenzen in de huurtoeslag verhoogd. In de begrotingsopstelling is rekening gehouden met enerzijds het effect van de beperking van de fiscale aftrek (lagere uitgaven huurtoeslag) en anderzijds het effect van de verruiming van de grenzen (hogere uitgaven huurtoeslag), dit in de veronderstelling dat beide effecten gelijktijdig zouden optreden. Nu blijkt echter dat bij de voorschotverlening van de huurtoeslag over 2009 in veel gevallen in het gehanteerde inkomen over 2009 geen rekening is gehouden met het vervallen van de betreffende fiscale aftrek. De betrokken huurtoeslagontvangers hebben geen mutatieformulier voor het herzien van het geschatte inkomen ingediend, dit ondanks herhaaldelijk rappelleren door de Belastingdienst. Hierdoor is bij de vaststelling van de huurtoeslag in 2009 in veel gevallen uitgegaan van een te laag inkomen, wat voor die huishoudens heeft geleid tot een stijging van het ontvangen bedrag aan huurtoeslag (voorlopige toekenning). Bij de definitieve afrekening zal dit gecorrigeerd worden. Dit betekent dat de teveel betaalde huurtoeslag dan terug zal komen. Voor het budget betekent dit een extra tekort in de uitgaven in 2009 en meevallende ontvangsten vanaf (waarschijnlijk) 2011.

2.4. Relatie met Begroting 2010

In de onlangs aan uw Kamer aangeboden ontwerp-begroting van WWI voor het jaar 2010 is een overzicht opgenomen van de budgettaire ontwikkeling van de huurtoeslag. De cijfers daarin komen overeen met de in paragraaf 2.1. en bijlage 1 opgenomen cijfers. Voor de jaren 2006–2008 betreft het definitieve cijfers. Voor de jaren 2009–2014 betreft het een raming. In de meerjarencijfers zoals die zijn opgenomen in de begroting zijn enkele van de in deze brief beschreven uitkomsten niet meegenomen. De doorwerking van de hieronder genoemde punten op de meerjarenraming huurtoeslag zal in de nieuwe integrale meerjarenraming die in het voorjaar van 2010 wordt opgesteld verwerkt worden. Het betreft de volgende punten:

- de structurele doorwerking van de analyse over 2007, waaruit bleek dat over dat jaar bij nadere beschouwing €86,8 miljoen minder aan huurtoeslag is verschuldigd dan verwacht.
- De hierboven beschreven bijstelling in de tweede suppletore begroting 2009 (en de doorwerking in enerzijds tegenvallende uitgaven en anderzijds meevallende ontvangsten in latere jaren).

De meerjarige doorwerking van deze twee punten is nog niet verwerkt in het in de begroting 2010 gepresenteerde beeld, omdat het nog niet bekend is hoe deze posten per saldo het meerjarenbeeld van de huurtoeslagraming beïnvloeden. Dat hangt onder andere af van het tempo waarin de belastingdienst de invorderingen van de te veel uitgekeerde huurtoeslagbedragen kan realiseren en de mate waarin de resultaten van het definitief toekennen worden meegenomen in de voorlopige toekenningen voor latere jaren. Hierover is nog niet voldoende uitvoeringsinformatie beschikbaar om een betrouwbare raming te kunnen maken. Voor het opstellen van de meerjarenramingen ten behoeve van de begroting 2011 wordt de dan beschikbare uitvoeringsinformatie omtrent het tempo van invorderen en het definitief toekennen verwerkt.

3. Uitvoeringsaspecten

3.1 Rechtmatigheid uitgaven

In de afgelopen jaren is de Algemene Rekenkamer in haar rapporten ingegaan op de omvang van de bedragen aan huurtoeslag die onrechtmatig zijn uitbetaald. Voor het jaar 2006 was met een bedrag van € 92 miljoen aan geconstateerde onrechtmatige betalingen sprake van overschrijding van de tolerantiegrenzen van het betreffende begrotingsartikel, en van de verantwoordingsstaat als geheel. Voor de jaren 2007 en 2008 was geen sprake meer van overschrijding van de tolerantiegrenzen van het betreffende begrotingsartikel. Vanwege het grote aandeel van het budget huurtoeslag op de totale begroting van WWI was voor die jaren nog wel sprake van overschrijding van de tolerantiegrenzen voor het jaarverslag als geheel. Wel zien we in de rapporten van de Algemene Rekenkamer dat de bedragen met betrekking tot de onrechtmatigheden door de jaren dalen. De hogere bedragen in 2006 hebben te maken met aanloopp problemen. Gelet op de financiële positie van de doelgroep is er toen bij aanvang van de huurtoeslag gekozen prioriteit te geven aan uitbetalen boven exactheid.

Ter verbetering van de rechtmatigheid zijn verbeteringen in de procesgang doorgevoerd. De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in de inrichting van de procesbeheersing, zoals het optimaliseren van procesbeschrijvingen en werkinstructies en de interne controle. Daarnaast is ook de aanpak van toezicht verbeterd. Het risicogericht inzetten van toezicht en het tijdig beschikbaar krijgen en verbeteren van contra-informatie zijn daar voorbeelden van. Vanaf medio 2008 wordt ook nadrukkelijker ingezet op de kwaliteitsborging waarbij onder andere de inrichting van risicomanagement een rol speelt.

Met de huidige procesinrichting, met name de huidige geautomatiseerde ondersteuning, zal eerder de grens worden bereikt qua optimalisatie van de processen. De implementatie van het nieuwe toeslagensysteem zal verdere verbeteringen mogelijk maken.

3.2. Gang van zaken voorlopig toekennen

Met de invoering van de Awir in 2006 is een fundamentele verandering doorgevoerd in de wijze van toekenning van de huursubsidie/huurtoeslag. Voor 2006 werd uitgegaan van een inkomen uit een eerder jaar, terwijl

vanaf 2006 uitgegaan wordt van het actuele inkomen. Lopende het toeslagjaar is dat noodzakelijkerwijs een schatting van het inkomen; pas na afloop van het jaar wordt na de vaststelling van het inkomen de toeslag definitief toegekend. Ook werd de toekenning in de jaren voor 2006 gebaseerd op de huishoudsituatie zoals die was op het peilmoment, wijzigingen gedurende het jaar bleven meestal buiten beschouwing. Vanaf 2006 wordt de toeslag aangepast aan (relevante) wijzigingen gedurende het toeslagjaar.

Daarnaast werd tot 2006 een aanvraag eerst volledig beoordeeld en gecontroleerd en daarna pas toegekend. Vanaf 2006 wordt een voorschot uitbetaald op basis van de aangeleverde gegevens, welke pas later worden gecontroleerd, deels ook na afloop van het toeslagjaar.

Het uitgaan van het actuele inkomen en huishoudsamenstelling is de beste manier om met de daadwerkelijke draagkracht van een huishouden rekening te houden. Het gaat er immers om of een huishouden in het jaar waarop de toeslag betrekking heeft voldoende inkomen heeft om de huur zelfstandig te kunnen opbrengen. Als wordt uitgegaan van een inkomen uit een eerder jaar kan het inkomen in de tussentijd fors zijn gewijzigd. Op deze manier is er huursubsidie uitgekeerd aan aanvragers die inmiddels een zodanige inkomensstijging hadden doorgemaakt dat ze feitelijk geen huursubsidie meer nodig hadden. Aan de andere kant moesten huishoudens die een inkomensdaling ondervonden ruim een jaar wachten voor ze recht op (meer) huursubsidie kregen. Alleen bij een majeure inkomensdaling kon een beroep worden gedaan op de vangnetregeling. Dit leverde evenwel veel administratieve lasten voor de burger op en kende hoge uitvoeringskosten.

Het uitgaan van actuele gegevens ligt aan de basis van het sinds 2006 gehanteerde systeem van enerzijds voorlopig toekennen en anderzijds definitief toekennen. Omdat uitgegaan wordt van actuele gegevens over een jaar die pas na afloop van het jaar vaststaan, is het onmogelijk om al gedurende het jaar definitieve toekenningen te doen.

Dit opdelen van het proces in eerst voorlopig toekennen en achteraf definitief toekennen heeft wel gevolgen gehad voor de budgettaire inzichtelijkheid en de beschikbaarheid van beleidsinformatie over de regeling.

Zo is bij de overschrijdingen in 2006 en 2007 gebleken dat hierover pas na verloop van ruim een jaar een sluitende verklaring kon worden gegeven (zie ook de hiervoor gaande paragraaf 2.2). Op basis van de voorlopige toekenningen kan immers wel worden bepaald hoeveel geld er in eerste instantie is uitgekeerd, aan welke huishoudens, en op basis van welke kenmerken, maar niet duidelijk is of deze kenmerken de werkelijkheid zijn, of dat deze bij definitieve toekenning nog zodanig anders blijken te zijn dat de toegekende toeslagen nog moeten worden bijgesteld. Uiteindelijk is gebleken dat de bij het voorlopig toekennen gehanteerde kenmerken in bijna 50% van de gevallen bij definitief toekennen wijzigden, waardoor ook het toeslagbedrag wijzigde. In het merendeel van de gevallen ging het daarbij om een wijziging in het inkomen.

In de vierde halfjaarsrapportage Plan van aanpak Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst d.d 14 mei 2009, wordt opgemerkt dat de ervaringen van de afgelopen jaren laten zien dat de combinatie van de late aanlevering van inkomensgegevens en de beperkingen van het huidige toeslagensysteem ervoor zorgen dat het niet mogelijk is om alle massaal toe te kennen toeslagen vóór 1 juli van jaar t+1 gereed te hebben. Dit betekent dat het, hoewel er van 2007 naar 2008 een versnelling van ongeveer zeven maanden in het proces is bereikt, ook voor de toeslagjaren 2008 en 2009

niet mogelijk is het massaal definitief toekennen vóór 1 juli van jaar t+1 af te ronden.

Aangezien ernaar gestreefd wordt om het aantal terugvorderingen bij de definitieve toekenning zo laag mogelijk te houden wordt de burger bij beschikkingen altijd geattendeerd om de gegevens goed te controleren. Het is immers de eigen verantwoordelijkheid van de burger om wijzigingen tijdig door te geven.

In de afgelopen jaren blijkt dat de aanvragers in veel gevallen vooraf niet het juiste inkomen hebben geschat, en dat ze ook gedurende het jaar geen wijziging hebben doorgegeven. Dit heeft geleid tot grote bijstellingen bij definitief toekennen. Inmiddels signaleren we dat deze bijstellingen bij definitief toekennen er niet, of slechts in beperkte mate, toe hebben geleid dat aanvragers de inkomens ten behoeve van de voorlopige toekenningen in latere jaren via mutaties hebben bijgesteld. Dit betekent dat voor de latere jaren dezelfde bijstellingen zullen plaatsvinden bij definitief toekennen.

De vraag kan dan gesteld worden of dan niet de bij definitief toekennen vastgestelde bedragen kunnen worden gebruikt bij de voorlopige toekenningen voor latere jaren. Voor de invoering van de Awir is een onderzoek gedaan naar de voorspellende kracht van het definitieve inkomen van T-2 voor het inkomen in het berekeningsjaar. Die voorspellende waarde bleek heel laag. Dit onderzoek zal dit najaar worden herhaald. Mocht dit onderzoek een andere uitslag hebben dan voor de invoering van de Awir dan zal worden bekeken of in de toekomst (niet eerder dan vanaf 2012) iets met deze gegevens kan worden gedaan.

Los van de hierboven beschreven structurele wijziging van het uitvoeringsproces, en de daaruit voortvloeiende consequenties, speelden de afgelopen jaren ook enkele tijdelijke aanloopproblemen van de opstart van een omvangrijk nieuw proces. Door de aanloopproblemen dreigden ruim 900 000 burgers niet op tijd hun toeslag te ontvangen. Zij hebben toen een gestandaardiseerd voorschot ontvangen. Ook zijn er spoedbetalingen gedaan. Dit heeft geleid tot verrekeningen en terugvorderingen bij definitief toekennen. Inmiddels zijn de nodige aanpassingen gedaan om het uitvoeringsproces te verbeteren. Zo leek het aanvankelijk een voordeel voor de burger om een gecombineerd huur- en zorgtoeslag-formulier te hanteren, maar bleek dit formulier in de praktijk juist voor meer verwarring te zorgen. Nu hoeven huur- en zorgtoeslag niet meer via een gecombineerd formulier te worden aangevraagd. Daarnaast is in Rijswijk een tijdelijke voorziening getroffen waar veel van de nu noodzakelijke handmatige activiteiten worden uitgevoerd. Ook zijn er inmiddels diverse vereenvoudigingen in de huurtoeslag doorgevoerd¹. Tot slot wordt naar verwachting per berekeningsjaar 2010 een nieuw automatiseringssysteem voor Toeslagen ingevoerd dat een aantal onvolkomenheden in de huidige automatisering op zal lossen. Op dit moment wordt gebruik gemaakt van verschillende systemen voor de toeslagen. Tevens worden voor de huur- en de zorgtoeslag verschillende systemen gebruikt voor het voorschot en de definitieve toekenning. Dit zorgt voor vertragingen en een gebrek aan overzicht. Het nieuwe systeem zal de functies voor alle toeslagen uitvoeren. Voor burgers zal het ook eenvoudiger worden om wijzigingen in te dienen. Op dit moment moeten burgers als zij bijvoorbeeld een verhuizing willen doorgeven ook allerlei vragen over bijvoorbeeld het inkomen en een eventuele partner beantwoorden. In het nieuwe systeem hoeft alleen de wijziging zelf doorgegeven te worden. Met internettoegang tot de persoonlijke toeslaggegevens (het burgerportaal) zal het ook makkelijker worden om wijzigingen in te dienen en de status te volgen. Ook kan via dit burger-

¹ Staatsblad 2009, 138.

portaal het verwerken van de wijzigingen gevolgd worden. Momenteel wordt voor iedere toeslag een aparte beschikking opgemaakt. Met de invoering van het nieuwe toelagensysteem worden de gegevens van alle toelagen op één beschikking gedrukt waardoor meer overzicht voor de burger ontstaat. Dit betekent ook dat het automatisch continueren voor alle toelagen op hetzelfde moment gebeurt, waar dit in het oude systeem verspreid over de tijd gebeurde.

4. Terugvordering van bedragen onder € 600

Tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2008 van WWI is gesproken over het niet invorderen van bedragen lager dan € 600. Uw Kamer heeft daarbij aangegeven dat dit onwenselijk is en dat ook deze bedragen zouden moeten worden teruggevorderd. Ik ben het hierin met uw Kamer eens. In de regel worden daarom ook bedragen kleiner dan € 600 teruggevorderd.

Het bedrag van € 600 is genoemd in beantwoording van vragen van uw kant over de over 2008 gemelde eenmalige boeking van € 17,5 miljoen aan onrechtmatige betalingen. Dit betreft een bedrag dat buiten het reguliere uitvoeringsproces van de Belastingdienst valt en is te herleiden naar de grote problemen die in het eerste jaar van de uitvoering van de huurtoeslag (2006) bij de Belastingdienst bestonden. Op dat moment zijn betalingen verricht zonder dat daar beschikkingen aan ten grondslag lagen. Dit heeft er toe geleid dat toen bleek dat de bedragen onterecht waren uitgekeerd niet het reguliere (bestuursrechtelijke) traject kon worden gevolgd en de bedragen alleen langs civielrechtelijke weg konden worden ingevorderd. Hiervan liggen de kosten zodanig hoog dat is gekozen voor het niet invorderen van bedragen lager dan € 600. Het gaat hier dus om een eenmalige actie, betreffende een (op het totale huurtoeslagbudget) relatief beperkt bedrag. Deze «2006»-problematiek zal niet meer in deze vorm optreden, wat betekent dat de keuze om een dergelijk groot bedrag buiten invordering te stellen ook niet meer zal voorkomen.

5. Conclusie

Uit de analyse in deze brief blijkt dat de grootste overschrijdingen in de huurtoeslag hebben plaatsgevonden in 2006 en 2007. Op dat moment konden hiervoor nog geen verklaringen worden gegeven. Inmiddels is de benodigde analyse wel beschikbaar, waarbij bleek dat de overschrijdingen in 2006 en 2007 van in totaal € 361 miljoen voor een belangrijk deel voortvloeien uit te hoge voorschotten, welke door correcties in latere jaren via de ontvangsten weer terugvloeien. Uiteindelijk blijkt het budget huurtoeslag structureel met ongeveer €115 miljoen te zijn gestegen vanwege een toename van het gebruik. Dit kan voor het grootste deel worden toegeschreven aan een afname van het niet-gebruik van de regeling. Uiteindelijk blijkt de structurele overschrijding dus veel geringer te zijn dan op basis van de voorlopige cijfers werd verwacht.

Naar de huidige inzichten blijken de additionele overschrijdingen na 2007 beperkt in omvang. In deze brief heb ik echter wel aangegeven dat we voor het jaar 2009 in de kasuitgaven weer een oploop zien. Hierover zal ik u bij tweede suppletore begroting nader informeren.

Uit de beschrijving van het proces van voorlopig toekennen blijkt dat het inherent aan de Awir-systematiek is dat na afloop van het toelagjaar nog correcties kunnen plaatsvinden, waardoor pas na enige tijd volledige duidelijkheid kan zijn van achterliggende oorzaken van mogelijke over- en onderschrijdingen.

Met deze brief heb ik u volledig inzicht gegeven in de beschikbare informatie over het verloop van het budget huurtoeslag vanaf 2006, over de momenten waarop mutaties hebben plaatsgevonden en bekend werden, en in de achterliggende oorzaken. Tevens ben ik ingegaan op het proces van voorlopig toekennen en de overwegingen die hieraan ten grondslag lagen. Daarmee ga ik er van uit dat ik uw vragen, gesteld bij de behandeling van het jaarverslag 2008 van WWI, afdoende heb beantwoord.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan