BUSINESS CASE INTENSIVERING TOEZICHT TOESLAGEN
Belastingdienst, 30 juli 2013

De Belastingdienst heeft onderzocht of met extra investeringen de onrechtmatige toeslaguitgaven kunnen worden verminderd. Dit is mogelijk door ICT-aanpassingen en door extra medewerkers gericht in te zetten binnen toezicht in de toeslagketen. De verwachte kostenbesparing die hiermee samenhangt is opgenomen in de onderstaande tabel.

	2013	2014	2015	2016	2017	structureel
Verwachte uitgavenvermindering (in € mln)	22,1	245,6	234,6	122,8	122,8	122,8
Kosten belastingdienst (incl. overhead, in € mln)	0,4	15,7	15,7	14,8	14,8	14,8
Kosten BZK (incl. overhead, in € mln)	3,0	6,2	5,4	5,4	5,4	5,4
Saldo, besparing uitgavenkader: (in € mln)	18,8	223,7	213,5	102,6	102,6	102,6

In de toelichting bij deze business case is een factsheet opgenomen, waarin de maatregelen zowel cijfermatig als inhoudelijk nader zijn uitgewerkt.
De in de tabellen opgenomen bedragen zijn afgeronde bedragen, hierdoor kunnen zich afrondingsverschillen voordoen.

Opbrengsten:
Bij het opstellen van de business case is gebruik gemaakt van BI, gegenereerd uit de systemen van Belastingdienst/Toeslagen. Waar geen BI beschikbaar is, of waar sprake is van inmiddels gewijzigde omstandigheden, is gebruik gemaakt van expertschattingen. Ook hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij historische gegevens.

De volgende gegevens zijn als volgt tot stand gekomen:
Aantallen uitworp: BI over 2013 van B/T en het CBS. Voor de aantallen uitworp leidt dit tot een bandbreedte van 40.000 – 200.000, waar op basis van een expertschatting het gemiddelde aantal is genomen.
Bedragen: BI over 2013 van B/T.
Hitrate: BI over april – juni 2013 van B/T, in combinatie met expertschattingen.
Onderlinge verhoudingen toeslagen in uitworp: BI over april – juni 2013 van B/T, in combinatie met expertschattingen.
Percentage oninbaar lijden: Expertschattingen.

Voorzichtigheid is bij de expertschattingen een belangrijk uitgangspunt geweest.

Compliance-effect:
Als gevolg van de waargenomen intensivering van toezicht zullen burgers hun aanvraaggedrag verbeteren. Ook dit leidt tot minder uitgaven aan toeslagen. Deze extra besparing door het compliance-effect is niet opgenomen in de cijfers.

Pilot risicoselectiemodel:
Vanaf april 2013 past B/Toeslagen maandelijks het risicoselectiemodel toe op ontvangen aanvragen en mutaties Huurtoeslag en Kinderopvangtoeslag. Indien een verhoogd risico wordt geconstateerd bij een aanvraag of mutatie dan wordt deze uitgeworpen voor behandeling en wordt niet overgegaan tot het verlenen van een voorschot. Op dat moment heeft de aanvrager nog wel de mogelijkheid om aan te tonen dat hij toch recht heeft op een voorschot, door bijvoorbeeld met documenten langs te

komen aan de balie.
Iedere maand worden de ervaringen van voorgaande maanden gebruikt om zowel het model te optimaliseren als om de werkwijze aan te passen. Uiteindelijk is het doel om maandelijks een dusdanig betrouwbare risicoclassificatie te hebben dat alle hooggeclassificeerde posten ook daadwerkelijk behandeld worden. Dit leereffect leidt tot een stijgende trend in de betrouwbaarheid van de selectie, de "hitrate". Deze is van 30% in april toegenomen tot ruim 80% in juni.

Kosten:
Ook bij de kosten is gebruik gemaakt van BI, waar nodig aangevuld met expertschattingen. Voor de personele kosten Belastingdienst is aangesloten bij de handleiding overheidstarieven.

Ingangsdatum:
Uitgangspunt van de business case is dat de implementatie vanaf 1 januari 2014 kan plaatsvinden, met uitzondering van de maatregelen van profiling en matching aanvragers zorgtoeslag met de referentiebestand zorgverzekerden. Deze kunnen eind 2013 reeds ingaan.

Monitoring:
Het is mogelijk om het aantal aanvragen en het daarmee gemoeide bedrag dat door de anti-fraudemaatregelen wordt stopgezet bij te houden. Onderdeel van de recente risicoaanpak is ook het monitoren van de hitrate om na analyse daarvan de selectiecriteria zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen updaten. Ook de aantallen opgelegde boeten worden gemonitord. Tot slot kan in het reguliere proces van monitoren van het programmabudget de totaal uitgekeerde toeslagbedragen per toeslagsoort worden verantwoord.

FACT SHEET BELASTINGDIENST/TOESLAGEN

Algemeen

- B/Toeslagen voert sinds 1 september 2005 de algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) uit. De inkomensafhankelijke regelingen die onder deze algemene wet vallen zijn vanaf begrotingsjaar 2006 de zorgtoeslag (ZT), de huurtoeslag (HT) en de kinderopvangtoeslag (KOT). In het begrotingsjaar 2008 is hier de kindertoeslag (sinds 2009 het kindgebonden budget) bijgekomen. Toeslagen bedient jaarlijks ongeveer 9 miljoen klanten.
- Het toeslagensysteem is zo opgezet dat burgers aanvragen kunnen doen voor feiten die zich heel recent hebben voorgedaan, of zich in de toekomst moeten voordoen. Tot het moment dat een toeslag wordt aangevraagd, beschikt B/Toeslagen nog niet over alle contra-informatie die nodig is om de rechtmatigheid van een aanvraag direct te kunnen valideren. Na afloop van het berekeningsjaar, als alle daarvoor benodigde gegevens (inclusief het definitieve inkomen in het toeslagjaar) beschikbaar zijn, wordt de hoogte van de toeslag definitief bepaald. De invoering van TVS (1 januari 2012) maakt het mogelijk meer dan voorheen toezicht uit te oefenen in de voorschotfase. Daarvoor is het van belang om in een vroeg stadium al over goede contra-informatie te beschikken.
- Op dit moment wordt al een aantal fraudedetecterende maatregelen uitgevoerd door B/Toeslagen. Dit is een handmatig proces, dat in het toeslagenproces (globale stappen: aanvragen – verwerking – berekening – uitbetaling) vindt dit plaats tussen de berekening en de uitbetaling. Buiten dat dit foutgevoelig is, is het praktisch niet mogelijk dit voor grotere aantallen op deze manier in te richten. De nieuwe maatregelen zorgen ervoor dat er geautomatiseerde risicoselectie plaatsvindt tussen de aanvraag en de verwerking van de aanvraag. Hierdoor wordt voorkomen dat tot uitbetaling van onrechtmatige aanvragen wordt overgegaan en dat de systemen vervuilen. Bovendien kan B/Toeslagen hierdoor grotere aantallen uitworp verwerken.

Wat gaan we extra doen?

- Een toeslagenvoorschot wordt in beginsel niet meer toegekend indien de aanvrager bij de Belastingdienst nog niet bekend is. Dergelijke aanvragen worden in beginsel na afloop van het toeslagjaar uitbetaald, nadat de Belastingdienst de aanvraag aan de hand van de dan bekende en veelal vaststaande informatie heeft gevalideerd. Aanvragers die zich eerder met de vereiste informatie bij de Belastingdienst melden, kunnen zoveel eerder een voorschot krijgen als de aanvrager bij de Belastingdienst bekend is geworden.
  Naar verwachting betreft dit 60.000 gevallen per jaar.
- B/Toeslagen heeft recentelijk risicoprofielen geïntroduceerd, waarmee aanvragen en mutaties met een mogelijk verhoogd frauderisico worden gedetecteerd. Deze aanvragen worden extra gecontroleerd. Deze maatregel heeft tot gevolg dat de betrokken aanvragers langer op een voorschot moeten wachten (maximaal 3 maanden met mogelijkheid te verlengen met nogmaals 3 maanden), omdat de Belastingdienst moet wachten op gegevens van derden (bijvoorbeeld van kinderopvanginstellingen) en/of aanvragers naar de balie moeten komen om te bewijzen dat de verstrekte gegevens kloppen (bijvoorbeeld met werkgever-gegevens, die de Belastingdienst dan kan verifiëren). Hier geldt het adagium: 'No show, no money'.
  Naar verwachting betreft dit 40.000 tot 200.000 aanvragen/mutaties op jaarbasis.
- B/Toeslagen zal geen voorschot verlenen aan aanvragers van wie geen actueel adresgegeven bekend is. Nu al keert de Belastingdienst geen voorschotten uit aan personen die als

Vertrokken onbekend waarheen (VOW) staan geregistreerd. De Belastingdienst moet het geld echter nu vasthouden totdat betrokkene zich weer heeft geregistreerd. Als aanvullende maatregel zal wettelijk worden geregeld dat het recht op een voorschot in die situatie vervalt.
Hiervoor wordt gebruik gemaakt van gegevens afkomstig van de GBA. Deze maatregel kan alleen goed uitgevoerd worden als de gegevens in de GBA juist en actueel zijn.
Naar verwachting betreft dit 28.000 aanvragen op jaarbasis.

- Er worden geen voorschotten meer verleend als de gemeente een signaal meegeeft in het GBA. Dit signaal wordt door een gemeente ingegeven als er een vermoeden bestaat dat er sprake is van een risico rond de inschrijving op een bepaald adres. De systemen van de Belastingdienst zullen zodanig worden aangepast dat het signaal uit de GBA automatisch kan worden verwerkt en geen voorschot meer wordt uitgekeerd totdat het gegeven in de GBA na onderzoek weer een actuele status heeft. Ook daarvan krijgt de Belastingdienst automatisch bericht, waarna de verstrekking van voorschotten wel of niet wordt hervat.
Hiervoor wordt gebruik gemaakt van gegevens afkomstig van de GBA. Deze maatregel kan alleen goed uitgevoerd worden als de gegevens in de GBA juist en actueel zijn.
Naar verwachting betreft dit 25.000 aanvragen op jaarbasis.
- Vooraf toetsen verzekeringsstatus zorgtoeslag. Op dit moment wordt door B/Toeslagen groepsgewijs per kwartaal ex post, getoetst wat de verzekeringsstatus van de zorgtoeslagaanvrager is. In het (online toegankelijke) zgn. RBVZ bestand is van iedere inwoner op enig moment bekend of hij een zorgverzekering heeft. B/Toeslagen gaat de toets ex ante uitvoeren.
Naar verwachting betreft dit 18.000 aanvragen op jaarbasis.

Wat bereiken we?

Ad 1, vermindering verstrekte voorschotten

	2013	2014	2015	2016	2017	structureel
Aantal aanvragen geen voorschot verlenen (x 1.000)	21,9	251	251	251	251	251
Verwachte uitgavenvermindering KOT (in € mln)	8,6	124,6	120,3	62,3	62,3	62,3
Verwachte uitgavenvermindering HT (in € mln)	2,7	103,7	102,4	51,9	51,9	51,9
Verwachte uitgavenvermindering ZT (in € mln)	10,8	17,3	11,9	8,7	8,7	8,7
Totale uitgavenvermindering (in € mln)	22,1	245,6	234,6	122,8	122,8	122,8
Aantal benodigde fte Belastingdienst bovenop de bestaande capaciteit	10 fte	205 fte	205 fte	195 fte	195 fte	195 fte
Kosten belastingdienst (incl. overhead, in € mln)	0,4	15,7	15,7	14,8	14,8	14,8
Kosten BZK (in € mln)	3,0	6,2	5,4	5,4	5,4	5,4
Totale kosten (in € mln)	3,4	21,9	21,1	20,2	20,2	20,2
Saldo: (in € mln)	18,8	223,7	213,5	102,6	102,6	102,6
Ratio:						1 : 6,1

[1] Uitvoeringstoets maatregelen bestrijding fraude bij toeslagen, d.d. 22 juli 2013.

- Voor de aantallen aanvragen dat leidt tot het stopzetten (2013) of niet verlenen (2014 e.v.) van een voorschot is gebruik gemaakt van een combinatie van expertschattingen en BI van B/Toeslagen en het CBS.[1] De expertschattingen voor de aantallen voorschotten dat wordt stopgezet op basis van de risicoprofielen vertonen een bandbreedte van 40.000 tot 200.000. Voor de berekening van de uitgavenbesparing is uitgegaan van het gemiddelde aantal van 120.000. Als daarentegen 40.000 als aantal gebruikt wordt, dan daalt het structurele saldo naar € 62,4 mln, de ratio daalt naar 1 : 4. Als uitgegaan wordt van de meest positieve schatting, dan stijgt het structurele saldo naar € 142,8 mln, de ratio stijgt naar 1 : 8.
- Bij de gehanteerde aantallen is voor de berekening van de verwachte uitgavenvermindering uitgegaan van de conservatieve inschatting dat 40% (hitrate) uiteindelijk ook niet toeslaggerechtigd is. Op basis van de risicoselectie van B/Toeslagen die in april 2013 is gestart, is tot en met juni 2013 de ervaring dat ongeveer 80% van de gestopte voorschotten terecht gestopt is. In deze businesscase verschillen de maatregelen op punten van de risicoselectie en zijn de aantallen hoger. De expertschatting van de hitrate voor deze business case is dan ook lager, 30% - 50%. Voor de berekening van de uitgavenvermindering is uitgegaan van 40% hitrate. Als daarentegen 30% gehanteerd wordt, dan daalt het structurele saldo naar € 73 mln, de ratio daalt naar 1 : 4,5. Als uitgegaan wordt van de meest positieve schatting, 50%, dan stijgt het structurele saldo naar € 131,8 mln, de ratio stijgt naar 1 : 7,5.
- Als er uitgegaan wordt van de meest voorzichtige schatting voor wat betreft de aantallen (40.000) en de hitrate (30%), dan daalt het structurele saldo naar € 43 mio, de ratio daalt naar 1 : 3,1.
- De eerste twee jaren is het kaseffect groter. Dat komt doordat er nu toezicht in de voorschotfase plaatsvindt, hier wordt het hele bedrag van de aanvraag niet uitgekeerd waar anders bij ontdekking van de onjuiste aanvraag in de definitieve toekenningfase 50% van de terugvordering geïncasseerd zou worden. Een voorbeeld: in 2014 wordt een aanvraag van 100 tegengehouden. Zonder de anti-fraudemaatregelen zou de toeslag (gemiddeld genomen) in 2016 worden teruggevorderd, waarvan 50% ook daadwerkelijk binnenkomt. Dit voorbeeld leidt tot 100 uitgavenvermindering in 2014 en 50 minder opbrengst in 2016.
- Bij de aantallen niet verleende voorschotten is een ratio KOT, HT en ZT gehanteerd van 3:5:1.[2] Bij het aantal niet verleende voorschotten in verband met de ex ante controle op verzekeringsstatus zorgtoeslag is het volledige aantal aan ZT toegerekend.
- Voor de berekening van de verwachte uitgavenvermindering is de volgende veronderstelling gehanteerd: Als de anti-fraudemaatregelen niet zouden zijn getroffen, signaleert B/Toeslagen daadwerkelijk de onjuiste aanvragen in de definitieve toekenningfase en vordert dit terug. Van deze teruggevorderde bedragen is op basis van een expertschatting 50% oninbaar verondersteld.[3] Hierdoor is slechts 50% van de door de anti-fraudemaatregelen tegengehouden aanvragen als structurele uitgavenbesparing opgenomen.
- De gemiddelde fraudebedragen per aanvraag zullen naar verwachting hoger zijn dan de overall gemiddelde toeslagbedragen. Voor de berekening van de uitgavenbesparing is voorzichtigheidshalve uitgegaan van de gemiddeld in 2013 uit te keren toeslagbedragen per jaar, KOT € 4.000, HT € 2.000, ZT € 600.
- Er is beperkt rekening gehouden met boeteopbrengsten aangezien de verwachte opbrengsten hiervoor nog berekend moeten worden. De maatregelen voor het opleggen van boeten zijn wel minimaal kostendekkend. Daarom zijn boeteopbrengsten opgenomen ter grootte van de hiervoor opgenomen kosten.

[1] Uitvoeringstoets maatregelen bestrijding fraude bij toeslagen, d.d. 22 juli 2013.
[2] Bij de risicoselectie van april tot en met juni 2013 van B/Toeslagen blijkt een ratio KOT/HT van 3:5, ZT is niet in de risicoselectie betrokken.
[3] Op basis van BI van B/Toeslagen wordt in 2013 ongeveer 10% van de teruggevorderde bedragen oninbaar geleden. Voor de gevallen waarvan de voorschotten door bovengenoemde maatregelen niet worden verleend wordt uitgegaan van een hoger percentage, aangezien hier ook een hoger percentage fraudeposten in zit.

- De personele kosten voor de Belastingdienst zijn ontleend aan de handleiding overheidstarieven 2013 van het Ministerie van Financiën.[4]
- De kosten voor de benodigde ICT-aanpassingen lopen mee in de reguliere releaseplanning en zijn daardoor niet opgenomen in deze business case.
- Rekenvoorbeeld: De structurele uitgavenvermindering op de KOT is als volgt berekend. Totaal aantal tegengehouden aanvragen/mutaties * ratio KOT * gemiddeld toeslagbedrag KOT * hitrate * % oninbaar lijden (153.000 x 3/9 x € 4.000 x 30% x 50% = € 30.600.000). Het verschil met de genoemde € 30.800.000 zit in de geraamde boeteopbrengsten van € 0,2 mln.

[4] Functiegroep B=loonschaal 5, C=7, E=9, F=11, I=13.

Bijlage 1: kosten Belastingdienst

Omschrijving	aantal	kosten p fte p.j.	bedrag p.j.	periode
Analysecapaciteit	5	€ 104.507	€ 522.535	structureel
Regiecapaciteit	2	€ 115.077	€ 230.154	structureel
Controlecapaciteit	5	€ 88.973	€ 444.865	structureel
Opwerken fraudeteams	5	€ 88.973	€ 444.865	2013-2015
Opleggen boeten	3	€ 88.973	€ 266.919	2013-2015
Opleggen boeten	2	€ 77.377	€ 154.754	2013-2015
Belastingtelefoon	5	€ 77.377	€ 386.885	structureel
Balies	36	€ 77.377	€ 2.785.572	structureel
Team HBO uitzendkrachten	55	€ 65.103	€ 3.580.665	structureel
Team 50-70 fte den haag	60	€ 65.103	€ 3.906.180	structureel
B/T, eigen personeel	12	€ 104.507	€ 1.254.084	structureel
B/T, eigen personeel	13	€ 88.973	€ 1.156.649	structureel
B/T, [redacted]	1	€ 115.077	€ 115.077	structureel
B/T, [redacted]	1	€ 125.880	€ 125.880	structureel
Vervanging flexibel door vast	8	€ -	€ 300.000	structureel