



*onderdeel van het rijksbrede onderzoek naar aanpak fraude voor het
Verantwoordingsonderzoek Financiën 2014*

Nota van Bevindingen aanpak fraude door Belastingdienst/Toeslagen.

16 juni 2015

Directie I

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

VERTROUWELIJK Dit document is eigendom van de Algemene Rekenkamer. Het bevat vertrouwelijke informatie die uitsluitend voor bestuurlijk of ambtelijk commentaar beschikbaar wordt gesteld.



Inhoud

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.1.1 Bestrijding van fraude	1
1.1.2 Balans ambities, geld, tijd, mensen en middelen	2
1.2 Leeswijzer	3
1.3 Missie Belastingdienst/Toeslagen	3
1.4 Eerdere bevindingen	3
1.5 Aanbevelingen Nationale ombudsman	4
2 Fraudebestrijding is preventief.	6
2.1 De onderzoeksvragen en antwoorden	6
2.2 Samenvattende conclusie	10
3 Hoe dynamisch is de fraudeaanpak?	11
3.1 De onderzoeksvragen en antwoorden	11
3.2 Samenvattende conclusie	15
4 Hoe effectief wordt data gebruikt?	16
4.1 De onderzoeksvragen en antwoorden	16
4.2 Samenvattende conclusie	20
5 Hoe is de samenwerking met andere partijen?	21
5.1 De onderzoeksvragen en antwoorden	21
5.2 Samenvattende conclusie	23
6 Vierkantsvergelijking	24
6.1 Inleiding	24
6.2 Beleidsambities	24
6.2.1 Algemeen	24
6.2.2 Startpositie begin 2014	25
6.2.3 Erkende risico's bij start 2014	26
6.2.4 Ambitie: werken in de actualiteit	26
6.2.5 Samenvattende conclusie	28
6.3 Tijd	28
6.3.1 Tijdig afhandelen bezwaar	28
6.3.2 Invoer éénbankrekeningnummer	30
6.3.3 Langere aanvraagtermijn in 2014	30
6.3.4 Samenvattende conclusie	31
6.4 Mensen	31
6.4.1 Samenvattende conclusie	33
6.5 Middelen	33



6.5.1 Partners binnen de Belastingdienst	33
6.5.2 IV-voortbrenging	34
6.5.3 Partners buiten de Belastingdienst	34
6.5.4 Samenvattende bevindingen	34
6.6 Kosten	35
6.6.1 Intensivering van toezicht	35
6.6.2 Kosten van bestrijding	36
6.6.3 Budget	37
6.6.4 Wet dwangsom	37
6.6.5 Samenvattende conclusie	38



1 Inleiding

1

1.1 Aanleiding

De Algemene Rekenkamer besteedt in het Verantwoordingsonderzoek (VO) wederom aandacht aan het onderwerp Toeslagen. Het VO-team 2014 Financiën doet dat vanuit een tweetal perspectieven:

- I. Vanuit een rijksbrede 'bril' die zich focust op de bestrijding van fraude. Hierbij wordt o.a. getracht om lessen te leren uit geconstateerde fraudegevallen.
- II. Vanuit de zogenaamde 'vierkantsvergelijking' benadering. Hierin staat de balans tussen doelen van beleid en de daarvoor beschikbare middelen centraal.

1.1.1 Bestrijding van fraude

De Tweede Kamer heeft de onderwerpen fraude en decentralisatie, evenals afgelopen jaar, voor de verantwoording over het jaar 2014 (in mei 2015) als focusonderwerpen aangemerkt. De Algemene Rekenkamer is hierop ingaan door een rijksbreed onderzoek naar fraude uit te voeren. Met behulp van casusonderzoek willen we analyseren wat de mogelijke oorzaken zijn van de geconstateerde fraudes, zoals verkokering, onvoldoende samenwerking of complexe fraudegevoelige regelgeving. Organisaties worden mogelijk ingedeeld in mate van maturity in de aanpak van fraudebestrijding.

De volgende cases zijn voor dit onderzoek geselecteerd:

- Ministerie van Financiën/Belastingdienst: toeslagfraude;
- Ministerie van EZ/RVO: subsidies aan malafide bedrijven;
- Ministerie van VenJ: faillissementsfraude;
- Ministerie van SZW: uitkeringsfraude;
- Ministerie van VWS: PGB-fraude.

Wij veronderstellen dat voor een succesvolle aanpak tenminste de volgende elementen aanwezig zijn:

- De aanpak is primair preventief in plaats van repressief – voorkomen moet worden dat fraude ontstaat of groeit; als fraude repressief



wordt ontdekt zijn de ten onrechte verstrekte bedragen mogelijk niet meer terug te vorderen; 2

- De aanpak is dynamisch en houdt rekening met een steeds wisselende fraudecontext waarin nieuwe m.o.'s door fraudeurs worden gevonden, dus de aanpak moet hierin mee bewegen; je moet proberen niet reactief te zijn, maar proactief zijn en blijven, blijf de fraudeurs een stap voor;
- Er wordt effectief gebruik gemaakt van eigen objectieve data en er vindt verificatie plaats – dit voorkomt dat fraude kan worden gepleegd met onjuiste gegevens, afkomstig van belanghebbenden. Er vinden frauderisico-analyses plaats waarbij gebruikt wordt gemaakt van meerdere bronbestanden, zowel binnen de eigen organisaties als door koppelingen met relevante derden;
- Er vindt samenwerking plaats – ‘administratiefrechtelijke burenhulp’ wordt ingeroepen om data te analyseren of controles te combineren. Samenwerking is vaak verticaal georganiseerd, de overheid stuurt ook verticaal en beoordeelt ook verticaal of doelstellingen worden gehaald, maar horizontaal slaat de fraudeur zijn slag.

Aan de hand van een referentiemodel met vaste onderzoeksvragen zal geprobeerd worden om vast te stellen in welke fase een organisatie zich bevindt.

1.1.2 Balans ambities, geld, tijd, mensen en middelen

Idealiter zijn ambities, geld, tijd, mensen en middelen (of te wel de vierkantsvergelijking) in evenwicht. Dit geldt ook voor fraudebestrijding.

De Algemene Rekenkamer hanteert de volgende norm voor goed openbaar bestuur bij het bepalen over de zogenaamde ‘vierkantsvergelijking’¹²:

In de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie moet aandacht zijn voor de samenhang tussen de beleidsambities, de beschikbare tijd, het geld en de mensen en andere middelen. In een ideale situatie is de uitkomst van deze ‘vierkantsvergelijking’ in evenwicht.

¹ Algemene Rekenkamer (2010). Strategie Rekenkamer 2010-2015.

² www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/T/Tips_en_goede_voorbeelden/Normen_voor_Goed_openbaar_bestuur/Samenhang_tussen_ambities_tijd_geld_en_mensen



1.2 Leeswijzer

3

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst wat achtergrond informatie. In hoofdstuk 2 staan de bevindingen van het rijksbrede onderzoek fraudebestrijding aan de hand van een aantal standaard vragen. Als eerst gaan we in op de preventie, om in hoofdstuk 3 de dynamiek van de fraudebestrijding te beschrijven. Hoofdstuk 4 gaan we in op het gebruik van data en hoofdstuk 5 beschrijft de samenwerking. In hoofdstuk 6 vullen we de vierkantsvergelijking in voor de uitvoering van toeslagen.

1.3 Missie Belastingdienst/Toeslagen

De missie van B/Toeslagen is om de vier toeslagen³ juist, tijdig en rechtmatig toe te kennen en uit te betalen op een efficiënte manier en met minimale inspanning voor de burger. De benodigde inspanning van de burger is afhankelijk van de mate waarop de Belastingdienst kan vertrouwen op de kwaliteit van de gegevens van derden. Jaarlijks wordt op basis van een voorlopige toekenning aan ca. 6 mln. huishoudens in totaal ca. € 10 miljard voorschot uitbetaald.

Gemeenschappelijk kenmerk van de toeslagregelingen is dat recht en hoogte van de toeslagen (mede) afhankelijk zijn van het huishoudinkomen in het toeslagjaar. De exacte hoogte van het inkomen komt na afloop van het toeslagjaar vast te staan, wat leidt tot terugvorderingen en nabetalingsen.

B/T heeft van zijn missie vier strategische intenties afgeleid:

- Klantgerichte dienstverlening aan burgers
- Rechtmatige toekenning van toeslagen
- Efficiënte uitvoering van processen
- Wendbare processen

1.4 Eerdere bevindingen

De Algemene Rekenkamer volgt het onderwerp toeslagen al vanaf het moment dat het toeslagensysteem in 2005 is ingevoerd. Voor de komst van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) voor toeslagjaar 2012 voerde B/Toeslagen vooral het toezicht uit bij het definitief toekennen. Het was technisch niet mogelijk om het merendeel van het toezicht eerder uit te voeren. Dit, samen met het feit dat een achterstand in definitief toekennen was, heeft ertoe geleid dat fraudes pas na jaren ontdekt werden. De gemene deler van de meeste fraudes die de krant

³ de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.



halen is dat ze begonnen zijn voor de komst van het TVS. Dit geldt ook voor de in 2015 in het nieuws gekomen vermoedelijke fraude bij , deze is ontstaan in de periode 2007 en 2011. Met de komst van het TVS werd het mogelijk om ook toezicht aan de voorkant uit te voeren.

4

In 2013 concludeerden wij dat het toezicht weer verder is geïntensiveerd. Bij het verbeteren van het proces toeslagen heeft de Belastingdienst echter ook te kampen met een aantal hardnekkige problemen. De oplossing van deze problemen heeft de Belastingdienst maar ten dele zelf in de hand. Een deel van de oorzaken van de problemen ligt buiten de Belastingdienst, zoals enerzijds de uitvoerbaarheid van wetgeving en anderzijds de kwaliteit van contra-informatie. Toeslagen is afhankelijk van diverse externe partijen (ketenpartners) voor de aanlevering van 'contra-informatie'. Deze is nodig om de aanspraak op toeslagen te kunnen controleren. Denk hierbij aan informatie uit de gemeentelijke basisadministratie en van woningcorporaties voor de vaststelling van huurtoeslagen, informatie van kinderopvangorganisaties e.d. voor de vaststelling van het recht op kinderopvangtoeslag. Deze informatie is niet altijd volledig of accuraat, hetgeen de controlewerkzaamheden van Toeslagen bemoeilijkt.

1.5 Aanbevelingen Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman onderzoekt in 2014 de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen. In zijn rapport⁴ doet de Nationale ombudsman de volgende aanbevelingen:

1. Toeslagen dient zijn organisatie zo in te richten dat bij elke verstoring of overschrijding van een beslistermijn zijn medewerkers voldoende instrumenten en verantwoordelijkheden krijgen om de gevolgen hiervan voor elk huishouden dat getroffen wordt in tijd en omvang tot een minimum te beperken.
2. Toeslagen dient terughoudend gebruik te maken van de (verruimde) beslistermijnen; met name in geval van verlenging met dertien weken bij eerste aanvragen (met verhoogd risico) en bij de verdaging van de bezwaartermijn. Als Toeslagen toch gebruik maakt van de verruimde beslistermijnen dan beslist Toeslagen ook in deze gevallen alsnog zo snel mogelijk.

⁴ Nationale ombudsman (2015): Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen, februari 2015



3. Toeslagen dient de individuele burger tijdig te laten weten hoe lang hij nog moet wachten op een beslissing en dient die toezegging ook na te komen.
4. Toeslagen zorgt in 2015 voor een oplossing voor het onbehandeld laten van toegestuurde stukken.

5



2 Fraudebestrijding is preventief.

6

De onderzoeksvraag is of de aanpak primair preventief is in plaats van repressief – voorkomen moet worden dat fraude ontstaat of groeit. Als fraude repressief wordt ontdekt zijn de ten onrechte verstrekte bedragen mogelijk niet meer terug te vorderen.

2.1 De onderzoeksvragen en antwoorden

1. *Is er fraudebeleid vastgesteld, waarin de aanpak, opsporing en bestrijding van fraude is beschreven?*

Ja, in een vierjarig handhavingsvisie, in jaarlijkse handhavingsplannen en in een studie verbeteren gegevenspositie.

2. *Is deze aanpak risicogestuurd?*

Ja, in het handhavingsplan⁵ staat dat de mate waarin de plannen te realiseren zijn, onder meer beïnvloed wordt door:

- de beschikbaarheid van (IV-)resources,
- de uitkomst van afstemming met partijen buiten Toeslagen,
- de resultaten van proeftrajecten,
- de autonome ontwikkeling van het overige werkaanbod voor de handmatige verwerking, wat tot meer/minder capaciteit voor uitvoering van toezicht kan leiden,
- de beschikbaarheid en de kwaliteit van gegevens uit externe bronnen,
- de tussentijdse beoordeling van de uitkomsten van uitgevoerde handhavingswerkzaamheden.

In 2014 is het "Kwadrantenoverleg Handhavingsplan" gestart. Dit overleg heeft tot doel ieder kwartaal te beoordelen of het handhavingsplan nog voldoet. Eventuele aanpassingen worden aan het MT voorgelegd⁶.

3. *Hoe en wanneer worden gedragspatronen onderkend?*

Tot en met toeslagjaar 2011 lag het zwaarte punt van het toezicht achteraf bij het Definitief Toekennen. Sinds de komst van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (toeslagjaar 2012) verschuift het toezicht meer

⁵ B/Toeslagen (2014): Handhavingsplan 2015

⁶ B/Toeslagen (2014): Handhavingsplan naar de praktijk vertalen, 26 juni 2014



naar preventie in plaats van detectie achteraf. Hierdoor worden gedragspatronen voor de eerste betaling ontdekt.

7

4. Wanneer (binnen welke termijn) leidt een signaal, onderkend gedragspatroon tot actie of een maatregel?

(Zie ook hoofdstuk 3 vraag 3)

Hoe B/Toeslagen reageert, hangt af van de urgentie, afbreukrisico en soort fraude. Zo veel mogelijk wordt het normale proces gevolgd, maar in zeer urgente gevallen kan een betaling via de bank teruggehaald worden.

Het belangrijk om zoveel mogelijk te weten over de fraudeur. Zoals blijkt uit het volgende voorbeeld van ongeveer anderhalf jaar geleden: diverse burgers kregen kinderopvangtoeslag voor kinderen die niet bij het gezin hoorde. Direct werd de betaling gestopt (dit kan maandelijks tot 10 dagen voor uitbetalingsdatum); vervolgens werden de burgers per brief geïnformeerd; een half jaar later was preventie mogelijk door aanpassing in de aanmeld procedure bij het burgerportaal.

5. Wordt gebruik gemaakt van barrièremodel? Zo ja, welke barrières zijn opgeworpen?

Ja, er zijn in het proces diverse barrières opgeworpen.

Barrières bij de aanvraag:

Burgers die een toeslag willen aanvragen of een lopende toekenning willen muteren, gebruiken het burgerportal⁷. Hiervoor moet men inloggen met een DigiD. (eerste barrière) Een aanvraag van een toeslag of een mutatie doorloopt in het burger portaal een beslisboom. In de beslisboom worden evidente vergissingen en sommige eenvoudige vormen van fraude afgevangen (tweede barrière). Voorbeelden hiervan zijn:

- Een aanvraag voor kinderopvangtoeslag worden niet in behandeling genomen als er geen BSN is ingevoerd van een 'kind'.
- Het loggen van het gebruik van het burgerportal: wanneer blijkt dat meerdere aanvragen komen vanuit hetzelfde IP-adres wordt dit geanalyseerd.

In 2014 zijn enkele nieuwe controles in het portaal geïmplementeerd, zoals de controle op personen die zijn vertrokken onbekend waarheen (VOW), dagopvang bij vierjarige kinderen, geldigheid van buitenlandse kinderopvang en een leeftijdscontrole bij zorgtoeslag⁸.

⁷ B/Toeslagen (2013): Handhavingsplan 2014

⁸ B/Toeslagen (2015): 3^{de} viermaandsrapportage B/Toeslagen december 2014



Controle op de aanvraag:

8

Op basis van de door de burger ingevoerde gegevens voert B/Toeslagen een aantal controles uit. Wanneer op basis van risicoregels twijfel bestaat over de rechtmatigheid⁹, worden de aanvragen en mutaties voor handmatige behandeling aangeboden. Meer details staan bij andere hoofdstukken, zoals hfd 3 vraag 3.

6. Lukt het om voor notoire veelplegers zwaardere interventies in te zetten?

Gedeeltelijk, dit proces is nog volop in beweging.

Belastingdienst breed worden alle fraudes vastgelegd in het Fraude signaleringssysteem (FSV)¹⁰. Dit systeem bestaat nu twee jaar en werkt stabiel. Alle fraudeurs komen met hun BSN nummer op een handmatig bijgehouden toezichtslijst en worden daardoor geautomatiseerd uitgesloten voor het middel waarvoor gefraudeerd is. Iedere nieuwe aanvraag die gedaan wordt op dat BSN nummer wordt handmatig beoordeeld door het fraudeteam. Het kan voorkomen dat iemand die met kinderopvangtoeslag heeft gefraudeerd, wel recht heeft op zorg of huurtoeslag. Deze toeslag wordt dan verrekend met de openstaande terugvordering en/of boete. Deze groep genereert veel handmatig werk voor B/Toeslagen door telkens opnieuw een aanvraag in te dienen.

Per 1 maart 2015 start een experiment waarbij 20 eigenaren van BSN nummers die op de toezichtslijst staan, niet meer digitaal een aanvraag kunnen doen. Zij krijgen op hun portaal een popup met de vraag te bellen naar een speciaal hiervoor gealloceerd telefoonnummer bij het fraude team. Echter, sinds enkele weken kan de toezicht lijst (met de gevlagde BSN's) omzeild worden, door een aanpassing in de wetgeving omtrent DigiD door het ministerie van BZK. Om tegen te gaan dat mensen hun DigiD gegevens aan andere afgeven, is nu geformaliseerd dat je iemand anders kunt machtigen om voor jou een aanvraag te doen. Een ongelukkige bijwerking daarvan is dat iemand nu met een ander BSN voor een gevlagd BSN nummer een toeslag kan aanvragen. B/Toeslagen heeft hierop geanticipeerd door wekelijks een extra controle uit te voeren.

Per 01-01-2014 is per wet geregeld dat een voorschot voortaan achterwege blijft als de aanvrager in kwestie in de afgelopen vijf jaar een bestuurlijke vergrijpboete op basis van de Awir of de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) opgelegd heeft gekregen die

⁹ B/Toeslagen(2013): Handhavingsplan 2014

¹⁰ Gespreksverslag met B/Toeslagen, fraudebestrijding in de praktijk van 6 februari 2015



onherroepelijk is geworden, dan wel voor een soortgelijk vergrijp strafrechtelijk veroordeeld is. In de wet is ook aangegeven dat deze maatregel pas op een later moment dan 1 januari 2014 in werking kan treden in verband met de hiervoor benodigde voorbereidingstijd voor implementatie. Ten behoeve van deze maatregel moet een database worden opgebouwd, die voortdurend wordt bijgehouden. Mede vanwege andere ingrepen in de automatisering (w.o. de invoering van de huishoudentoeslag) is er onvoldoende IT-capaciteit om de database te bouwen en is een exact tijdspad nog niet aan te geven. Halverwege 2014 wordt in een brief aan de Kamer aangegeven dat eerst een gedegen impactanalyse wordt opgesteld, waaruit moet blijken per wanneer en tegen welke kosten deze maatregel kan worden ingevoerd (dit geldt ook voor een andere maatregel: het stoppen van de toeslag als die burger geen aangifte IB doet). Beide impactanalyses zullen pas in de tweede helft van 2015 klaar zijn.

9

Vanaf januari 2012 kunnen er verzuimboetes opgelegd worden, zie ook hfd 3.4.

7. Wordt de effectiviteit van acties en maatregelen getoetst?

Ja, de resultaten worden gemeten, maar bij B/Toeslagen is nog zoekende naar hoe dit om te zetten naar een effectmeting. De uitdaging zit met name de oorzaak-gevolg relatie. Effectmetingen realiseren is een speerpunt van het handavingsplan 2015. In 2014 zijn al diverse projecten gestart:

- Over de resultaten van de intensivering van het toezicht op toeslagen per 1 jan 2014 wordt iedere vier maanden gerapporteerd¹¹. Gemeten wordt het bedrag dat niet is uitgekeerd dankzij het toezicht¹². Intensiveren van het toezicht zal als effect hebben dat het aantal "gelukszoekers" zal dalen. Probleem is dat dit effect niet zichtbaar is in een standaard resultaatmeting, daar zijn andere onderzoeksmethoden voor nodig. Handavingsregie is begonnen met het verder uitbouwen van een model om het effect te gaan meten.
- In het kader van het ontwikkelen en uitvoeren van effectmetingen van thematische toezichtsacties¹³ wordt sinds oktober maandelijks gemeten hoeveel verlagingen doorgevoerd zijn tijdens het toeslagjaar¹⁴.

¹¹ Belastingdienst (2014): Monitor fraudemaatregelen intensivering toezicht toeslagen

¹² Sinds 2014 krijgt de Belastingdienst jaarlijks €25 miljoen om de onrechtmatige toeslaguitgaven te verminderen door het uitvoeren van vijf anti-fraudemaatregelen. Doelstelling is om minimaal dit bedrag aan besparingen op te leveren.

¹³ Intranet van B/Toeslagen (2014): Aan de slag met effectmeting, 23-07-14, punt 2.10

¹⁴ B/Toeslagen (2015): 3^{de} viermaandsrapportage B/Toeslagen december 2014



- Onderzocht is of toezicht voorafgaand aan de uitbetaling van het eerste voorschot aan onbekende aanvragers een effectieve maatregel is om misbruik terug te dringen. Resultaten komen in 2015.
- Ultimo 2014 is het gelukt om voor meerdere toezichtsbundels een vorm van opbrengstschatting te doen. Hoewel arbeidsintensief, lijkt de opzet generiek toepasbaar. Dit wordt in 2015 verder uitgewerkt.
- Het meten van de 'hitrate'¹⁵ van handhavingsacties. Deze kennis wordt gebruikt om de acties effectiever en efficiënter uit te voeren.

10

8. *Is er een fraudemeldpunt?*

Ja, dit meldpunt is zowel telefonisch, via de mail of via een brief bereikbaar. Per juni 2012 is een fraudeteam opgericht voor preventie van fraude aan de voorkant van het toeslagenproces. Dit is fraude team 1. Dit team is in de loop van 2014 uitgegroeid tot een team van 25 fte. Hun werkzaamheden zijn beschreven in twee handreikingen: Handreiking Meldpunt team Fraude en de Handreiking team Fraude.

Doel van het meldpunt is onder andere het:

- Coördineren van alle meldingen en signalen van fraude.
- Monitoren en bundelen (indien mogelijk) van veel voorkomende signalen.
- Prioriteren van de meldingen.

9. *Vindt er registratie van fraudegevallen plaats?*

Ja, het fraude meldpunt registreert ieder signaal, of het nu intern of extern afgegeven wordt door (Belastingdienst) professionals of door het publiek¹⁶. Dus ook de signalen die binnen komen via andere medewerkers bij B/Toeslagen worden geregistreerd bij het fraude meldpunt.

Meldingen, die voor fraudeonderzoek in aanmerking komen, worden als fraudesignaal in FSV geregistreerd¹⁷. FSV wordt Belastingdienst breed gebruikt voor het registreren van fraudesignalen (zie ook hfd 2.6).

2.2 Samenvattende conclusie

De afgelopen jaren is het toezicht steeds meer verschoven naar de voorkant. Inmiddels zijn er automatische barrières bij de aanvraag van een toeslag. In 2014 is de aanpak van fraudeurs en van fraudesignalen doorontwikkeld. De resultaten van de toezichtsacties worden gemeten, maar het is nog niet gelukt om dit om te zetten naar effectmetingen.

¹⁵ % beoordeelde posten waarbij een correctie is toegepast.

¹⁶ Gespreksverslag met B/Toeslagen, fraudebestrijding in de praktijk van 6 februari 2015

¹⁷ B/Toeslagen (2014): Handreiking meldpunt team fraude, sept 2014



3 Hoe dynamisch is de fraudeaanpak?

11

De onderzoeksvraag is of de aanpak dynamisch is en rekening houdt met een dynamische omgeving. Fraudeurs bewegen, dus de aanpak moet hierin mee bewegen. Je moet proberen niet reactief te zijn, maar proactief, blijf de fraudeurs een stap voor.

3.1 De onderzoeksvragen en antwoorden

1. *Wordt gebruik gemaakt van een netwerk met andere partijen om fraudesignalen op te vangen en gedragspatronen te herkennen?*

Ja, B/Toeslagen heeft eigen netwerken opgezet en sluit aan bij netwerken die Belastingdienst breed opgezet zijn.

Specifiek toeslagen:

- Expertisecentrum Zorgfraudebestrijding
- Programma aanpak fraude van ICT uitvoering
- Logius en de AntiFraudebox, afstemmen met over mogelijk misbruik van DigiD door analyse IP adressen.

Intern Belastingdienst:

- Fraude coördinator Belastingdienst.
- Antifraudebox voor herkennen van systeemfraudes en zorgt voor informatiedeling binnen de Belastingdienst.
- Combinatieteam aanpak facilitators (CAF), dit team beoordeelt signalen waarbij misbruik van belastinggelden vermoed wordt en waarbij dat mogelijk wordt gemaakt door een facilitator¹⁸.

Extern Belastingdienst:

- groep Externe Overheidsamenwerking (EOS) binnen het verband van de RIEC's (Regionale Informatie- en Expertisecentrum) en de LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams).

¹⁸ Personen die het frauderen professioneel en op grote schaal aanpakken door onwetende derden in te zetten voor hun eigen gewin.



- de Manifestgroep, een overheidsbrede antifraude samenwerking van uitvoeringsorganisaties. 12
- platform Bijzondere opsporingsdiensten¹⁹, trendwatchers van de FIOD, Belastingen, Toeslagen, Douane, DNB, OM, banken, politie.

2. *Hoe wordt de aanpak georganiseerd (vanuit bestaande organisatie of over de grenzen van de eigen organisatie heen; horizontaal of verticaal)?*

Alle mogelijke vormen:

- binnen B/Toeslagen;
- binnen Belastingdienst;
- met andere overheidsinstanties.

3. *Vindt trendanalyse plaats? Zo ja, hoe vaak en hoe snel wordt gereageerd op trends?*

Ja, op diverse manieren:

- Iedere maand worden alle voorschotbetalingen (nieuwe aanvragen en lopende toekenningen) voor kinderopvangtoeslag en huurtoeslag geclassificeerd door een zelflerend risicoclassificatiemodel. Dit model toetst op verdachte zaken en geeft iedere aanvraag een score. Aan de hand van die classificatie wordt de handmatige toezicht ingezet.
- Daarnaast monitort een apart team of nieuwe patronen voordoen. Al naar gelang het antwoord op de vraag of een dergelijk patroon 'opschaalbaar' is, worden maatregelen genomen²⁰.
- De auditdienstrijck (ADR) beoordeelt via steekproeven de rechtmatigheid van de voorschotten en definitieve toekenningen. De resultaten van die controle wordt maandelijks besproken met B/Toeslagen. In de gevonden fouten en onzekerheden zijn trends zichtbaar.

Bij nieuwe trends is vaak snel handmatig toezicht opgezet. Een geautomatiseerde oplossing hangt af van de beschikbare IV-capaciteit en de prioriteit van de aanpassing. Belastingdienstbreed is een tekort aan IV-capaciteit. Voorbeeld: in 2014 is handmatig gecontroleerd of seizoenarbeiders met een buitenlandsadres wel zorgverzekerd waren in Nederland. Zo niet, dan hebben ze geen recht op zorgtoeslag. Dit proces is nog niet geautomatiseerd en heeft 10.000 uur aan handmatige controles gekost²¹.

¹⁹ Ministerie van Financiën (2014): 14^{de} Halfjaarsrapportage Belastingdienst, TK, bijlage bij kamerstuk 31066 nr215.

²⁰ B/Toeslagen (2012): Handhavingsplan 2013

²¹ B/Toeslagen: schriftelijke antwoorden aangevuld met mondelinge antwoorden op 6 februari '15



4. Worden escalatieladders ingezet?

13

Na een fraude melding wordt eerst onderzocht of het inderdaad fraude is en wat het gefraudeerde bedrag is. Aan de hand daarvan wordt de casus doorgezet naar fraude team 2 voor het opleggen van een verzuim- of vergrijpboete of naar FIOD/OM voor een strafrechtelijk onderzoek.

Een speciaal fraudeteam van 25 fte behandelt de kleinere fraudecasussen. Dit team neemt alle klantcontacten met (verdachte) fraudeurs over, zoals boetes opleggen en afhandelen bezwaar. Deze personen worden herkend aan hun BSN nummer. Het toeslagen systeem kent een fase van voorlopige toekenning (VT) en definitieve toekenning. In beide fasen heeft de burger het recht van bewaar, beroep en eventueel hoger beroep Dit staat los van het opleggen van boetes. Ook in de VT fase kunnen er boetes worden opgelegd. Tegen een boete kan bezwaar worden aangetekend. Gedurende dit bezwaar wordt, in tegenstelling tot andere bezwaarprocedures geen uitstel van betaling verleend²².

Vanaf januari 2012 worden verzuimboetes opgelegd. Over die boetes wordt verantwoord in de vierdemaandsrapportages van B/Toeslagen. (In 2014 zijn er ongeveer 500 opgelegd, hierop zijn maar weinig bezwaren ingediend.) De maximale boete is nu €4.920,-. Vanaf toeslagjaar 2013 zijn de wettelijke richtlijnen verruimd. Nu kan de hoogte van de vergrijpboete, afhankelijk van de mate van opzet en recidive, oplopen tot 150% van het beoogde nadeel.

M.b.v. de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit kunnen per 1 jan 2014- naast de overtreder en de medepleger - ook de doen pleger, uitlokker en de medeplichtige een bestuurlijke boete opgelegd krijgen.

Vanaf 1 juli 2011 gelden de "richtlijnen aanmelding en afhandeling fiscale delicten, douane- en toeslagendelicten" (AAFD). De richtlijnen zijn geschreven om de inzet van het strafrecht te concentreren op die zaken die een maatschappelijk effect hebben (bijvoorbeeld gevallen waarin de rechtsorde in ernstige mate is geschokt). Het strafrecht wordt dan ingezet ter ondersteuning van en in wisselwerking met het toezicht om zo de rechtshandhaving te stimuleren en compliance te bevorderen. De boete-fraudecoördinator bij B/Toeslagen beoordeelt of voor ten minste het drempelbedrag van €40.000,-²³ sprake is van opzet. Zo ja dan

²² Gespreksverslag met B/Toeslagen, fraudebestrijding in de praktijk van 6 februari 2015

²³ Gespreksverslag met B/Toeslagen, fraudebestrijding in de praktijk van 6 februari 2015



wordt de zaak aangeboden voor het selectieoverleg. Het selectieoverleg wordt gevormd door een medewerker van de FIOD, de bij B/Toeslagen werkzame contactambtenaar OM²⁴, de boete-fraudecoördinator. Dit selectieoverleg beslist of een zaak in aanmerking komt voor opsporing. Het tripartite overleg (bestaande uit een officier van justitie, de contactambtenaar formeel recht en de FIOD) toetst iedere 6 weken of een zaak voldoet aan de richtlijnen voor strafrechtelijke afdoening (strafbeschikking of strafrechtelijke vervolging). Mocht blijken dat de zaak niet voldoet aan deze richtlijnen, dan gaat de zaak terug naar de B/Toeslagen voor bestuurlijke afdoening. Indien de zaak wel aan de richtlijnen voldoet zal ter zake een opsporingsonderzoek worden ingesteld.²⁵

14

Volgens de AAFD richtlijn moeten alle fraudes boven de €40.000,- besproken worden met de FIOD/OM.

De FIOD en het OM stellen ieder jaar een x aantal uren ter beschikking voor toeslagen casussen. Deze capaciteit is niet toereikend om alle casussen te behandelen. Zodoende wordt in de praktijk alle enkelvoudige fraudes van minder dan € 50.000,- gelijk doorgezet naar fraudeteam twee²⁶ om een bestuurlijke boete op te leggen. De resultaten van de strafrechtelijke onderzoeken worden iedere vier maanden gerapporteerd in de vierdemaandsrapportages van B/Toeslagen. (In 2014 zijn 42 casussen behandeld in het strafrecht). Er wordt vooral vervolgd bij georganiseerde- en/of nieuwe fraudevormen.

²⁴ Artikel 44a Awir: Ten dienste van de vervolging en de berechting van de feiten waarvan de ambtenaren, bedoeld in artikel 44, zijn belast met de opsporing kan Onze Minister, in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie, ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen aanwijzen die het contact onderhouden met het openbaar ministerie.

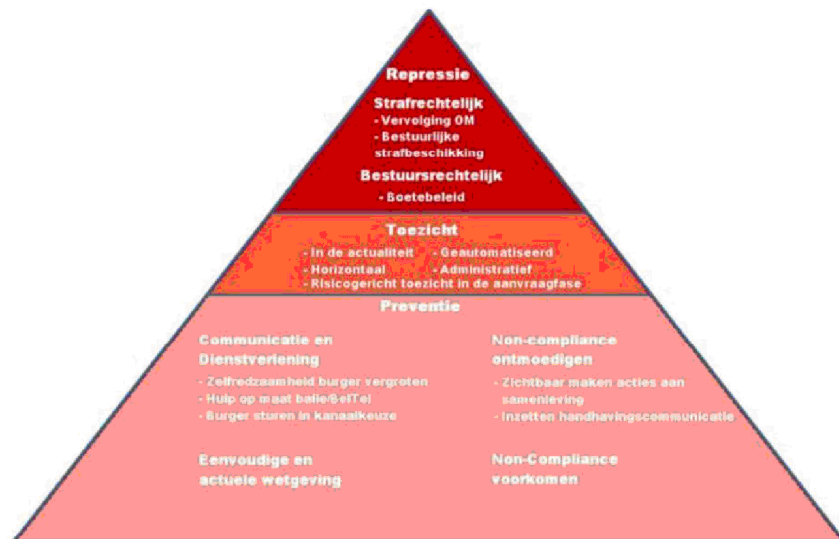
²⁵ Richtlijnen aanmelding en afhandeling fiscale delicten, douane- en toeslagendelicten (Richtlijnen AAFD), ingang per 1 juli 2011

²⁶ Gespreksverslag met B/Toeslagen, fraudebestrijding in de praktijk van 6 februari 2015



De escalatieladder uit het handhavingsplan 2013:

15



5. *Is er continu aandacht voor nieuwe fraudemogelijkheden, verandering van gedragspatronen en vindt op basis daarvan bijstelling van de aanpak plaats?*

Ja, er is continue aandacht voor.

Zie de antwoorden op diverse andere vragen.

3.2 Samenvattende conclusie

B/Toeslagen pakt fraude bestrijding dynamisch op door onder andere veel samen te werken met andere organisaties. Toeslagen gebruikt diverse middelen om fraudeurs op te sporen en tegen te houden om vervolgens bestuurlijke boetes op te leggen. Voor strafrechtelijke vervolging is zij afhankelijk van de beschikbare capaciteit bij het FIOD en het OM.



4 Hoe effectief wordt data gebruikt?

16

De onderzoeksvraag is of effectief gebruik gemaakt wordt van (eigen) objectieve data. Dit kan vroegtijdig fraude signaleren en voorkomt dat fraude kan worden gepleegd met onjuiste gegevens, afkomstig van belanghebbenden.

4.1 De onderzoeksvragen en antwoorden

1. *Is er een goed beeld van data die worden verkregen vanuit het uitvoerings- of klantproces?*

B/Toeslagen haalt uit verschillende bronnen data om de samenstelling van een huishouden, de draagkracht, de huurlasten, de zorglasten en/of de kind gerelateerde lasten vast te kunnen stellen.

Deze data wordt gebruikt bij het vaststellen van een aanvraag, bij de risicodetectie of als contra-informatie²⁷.

2. *Wordt gestreefd naar een verminderde afhankelijkheid van door belanghebbenden aan te leveren gegevens?*

Ja, door steeds meer aansluiting te vinden met data van andere overheidsorganisaties. In 2013 is dit uitgebreid geanalyseerd, waarbij een prioriteitenlijst is gemaakt van mogelijke bronnen²⁸.

De ervaring leert dat het beschikbaar krijgen van nieuwe gegevensstromen een taai en tijdrovend traject is. De gegevens zijn voor B/Toeslagen soms niet actueel genoeg, bevatten te veel fouten of kunnen niet betrouwbaar geleverd worden. Zodoende komt het voor dat een initieel gewenste geautomatiseerde koppeling in de praktijk niet haalbaar is. Dit kan opgelost worden door een voorziening in te richten waardoor dergelijke analyses buiten de standaard systemen om plaats kunnen vinden²⁹.

²⁷ B/Toeslagen (2013): Studie verbeteren gegevenspositie, 11 juli 2013

²⁸ B/Toeslagen (2013): Studie verbeteren gegevenspositie, 11 juli 2013

²⁹ B/Toeslagen: schriftelijke antwoorden



3. *Wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van de optie de belanghebbende zelf te laten verklaren dat de te verstrekken gegevens waarheidsgetrouw zijn ingevuld?*

17

Nee. Volgens de wet en regelgeving moet de burger zijn aanvraag waarheidsgetrouw invullen, de burger is daar verantwoordelijk voor. Er is besloten om dit niet specifiek te benoemen in het portaal³⁰.

Indien onvoldoende zekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de aanvraag of van de wijziging wordt er aanvullende informatie opgevraagd. Als bewijsstukken gelden betaalbewijzen en (afhankelijk van de toeslag) een ondertekend huurcontract, contract(en) van een kindercentrum of gastouder waaruit het aantal uren opvang en het uurtarief blijkt of recente facturen waaruit het werkelijke aantal uren afgenomen kinderopvang blijkt.

4. *Wordt gebruik gemaakt van diverse gegevensbronnen en van cross-references?*

Ja, de volgende bronnen worden gebruikt of voor het vaststellen van de aanvraag of voor risicodetectie of als contra-informatie:

Basisregistraties:

- Basisregistratie inkomen (BRI), (draagkracht)
- Basisregistratie Personen (BRP) voorheen (GBA) (huishouden, adres)
- Registratie Niet Ingezetenen (RNI),
- Woonobjecten (BAG) (type woonobject en woonoppervlakte)

Onjuiste of niet actuele gegevens bij basisadministraties leiden tot onjuiste voorschotten en/of bieden de mogelijkheid tot fraude. In de voorschotfase zijn met name BRP, RNI en BAG belangrijk voor het vaststellen van adres en huishoudsamenstelling. Bij toeslagen is onduidelijkheid over de huishoudsituatie een van de grootste knelpunten bij het vaststellen van een toeslag.

Overige bronnen:

- Logius voor DigiD t.b.v. authenticatie
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV),
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO),
- Sociale verzekeringsbank (SVB),
- Landelijk register kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRK).

³⁰ B/Toeslagen: schriftelijke antwoorden aangevuld met mondelinge antwoorden op 6 februari '15



Derdengegevens:

18

- Referentie Bestand Verzekerden Zorgverzekeringswet, RBVZ, van college van Zorgverzekeringen (CVZ) voor status en geschiedenis zorgverzekerde.
- Verhuurders administratie (VHA); verhuurders / woningcorporaties vullen de huurlasten in.
- Kinderopvanglasten (kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus)

In 2014 is een pilot gestart met uitwisseling van gegevens met SVB voor buitenlandsvermogen³¹.

Veel data hebben, brengt ook zijn uitdagingen met zich mee. Door veelheid van gegevens kan het moeilijk zijn om patronen te herkennen of de juiste informatie uit de gegevens af te leiden³².

5. Welke gegevensbronnen zijn dit en op welk moment in het proces?

De toezichtsinstrumenten (zie vorige vraag) worden in alle drie de toezichtsfasen toegepast. Er is toezicht:

- voorafgaand aan de eerste uitbetaling;
- tijdens de fase van voorlopig toekennen;
- bij het definitief toekennen.

In elke toezichtsfase worden externe bronnen geraadpleegd.

De rechten en plichten omtrent gegevensuitwisseling zijn vastgelegd in de wet. De Belastingdienst heeft uitgebreide rechten³³. Deze staan in artikel 55 van de Awr en in artikel 39 van de AWIR. De Belastingdienst heeft recht op alle informatie die relevant is voor heffingen en toeslagen. Andere ministeries hebben minder uitgebreide rechten. Hier staat tegenover dat de Belastingdienst de vergaarde gegevens in beginsel niet mag delen. Artikel 67 Awr verbiedt dat, om te zorgen dat niet zomaar inkomensgegevens van burgers en bedrijven openbaar worden. Ten aanzien van toeslagen geldt de geheimhoudingsplicht op grond van de Awb. Wat tot de vreemde situatie leidt dat de Belastingdienst, wanneer zij dankzij informatie van derden op fraude stuiten, deze informatie niet mag delen met bijvoorbeeld de leverancier van die gegevens. Er zijn uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht. Deze zijn opgenomen in de art 43c UR Awr. Maar aan een ieder die er niet in staat of niet voor dat doel genoemd wordt geldt de ontheffing niet.

³¹ B/Toeslagen (2014): 2^{de} viermaandsrapportage B/Toeslagen aug. 2014

³² DGBel: gespreksverslag 21-11-2014

³³ DGBel: gespreksverslag 21-11-2014



In potentie kunnen fraudeurs gebruik van maken van het feit dat informatie niet zo maar gedeeld wordt. Een voorbeeld is wanneer de Belastingdienst bijzondere financiële transacties ziet, zij dit niet mag delen met de politie of met de betrokken bank.

Er bestaat een scheve verhouding tussen de leverancier van gegevens en de Belastingdienst, de Belastingdienst mag veel nemen maar zal in de regel niet veel geven. Een leverancier kan een overheidsinstelling zijn, maar ook een particuliere instelling zoals een bank.

6. *Worden data gecontroleerd door waarnemingen ter plaatse in plaats van administratieve controles?*

B/Toeslagen doet zelf geen waarnemingen ter plaatsen, wel werken ze samen met organisaties die wel ter plaatse controleren³⁴, zoals

- met VNG en GGD-Nederland voor het project "Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang" (KEF). Hierbij gaan GGD inspecteurs en MKB-medewerkers van de Belastingdienst samen op bezoek bij gastouderbureaus, waarvan het vermoeden bestaat dat onregelmatigheden worden aangetroffen m.b.t. belastingen en toeslagen. Er zijn 33 onderzoeken uitgevoerd, ongeveer een derde van de bezochte ondernemingen kan als niet betrouwbaar worden bestempeld.
- MKB-medewerkers van de Belastingdienst hebben voor het project "Geen eigen bijdrage kinderopvang" (GEBO) in 2014 veertig kinderopvanginstellingen bezocht om na te gaan of de verplichte "eigen bijdrage" wordt betaald. Dit wordt vervolgd in 2015.
- aan een balie van de Belastingdienst moeten onbekende aanvragers zich identificeren.

Daarnaast heeft de Belastingdienst baat bij de adresonderzoeken van de gemeenten om de kwaliteit van BRP te verhogen. Toeslagen levert aan de regionale coördinatiepunten fraude (RCF's) zogenaamde risicoadressen aan voor huisbezoeken. Deze adressen komen naar voren uit risicoselectie en query's. In 2014 zijn 200 huisbezoeken uitgevoerd in de regio Amsterdam en 273 in regio Utrecht.

Daarnaast leveren B/Toeslagen samen met het CJIB risicoadressen aan de stichting ICT Uitvoering (ICTU). ICTU heeft in totaal honderd gemeenten geselecteerd en per gemeente werden zestig adressen gecontroleerd. Van het totaal van zesduizend adressen zijn achthonderd adressen door toeslagen aangeleverd. Bij ruim een derde deel van de door B/Toeslagen geleverde adressen bleek de bewoningssituatie niet juist te zijn. Dit project was een succes en zal worden herhaald.

³⁴ B/Toeslagen (2014): 3^{de} viermaandsrapportage B/Toeslagen dec. 2014



4.2 Samenvattende conclusie

20

Op allerlei manieren maakt B/Toeslagen gebruik van eigen data en van data van anderen voor fraudebestrijding. Data van derden wordt gebruikt bij het vaststellen van een toeslagaanvraag, bij de risicodetectie voor het toezicht of als contra-informatie.



5 Hoe is de samenwerking met andere partijen?

21

Onderzoeksvraag is vindt er voldoende samenwerking plaats – administratiefrechtelijke burenhulp wordt ingeroepen om data te analyseren of controles te combineren. Samenwerking is vaak verticaal georganiseerd, de overheid stuurt ook verticaal, maar horizontaal slaat de fraudeur zijn slag.

5.1 De onderzoeksvragen en antwoorden

1. *Hoe is de samenwerking met anderen geborgd (continu in het proces, ad hoc of periodiek)?*

Samenwerking was in 2014 een speerpunt, met verschillende partijen is nu een periodiek overleg ingesteld.

De samenwerking is op de delen in drie categorieën:

- Intern B/Toeslagen: in 2014 is het kwadrantenoverleg handhavingsplan gestart. Ieder kwartaal komen alle spelers op handhavingsgebied bijeen om de stand van zaken te bespreken en eventueel de planning aan te passen. Veranderingen worden aan het MT Toeslagen voorgelegd.
- Intern Belastingdienst: er zijn gremia voor operationele en tactische sturing tussen alle betrokkenen binnen de Belastingdienst. In 2012 is een fraude coördinator aangesteld, hij is de contactpersoon voor zowel binnen als buiten de Belastingdienst op het gebied van fraude.
- Extern Belastingdienst: er zijn zowel samenwerkingen op de werkvloer als met de beleidsmedewerkers. De fraude coördinator is trekker van diverse werkgroepen. Bijbedoeling van de periodieke overleggen is elkaar beter te leren kennen zodat je elkaar weet te vinden wanneer er signalen zijn.

(zie ook hoofdstuk 3.2 vraag 1)

2. *Wie worden ingeschakeld bij de controle en wanneer in proces?*

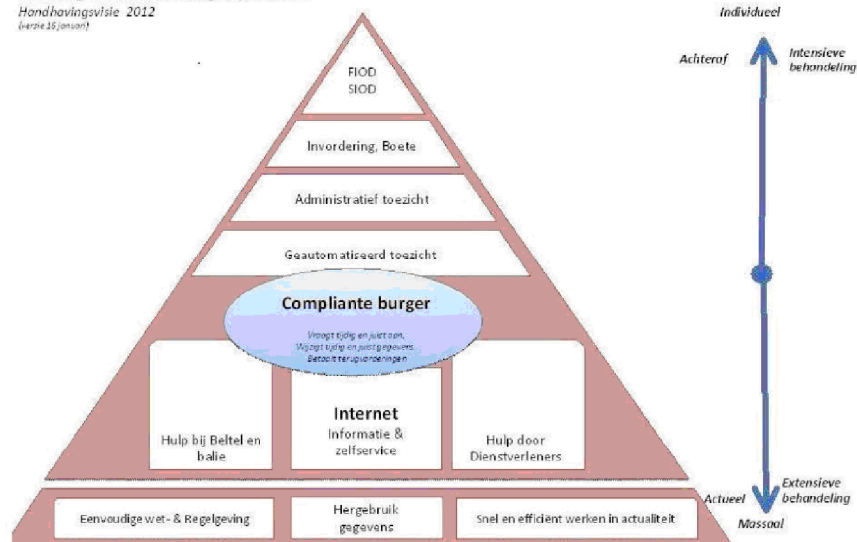
Handhaving start aan het begin met hulp via internet, Belastingtelefoon, balie of dienstverleners. Daarna volgt geautomatiseerd toezicht. Voor een beperkte groep volgt dan handmatig toezicht, waarna het kan



escaleren tot een invordering, boete, onderzoek van het FIOD en als laatste strafrecht bij het OM.

22

Toeslagen Handhavingspyramide
Handhavingsvisie 2012
(versie 15 januari)



3. Wie draagt de lasten en de baten van de fraudebestrijding (pleegkans, pakkans, straffkans)

De lasten zijn voor de Belastingdienst, als uitvoerder. De baten zijn voor de beleidsministeries, zij besparen de anders onterecht uitgekeerde toeslagen.

Behalve als het gaat om kwaliteit van contra-informatie zoals BRP, dan liggen de lasten van fraudebestrijding bij die beheerder. In het geval van BRP lagen de lasten bij de gemeenten. De baten kwamen ten goede aan uitkeringsinstanties en toeslagenverstrekkers. Vanaf 2015 betaalt BZK mee aan die lasten.

4. In welke mate wordt de fraudeaanpak gehinderd door een gebrek aan samenwerking?

Bulgarenfraude heeft naar de mening van de Algemene Rekenkamer zo groot kunnen worden als gevolg van het gebrek aan samenwerking. Sindsdien zijn er vele nieuwe samenwerkingsverbanden aangegaan, zie vraag 1 van dit hoofdstuk.

Fraudeaanpak wordt nu eerder gehinderd door andere prioriteiten bij partners dan aan gebrek aan samenwerking. Zo stelt B/Toeslagen andere eisen aan een basisregistratie dan de beheerder van die registratie. Bij B/Toeslagen is de actualiteit zeer belangrijk, omdat toeslagen vooraf worden uitbetaald. De meeste basisregistraties lopen per definitie achter.



Als mutaties worden aangeleverd, bijvoorbeeld een verhuismelding bij een gemeente, worden die in beginsel wel direct verwerkt. Het probleem zit er bij verhuismutaties meestal meer in dat burgers zich zelf te laat melden bij de gemeente.

23

5.2 Samenvattende conclusie

B/Toeslagen heeft in 2014 van samenwerken een speerpunt gemaakt. Fraudeaanpak wordt nu eerder gehinderd door andere prioriteiten bij partners dan aan gebrek aan samenwerking.



6 Vierkantsvergelijking

24

6.1 Inleiding

Bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie moet er aandacht zijn voor de samenhang tussen de beleidsambities, de beschikbare tijd, het geld en de mensen en andere middelen. In een ideale situatie is de uitkomst van deze 'vierkantsvergelijking' in evenwicht. In deze paragraaf gaan we in op de bevindingen met betrekking tot deze norm.

6.2 Beleidsambities

6.2.1 Algemeen

Jaarlijks sluit de directeur toeslagen een stuurcontract af met de DG Belastingdienst waarin hij zijn opdracht, missie, visie, doelstelling en beoogde effecten voor het komende jaar vastlegt. In dit stuurcontract zijn voor 2014 de volgende uitdagingen uiteengezet: versnelde implementatie van de handhavingsvisie, terugdringen uitval/uitworp, werken in de actualiteit, het wegwerken van voorraden oude jaren en de invoering van de wetten "dwangsom" en "aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit". De problemen met het invoer van de éénbankrekeningnummer maatregel waren niet verwacht en zodoende niet meegenomen in het stuurcontract.

De ambitie van B/Toeslagen om meer in de actualiteit te werken en eerder toezicht uit te voeren wordt ondersteund door de volgende drie wetten/maatregelen.

Wet Dwangsom

De wet Dwangsom heeft betrekking op de termijn waarop de definitieve toekenning vastgesteld dient te zijn en ziet daarnaast toe op de behandeltermijnen van bezwaren. De wet Dwangsom stimuleert het verkorten van doorlooptijden en het werken in de actualiteit. De invoer van deze wet was eerder in 2011 uitgesteld vanwege mogelijke problemen met het nieuwe Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) en de daarmee samenhangende financiële risico's. Toeslagen heeft toen



uitstel gekregen tot toeslagjaar 2013. Aangezien een toeslag pas in het daaropvolgend jaar kan worden definitief vastgesteld, is 2014 het eerste jaar dat de wet toegepast wordt.

25

Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit

In mei 2013 heeft de nieuwe staatssecretaris diverse aanvullende anti-fraude maatregelen aangekondigd. B/toeslagen had bedacht dat door het pro actief inzetten van deze aanvullende maatregelen fraude kon worden voorkomen. Waarna een businesscase³⁵ is gemaakt om te kijken wat het middelenbeslag zou zijn, en om na te gaan of tot een kostendeekkende case gekomen kon worden. De conclusie was dat deze aanvullende maatregelen uitgevoerd konden worden met een investering van €25 miljoen voor ICT-aanpassingen en extra medewerkers. Tijdens de ministerraad van eind augustus 2013 is die €25 miljoen toegezegd aan de Belastingdienst. De voorgestelde maatregelen zijn verwerkt in de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Deze wet is op 18 december 2013 aangenomen door de Eerste Kamer, en had een implementatiedatum van 1 januari 2014. Behalve de extra toezicht wordt met deze wet ook het standaard beslistermijn van B/Toeslagen verlengd van 8 naar 13 weken om tijd te creëren voor extra controles bij verhoogde frauderisico's. Als laatste is het instrumentarium voor boete en strafrecht uitgebreid.

Regeling één bankrekeningnummer

Vanaf 1 december 2013 mochten burgers nog maar één bankrekeningnummer gebruiken voor alle betalingen door de belastingdienst. Dit als maatregel tegen identiteitsfraude, zodat niet ongemerkt betalingen op het rekeningnummer van een derde worden gedaan. De Belastingdienst koos voor een rigoureuze aanpak van de eerste groep personen, die moest voldoen aan de nieuwe voorwaarden. Vanaf half december 2013 schortte hij de betalingen op aan 177.000 burgers en ondernemers en vroeg hun om een nieuw rekeningnummer op te geven of om bewijsstukken op te sturen³⁶. Pas na verificatie van het rekeningnummer ging de Belastingdienst over tot betaling. Alhoewel de betalingen een verantwoording was van ketenpartner Belastingdienst/Centrale administratie, leverde de afhandeling extra werk op voor B/Toeslagen.

6.2.2 Startpositie begin 2014

De voorgaande jaren lag de nadruk op tijdig een voorschot uitbetalen en had B/Toeslagen de ambitie om ook tijdig definitief toe te kennen. Er

³⁵ B/Toeslagen (2013): businesscase intensivering toezicht toeslagen, 22-8-2013

³⁶ Nationale ombudsman (2014): Moeten de goeden onder de kwaden lijden?, 30 okt 2014



waren achterstanden bij het definitief toekennen. Door de maatregel éénbankrekeningnummer kwam aan eind 2013 een tijdsdruk op uitbetalen van een voorschot. In 2014 kwam, mede door de wet Dwangsom, ook een tijdsdruk op het definitief toekennen en het afhandelen van bezwaar.

26

6.2.3 Erkende risico's bij start 2014

De realisatie van het stuurcontract wordt met name beïnvloed door een drietal factoren: voldoende IV- voortbrengingscapaciteit, de juiste kwantitatieve bezetting om de uitvoering te realiseren en de juiste kwalitatieve bezetting om dat rechtmatig te doen.

Op die drie factoren verwachtte B/Toeslagen risico's te lopen in 2014, aangezien de IV-voortbrengingscapaciteit begrenst was, de realisatie van de benodigde personele bezetting in de uitvoering onder druk stond en de veranderopgave m.b.t. de nu benodigde personele kwaliteiten, incl. leiderschap, groot was.

6.2.4 Ambitie: werken in de actualiteit

Het definitief toekennen komt tot stand dankzij een samenwerking tussen B/Toeslagen, B/CA en BCFD. Door verschillende problemen en tegenslagen in de keten, lukte het massale toekennen niet volgens de planning. Uiteindelijk zijn de beschikkingen voor toeslagjaar 2013 tussen juli en november geslagen, met een piek in oktober en november. Eind 2014 waren 7,8 miljoen (87%) voorschotten over 2013 definitief beschikt. In 1,3 miljoen gevallen was dit nog niet gelukt. In de ca. 0,2 miljoen gevallen zijn verdagingen verstuurd omdat B/Toeslagen meer toezicht wil uitvoeren. De overige 1,1 miljoen gevallen konden niet beschikt worden omdat de verzamelinkomens nog niet beschikbaar waren. Dankzij de hoge aantal beschikkingen en de verstuurde verdagingen is eind 2014 het risico op het betalen van dwangsommen voor het definitief toekennen minimaal.

Door die wet Dwangsom heeft B/Toeslagen in 2014 voorrang gegeven aan het definitief toekennen van toeslagjaar 2013, ondanks dat voorgaande jaren nog niet afgerond waren. Het kan dus voorkomen dat een burger wel een definitieve toekenning heeft van 2013 maar nog niet van 2012 of nog eerder.



Tabel 1: Doelstelling en realisatie van DT proces voor 2014³⁷

doelstelling in stuurcontract					realisatie				
Eind 2014 beschikt voor definitief toekennen:									
Toeslagjaar	Huur	Zorg	KOT	KGB		Huur	Zorg	KOT	KGB
2013	70%	70%	65%	70%	2013	89%	89%	67%	80%
2012	90%	93%	85%	92%	2012	98%	98%	88%	97%
2011	98%	99%	96%	99%	2011	91%	94%	93%	94%

Voorgesloten toeslagen in 2007 tot en met 2011 worden definitief toegekend vanuit de oude toeslagensystemen. Vanaf medio mei ligt het definitief toekennen van toeslagjaar 2011 stil vanwege keten problemen: er zijn fouten in de aangeleverde inkomens en er zijn softwareproblemen met het aanmaken van de beschikkingen. Deze problemen zijn eind 2014 opgelost en begin 2015 zijn ongeveer 500.000 definitieve beschikkingen 2011 verstuurd. Eind januari 2015 ligt het percentage definitief toegekend voor toeslagjaar 2011 op 98%.

Tabel 2: Totaal overzicht van nog Definitief toe te kennen toeslagen³⁸, stand 30 januari 2015³⁹

Stand 30-01-15	nog definitief toe te kennen	percentage van totale populatie	systeem
2007	927	0%	Oud
2008	13.392	0,2%	Oud
2009	31.742	0,5%	Oud
2010	69.218	1,0%	Oud
2011	141.772	1,9%	Oud
2012	414.338	4,5%	TVS
2013	1.356.818	14,8%	TVS

Op individuele basis is het aantal nog niet definitief toegekende toeslagen groot, relatief gezien is dit aantal laag. In de managementrapportages wordt alleen gerapporteerd over toeslagjaar 2011, 2012 en 2013. Over de eerdere jaren wordt niet meer gerapporteerd.

³⁷ B/Toeslagen (2014), 3^{de} viermaandsrapportage B/Toeslagen, december 2014

³⁸ B/Toeslagen, overzichten ontvangen via de mail op 2-3-15 en 16-2-15

³⁹ B/Toeslagen heeft geen standaard rapportage met deze aantallen en heeft op verzoek de stand per 30 jan. 2015 uitgezocht.



Omdat oude toeslagen nog definitief toegekend moeten worden en omdat oude casussen nog raadpleegbaar moeten zijn voor bezwaar procedures, kunnen de oude toeslagensystemen nog niet uitschakelen. Momenteel loopt een onderzoek naar hoe en wanneer gestart kan worden met het uitschakelen van deze oude systemen.

28

6.2.5 Samenvattende conclusie

De implementatie van drie nieuwe wetten/maatregelen heeft de prioritering van 2014 bepaald. Over het algemeen heeft de burger sneller uitsluiting gekregen met zijn definitieve toekenning. Daarin tegen wachten burgers nog op uitsluiting van toeslagen uit alle toeslagjaren sinds 2007.

6.3 Tijd

Tijdigheid is een relatief begrip, is iets tijdig wanneer de burger dat zo beleeft of is iets tijdig als aan de wet is voldaan? Dit dilemma komt op meerdere fronten voor.

6.3.1 Tijdig afhandelen bezwaar

De afgelopen jaren hebben burgers tegen 0,4% van de definitieve toekenningen bezwaar gemaakt. Een burger moet binnen zes weken na dagtekening van de beschikking bezwaar aantekenen. Vervolgens moet B/Toeslagen dit bezwaar binnen 12 weken na dagtekening van de beschikking afhandelen. Denkt B/Toeslagen hiervoor langer nodig te hebben dan kan volgens de wet het termijn met 6 weken verlengd worden. Dit moet dan via een brief gecommuniceerd worden met de burger. Vervolgens kan er nog een tweede keer verdaagd worden, de termijn hiervan is variabel. Een burger kan die tweede verdaging weigeren. Volgens de wet maakt het niet uit hoelang er over het afhandelen van een bezwaar wordt gedaan, zolang tijdig is verdaagd en de burger akkoord gaat met de tweede verdaging. De doelstelling om 98% van alle bezwaren binnen het Awb termijn af te handelen, zegt in feite niets over na hoeveel weken een bezwaar is behandeld.

In januari 2014 is door het niet-tijdig verdagen een hoeveelheid bezwaren buiten de Awb termijn geraakt. Vervolgens is strakker gestuurd op tijdig verdagen onder andere door het ontwerpen van een dashboard voorraden bezwaar. Daarnaast is de capaciteit uitgebreid⁴⁰. B/T kan met

⁴⁰ B/Toeslagen (2014): 1^{ste} viermaandsrapportage B/Toeslagen april 2014.



150 bezwaarbehandelaars gemiddeld 1.650 bezwaren⁴¹ per week behandelen.

29

In augustus was duidelijk dat een piek in Definitief Toekennen zou komen in oktober en november. Dit betekende dat er dan ook een piek zou komen van ingediende bezwaren. [] Toeslagen heeft aan het MT Belastingen aangegeven dat geen beheersmaatregel is gevonden op 'de verwachte prop in de vervolg-instroom' en dat een risico bestaat op dwangsombetalingen uit het bezwaarproces wanneer verdaging onvoldoende effect heeft. [] verwacht dat door de doorlooptijd van het wervingsproces en de limieten aan de mogelijkheden van opleiding en begeleiding, dit niet is op te vangen door de inzet van extra personele capaciteit.

Dit probleem is deels opgelost door de bezwaren te verdagen met een forse termijn tot mei 2015. Dit betekent dat de burger langer dan 6 maanden moet wachten op een reactie op zijn bezwaar. Eind 2014 neemt de hoeveelheid niet afgehandelde bezwaren toe⁴², dan zijn 87% van alle toeslagen uit 2013 definitief beschikt (ten opzichte van eind vorig jaar 60%). De voorraad bezwaren stijgt verder naar 31.000 en de Awb-houdbaarheid daalt van 94% naar 88%. Er worden bezwaren worden buiten hun al verdaagde termijn afgehandeld. Voor de bezwaren die buiten de verdaagde termijn worden afgedaan, en die betrekking hebben op toeslagjaar 2013 en later, bestaat het risico dat B/Toeslagen te maken krijgt met het betalen van dwangsommen.

Aangezien het merendeel van 2013 definitief beschikt is, verwacht B/Toeslagen dat de instroom van bezwaren snel zal afnemen. B/Toeslagen verwacht dan ook snel een afbouw van de voorraad te bewerkstelligen. Echter, het tempo van afbouw is mede afhankelijk van de hoeveelheid in te huren uitzendkrachten en dit is afhankelijk van de toe te kennen financiële middelen voor 2015⁴³.

Ook de voorraad van klachten is gestegen, deze is bijna driemaal zo groot als eind 2013. Het totaal komt uit op 845 klachten, inclusief 310 stuks die nog niet geregistreerd zijn. Deze klachten komen onder andere door de uitvoering van toezichtsacties en het niet tijdig afhandelen van bezwaar.

⁴¹ Memo Definitief Toekennen Toeslagen en Wet Dwangsom, 01-08-14

⁴² B/Toeslagen (2015): 3^{de} viermaandsrapportage B/Toeslagen dec 2014

⁴³ B/Toeslagen (2015): 3^{de} viermaandsrapportage B/Toeslagen dec 2014



6.3.2 Invoer éénbankrekeningnummer

30

De ophef rond de invoering van éénbankrekeningnummer heeft geleid tot een forse, onvoorziene toename van het werkaanbod begin 2014, aangezien meerdere toeslaggerechtigden niet tijdig hun voorschot ontvangen.

6.3.3 Langere aanvraagtermijn in 2014

Bij de start van toeslagen in 2006 stond dienstverlening voorop. B/Toeslagen moest binnen acht weken na ontvangst van een aanvraag een voorschot verlenen. Deze systematiek was fraude gevoelig, aangezien B/Toeslagen niet tijdig de aanvragen kon controleren met behulp van contra-informatie.

Per 1 januari 2014 is dankzij de wet 'aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit' dit termijn verlengd tot 13 weken. Indien B/Toeslagen nadere informatie nodig acht, kan dat termijn worden verlengd met nog eens 13 weken. Indien B/Toeslagen informatie van buiten Nederland nodig heeft, kan de termijn worden verlengd met 26 weken. B/Toeslagen stelt de belanghebbende schriftelijk in kennis van de verlenging.

De wet is echter sneller aangenomen dan dat B/Toeslagen zijn organisatie kon aanpassen. Voor het uitvoeren van het extra toezicht werd een nieuwe organisatie opgericht met drie toezichtteams van ieder 25 fte. De eerste van deze drie integraal subjectgericht toezichtteam (IST) was pas na de zomer operationeel. Eerder was niet mogelijk, het personeel moest eerst geworven, geselecteerd en opgeleid worden. Naast het personeel werd ook de werkwijze voor afhandelen van de toezichtsposten vernieuwd. Via het risicoselectiemodel worden de meest risicovolle aanvragen uitgezocht voor handmatig toezicht. Eind 2014 is de hit-rate van de geselecteerde posten voor handmatig toezicht 75%⁴⁴, dit betekent dat bij 75% van de aanvragen het toezicht leidt tot een correctie; of omdat fraude is gedetecteerd, of omdat de aangevraagde toeslag te hoog of te laag is of er geen recht op toeslag is. Dit betekent ook dat 25% van de voor extra toezicht geselecteerde aanvragers langer moet wachten op hun voorschot, terwijl naderhand uit de controle bleek dat er niets aan de hand was met hun aanvraag. In 2015 zal het risicoselectie verder worden verfijnd. Door deze maatregel is B/Toeslagen minder dienstverlenend dan dat men gewend was. Totdat alle drie de IST teams volledig operationeel zijn, maakt B/Toeslagen gebruik van de maximaal wettelijk mogelijke termijnen.

⁴⁴ Gespreksverslag met B/Toeslagen, fraudebestrijding in de praktijk van 6 februari 2015



6.3.4 Samenvattende conclusie

Toeslagenproces stond in 2014 vooral onder tijdsdruk vanwege politieke druk en Wet Dwangsom. Dit had als neveneffect dat lange doorlooptijden ontstonden voor de burger, die op een reactie van B/Toeslagen wachtte. Wettelijk gezien maakte B/Toeslagen gebruik van de toegestane ruimte.

6.4 Mensen

B/Toeslagen bestond al jaren uit een kern van vast personeel aangevuld met uitzendkrachten. De organisatie was bewust niet gevuld met vast krachten omdat B/toeslagen verwachtte dat zodra TVS geïmplementeerd was, er weinig handmatig werk over zou blijven. Eind 2013 blijkt dat de behandeling in TVS complexer is dan verwacht en dat meer handmatig werk overblijft dan verwacht. Zodoende ontstond eind 2013 een andere personeelsbehoefte⁴⁵ dan eerst was voorzien. Tevens kreeg B/Toeslagen in 2014 extra formatie om het toezicht te intensiveren als gevolg van de wet aanpak fraude en fiscaliteit.

Vast personeel

Tabel 3: Formatie versus bezetting

vaste bezetting	2013	2014
formatie	629	953
bezetting 31 december	687	815
over/onderbezetting per 31-12	58	-138

B/Toeslagen heeft eind 2013 geanticipeerd op de extra formatie in 2014 door 100 fte aan uitzendkrachten vast aan te stellen.

Op 1 januari 2014 was B/Toeslagen niet op de gewenste personele sterkte om de nieuwe taken uit te voeren. De wervingsopdracht bleek te groot voor één kalenderjaar, eind 2014 waren er nog 138 vacatures voor vast personeel. Dit kwam door⁴⁶:

- het niet tijdig kunnen werven van leidinggevenden;
- uitvoeren van de werving- en selectie door een beperkt aantal medewerkers;
- bereiken van de absorptiecapaciteit om nieuwe mensen op te leiden, in te werken en te begeleiden

⁴⁵ B/Toeslagen (2013): Memo begroting 2014-2018, 2 okt 2013

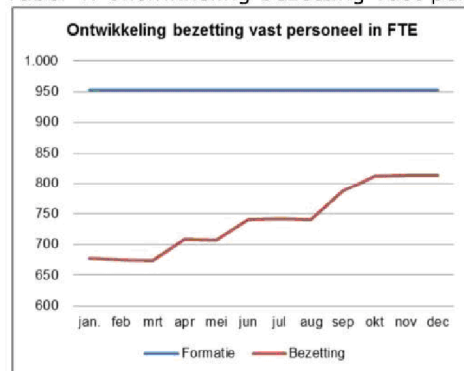
⁴⁶ B/Toeslagen: schriftelijke antwoorden aangevuld met mondelinge antwoorden op 6 februari '15



- de begrenzing in beschikbare opleidingscapaciteit;
- extra wervingsopdracht: elders in de organisatie ontstaan nieuwe vacatures doordat veel interne medewerkers en uitzendkrachten aangenomen worden op de nieuwe functies.

32

Tabel 4: ontwikkeling bezetting vast personeel



47

Uitzendkrachten

In maart 2014 heeft B/Toeslagen aangegeven dat gedurende de periode dat werving en selectie nog niet volledig is afgerond, de inzet van uitzendkrachten onontbeerlijk is om de doelstellingen uit het stuurcontract te realiseren⁴⁸. Deze inzet staat ook onder druk. De uitstroom uitzendkrachten groter is dan verwacht, door zowel instroom als vaste medewerker bij de Belastingdienst als door uitstroom naar elders. Instroom bij B/Toeslagen als vaste medewerker is aan de ene kant goed omdat die persoon al bekend is met de materie, maar aan de andere kant zorgt dit voor extra lasten doordat een nieuwe uitzendkracht opgeleid en ingewerkt moet worden. In juni blijkt dat het vermogen om, naast de aanzienlijke instroom van vast personeel, ook de capaciteit van uitzendkrachten uit te breiden zijn grenzen heeft bereikt. Zo staat de mate waarin sturing, huisvesting en opleidingscapaciteit beschikbaar zijn sterk onder druk. Ook de afbouw van de bezetting uitzendkrachten ultimo dit jaar vanwege het niveau 2015 (formatie van 134 fte) speelt hierin een rol. B/Toeslagen geeft aan dat het in oktober nog aannemen van nieuwe uitzendkrachten zal leiden tot een opleidingsinvestering die niet rendabel is⁴⁹.

De oplossing wordt gevonden in het inzetten van de 40 fte uit de flexpool bij Belastingen. In oktober is een eerste groep van 7 medewerkers opgeleid, en is gestart met een andere groep van 12 medewerkers⁵⁰.

⁴⁷ B/Toeslagen (2014): Financiële rapportage B/Toeslagen, november 2014

⁴⁸ B/Toeslagen (2014): Financiële rapportage B/Toeslagen, maart 2014

⁴⁹ B/Toeslagen (2014): Financiële rapportage B/Toeslagen, juni 2014

⁵⁰ B/Toeslagen (2014): Financiële rapportage B/Toeslagen, oktober 2014



Gevolgen

De kleiner dan geplande bezetting had de volgende gevolgen⁵¹:

- mindere productiecapaciteit dan gewenst, wat invloed had op de voorraden en omvang van behandelde risico-posten.
- extra druk op de doorlooptijden bij de behandeling van burger reacties.
- minder toezicht dan opgenomen in het handhavingsplan.
- onderuitputting van het budget.

6.4.1 Samenvattende conclusie

De formatie was in 2014 niet volledig gevuld door vertraagde werving van nieuw personeel. Vanwege absorptievermogen (opleidingscapaciteit, inwerken medewerkers) kon niet meer personeel aangenomen worden. Dit had een negatief effect op de productie.

6.5 Middelen

B/Toeslagen is afhankelijk van diverse derden partijen om zijn processen goed te laten verlopen. (zie ook hfd 6.2.4)

6.5.1 Partners binnen de Belastingdienst

Om de doelstellingen voor de productie van definitief toekennen te kunnen halen is een integrale aanpak met alle partners in de toeslagenketen nodig. Hiervoor bestaan overlegverbanden met B/CA, Belastingtelefoon en Belastingen⁵² (Invordering toeslagen). Gespreksonderwerpen zijn sturing, bijsturing, planningen, informatie uitwisseling en het maken van termijn- en productieafspraken. Een verstoring in het massale productieproces leidt al snel tot overschrijding van de termijnen met aanzienlijke dwangsommen tot gevolg. Er is in 2014 geen massale verstoring geweest, maar door verschillende problemen en tegenslagen in de keten, lukte het massale toekennen niet volgens de planning. (zie hfd 6.2.4)

⁵¹ B/Toeslagen: schriftelijke antwoorden aangevuld met mondelinge antwoorden op 6 februari '15

⁵² B/Toeslagen (2014): Memo Definitief Toekennen Toeslagen en Wet Dwangsom, 01-08-14



6.5.2 IV-voortbrenging

34

De IV-voortbrengingscapaciteit bij de Belastingdienst kent zijn grenzen⁵³. De vraag overstijgt al jaren het aanbod. In het stuurcontract 2014 geeft B/Toeslagen al aan dat de begrenzing van beschikbare IV-voortbrengingscapaciteit kan leiden tot het niet tijdig realiseren van systeemaanpassingen. IV-voortbrenging is nodig bij het doorontwikkelen van handhaving en toezicht, bij nieuwe inzichten in doelmatigheid en doeltreffendheid van de behandeling van bepaalde uitval en uitworp, en bij verbeteren van dienstverlening aan de burger.

In 2014 heeft het vervallen van de Huishoudentoeslag geleid tot een meer realistische/haalbare voortbrengingsopdracht voor 2014. De huidige uitvoering is op de meeste punten voldoende ondersteund door de huidige IV-voorzieningen. Een deel van de nieuwe wensen is met de beschikbare capaciteit gerealiseerd. De nieuwe wensen die niet binnen de beschikbare IV-capaciteit gerealiseerd konden worden, worden dan met alternatieve voorzieningen uitgevoerd of worden gerealiseerd op een moment waarop vraag en capaciteit dit weer toelaten. Een voorbeeld is controle voor zorgtoeslag van de eerste aanvraag van seizoenarbeiders met een buitenlandsadres. Handmatig wordt gecontroleerd of de arbeider een zorgverzekering heeft. In 2014 kostte het handmatig controleren van een groep van ongeveer 48.000 mensen, 10.000 uur aan productiemedewerkers.

6.5.3 Partners buiten de Belastingdienst

B/Toeslagen heeft voor haar toezicht gegevens nodig van externe partners. Het toezicht is net zo goed als de kwaliteit van de contra-informatie, zie hoofdstuk 4.1 vraag 4. Zo leiden onjuiste of niet actuele gegevens bij basisadministraties tot onjuiste voorschotten en/of bieden de mogelijkheid tot fraude.

6.5.4 Samenvattende bevindingen

De kwaliteit van het werk van B/Toeslagen is afhankelijk van anderen. Met te weinig IV-capaciteit kan B/Toeslagen zich niet verder doorontwikkelen (zoals handmatig controleren of een seizoenarbeider wel zorgverzekerd is). Met verstoringen bij ketenpartners kan B/Toeslagen zijn doelstellingen niet halen (door verschillende problemen en tegenslagen in de keten, lukte het massale toekennen niet volgens de planning). Met slechte kwaliteit contra-informatie kan B/Toeslagen niet

⁵³ B/Toeslagen (2014): Stuurcontract 2014



het toezicht uitvoeren die zij zou willen (Onjuiste of niet actuele gegevens bij basisadministraties leiden tot onjuiste voorschotten en/of bieden de mogelijkheid tot fraude).

35

6.6 Kosten

6.6.1 Intensivering van toezicht

De Belastingdienst krijgt vanaf 2014 structureel €25 miljoen extra voor het uitvoeren van vijf anti-fraudemaatregelen uit de wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Doelstelling is om ten minste hetzelfde bedrag aan besparingen te realiseren. Om de feitelijke besparing (als verminderde uitgaven op de budgetten van de beleidsministeries) bij te houden wordt iedere vier maanden een monitor opgesteld⁵⁴.

Tabel 6: voorlopige resultaten anti-frauderegelingen in 2014⁵⁵

aanvragen jan. tot nov. 2014	gerealiseerd aantal	gerealiseerd bedrag (x mln)	prognose aantal 2014	prognose bedrag (x mln)
onbekende aanvragers	4.888	€ 2,6	24.000	€ 60,3
verhoogd frauderisico	14.053	€ 38,1	42.667	€ 117,3
Zorgverzekerings- status	43.951	€ 6,7	18.000	€ 10,8
totaal	62.892	€ 47,4	84.667	€ 188,4

De vijf anti-fraudemaatregelen zijn:

- Risicoscore: extra controle bij een verhoogd risico op onrechtmatigheid.
- Hothor⁵⁶: extra controle bij aanvraag van voorschotten van hoge bedragen bij kinderopvangtoeslag
- Rule-based: extra controles bij geformuleerde individuele risicoregels zoals een burger die is vertrokken onbekend waarheen (VOW)
- Onbekende burger: geen voorschot aan voor de Belastingdienst onbekende burgers

⁵⁴ DGBel (2014): monitor fraudemaatregelen Intensivering Toezicht Toeslagen

⁵⁵ Er wordt gerapporteerd over de aantallen geselecteerde aanvragen en mutaties, die inmiddels zijn behandeld in 2014. Door de behandeltermijn van 13 weken worden de aanvragen en mutaties na oktober pas in 2015 behandeld. Dit zijn dan ook voorlopige resultaten voor 2014.

⁵⁶ HOge Toekenning/HOog Risico



- Verzekeringsstatus ivm zorgtoeslag: vooraf toetsen verzekeringsstatus.

36

In het overzicht zijn de eerste drie maatregelen gebundeld. De resultaten per regeling verschillen ten opzichte van de schattingen in de businesscase. Totaal bekeken is de doelstelling gehaald.

Niet meegenomen in het overzicht zijn alle overige maatregelen die B/Toeslagen uitvoert in het kader van fraude bestrijding, zoals de speciale handhavingsacties. (zie ook hoofdstuk 2.1 vraag 7).

6.6.2 Kosten van bestrijding

Het effectonderzoek "handhaving toeslagen" (jan 2014) richt zich op de vraag wat het effect is van de uitvoering van toezicht door B/Toeslagen op de compliance doelstelling. Bij de start van het onderzoek is een 'foto' gemaakt van de stand van zaken in 2012, als een nulmeting. Er is een analyse gemaakt van de apparaatsuitgaven in 2012:

Apparaatsuitgaven⁵⁷

In kwantitatieve termen heeft de Belastingdienst in 2012 met € 228 miljoen aan apparaatsuitgaven bijna 7,4 miljoen toeslagen toegekend, en voor € 11,9 miljard aan programma-uitgaven en € 1,8 miljard aan ontvangsten gerealiseerd. Dit laat een acceptabel niveau aan uitvoeringskosten zien van 1,9% van de programma-uitgaven. Het totale budget voor de apparaatsuitgaven van de Belastingdienst bedroeg in 2012 circa € 2,9 miljard. De apparaatsuitgaven voor de toeslagenketen bedroegen in 2012 ongeveer € 228 miljoen. De toeslagenketen bestaat uit alle bedrijfsonderdelen die een gedeelte van de taken voor de inkomensafhankelijke regelingen uitvoeren of daaraan een bijdrage leveren: Naast het dienstonderdeel B/T, BelastingTelefoon, Fiscale Inlichtingen- en OpsporingsDienst (FIOD), Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (B/CFD), Centrum voor Kennis en Communicatie (B/CKC), Centrale Administratie (B/CA), Centrum voor Applicatieontwikkeling en Onderhoud (B/CAO) Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie (B/CIE) en dienstonderdeel Belastingen.

De personele en materiële uitgaven van de toeslagenketen bedroegen in 2012 € 171 miljoen, exclusief de kosten van de informatievoorzieningsketen. Dit bedrag bestond voor € 119 miljoen uit personele uitgaven en voor € 52 miljoen uit materiële uitgaven. Hiervan

⁵⁷ Belastingdienst 2014: effectonderzoek "handhaving toeslagen", 31 jan 2014



werd de helft besteed aan de massale processen, zoals massale geautomatiseerde verwerking van aanvragen en mutaties, seriematige handmatige verwerking van uitvalposten, printen en verzenden, gegevensbeheer, productie- planning- en beheersing. De andere helft is gelijk verdeeld over toezicht (inclusief opsporing) en dienstverlening. De uitgaven voor het bedrijfsonderdeel B/T bedroegen in 2012 € 58 miljoen. Hiervan is 23% besteed aan massale processen, 62% aan toezicht en 15% aan dienstverlening.

37

Deze apparaatsuitgaven zijn niet berekend voor 2013 en 2014. Na afloop van 2015 zal dit opnieuw berekend worden om te zien of de beoogde effecten van bestaand en nieuw beleid gerealiseerd zijn.

6.6.3 Budget

Doordat nieuw geworven medewerkers in de loop van het jaar zijn ingestroomd was de capaciteit niet voor het hele jaar beschikbaar en is het hiervoor beschikbare budget niet volledig benut. Dit is (deels) gecompenseerd door grotere inzet van uitzendkrachten⁵⁸. In verband met de onzekere budgettaire situatie in 2015 is de uitstroom van uitzendkrachten eind 2014 niet meer opgevuld.

Tabel 5: budget versus uitgaven van B/Toeslagen

B/Toeslagen	x1.000
budget 01-01-14	€ 80.853
prognose 01-08-14	€ 75.354
uitgaven 31-12-14	€ 68.333
verschil met prognose op 31-12-14	€ 5.499

Ten opzichte van de prognose in augustus heeft B/Toeslagen €5,5 miljoen minder uitgegeven.

6.6.4 Wet dwangsom

De kosten van uitbetaalde dwangsommen drukken op het budget van de B/Toeslagen. In 2014 zijn geen dwangsommen opgelegd, maar dit is wel een risico voor 2015.

⁵⁸ B/Toeslagen (2014): Financiële rapportage B/Toeslagen, november 2014



6.6.5 Samenvattende conclusie

38

In 2014 was het budget niet volledig benut, door het niet tijdig kunnen werven van nieuwe medewerkers. De dreiging voor het budget vanwege wet Dwangsom is in 2014 niet uitgekomen.