BELEIDSDOORLICHTING HANDHAVING BELASTINGDIENST/TOESLAGEN

Versie
september 2016

Inhoudsopgave

SAMENVATTING 4
1 INLEIDING 5
1.1 Inleiding 5
1.2 Doel en opzet beleidsdoorlichting 5
1.3 Afbakening 5
1.4 Onderzoeksopdracht 6
1.5 Aanpak 7
1.6 Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep 7
2 MISSIE EN DOELSTELLINGEN BELASTINGDIENST/TOESLAGEN 8
2.1 Permanente opdracht en algemene doelstelling Belastingdienst 8
2.2 Missie en strategische doelstellingen Belastingdienst/Toeslagen 9
3 HET TOESLAGENPROCES 11
3.1 Inleiding 11
3.2 Het proces 11
3.2.1 Aanvragen en wijzigingen 12
3.2.2 Voorlopige toekenningen en voorschot 12
3.2.3 Automatisch continueren 13
3.2.4 Definitieve toekenning 14
4 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN TOESLAGEN 15
4.1 Beleidsdoelstellingen handhaving 15
4.2 Handhavingsinstrumenten 15
4.3 Handhavingsregie 16
4.4 Dienstverlening en communicatie 17
4.5 Toezicht en fraudebestrijding 18
4.6 Terugvordering en sancties 20
5 PRESTATIE-INDICATOREN: NORM-, EN STREEFWAARDEN EN RESULTATEN 21
5.1 Algemene cijfers over volumes toeslagen 21
5.2 Dienstverlening en communicatie 23
5.2.1 Ervaringen burgers 24
5.2.2 Publiekscampagnes 26
5.2.3 Website en burgerportal Mijn Toeslagen 28
5.2.4 Belastingtelefoon en balies 29
5.2.5 Bezwaren, klachten en beroep 31
5.2.6 Intermediairs 32
5.2.7 Conclusie 33
5.3 Toezicht en fraudebestrijding 34
5.3.1 Massaal geautomatiseerd toezicht (uitval en uitworp) 34
5.3.2 Toezicht aan de hand van (derden)gegevens 34
5.3.3 Risicoclassificatie 35

5.3.4 Toezichtacties 35
5.3.5 Fraudebestrijding 36
5.3.6 Conclusie 39
5.4 Terugvordering en sancties 40
5.4.1 Terugvordering 40
5.4.2 Waarschuwingen en boetes 41
5.4.3 Conclusie 41
5.5 Beoogde effecten van handhaving 41
5.5.1 Compliance 42
5.5.2 Toekenningszekerheid 43
5.5.3 Rechtmatigheid 45
5.6 Samenvatting en conclusies 46
6 EFFICIENCY ..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 48
7.1 Inleiding 53
7.2 Aanpak 53
7.3 Bevindingen 54
7.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid 54
7.5 Tot slot 55
8 BIJLAGE 1. RESULTATEN DEFINITIEF TOEKENNEN PER TOESLAGSOORT 57
9 BIJLAGE 2. LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN 61
9.1 Lijst van figuren 61
9.2 Lijst van tabellen 61

SAMENVATTING

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Periodiek dient het begrotingsartikel 1 Belastingen te worden doorgelicht. Het artikel van de Belastingdienst is te omvangrijk en divers om in een keer in het geheel te evalueren, daarom is gekozen voor een opsplitsing in onderdelen. Het onderdeel dienstverlening is in 2015 geëvalueerd. Deze beleidsdoorlichting betreft de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen. Daarmee richt deze beleidsdoorlichting zich uitsluitend op de evaluatie van (elementen van) het uitvoeringsbeleid van Belastingdienst/Toeslagen en niet op het beleid dat ten grondslag ligt aan de verschillende toeslagen zelf en waar andere beleidsdepartementen dan Financiën (waar de Belastingdienst deel van uitmaakt) voor verantwoordelijk zijn.

1.2 Doel en opzet beleidsdoorlichting

Vakministers zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt. Om te kunnen bepalen of het al dan niet bereiken van de gestelde doelstellingen toe te schrijven is aan het gevoerde beleid is evaluatieonderzoek noodzakelijk. Vakministers zijn dan ook verantwoordelijk voor het periodiek evalueren van het gevoerde beleid (beleidsdoorlichting). Met deze evaluaties dienen vakministers zich tegenover het parlement te verantwoorden over het gevoerde beleid. In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014) worden eisen gesteld aan een beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen opgenomen die beantwoord moeten worden. De RPE onderscheidt de volgende stappen:

a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en - indien relevant - de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
g. een beschrijving van beleidsopties met betrekking tot de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

1.3 Afbakening

Het beleid met betrekking tot de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen is onderdeel van de uitvoering van de wet op de inkomensafhankelijke regelingen (AWIR). De beleidsmatige verantwoording over de doelgerichtheid en doelmatigheid van de AWIR als beleidsinstrument gericht op inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie is nadrukkelijk geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting. Deze beleidsmatige verantwoordingkomt echter wel aan bod in de lopende evaluatie van de AWIR en in de beleidsdoorlichtingen aangaande het beleid van de drie betrokken beleidsdepartementen: het ministerie voor Wonen en Rijksdienst (huurtoeslag), het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (zorgtoeslag) en het ministerie van Sociale Zaken (kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag). De resultaten van het interdepartementaal onderzoek (IBO) 'Belastingen'[1], betreffende de relatie tussen beleid en uitvoering bij de Belastingdienst, en de resultaten van het IBO 'Sociale huur'[2], betreffende de beleidsmatige

[1] Referentie IBO Belastingen definitief
[2] Referentie IBO Sociale huur definitief

evaluatie en budgettaire beheersing van de huurtoeslag, vallen grotendeels buiten de huidige beleidsdoorlichting. Enkel voor zover deze resultaten van toepassing (kunnen) zijn op de handhaving bij Belastingdienst/Toeslagen zullen deze besproken worden.
Gelet op bovenstaande beslaat de huidige beleidsdoorlichting dus uitsluitend de doelgerichtheid en doelmatigheid van het handhavingsbeleid bij Belastingdienst/Toeslagen. Handhaving wordt daarbij in brede zin opgevat en omvat naast elementen als toezicht en inzet strafrecht ook de inzet van communicatie en dienstverlening (zie hoofdstuk 3). Andere elementen van de uitvoering en het uitvoeringsbeleid, zoals de bedrijfsvoering en de productieregie maken geen deel uit van deze beleidsdoorlichting.
Tenslotte is het belangrijk om te vermelden dat Belastingdienst/Toeslagen geen actief wervingsbeleid voert ten aanzien van burgers die in principe wel recht hebben op toeslagen maar deze niet aanvragen. De handhaving van Belastingdienst/Toeslagen, en daarmee de inhoud van deze beleidsdoorlichting, is daarom primair gericht op handhaven vanaf de aanvraag van een toeslag. Een uitzondering hierop vormt de informatie op de website, die als algemene, massale vorm van communicatie in principe gericht is op het informeren van de burger ongeacht het recht op toeslag of de initiatie van het toeslagenproces.

1.4 Onderzoeksopdracht

In 2014 is een effectonderzoek afgerond naar de handhaving bij Belastingdienst/Toeslagen. Het onderzoek bestreek de periode 2012-2013 en richtte zich op de effectiviteit van de uitvoering en de realisatie van de volgende strategische doelstellingen:

- Klantgerichte dienstverlening aan burgers. Hieronder wordt verstaan het zodanig ondersteunen van de burger dat het recht op toeslagen kan worden verkregen tegen minimale inspanning van de kant van de burger.
- Rechtmatige toekenning van toeslagen. Met rechtmatigheid wordt bedoeld de mate waarin wordt gehandeld in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving.
- Efficiënte uitvoering van de processen. Het uitvoeren van de taken tegen minimale inspanning en kosten.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren kwam is dat de streefwaarden voor zowel klantgerichte dienstverlening aan burgers als rechtmatige toekenning van toeslagen grotendeels zijn gerealiseerd met een acceptabel niveau aan uitvoeringskosten. De conclusie was echter ook dat er weinig gezegd kon worden over de effectiviteit van het handhavingsbeleid met betrekking tot het realiseren van zowel de strategische doelstellingen als de compliancedoelstelling. Daarnaast werd vastgesteld dat het van belang is om niet alleen een 'foto' te maken van de stand van zaken in 2012/2013, maar ook de blik naar voren te richten. In de huidige beleidsdoorlichting worden de jaren tot 2016 beschouwd, waarbij het eerdere onderzoek kan worden gebruikt als referentiepunt of nulmeting. Zodoende wordt in 2016 vastgesteld hoe de doeltreffendheid en doelmatigheid van Belastingdienst/Toeslagen zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

De onderzoeksopdracht is uitgewerkt in de volgende vragen:

1. Welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij het formuleren van het beleid?
2. Zijn deze uitgangspunten veranderd in de onderzoeksperiode?
3. Op welke wijze meet de Belastingdienst/Toeslagen de effecten van haar beleid?
4. Welke resultaten zijn tot 2016 behaald op de in 2014 vastgestelde indicatoren voor de evaluatie van het beleid?
5. Wat zijn de gerealiseerde en te verwachten effecten van de ontwikkelingen in het handhavingsbeleid van Belastingdienst/Toeslagen in de periode 2013 tot en met 2015?
6. Zijn de doelstellingen van Belastingdienst/Toeslagen gerealiseerd?
7. Kan een inhoudelijk oordeel worden gegeven over de doelgerichtheid en de doelmatigheid van Belastingdienst/Toeslagen? En hoe luidt dat oordeel?

1.5 Aanpak

De doorlichting van het handhavingsbeleid van Belastingdienst/Toeslagen wordt in twee stappen uitgevoerd. De eerste stap betreft het aanvullen van de in 2014 afgeronde nulmeting over 2012/2013 met metingen over de jaren tot 2016. De tweede stap betreft het in kaart brengen van de ontwikkelingen in het handhavingsbeleid van Belastingdienst/Toeslagen in de periode 2013 tot en met 2015. Aan de hand van de uitkomsten van deze twee stappen wordt bepaald in hoeverre de doelstellingen van Belastingdienst/Toeslagen in deze jaren doeltreffend en doelmatig zijn gerealiseerd.
Hoe het beleid er uit heeft uitgezien in bedoelde periode wordt bepaald aan de hand van onder meer de begroting IX, stuurcontracten, de handhavingsvisie en het handhavingsplan van Belastingdienst/Toeslagen en de verantwoording daarover in het jaarverslag IX. Deze stap voorziet in de beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid, de beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid en de beschrijving van de beleidsdoelstellingen en de daarvoor ingezette instrumenten.
Conform de voorschriften van de RPE worden op basis van bestaand materiaal (officiële beleidsstukken, verantwoordingsdocumenten en evaluaties) de diverse vragen van de RPE beantwoord.

1.6 Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke derde betrokken is bij de beleidsdoorlichting. Dit ter toetsing van de methodologie en de uitvoering van het onderzoek. Deze rol is ingevuld door , aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Er is een klankbordgroep ingericht die de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en het rapport heeft begeleid. Deze klankbordgroep bestaat uit de volgende mensen:

DG Belastingdienst/cluster Bedrijf
DG Belastingdienst/cluster Bedrijf
Directie Financieel-Economische Zaken
Inspectie Rijksfinanciën/VJFA
Inspectie Rijksfinanciën/BSA
Belastingdienst/Toeslagen

De volgende mensen van CKC/Onderzoek hebben het onderzoek uitgevoerd:

2 MISSIE EN DOELSTELLINGEN BELASTINGDIENST/TOESLAGEN

2.1 Permanente opdracht en algemene doelstelling Belastingdienst

Als onderdeel van de Belastingdienst voert Belastingdienst/Toeslagen haar werkzaamheden uit binnen het kader van de permanente opdracht van de Belastingdienst. Deze permanente opdracht is het uitvoering geven aan:[3]

- de heffing, controle en inning van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen;
- de controle op de naleving van wetgeving betreffende in-, uit- en doorvoer van goederen, en van wetgeving op economisch, gezondheids-, milieu- en veiligheidsterrein, economische ordening en financiële integriteit;
- de toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen;
- de opsporing op al de hiervóór genoemde terreinen.

De uitvoering van deze permanente opdracht doet de dienst zo doeltreffend en doelmatig mogelijk. Startpunten van de dienst zijn rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Hiermee draagt de Belastingdienst het volgende bij aan de Nederlandse samenleving:[3]

- geld in de schatkist;
- inkomensondersteuning in de kosten van huur, zorgverzekering, kinderopvang en kinderen;
- het tegengaan van maatschappelijke risico's van goederen zoals wapens, drugs, nepmedicijnen, verdovende middelen;
- bescherming van de samenleving tegen fraude.

De algemene doelstelling van de Belastingdienst is in de onderzoeksperiode 2012-2015 inhoudelijk niet veranderd, wel is de formulering iets aangepast. In 2012 luidt de algemene doelstelling als volgt:

> *Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).*[4]

Vanaf 2014 is deze doelstelling iets uitgebreid en luidt deze als volgt:

> *Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving zorgt er voor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).*[5]

Met het begrip *compliance* in de formulering van deze doelstellingen wordt aangeduid dat een persoon of organisatie handelt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. De term bereidheid geeft uiting aan het streven van de Belastingdienst naar een situatie waarin belastingplichtigen en toeslaggerechtigden uit zichzelf hun wettelijke verplichtingen nakomen. De Belastingdienst bevordert de nalevingsbereidheid van burgers en bedrijven door passende dienstverlening te leveren, massale processen juist en tijdig uit te voeren, adequaat toezicht uit te oefenen en waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af te dwingen. Daarbij wordt verondersteld dat kwalitatief goede dienstverlening, efficiënte massale processen en adequaat toezicht de nalevingsbereidheid van burgers en bedrijven positief beïnvloedt.

---

[3] Middellangetermijnplan Belastingdienst 2014-2017
[4] Rijksbegroting 2012
[5] Rijksbegroting 2014

2.2 Missie en strategische doelstellingen Belastingdienst/Toeslagen

Binnen het kader van de permanente opdracht is Belastingdienst/Toeslagen verantwoordelijk voor de uitvoering van vier toeslagregelingen: de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. De volgende departementen zijn verantwoordelijk voor het beleid van de verschillende toeslagregelingen:

- Ministerie van Wonen en Rijksdienst (WRD) voor de huurtoeslag;
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor de zorgtoeslag;
- Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

De Belastingdienst heeft bij het uitvoeren van toeslagen dus, behalve met het Ministerie van Financiën, met drie andere opdracht gevende ministeries te maken.

Op basis van deze verantwoordelijkheid, de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst en de beleidsdoelstellingen van de betrokken beleidsdepartementen heeft Belastingdienst/Toeslagen haar missie gedurende de onderzoeksperiode 2012-2015 als volgt gedefinieerd:

De missie van Belastingdienst/Toeslagen is toeslagen juist, tijdig en rechtmatig toe te kennen en uit te betalen op een efficiënte manier en met minimale inspanning voor de burger.[6]

De algemene doelstellingen van de Belastingdienst, zoals deze in de voorgaande paragraaf zijn beschreven, zijn gericht op het realiseren van compliance en het borgen van rechtmatigheid en efficiëntie. Deze algemene doelstellingen zijn ook te herkennen in de missie en in de drie belangrijkste beleidsinstrumenten die Belastingdienst/Toeslagen onderkent in de formulering van haar strategische intenties:[6]

1. Klantgerichte dienstverlening aan burgers

Onder klantgericht verstaat Belastingdienst/Toeslagen het zodanig ondersteunen van de burger dat het recht kan worden verkregen tegen minimale inspanning van de kant van de burger. Een hoge mate van toekenningszekerheid en de hoogte van nabetalingen en terugvorderingen (als gevolg van een verschil tussen uitbetaalde voorschotten en het definitief toegekende bedrag) zijn in de effectmeting 2014 aangemerkt als belangrijke indicatoren voor een klantgerichte dienstverlening aan burgers.

2. Rechtmatige toekenning van toeslagen

Met rechtmatigheid wordt bedoeld de mate waarin Belastingdienst/Toeslagen handelt in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving. De periodieke rechtmatigheidscontrole door de Auditdienst Rijk (ADR) dient hierbij als belangrijke bron voor het vaststellen van de mate waarin Belastingdienst/Toeslagen toeslagen correct toekent en op correcte wijze uitvoering geeft aan het toezicht. Daarnaast is in de effectmeting 2014 de mate van detectie en bestrijding fraude als aanvullende indicator voor rechtmatige toekenning van toeslagen vastgesteld.

3. Efficiënte uitvoering van processen

De efficiënte uitvoering van processen wordt primair kwalitatief gevolgd. Meer of mindere handmatige selectie is niet per definitie beter of slechter, maar een belangrijke indicator voor de efficiënte uitvoering van processen is het antwoord op de vraag of Belastingdienst/Toeslagen er in slaagt het handmatige, intensieve toezicht te richten op die gevallen waarin risico's[7] zich daadwerkelijk manifesteren. Daarnaast draagt ook het in kaart brengen van de uitvoeringskosten bij aan de beeldvorming over de efficiënte uitvoering van processen.

4. Wendbare processen

---

[6] Middellangetermijnplan Belastingdienst/Toeslagen 2013-2016

[7] Risico's bestaan uit fouten en kans op misbruik. Het onderscheid is (meestal) niet vooraf te maken, maar moet uit de behandeling blijken. Bij fouten, wat veruit het meeste voorkomt, bestaat het risico voor Belastingdienst/Toeslagen uit (deels) onrechtmatig toegekend voorschot en voor de burger uit het risico op een terugvordering.

Vanuit de ambitie om de beste uitvoeringsorganisatie te zijn heeft Belastingdienst/Toeslagen aan de drie genoemde intenties nog een vierde toegevoegd: wendbare processen. Maatschappij en politiek verwachten van Belastingdienst/Toeslagen dat zij meebeweegt met maatschappelijke veranderingen en de politieke agenda, terwijl de bedrijfsvoering gecontinueerd wordt. Het streven hierbij is om de processen en systemen zo in te richten dat er snel ingegrepen kan worden, bijvoorbeeld in het geval van nieuwe inzichten of veranderende wet- en regelgeving.

3 HET TOESLAGENPROCES

3.1 Inleiding

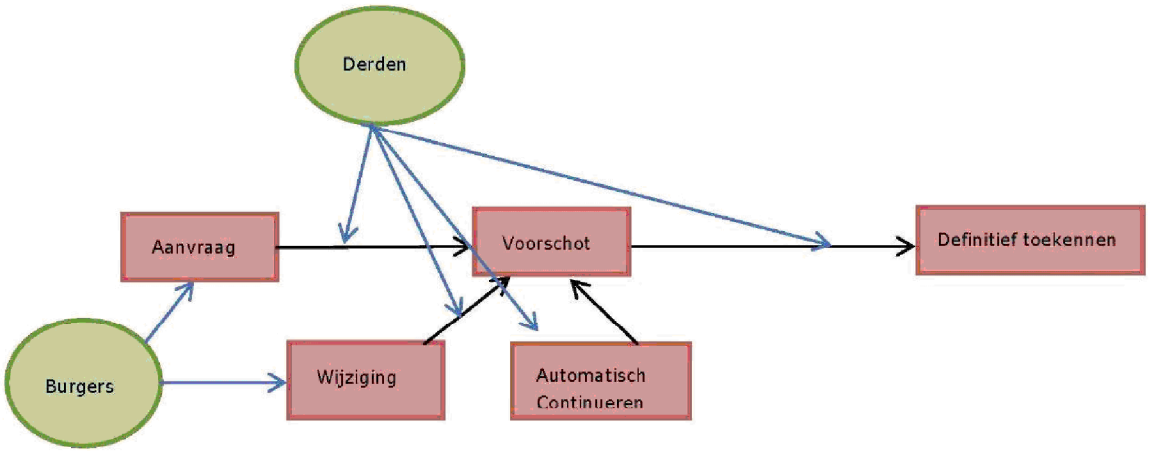
Belastingdienst/Toeslagen bedient jaarlijks 6,5 miljoen huishoudens, betaalt jaarlijks 8 miljoen toeslagen uit en kent 9 miljoen toeslagenbetrokkenen. Jaarlijks worden 3,4 miljoen wijzigingen verwerkt en komen er 1 miljoen nieuwe aanvragen binnen.[8]

In 2007 werd besloten een nieuw systeem te maken. In 2011 is het toeslagenverstrekkingensysteem (TVS) in gebruik genomen. Op dat moment heeft Belastingdienst/Toeslagen er nadrukkelijk voor gekozen dat het complement van 'de burger vertrouwen' bestaat uit het beschikbaar hebben van een adequaat toezichtapparaat.[9] De nadruk lag op de dienstverlening aan burgers. Het systeem is zo opgezet om de dienstverlening aan burgers te maximaliseren, zodat de burger zo snel mogelijk het geld krijgt waar hij recht op heeft, terwijl gelijktijdig de mogelijkheden om aanvragen in de voorschotfase te controleren veel groter zijn dan in de voorgaande jaren. In TVS is objectgericht toezicht ingebouwd in de vorm van vooraf gedefinieerde risicoregels, bekend als "uitworp". Deze voorgeprogrammeerde uitworp is ontwikkeld in de periode 2007-2011.

3.2 Het proces

Onderdelen van het proces van toeslagenverstrekking zijn:

- het aanvragen en wijzigen van een toeslag
- het verstrekken van een voorlopige toekenning
- het automatisch continueren van een toeslag naar het volgende jaar
- het definitief toekennen van een toeslag
- het verschil tussen definitieve en voorlopige toekenning wordt nabetaald, teruggevorderd of verrekend.



Figuur 3.1 Het toeslagenproces

[8] Intranet
[9] Memo Doorontwikkeling toezicht op toeslagen, juni 2013

3.2.1 *Aanvragen en wijzigingen*

Mensen die wonen of werken in Nederland kunnen recht hebben op een inkomensafhankelijke toeslag. Voor alle toeslagen (met uitzondering van het kindgebonden budget[10]) begint het proces met het aanvragen van een toeslag bij Belastingdienst/Toeslagen. Aanvragen en wijzigingen kunnen rechtstreeks, via verschillende kanalen, aan de Belastingdienst worden doorgegeven. De verwerking van aanvragen en wijzigingen in het toeslagen systeem vindt plaats op het niveau van 'meldingen'. Een toeslag wordt gebaseerd op feiten die worden doorgegeven middels meldingen die uit verschillende bronnen kunnen komen. Een aanvraag bestaat uit meerdere meldingen: één of meerdere inkomensmeldingen, één of meerdere meldingen van de lasten waarvoor de toeslag wordt aangevraagd en een melding wilsuiting toeslag, die aangeeft dat de burger een toeslag aanvraagt. Meldingen kunnen afkomstig zijn van burgers maar ook van derden (bijvoorbeeld intermediairs of Toeslagen Servicepunten) of ambtshalve invoer (bijvoorbeeld correcties door medewerkers Belastingdienst/Toeslagen). De Belastingdienst krijgt ook veel gegevens van derden (zoals de BRP[11], verhuurders, kinderopvanginstellingen) en gebruikt deze in verschillende fases van het proces om meldingen van burgers op juistheid te controleren. Ook een wijziging bestaat uit één of meerdere meldingen, die aansluiten op veranderingen in het leven van de burger: geboorte, verhuizen, trouwen, inkomenswijziging etc.

Toeslagen heeft een burgerportal die toegankelijk is via DigiD. Dit digitale kanaal is het voorkeurskanaal van Belastingdienst/Toeslagen voor informatieverstrekking aan en transacties van toeslaggerechtigden. Het uitgangspunt is dat dit digitale kanaal goedkoper is dan de post, het is 24 uur per dag geopend en biedt de mogelijkheid om meldingen van burgers direct te controleren. Sinds 2014 is er ook een 'zorg-app' beschikbaar voor iedere enkelvoudige zorgtoeslagaanvraag.

Voor de burger bestaat nog steeds de mogelijkheid om via de post aanvragen en wijzigingen door te geven. Burgers kunnen hun toeslagzaken ook regelen bij balies van de Belastingdienst. Een aantal organisaties zijn Toeslagenservicepunt. Zij kunnen het toeslagensysteem raadplegen en kunnen namens burgers veranderingen melden aan Belastingdienst/Toeslagen. Bijvoorbeeld sociaal raadslieden, maatschappelijk dienstverleners en gemeenten kunnen namens de burger als intermediair optreden. Bepaalde wijzigingen kunnen telefonisch worden doorgegeven. Aanvragen kunnen niet via de telefoon worden gedaan omdat hiervoor een (digitale) handtekening nodig is. Ook wijzigingen van bankrekeningnummers kunnen niet per telefoon.

Bij aanvragen en wijzigingen die via de portal worden aangeboden, wordt zoveel mogelijk de juistheid van die aanvraag beoordeeld met behulp van derden gegevens. Zo kunnen fouten al vroegtijdig in het proces worden voorkomen. Deze vorm van dienstverlening is tegelijkertijd ook de eerste stap in het toezicht. Burgers zijn wettelijk verplicht om zelf veranderingen die van invloed (kunnen) zijn op hun toeslag(en) door te geven aan Belastingdienst/Toeslagen.

3.2.2 *Voorlopige toekenningen en voorschot*

Belastingdienst/Toeslagen verwerkt de aanvragen en wijzigingen en stelt het toeslagrecht vast. Voor elke toeslag is er een aparte rekenmodule die op basis van bekende feiten het toeslagrecht vaststelt. De meldingen worden (indien nodig) gedigitaliseerd en gestructureerd. Na verwerking worden de berichten gearchiveerd. Het voorlopig jaarrecht en de hoogte van de verschillende toeslagen worden volledig geautomatiseerd berekend, waarbij een deel van de gegevens op basis waarvan het toeslagrecht wordt berekend bestaat uit schattingen (zoals bijvoorbeeld inkomen, aantal gewerkte uren en aantal uren af te nemen kinderopvang). Het resultaat is een concept beschikking. De burger kan deze raadplegen via de portal. Maandelijks worden de klaarstaande concept voorschotbeschikkingen geformaliseerd. Er wordt één compacte beschikking opgemaakt, waarin recht en hoogte van relevante toeslagen zijn opgenomen. In de burgerportal zijn gedetailleerde gegevens over de gebruikte grondslagen zichtbaar. Tegen de formele beschikking kan bezwaar worden gemaakt, maar omdat het om een voorlopige toekenning gaat, zou de eerste

---

[10] De aanvraag van een toeslag KGB wordt ambtshalve gegenereerd naar aanleiding van het signaal 'recht op kinderbijslag' van de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

[11] Basis Registratie Personen, heeft in januari 2014 de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) vervangen als basisregistratie van natuurlijke personen.

stap het doorgeven van de juiste gegevens kunnen zijn. Als de hoogte van het voorschot wijzigt krijgt de burger hiervan een formele mededeling in de vorm van een herziende beschikking. De beschikking is integraal: dat wil zeggen dat alle van toepassing zijnde regelingen zijn vermeld. Deze beschikking wordt op papier verzonden naar de burger, maar ook digitaal gepubliceerd in *Mijn Toeslagen* en *Mijn Berichtenbox*. In de toekomst wordt de beschikking alleen nog maar digitaal gepubliceerd.

Voor elke toeslag wordt maandelijks een aparte betaalopdracht aangemaakt en aan het eind van de maand worden de maandelijkse voorschotten voor de verschillende toeslagen uitbetaald. Dat is gebaseerd op de dan bekende gegevens. Een maand na de formele beschikking wordt het gewijzigde bedrag voor het eerst uitgekeerd.

Voorafgaand aan het maandelijkse moment van formeel beschikken worden eerste aanvragen, wijzigingen en lopende toekenningen voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag geclassificeerd door een risicoclassificatiemodel (zie paragraaf 4.5). Aanvragen en wijzigingen met een laag geclassificeerd risico worden conform aanwezige gegevens beschikt waardoor het betalingsproces start. Aanvragen en wijzigingen (die leiden tot een hogere toekenning dan de lopende toekenning) die een hoog geclassificeerd risico hebben, worden gecontroleerd voordat formeel wordt beschikt. Bij nieuwe aanvragen betekent dit dat er tot het moment waarop beschikt wordt, geen toekenning is en dus geen betaling plaatsvindt. Bij wijzigingen omhoog geldt dat de al lopende (lagere) toekenning doorloopt.

3.2.3 Automatisch continueren

Jaarlijks worden lopende toeslagen massaal automatisch gecontinueerd (MAC-proces). Bij het automatisch continueren hoeft de burger niets te doen. De aanvraag loopt gewoon door, uiteraard met de gegevens die bekend zijn voor dat jaar. Via het internetportaal kan de burger de toeslag voor het komende jaar raadplegen. Bij aanvragen en mutaties die via de portal aan het systeem worden aangeboden wordt zoveel mogelijk de juistheid van die aanvraag beoordeeld met behulp van derden gegevens. Tevens wordt een deel van de gegevens op basis van beschikbare derdengegevens vooraf ingevuld. Deze stappen dragen zowel bij aan klantgerichte dienstverlening door de inspanning voor de burger te verlagen als aan het toezicht omdat de mogelijkheid op fouten en misbruik verkleind wordt. In oktober worden de actuele inkomens (jaar T) uit de feitenregistratie gebruikt als basis voor het berekenen van de toeslag voor het komend jaar (jaar T+1). Ook de inkomens voor jaar T+1 worden vastgelegd in de feitenregistratie. Voor elke toeslagbetrokkene wordt een nieuw geschat inkomen berekend dat de grondslag vormt voor het toekennen van de toeslag in het komende jaar. In totaal worden in november, direct na het formeel beschikken voor december van het jaar, circa 12 miljoen inkomens herberekend.

Het automatisch continueren is volledig geautomatiseerd, hoewel het invoeren van de nieuwe normtabellen voor de berekening van de toeslagen handmatig gebeurt. Hiermee heeft het kantoor een belangrijke ondersteunende taak voor het automatisch continueren.

Het streven is om 95% van de toeslagenaanvragen en wijzigingen volledig geautomatiseerd af te handelen. Als dat niet lukt is handmatige behandeling op kantoor nodig.
De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Uitval: een melding is niet verwerkbaar. Dit komt voornamelijk voor bij meldingen op papier.
- Complexe vragen waarop de belastingtelefoon geen antwoord heeft
- Uitworp en toezicht: nadere controle van de berekende toeslag is nodig
- Bezwaren, beroepen en klachten.

Medewerkers van de Belastingdienst gebruiken het kantoorportaal. Daarin kunnen zij posten selecteren, het klantbeeld raadplegen en indien nodig correcties doorvoeren. De meeste correcties hebben betrekking op de feitelijke situatie bij de burger. Correcties/gecorrigeerde cijfers worden door de behandelaar opgevoerd als nieuwe melding. Het systeem berekent dan automatisch de juiste toeslagen. Het kantoorportaal gebruikt hetzelfde klantbeeld als het burgerportaal, met daaraan toegevoegd relevante informatie uit andere systemen. De medewerker ziet dus hetzelfde als de burger. Dit maakt interactie met de burger (via de telefoon) gemakkelijker.

Vóór de start van het massale automatische continuering proces wordt risicoclassificatie (zie paragraaf 4.5) toegepast. Bij aanvragen waaraan een hoog risico wordt toegekend wordt de burger om nadere informatie gevraagd. Deze burgers worden voorlopig van het MAC-proces uitgesloten.

1912135 01506

Indien niet wordt gereageerd, wordt de toeslag gestopt. Als de burger ook hierop niet tijdig reageert of als na beoordeling van de nadere informatie blijkt dat er geen recht is op toeslag wordt de burger definitief uitgesloten van het MAC-proces, daarmee wordt zijn toeslag met ingang van het nieuwe toeslagjaar gestopt. Als de burger van mening is dat zijn beschikking (stopzetting) niet terecht is, kan hij onder andere een nieuwe aanvraag doen

3.2.4 Definitieve toekenning

De Basisregistratie Inkomen (BRI) levert meestal rond juni de vastgestelde inkomens van burgers over het afgelopen jaar aan, voor zover bekend. Als mensen uitstel van aangifte inkomstenbelasting hebben aan gevraagd wordt het inkomen pas later definitief vastgesteld. Als alle inkomens beschikbaar zijn wordt de definitieve toeslag vastgesteld. Het verschil met het verstrekte voorschot wordt als betaalopdracht aangeboden aan het betaal/inning proces. De burger krijgt altijd een beschikking. Het verschil tussen het voorschot en de definitieve toekenning wordt met de burger verrekend. Nabetalingen worden direct uitbetaald, terugvorderingen kunnen in 1 keer of in 24 maandelijkse termijnen, worden terugbetaald of worden verrekend met lopende toeslagen wanneer niet tijdig wordt betaald.

4 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN TOESLAGEN

Het onderwerp van de huidige beleidsdoorlichting is het beleid omtrent handhaving bij Belastingdienst/Toeslagen. Dit hoofdstuk beschrijft het beleid met betrekking tot de handhaving gedurende de periode 2012-2015.[12] Dit beleid wordt beschouwd in relatie tot de algemene doelstelling van de Belastingdienst en de daaruit afgeleide missie en strategische doelstellingen zoals gesteld door Belastingdienst/Toeslagen (zie hoofdstuk 2). Tevens worden de verschillende handhavingsinstrumenten die Belastingdienst/Toeslagen tot haar beschikking heeft en de relevante ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode besproken (paragraaf 4.4 en verder).

4.1 Beleidsdoelstellingen handhaving

Onder handhaving wordt door Belastingdienst/Toeslagen alle activiteiten verstaan die bijdragen aan structurele regelnaleving (compliance) door toeslaggerechtigden.[13] Dit houdt voor Belastingdienst/Toeslagen specifiek in dat de burger (a) juiste en volledige informatie verstrekt bij de aanvraag van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen die relevant zijn voor de aanspraak op een toeslag, (b) tijdig en adequaat reageert op verzoeken van de Belastingdienst/Toeslagen om informatie en (c) eventuele terugvorderingen tijdig betaald.

In aanvulling op deze algemene compliance doelstelling streeft Belastingdienst/Toeslagen met haar handhavingsbeleid nog twee belangrijke uitkomsten van het toeslagenproces na. Ten eerste het waarborgen van de rechtmatigheid van de toekenning van toeslagen, ofwel de mate waarin wordt gehandeld in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Ten tweede wordt vanaf het handhavingsplan 2015 naast regelnaleving, nalevingsbereidheid en rechtmatigheid ook het vergroten van de toekenningszekerheid als aanvullend doel van handhaving geformuleerd. Door te streven naar een minimaal verschil tussen uitbetaalde voorschotten en definitief toegekende bedragen wordt getracht een situatie te creëren waarbij de burger achteraf niet met (onverwachte) terugvorderingen wordt geconfronteerd.

4.2 Handhavingsinstrumenten

Om haar doelstellingen met betrekking tot regelnaleving, nalevingsbereidheid, rechtmatigheid en toekenningszekerheid te behalen heeft Belastingdienst/Toeslagen een drietal handhavingsinstrumenten tot haar beschikking. De volgende drie handhavingsinstrumenten worden onderscheiden: (a) *dienstverlening en communicatie*, (b) *toezicht* en (c) *terugvordering en sancties*[14]. Onder deze drie handhavingsinstrumenten wordt weer een aantal deelinstrumenten onderscheiden die tijdens verschillende fases van het toeslagenproces ingezet worden. Paragraaf 4.4 en verder geeft een nadere beschrijving van de verschillende handhavingsinstrumenten en de inzet tijdens het toeslagenproces.

De handhavingsinstrumenten van Belastingdienst/Toeslagen haken op verschillende manieren in op de algemene doelstellingen en strategische intenties (zie hoofdstuk 2). Zo wordt aangenomen dat Belastingdienst/Toeslagen de nalevingsbereidheid en het compliante gedrag van burgers kan vergroten door het makkelijker te maken het goed te doen en dat van de inzet van klantgerichte *dienstverlening en communicatie* een preventieve werking[15] uitgaat. De uitvoering van *toezicht* in

---

[12] Info geput uit o.a. handhavingsplannen Belastingdienst/Toeslagen 2012-2015, handhavingsvisie Belastingdienst/Toeslagen 2012-2015

[13] Handhavingsstrategie Belastingdienst (2016), Handhavingsplan Belastingdienst/Toeslagen, 2012-2015

[14] Gedurende de onderzoeksperiode zijn de benamingen van deze handhavingsinstrumenten onderhevig geweest aan verandering. Zo is bijvoorbeeld dienstverlening en communicatie eerder ook benoemd als preventie (handhavingsplan 2013). Echter, bij nadere inspectie zijn er op inhoudelijk vlak geen grote verschuivingen waar te nemen. Wij houden in dit rapport de ordening aan uit het laatste handhavingsplan (2015).

[15] Met preventieve werking wordt hier bedoeld dat klantgerichte dienstverlening moet bijdragen aan correcte aanvragen en wijzigingen en het voorkomen van fouten.

alle fases van het toeslagenproces draagt bij aan de algemene nalevingsdoelstelling en sluit aan bij de strategische intentie om de rechtmatigheid van toegekende toeslagen te borgen. Ook het handhavingsinstrument *terugvordering en sancties*, waaronder bijvoorbeeld ook de toepassing van het strafrecht valt, sluit aan bij de strategische intentie voor rechtmatige toekenning van toeslagen.

Samenwerking binnen de toeslagenketen neemt ook een steeds prominentere plaats in binnen de vormgeving van het handhavingsbeleid van Belastingdienst/Toeslagen, vooral ter ondersteuning van de uitvoering van de drie handhavingsinstrumenten zoals hierboven beschreven. Zo uit het streven naar meer effectieve en efficiënte samenwerking binnen de keten zich bijvoorbeeld door de inzet op betere samenwerking met derde partijen (gemeenten, werkgevers, banken, etc.) om met behulp van (aanvullende) derdengegevens het toezicht te kunnen optimaliseren, of op intensievere samenwerking met andere onderdelen binnen de Belastingdienst, zoals de FIOD en de centrale administratie, om fraude beter te kunnen opsporen en bestraffen. Deze beweging naar efficiëntere samenwerking binnen de keten sluit aan bij de strategische intentie om processen efficiënter uit te voeren.

Voor de inzet van *massale processen* geldt dat ze ondersteuning bieden aan de uitvoering van de handhavingsinstrumenten *dienstverlening en communicatie* en *toezicht*. Belastingdienst/Toeslagen beoogt deze massale processen zo wendbaar mogelijk in te richten. Het volledig geautomatiseerde proces van massaal automatisch continueren (MAC; zie paragraaf 3.2.3), met ingebouwde controle op basis van derdengegevens, is een voorbeeld van een massaal proces dat zowel de eerste fase vormt van het toezicht als een bijdrage levert aan de dienstverlening doordat burgers niet ieder jaar lastig gevallen hoeven te worden wanneer er niets is veranderd in de situatie.

In de beschrijving van de ontwikkelingen met betrekking tot de handhavingsinstrumenten gedurende de onderzoeksperiode houden we de driedeling aan zoals deze ook in de plannen en rapportages van Belastingdienst/Toeslagen gebruikt wordt (d.i., *dienstverlening en communicatie*, *toezicht* en *terugvordering en sancties*). Echter, waar dit relevant geacht wordt voor de handhaving zullen ook de ontwikkelingen op de gebieden *samenwerking* en *massale processen* behandeld worden.

4.3 Handhavingsregie

Het voeren van regie op de handhaving houdt voor Belastingdienst/Toeslagen in dat op verschillende niveaus keuzes worden gemaakt met betrekking tot de te volgen handhavingsstrategie. Zo worden op strategisch niveau de hoofdlijnen van de handhavingsstrategie bepaald en gedeeld met de beleidsministeries, terwijl op tactisch en operationeel niveau deze handhavingsstrategie verder is uitgewerkt per groep burgers. Belastingdienst/Toeslagen gaat in de basis uit van een vertrouwen in de burger en volgt daarmee het algemeen opgesteld principe binnen de Belastingdienst dat iedere belastingplichtige de behandeling krijgt die hij of zij verdient.[16] Dit principe heeft Belastingdienst/Toeslagen vormgegeven in een handhavingspiramide. De handhavingspiramide brengt het idee tot uitdrukking dat verreweg de grootste groep burgers bereid is de regels na te leven en dat handhaving voor deze groep primair bestaat uit dienstverlening en communicatie.

De inzet van de specifieke mix van handhavingsinstrumenten wordt mede bepaald op basis van risicoanalyse. Met de methode van *programmatisch handhaven* worden eerst de risico's op non-compliance ingeschat. Op basis van deze schatting worden prioriteiten vastgesteld om vervolgens aan de hand van de uitkomsten van een doelgroepenanalyse de meest passende interventiestrategie te kiezen. De veronderstelling hierbij is dat er intensievere vormen van handhaving moeten worden ingezet wanneer er sprake is van een (hoger) risico op non-compliance bij bepaalde (groepen van) burgers. Om dit risico te kunnen voorspellen heeft Belastingdienst/Toeslagen heeft hiertoe een model voor risicoclassificatie ontwikkeld dat vanaf april 2013 wordt ingezet (zie paragraaf 4.5).

[16] Middellangetermijnplan Belastingdienst 2014-2017

4.4 Dienstverlening en communicatie

Beleidsinstrumenten die onder *dienstverlening en communicatie* vallen zijn er op gericht de burgers zo goed mogelijk te ondersteunen bij het nakomen van hun (wettelijke) verplichtingen. Door het makkelijker te maken het goed te doen en de inspanning aan de kant van de burger te verkleinen beoogt Belastingdienst/Toeslagen de naleving en nalevingsbereidheid onder burgers te vergroten. Hiervoor zijn verschillende dienstverleningskanalen ingericht. De burger wordt door middel van publiekscampagnes op de hoogte gesteld van relevante zaken die voortvloeien uit wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de noodzaak om gegevens te controleren en te wijzigen in geval van een verandering in de situatie. De bekendste publiekscampagnes zijn de campagnes zendtijd Rijksoverheid (voorheen Postbus 51-campagne) waarvoor radio- en tv-spotjes worden ingezet. Daarnaast worden elk jaar op specifieke thema's gerichte informatie verstrekt via de websites van de Belastingdienst. Andere vormen van massa mediale communicatie zijn online-communicatie, advertenties in dag- en weekbladen, voorlichting op beurzen en brochures. Vanaf 2015 zoekt Belastingdienst/Toeslagen in het kader van transparantie en het vergroten van kennis en inzicht in het toeslagenproces ook actief de media op. Tevens zet Belastingdienst/Toeslagen deze strategie in als handhavingscommunicatie met als doel het beïnvloeden van de sociale norm.

Het voorkeurskanaal voor dienstverlening en communicatie voor Belastingdienst/Toeslagen is de website. Om de burger te ondersteunen wordt op de website de wet- en regelgeving omtrent het toeslagenproces uitgelegd, in eerste instantie compact en eenvoudig, met de optie voor meer uitgebreide informatie waar nodig. Vanaf eind 2011 kunnen burgers op de website ook toeslagen aanvragen en gegevens wijzigen met behulp van het burgerportal *Mijn Toeslagen*. De doorontwikkeling van *Mijn Toeslagen* tijdens de onderzoekperiode richt zich op een meer individuele en klantgerichte benadering en het verhogen van de gedeelde informatiepositie (en daarmee de toekenningszekerheid), onder meer door meer directe feedback te geven over wanneer de burger de beschikking, de betaling en de afrekening kan verwachten. Verder beoogt Belastingdienst/Toeslagen vanaf 2015 het toeslagenproces verder te vereenvoudigen door op basis van derdengegevens alleen die toeslagenaanvragen beschikbaar te maken op *Mijn Toeslagen* waar de betreffende burger ook daadwerkelijk recht op heeft. Deze ontwikkelingen passen binnen de intentie van Belastingdienst/Toeslagen om de communicatie met burgers steeds meer langs de digitale weg te laten verlopen. Indien deze digitale kanalen niet afdoende zijn kan de burger ook nog steeds met vragen terecht bij de Belastingtelefoon en de balies. Door verbetering van de functionaliteit van *Mijn Toeslagen* en van de kwaliteit van de niet-persoonsgebonden informatie over toeslagen op de website wordt beoogd het aantal informatievragen via belastingtelefoon en balie verder terug te dringen. Het doel van de inzet van de Belastingtelefoon en de balies is grotendeels dezelfde als voor de digitale kanalen, namelijk het informeren en ondersteunen van burgers tijdens het toeslagenproces. Belastingdienst/Toeslagen streeft er naar om het gebruik van telefonische dienstverlening en de balies te verminderen ten gunste van het gebruik van de digitale kanalen

Voor de dienstverlening werkt Belastingdienst/Toeslagen samen met intermediairs. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om kinderopvangorganisaties, woningcorporaties, fiscaal dienstverleners of maatschappelijke organisaties. Deze intermediairs worden zo veel mogelijk gefaciliteerd door middel van de ontwikkeling van een website specifiek gericht op intermediairs, ondersteuning via de Helpdesk Intermediairs en het organiseren van informatiedagen. Een deel van deze intermediairs, voornamelijk sociaal raadslieden, heeft de status van Toeslagen Servicepunt. Zij kunnen aanvragen en mutaties indienen namens hun cliënten en persoonsgebonden informatie inzien. Belastingdienst/Toeslagen heeft zich tijdens de onderzoeksperiode ten doel gesteld om de samenwerking met intermediairs verder te intensiveren. Vanaf 2013 is tevens de ontwikkeling ingezet naar Horizontaal Partnerschap, waarmee Belastingdienst/Toeslagen met het oog op efficiënte controle van gegevens en kwaliteitsborging van partners tot samenwerkingsafspraken wil komen met vertrouwde partners. Een voorbeeld hiervan zijn de convenanten die worden afgesloten in het kader van 1BRN (1 bankrekeningnummer), waarbij kinderopvanginstellingen maandelijks geautomatiseerd gegevens leveren en de toeslagen van hun klanten (met toestemming van die klanten) rechtstreeks op hun rekening kunnen ontvangen.

Voor de burger bestaan verschillende mogelijkheden om Belastingdienst/Toeslagen te benaderen anders dan voor het aanvragen van een toeslag of het doorgeven van mutaties. Zo kan er in het geval dat een burger het niet eens met een formele beslissing van Belastingdienst/Toeslagen schriftelijk *bezwaar* (bij Belastingdienst/Toeslagen) en *beroep* (bij de rechtbank indien de burger het niet eens is met de uitspraak op bezwaar) ingediend worden tegen de formele beslissing. Daarnaast kan de burger een *klacht* indienen over de wijze waarop hij is behandeld of de wijze

waarop Belastingdienst/Toeslagen haar taken heeft uitgevoerd. Bezwaren en klachten moeten worden afgehandeld binnen de daarvoor wettelijk vastgestelde termijnen. Klachten van burgers met betrekking tot het toeslagenproces komen ook via de Nationale Ombudsman bij Belastingdienst/Toeslagen terecht.

4.5 Toezicht en fraudebestrijding

In het algemeen is binnen het toezicht een massaal, geautomatiseerd deel te onderscheiden en een handmatig deel. Eind 2011 heeft Belastingdienst/Toeslagen het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) in gebruik genomen (zie ook hoofdstuk 3). Dit systeem biedt een platform aan geïntegreerde functionaliteiten, waaronder ook een groot deel van de toezichtactiviteiten valt. Hoewel het systeem is opgezet met het doel de burger zo snel mogelijk het geld te laten krijgen waar hij recht op heeft, biedt TVS ook de mogelijkheid om het toezicht in toenemende mate digitaal en in de actualiteit te laten plaatsvinden. Daarmee past de invoering van TVS binnen de plannen van Belastingdienst/Toeslagen om in de periode 2012-2015 het toezicht stapsgewijs te laten verschuiven van de fase van definitief toekennen naar de voorschotfase, zoveel mogelijk vóór uitbetaling. Door het toezicht naar voren te halen en alle gegevens van burgers aan een vorm van massaal toezicht te onderwerpen beoogt Belastingdienst/Toeslagen het toezicht meer efficiënt te laten plaatsvinden en gevallen waar sprake is van vergissingen of misbruik in een vroeg stadium af te vangen.[17]

In het massale, geautomatiseerde deel van het toezicht doorloopt iedere aanvraag of mutatie in eerste instantie een automatische controle aan de hand van de ingestelde risicogerichte beslisregels van TVS en een automatische vergelijking met contra-informatie (administratief toezicht).[18] Een andere vorm van automatische controle vindt plaats in het burgerportal *Mijn Toeslagen*, waar iedere aanvraag door een beslisboom geleid wordt die een aantal controles bevat waardoor evidente onjuiste of onvolledige aanvragen niet ingestuurd kunnen worden.[19] Indien het systeem een aanvraag of mutatie niet automatisch kan verwerken omdat het niet beschikt over de volledige of consistente set gegevens die nodig is om de hoogte van de (voorlopige) toekenning te kunnen vaststellen wordt de aanvraag of mutatie gemarkeerd als *uitval*. Een aanvraag of mutatie wordt gemarkeerd als *uitworp* wanneer op grond van de risicogerichte beslisregels twijfel bestaat over de rechtmatigheid. In beide gevallen wordt de aanvraag of mutatie voor handmatige behandeling aangeboden. Belastingdienst/Toeslagen maakt een onderscheid tussen 'harde' uitworp, waarbij de behandeling nog vóór toekenning plaatsvindt in verband met een verhoogd risico op non-compliance, en 'zachte' uitworp, waarbij de controle pas na de voorlopige toekenning plaatsvindt in verband met een lager toegekend risico. In 2013 zijn de uitval- en uitworpregels aangescherpt, met als doel de handmatige behandeling zoveel mogelijk te richten op die gevallen waar daadwerkelijk wat mee aan de hand is. Daarnaast wordt de relevantie van de uitval- en uitworpregels periodiek geëvalueerd en waar mogelijk structureel geautomatiseerd afgedaan.

In 2012 is Belastingdienst/Toeslagen gestart met de ontwikkeling van een risicoclassificatiemodel en vanaf april 2013 wordt dit model in de praktijk toegepast voor de kinderopvang toeslag en huurtoeslag. Het model werkt met een groot aantal bronnen van contra-informatie, waarvan de hierboven beschreven TVS data er slechts één is, en kent aan alle aanvragen, wijzigingen en lopende toekenningen maandelijks een risicoclassificatie toe. Het gaat hierbij om risico's die alleen

---

[17] Deze ontwikkelingen hebben er onder andere aan bijgedragen dat het beleid van Belastingdienst/Toeslagen in 2014 door de Algemene Rekenkamer (ARK) bestempeld is als *best practice* op het gebied van toezicht en fraudebestrijding. Bron: Verantwoordingsonderzoek 2014, ARK

[18] Belastingdienst/Toeslagen gebruikt naast gegevens van de Belastingdienst onder meer gegevens van instanties als het UWV, SVB, IND en het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRK). Daarnaast worden bronnen geraadpleegd zoals het Referentiebestand Verzekerden Zorgverzekeringswet (RBVZ), IH-aanslagen en de BRP. Een deel van de derdengegevens wordt gebruikt voor de geautomatiseerde uitworpselectie door TVS. Een ander deel wordt gebruikt voor (periodieke) bestandsvergelijkingen. Belastingdienst/Toeslagen streeft er naar om de betrouwbaarheid van bronnen voor derdengegevens zoveel mogelijk te waarborgen, bijvoorbeeld door in het geval van geconstateerde onjuistheid hier bij de bronhouder melding van te maken.

[19] Een burger die huurtoeslag wil aanvragen en daarbij een buitenlands adres opgeeft komt bijvoorbeeld niet door de beslisboom en kan daardoor geen toeslag aanvragen.

blijken als groepen van aanvragen of mutaties onderling vergeleken worden of wanneer het gedrag van de aanvrager in beschouwing genomen wordt (subject-gericht toezicht). Daar waar de risico's op een onjuiste aanvraag of mutatie groot zijn voert Belastingdienst/Toeslagen gerichte, handmatige controles uit. Tot medio 2015 beperkte deze selectie zich tot de behandeling van risicovolle aanvragen en mutaties omhoog. Sindsdien worden ook risicovolle lopende toekenningen voor behandeling geselecteerd.

Ten behoeve van de ontwikkeling van een validatiesysteem voor het risicoclassificatiemodel lopen er op dit moment twee pilots (één voor de huurtoeslag en één voor de kinderopvangtoeslag). In deze pilots worden de resultaten van de classificatie door het model gevalideerd door middel van steekproeven, waarbij bepaald wordt of een aanvraag of mutatie terecht als hoog (rode behandellaan), gematigd (oranje behandellaan) of laag (groene behandellaan) risico is geclassificeerd. Indien de steekproefpopulatie voor de selectie met laag risico is goedgekeurd wordt de gehele populatie waar de steekproef betrekking op heeft formeel beschikt en uitbetaald. Deze aanvragen of mutaties worden echter wel, net als iedere andere aanvraag of mutatie, onderworpen aan toezicht conform het reguliere proces van uitval en uitworp en eventueel aan thematisch toezicht. Naar verwachting zijn de pilots in het najaar van 2016 afgerond. Daarna wordt een beslissing genomen over verdere ontwikkeling en implementatie.

Naast de uitval/uitworpregels en het gebruik van risicoclassificatie en -selectie voert Belastingdienst/Toeslagen in het kader van programmatisch handhaven ook specifieke toezichtacties en thematische onderzoeken uit om inzicht te krijgen in relevante risico's en daar op te treden waar nodig. Dit optreden uit zich bijvoorbeeld in het versturen van attentiebrieven, waarin Belastingdienst/Toeslagen burgers voorafgaand aan een moment waarop de burger moet muteren (bijvoorbeeld na het aanvaarden van een baan na een periode van werkloosheid) attendeert op de noodzaak om een mutatie in te dienen. De thema's voor specifieke toezichtacties en thematische onderzoeken worden bepaald aan de hand van analyses van data uit TVS (bijvoorbeeld uitval en uitworp), het model voor risicoclassificatie en ervaringen en kennis op het gebied van handhaving. Voorbeelden van specifieke toezichtacties tijdens de periode 2013-2015 zijn acties rondom niet-zorgverzekerden, slechte schatters en werklozen. Thematische onderzoeken hebben een meer verkennend karakter en hebben zich tijdens de onderzoeksperiode bijvoorbeeld toegespitst op mogelijke risico's in situaties met particuliere verhuurders en onderhuurders of op onderzoek naar de mogelijkheden om vermogen in de actualiteit te kunnen controleren.

Bij fraudesignalen wordt er nauw samengewerkt met de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD). De signalen voor fraude kunnen op verschillende manieren bij Belastingdienst/Toeslagen terecht komen. Zoals eerder beschreven kan door handmatige behandeling (onder andere op basis van het risicoclassificatiemodel) mogelijke fraude gesignaleerd worden, maar ook komen er bijvoorbeeld via het fraudemeldpunt (ingericht in 2012) of via de antifraudebox signalen binnen. De antifraudebox is een samenwerking van de Belastingregio's, Belastingdienst/Douane, Belastingdienst/Toeslagen, Belastingdienst/Centrale Administratie en FIOD, gericht op het onderzoeken van signalen van systeemfraude, het opsporen van fraudepatronen en het uitzetten van acties over de verschillende onderdelen van de Belastingdienst om fraude te voorkomen. In 2012 zijn bij Belastingdienst/Toeslagen twee fraudeteams ingericht die bij ieder fraudesignaal een feitenonderzoek uitvoeren. Na ieder onderzoek volgt een besluit met betrekking tot het betreffende signaal wat kan leiden tot afzien van actie, het opleggen van een bestuurlijke boete of het inzetten van het strafrecht. De aanmelding van een zaak bij de FIOD vindt plaats als een (nadelig) drempelbedrag van €12.500,- is overschreden. In het tripartiete overleg, voorgezeten door het Openbaar Ministerie, nemen naast de FIOD ook een contactambtenaar formeel recht (per 2013 contactambtenaar toeslagen) en de boete-fraudecoördinatoren plaats. In dit overleg wordt de zaak getoetst aan de richtlijnen voor strafrechtelijke afdoening. Mocht daarbij blijken dat de zaak niet voldoet aan de richtlijnen, wordt de zaak terug verwezen naar Belastingdienst/Toeslagen om afgedaan te worden met een bestuurlijke boete. Sinds 2014 is er bij het Openbaar Ministerie een speciale Officier van Justitie voor Belastingdienst/Toeslagen aangesteld.

In januari 2014 is de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit in werking getreden. De maatregelen in deze wet verruimen de mogelijkheden van Belastingdienst/Toeslagen om risicovolle aanvragen goed te kunnen beoordelen voordat eventuele voorschotten worden toegekend. De uitvoering van drie van deze fraudemaatregelen vindt plaats aan de voorkant van het toeslagenproces. Ten eerste vindt er geen verlening van een voorschot meer plaats indien er bij de Belastingdienst onvoldoende informatie bekend is over de aanvrager. Ten tweede wordt er geen voorschot meer verleend in het geval een aanvraag door middel van het risicoclassificatiemodel

wordt aangemerkt als hebbende een verhoogd risico. In beide gevallen worden de aanvragers ofwel uitgenodigd aan de balie om bewijsstukken te overleggen ofwel gevraagd de aanvraag schriftelijk te onderbouwen. Indien er geen reactie volgt op deze uitnodigingen wordt de aanvraag geblokkeerd en worden, indien van toepassing, lopende voorschotten gestopt en teruggevorderd. Ten derde komt het recht op een lopende toekenning te vervallen indien er twijfel bestaat over het adres of bij het ontbreken van een actueel adresgegeven. Bij de signalering hiervan wordt samengewerkt met gemeentes, die verantwoordelijk zijn voor de registratie van inwoners in de BRP. Een laatste maatregel uit de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit betreft de mogelijkheid om automatische nummerplaatherkenning in te zetten om bestuurders met achterstallige toeslagschulden te traceren en de achterstallige schuld te incasseren.

De inzet van de verschillende instrumenten voor toezicht vindt gedifferentieerd plaats binnen de verschillende fases van het toeslagenproces. Voor de voorlopige toekenning beschikt wordt (en dus voor de eerste uitbetaling), worden aanvragen en mutaties getoetst met behulp van uitval- en uitworpregels en wordt de intensiteit van overig toezicht bepaald aan de hand van de risicoclassificatie. Nadat de voorlopige toekenning beschikt is worden alle lopende aanvragen en mutaties getoetst op rechtmatigheid. Naast de continuering van de instrumenten uit de eerste fase (d.i. toetsing aan de hand van uitval- en uitworpregels en risicoclassificatie) past Belastingdienst/Toeslagen in deze fase specifieke toezichtacties toe (zie vorige alinea). In de laatste fase van het toeslagenproces, de fase van de definitieve toekenning, worden verdere specifieke toezichtacties toegepast en worden de aanvragen en mutaties getoetst aan jaargegevens.

4.6 Terugvordering en sancties

De wettelijke systematiek van de AWIR, waarbij voorlopige toekenningen en voorschotbetalingen gebaseerd worden op schattingen van het inkomen over het lopende jaar door de aanvrager, leidt in de praktijk vaak tot een verschil tussen de hoogte van het voorlopig toegekende bedrag en de hoogte van het definitief toegekende bedrag dat gebaseerd is op het vastgesteld inkomen. Deze verschillen kunnen zowel leiden tot een nabetaling als tot een terugvordering. In het geval van een terugvordering biedt Belastingdienst/Toeslagen de betreffende burgers een wettelijk vastgestelde betalingstermijn van 24 maanden. Het bedrag kan ook sneller of in één keer terug betaald worden. Wanneer de toeslagschuld niet op tijd wordt betaald en er ook geen betalingsregeling tot stand komt of als de overeengekomen betalingsregeling niet wordt nagekomen is verrekening mogelijk met een uit te betalen bedrag aan toeslag of een teruggave inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen. In geval van beperkte financiële capaciteit kan een persoonlijke betalingsregeling getroffen worden waarbij aan het einde een restschuld kan overblijven. Deze restschuld wordt voor zover mogelijk gedurende drie jaar verrekend met eenmalige betalingen van de Belastingdienst, bijvoorbeeld via een verrekening met een nabetaling van toeslagen of een teruggave inkomstenbelasting. Is er echter sprake van grove opzet of schuld, dan is er geen persoonlijke betalingsregeling mogelijk, kan er besloten worden een andere (kortere) termijn te hanteren en mag er aan het eind van de betalingsregeling geen restschuld overblijven.

In geval het terugvorderingsbedrag een vooraf bepaald drempelbedrag overschrijdt, kan sinds januari 2012 op grond van de AWIR en het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen (Boetebesluit) een verzuimboete worden opgelegd wanneer de burger verzuimt om informatie en mutaties juist en tijdig door te geven. Bij een eerste overtreding wordt een waarschuwing gegeven. Indien de afwijking het gevolg is van herhaaldelijk verzuim om informatie en mutaties tijdig en juist door te geven, wordt de hoogte van de verzuimboete bepaald door de mate van recidive. Naast verzuimboetes worden er vergrijpboetes opgelegd indien er sprake is van opzet of grove schuld. In de onderzoeksperiode zijn er verschillende maatregelen getroffen op het gebied van bestuurlijke boetes. Zo zijn medio 2012 de maximum bedragen voor zowel verzuimboetes (tot maximaal €5.278,-) als vergrijpboetes (maximaal 100% van het teruggevorderde bedrag) verhoogd. De maximum vergrijpboete bij recidive is per januari 2013 verder verhoogd naar 150% van het teruggevorderde bedrag. Waar dit eerder alleen mogelijk was bij een herziening van de definitieve toekenning, is het sinds januari 2013 ook mogelijk een vergrijpboete op te leggen bij de definitieve toekenning. Sinds januari 2014 is het verder mogelijk om nog eerder in het proces een vergrijpboete op te leggen, bijvoorbeeld wanneer door de toepassing van het risicoclassificatiemodel al vóór een eventuele terugvordering duidelijk sprake is van een frauduleuze aanvraag. Tevens kunnen per januari 2014 naast overtreders en medeplegers ook vergrijpboetes worden opgelegd aan doen plegers en facilitators.

5 PRESTATIE-INDICATOREN: NORM-, EN STREEFWAARDEN EN RESULTATEN

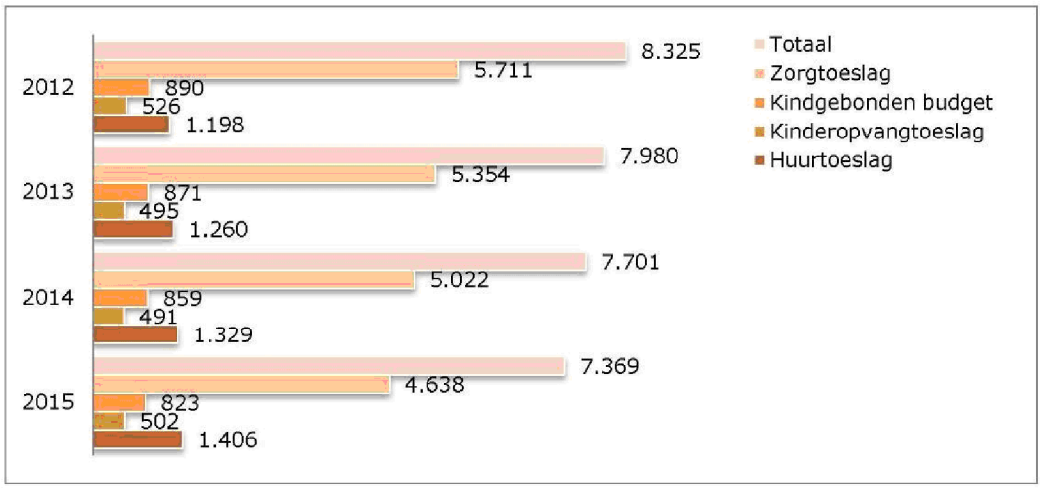
In dit hoofdstuk worden de beschikbare cijfers bijeengebracht die inzicht geven in het functioneren van de door Belastingdienst/Toeslagen ingezette instrumenten ten behoeve van de handhaving: *communicatie en dienstverlening*, *toezicht en fraudebestrijding* en *terugvordering en sancties*. Ook worden meer algemene cijfers over de ervaringen van toeslaggerechtigden en van toeslagenintermediairs met de uitvoering en handhaving door Belastingdienst/Toeslagen gepresenteerd.

Eén van de conclusies die op basis van de nulmeting over 2012 getrokken kon worden was dat er niet voor alle instrumenten voldoende cijfers beschikbaar waren om inzicht te geven in het functioneren van de beleidsinstrumenten. Ook waren niet voor alle beleidsdoelen indicatoren ontwikkeld en gemonitord. Derhalve zijn er – afgeleid van de (strategische) doelstellingen van Belastingdienst/Toeslagen (klantgerichte dienstverlening, rechtmatige toekenning van toeslagen en efficiënte uitvoering van processen) – in de nulmeting verschillende indicatoren benoemd die meer inzicht moeten bieden in het functioneren van de beleidsinstrumenten en de realisatie van de beoogde doelen.

De cijfers die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd zijn voornamelijk afkomstig uit de kwartaalrapportages en halfjaarsrapportages waar het gaat om gebruik, contact en bedragen en uit survey onderzoek (voornamelijk de Fiscale Monitor) waar het gaat om ervaring en beleving van burgers en intermediairs. In hoofdstuk 6 wordt de vraag naar de (kosten)efficiency behandeld. In hoofdstuk 7 wordt nagegaan of op basis van het in deze beleidsdoorlichting gepresenteerde materiaal uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit (en efficiëntie) van de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen.

5.1 Algemene cijfers over volumes toeslagen

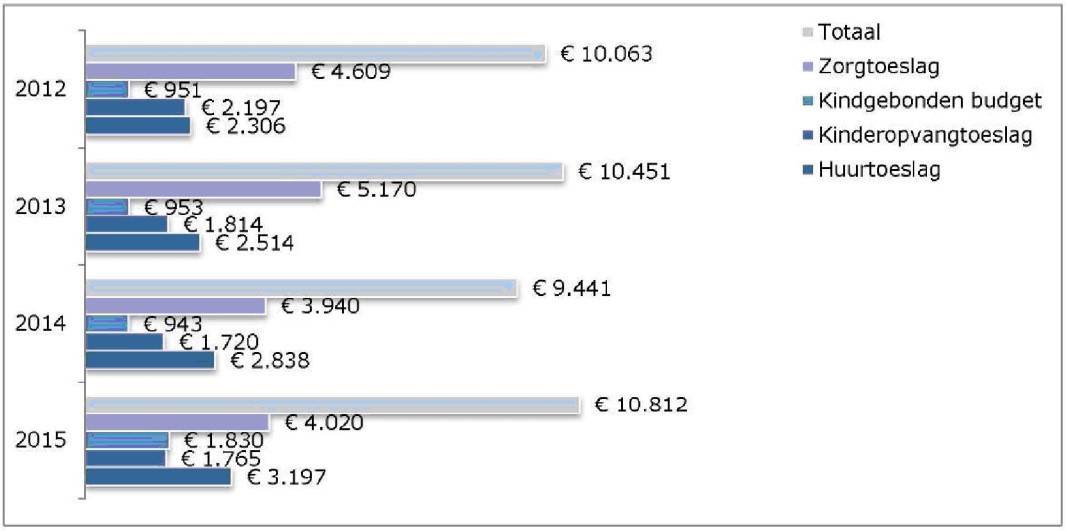
Om een algemeen beeld te schetsen van de context waarin Belastingdienst/Toeslagen opereert worden in deze eerste paragraaf enkele kengetallen voor toeslagen gepresenteerd.



Figuur 5.1 Volumeontwikkelingen (x 1.000)

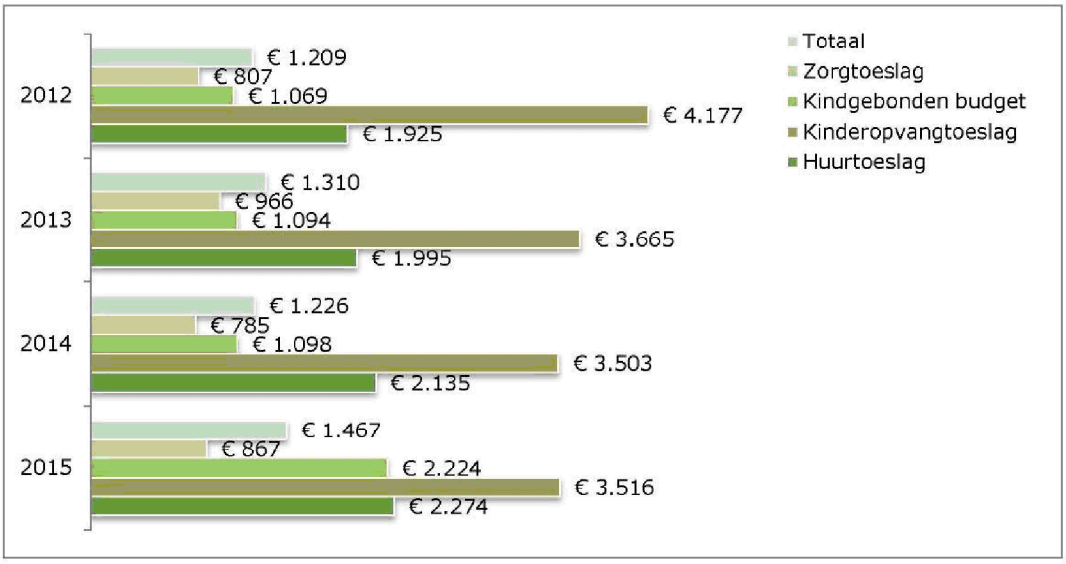
In de periode 2012-2015 daalt het totaal aantal toegekende toeslagen met een kleine miljoen toeslagen. De daling komt voornamelijk doordat strengere criteria zorgen voor een dalend volume zorgtoeslagen. Zowel de zorgtoeslag als het kindgebonden budget laten een daling zien, terwijl het volume kinderopvangtoeslag gelijk blijft en het aantal uitgekeerde huurtoeslagen juist een stijging laat zien in de onderzoeksperiode. De verplichtingen per toeslagjaar laten een stabieler beeld zien. Door strengere selectiecriteria zijn de verplichtingen met betrekking tot de zorgtoeslag na 2013 met ongeveer 1 miljard euro afgenomen. Dit wordt in 2015 echter weer gecompenseerd door een vergelijkbare toename in de verplichtingen met betrekking tot het kindgebonden budget. Opvallend

daarbij is dat de verplichtingen met betrekking tot het kindgebonden budget tussen 2014 en 2015 verdubbelen terwijl hoewel het aantal toegekende kindgebonden budgetten afneemt. Deze stijging kan worden toegeschreven aan de invoering van een extra tegemoetkoming van €3.000,- voor alleenstaande ouders (populatie ca. 300.000).



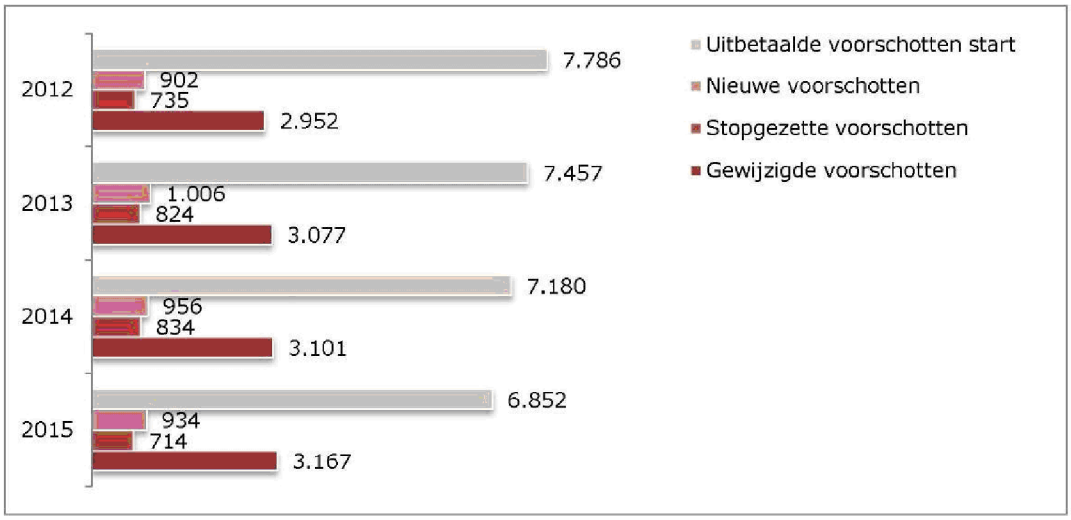
Figuur 5.2 Verplichtingen per toeslagjaar (x 1.000.000)

De gemiddelde verplichtingen per toeslagsoort liggen het hoogst bij de kinderopvangtoeslag, hoewel deze gedurende de onderzoeksperiode met 12,5% zijn afgenomen tot ongeveer €3.500. De gemiddelde verplichtingen nemen voor de overige toeslagsoorten licht toe gedurende de onderzoeksperiode.



Figuur 5.3 Gemiddelde jaarlijkse verplichtingen per toeslagsoort

Het aantal uitbetaalde voorschotten per maand volgt de trend van de aantallen toegekende toeslagen en neemt gedurende de onderzoeksperiode met ongeveer 1 miljoen voorschotten af. Alleen voor de kinderopvangtoeslag neemt het aantal voorschotten per maand toe met ongeveer 100.000 voorschotten. Er kan voor de stopgezette voorschotten geen onderscheid gemaakt worden of deze stopzetting voortkomen uit eigen beweging van de burger of uit stopzettingen naar aanleiding van (geautomatiseerd) toezicht.

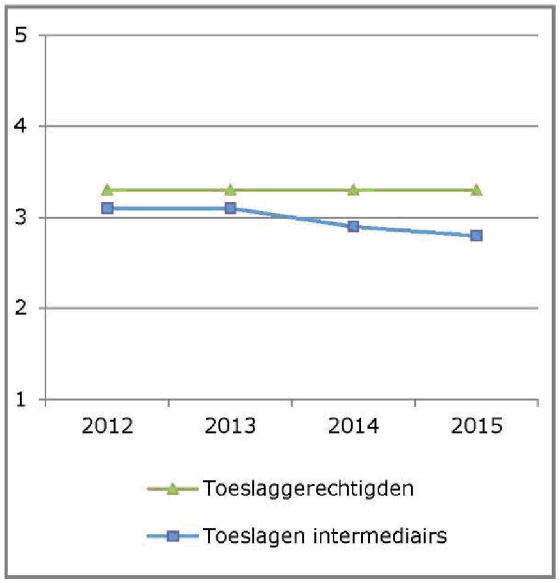

2012
7.786
902
735
2.952
2013
7.457
1.006
824
3.077
2014
7.180
956
834
3.101
2015
6.852
934
714
3.167
Uitbetaalde voorschotten start
Nieuwe voorschotten
Stopgezette voorschotten
Gewijzigde voorschotten

5.2 Dienstverlening en communicatie

Door middel van communicatie en dienstverlening beoogt Belastingdienst/Toeslagen de burger te informeren, het toeslagenproces te vergemakkelijken en ondersteuning te bieden waar dit nodig is (zie paragraaf 2.4.3). De belangrijkste instrumenten gericht op (persoonlijke) ondersteuning zijn de *website* en het burgerportal *Mijn Toeslagen*, de *belastingtelefoon* en de *balies*. Burgers worden geïnformeerd over belangrijke zaken omtrent toeslagen middels *publiekscampagnes,* informatie op de *website* en via *schriftelijk contact*. De burger heeft een wettelijk recht op bezwaar en beroep bij formele besluiten van Belastingdienst/Toeslagen. De correcte afhandeling van klachten valt ook onder dienstverlening. Een laatste vorm van dienstverlening aan de burger betreft het informeren van en samenwerken met *intermediairs*.

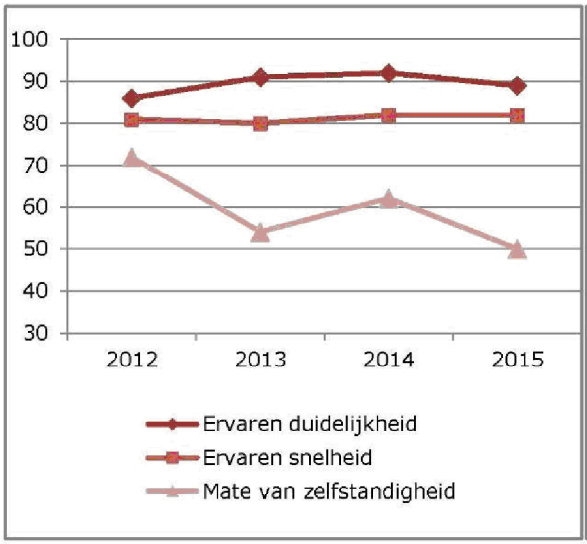
5.2.1 Ervaringen burgers

Een belangrijke graadmeter voor de kwaliteit van dienstverlening zijn de ervaringen van burgers. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre toeslaggerechtigden en toeslagen intermediairs tevreden zijn met de geboden dienstverlening van Belastingdienst/Toeslagen en het gebruik van verschillende kanalen. Zowel het aanvragen van toeslagen als het doorgeven van wijzingen zijn belangrijke momenten voor toeslaggerechtigden in het contact met Belastingdienst/Toeslagen. De ervaringen van toeslaggerechtigden en toeslagen intermediairs hiermee komen dan ook in deze paragraaf aan de orde.

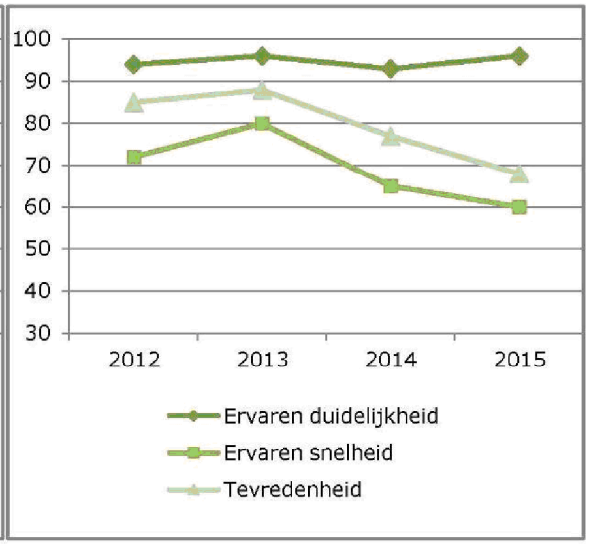


Figuur 5.5 Beeldvorming over de dienstverlening door Belastingdienst/Toeslagen
Bron: Fiscale Monitor

Voor toeslaggerechtigden verandert het beeld over hoe klantvriendelijk Belastingdienst/Toeslagen opereert gedurende de onderzoeksperiode gemiddeld niet. Er is vanaf 2013 een lichte daling waar te nemen voor intermediairs, maar in het algemeen zijn zowel de toeslaggerechtigden als de intermediairs noch positief noch negatief (rond het schaalmidden) over de dienstverlening door Belastingdienst/Toeslagen.



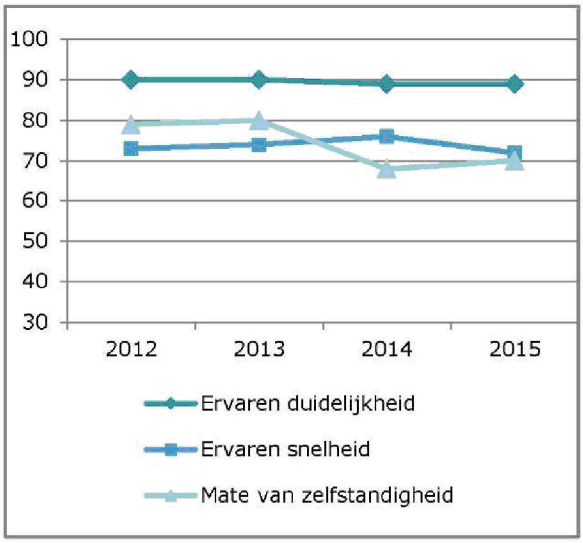
Figuur 5.6 Toeslaggerechtigden: Ervaringen met aanvragen



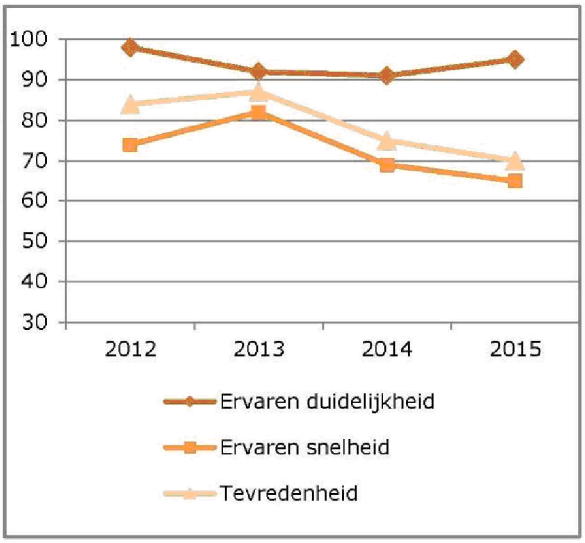
Figuur 5.7 Toeslagen intermediairs: Ervaringen met aanvragen

Bron: Fiscale Monitor
% respondenten dat neutraal tot zeer tevreden is

Het aanvraagformulier of –programma wordt gedurende de gehele onderzoeksperiode door de overgrote meerderheid van zowel toeslaggerechtigden als toeslagen intermediairs onveranderd als duidelijk ervaren. Over de snelheid van afhandeling van de aanvraag is een ruime meerderheid van de toeslaggerechtigden neutraal tot tevreden. Intermediairs zijn minder tevreden over de snelheid van afhandeling van aanvragen en over het proces van aanvragen in het algemeen en de tevredenheid hierover daalt bij intermediairs na 2013. Hoewel in 2012 nog circa 70% van de toeslaggerechtigden aangaf geheel zelfstandig de aanvraag te doen, is dit in 2015 gedaald tot ongeveer 50%.



Figuur 5.9 Toeslaggerechtigden: Ervaringen met wijzigingen

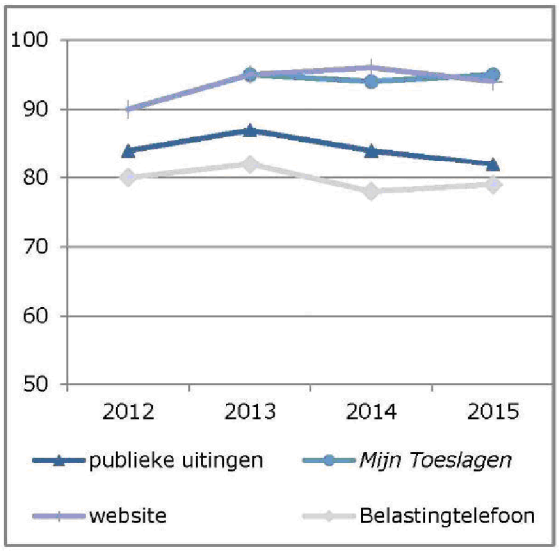


Figuur 5.8 Toeslagen intermediairs: Ervaringen met wijzigingen

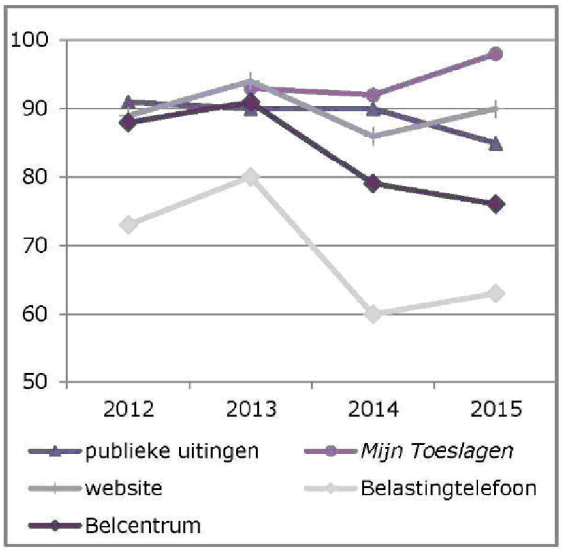
Bron: Fiscale Monitor
% respondenten dat neutraal tot zeer tevreden is

Ook als het gaat om het doorgeven van wijzigingen, wordt het formulier/programma door de overgrote meerderheid van zowel de toeslaggerechtigden als intermediairs als duidelijk ervaren. Over de ervaren snelheid waarmee een wijziging wordt afgehandeld is de meerderheid van zowel de toeslaggerechtigden als intermediairs neutraal tot tevreden. Deze tevredenheid loopt in de

laatste jaren van de onderzoeksperiode wat terug. De tevredenheid onder intermediairs over het proces van wijzigen is over de gehele onderzoeksperiode hoog, maar hierbij dient aangetekend te worden dat iets meer dan de helft van de intermediairs een neutraal oordeel heeft en dus minder dan de helft (zeer) tevreden is. Gedurende de onderzoeksperiode zien we een daling van ongeveer 10% in het aantal toeslaggerechtigden dat aangeeft wijzigingen geheel zelfstandig, dat wil zeggen zonder hulp van anderen, door te geven.



Figuur 5.11 Toeslaggerechtigden: Tevredenheid dienstverlening



Figuur 5.10 Toeslagen intermediairs: Tevredenheid dienstverlening

Bron: Fiscale Monitor
% respondenten dat neutraal tot zeer tevreden is

Over alle uitgevraagde kanalen is een ruime meerderheid van de toeslaggerechtigden in de onderzoeksperiode neutraal of tevreden. Dat geldt ook voor intermediairs, alleen zijn die in 2014 en 2015 minder tevreden over de Belastingtelefoon en het belcentrum voor intermediairs.

Een onderzoek[20] naar de ervaringen van toeslaggerechtigden met het toeslagenproces laat zien dat hoewel voor de meeste toeslaggerechtigden geldt dat het regelen van toeslagen vrij gemakkelijk gaat, een kleine groep hier veel moeite mee heeft. Moeilijkheden blijken voornamelijk in de fase van aanvraag (die sommigen lastig vinden) en navordering te worden ervaren. Veel toeslaggerechtigden hebben te maken gehad met navordering: bijna de helft heeft al eens geld moeten terugbetalen en een derde zelfs meerdere keren. Vier op de tien kon de terugvordering meteen betalen, ruim een derde trof een betalingsregeling en bij een op de vijf werd het bedrag verrekend. Hoe vervelend men een navordering ook vindt, de meesten ervaren de financiële gevolgen ervan toch niet als heel groot. Er is echter een kleine groep kwetsbare burgers die in de problemen komt tijdens het toeslagenproces en die daar grote gevolgen van ondervindt. Hoewel deze burgers daar vaak (deels) zelf schuld aan hebben, is het de vraag of zij om kunnen gaan met de verantwoordelijkheid die de overheid bij hen neerlegt in combinatie met de complexiteit van het stelsel.

5.2.2 Publiekscampagnes

Publiekscampagnes worden ingezet met het doel om de burger te informeren over relevante zaken met betrekking tot het toeslagenproces, zodat zij beter in staat zijn om op het juiste moment de relevante gegevens door te geven.

[20] Customer Journey Toeslagen, juni 2015

Evaluatie publiekscampagnes

In jaarevaluaties Campagnes Rijksoverheid wordt de effectiviteit van publiekscampagnes beoordeeld door na te gaan wat de communicatieve werking (bereik, waardering, boodschap overdracht, interesse en informatiebehoefte) en effecten van campagnes op korte termijn zijn. Daarbij wordt gekeken of er veranderingen in kennis, houding of gedrag zijn opgetreden tijdens de campagne periode. Voor de overige voorlichtingsacties (campagnes zonder zendtijd Rijksoverheid) wordt uitsluitend naar de communicatieve werking gekeken. Voorlichtingscampagnes staan niet op zich, maar zijn bedoeld als versterking van het effect van de inzet van andere beleidsinstrumenten. In samenhang met beleidsinstrumenten zoals subsidies, regelgeving en handhaving dragen campagnes en overige communicatie bij aan het realiseren van beleidsdoelstellingen door burgers te informeren, een bepaald bewustzijn of draagvlak voor beleid te creëren en/of gewenst gedrag te stimuleren.[21] Het is niet mogelijk het effect van publiekscampagnes los te zien van andere instrumenten en dus kan het effect niet als zodanig vastgesteld worden.

Campagnes Belastingdienst/Toeslagen

In 2012 is er online (banners, zoekresultaten) en offline (advertenties, billboards) campagne gevoerd om de burger er op te wijzen hun gegevens te controleren en veranderingen in de situatie zo snel mogelijk door te geven via *Mijn Toeslagen*. Uit onderzoek onder toeslaggerechtigden naar het effect van deze campagne kwam naar voren dat zowel de website als *Mijn Toeslagen* significant vaker bezocht werden in de maand na afloop van de campagne dan voor de campagne. 57% van de respondenten gaf aan de beschikking ook daadwerkelijk te hebben gecontroleerd en nog eens 22% van de respondenten gaf aan dit zeker nog te zullen (laten) controleren.

In 2013 is er een Campagne Rijksoverheid geweest, wederom met het doel burgers aan te sporen actuele wijzigingen door te geven via *Mijn Toeslagen* om zo de juiste toeslag te krijgen. Toeslagontvangers zijn goed op de hoogte van het feit dat ze hun wijzigingen door moeten geven (83%). In het algemeen blijft dit stabiel tijdens de campagne. Onder de groep ontvangers van zorgtoeslag zien we wel een stijging. De bekendheid dat je wijzigingen kunt doorgeven via *Mijn Toeslagen* op de website van Belastingdienst/Toeslagen (www.toeslagen.nl) was al hoog voorafgaand aan de campagne (71%) en is niet verder gestegen, behalve onder ontvangers van kindgebonden budget. Tijdens de campagneperiode is er een stijging in bekendheid met diverse wijzigingssituaties, zoals 'verhuizing', 'geboorte van een kind' of 'andere baan'. Onder alle soorten toeslagontvangers zijn er drie of vier wijzigingen die na de campagne vaker genoemd worden. Het aandeel toeslagontvangers dat online kanalen gebruikt om wijzigingen door te geven, stijgt tijdens de campagne van 72% naar 79%. De bekendheid met de website van Belastingdienst/Toeslagen is sinds december 2012 onder alle vier de groepen toeslagontvangers met ongeveer 10% gestegen, waarbij de sterkste stijging in de eerste helft van 2013 heeft plaatsgevonden. Voor de bekendheid met *Mijn Toeslagen* zien we eenzelfde patroon en een gemiddelde stijging van ruim 15%.

In 2014 is een Campagne zonder zendtijd Rijksoverheid gevoerd met als doel de bekendheid van de website en *Mijn Toeslagen* te vergroten en om toeslagontvangers ervan bewust te maken dat ze terecht kunnen op de website en bij *Mijn Toeslagen* voor informatie en/of het doorgeven van wijzigingen. De campagne heeft de doelgroep toeslagontvangers goed weten te bereiken. De campagne wordt door de doelgroep gewaardeerd als duidelijk en informatief, hoewel, gezien de vorige campagnes, de boodschap niet echt nieuw is.

Tabel 5.1 Tevredenheid publieke uitingen*

	2012	2013	2014	2015
Toeslaggerechtigden	84	87	84	82
Toeslagen intermediairs	91	90	90	85

Bron: Fiscale Monitor

* *% respondenten dat neutraal tot zeer tevreden is*

Zoals gezegd, zijn de effecten van de publiekscampagnes niet los te zien van de inzet van andere instrumenten. Het is dan ook onmogelijk een uitspraak te doen over welke bijdrage publiekscampagnes leveren aan de dienstverlening. Wel geeft gedurende de onderzoeksperiode

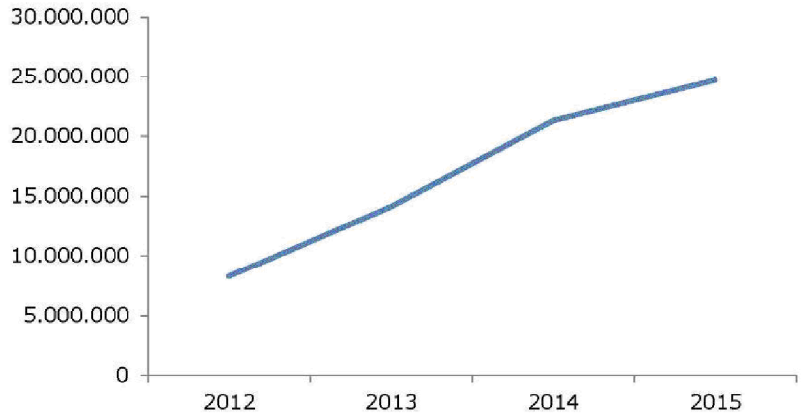
[21] Jaarevaluatie campagnes rijksoverheid 2014

een ruime meerderheid van zowel toeslaggerechtigden als intermediairs aan neutraal tot (zeer) tevreden te zijn over de publieke uitingen van Belastingdienst/Toeslagen.

5.2.3 Website en burgerportal Mijn Toeslagen

De website en het burgerportal *Mijn Toeslagen* hebben als doel het vergemakkelijken van het toeslagenproces en daar waar nodig ondersteuning te bieden aan de burger. Belangrijke indicatoren in deze context zijn het gebruiksvolume van de digitale kanalen, de tevredenheid van de burger over de digitale kanalen en de ervaringen van toeslaggerechtigden en toeslagen intermediairs met betrekking tot het aanvragen en wijzigen van toeslagen.

In 2012 is er onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van *Mijn Toeslagen*.[22] Toeslaggerechtigden gaven daarin *Mijn Toeslagen* het rapportcijfer 7,7. 91% van de respondenten oordeelden positief tot zeer positief over de ontwikkeling van *Mijn Toeslagen*. Vanaf 2013 is in de Fiscale Monitor gevraagd naar de tevredenheid over *Mijn Toeslagen*. Rond de 80% van de toeslaggerechtigden geeft in 2014 en 2015 aan ervaring te hebben met *Mijn Toeslagen*. In de Fiscale Monitor geeft rond de 50% van de toeslaggerechtigden voor de jaren 2012 tot en met 2015 aan in de afgelopen 12 maanden een bezoek aan de website te hebben gebracht. Toch geeft een kleine 70% van de ondervraagden aan dat zij de website als primaire bron voor informatie gebruiken. Tussen 2013 en 2015 geeft tussen de 60-70% van de ondervraagden aan dat zij voordat ze contact opnamen met de Belastingtelefoon, eerst op de website van de Belastingdienst hebben gezocht.



Figuur 5.12 Totaal aantal bezoekers *Mijn toeslagen* per jaar

In figuur 5.12 is te zien dat het totaal aantal bezoekers van *Mijn Toeslagen* per jaar sinds 2012 verdriedubbeld is, van ongeveer 8 miljoen bezoekers in 2012 tot bijna 25 miljoen bezoekers in 2015. De cijfers in tabel 5.2 laten zien dat het gemiddeld aantal bezoekers per dag voor de website tussen de 30.000 en 50.000 ligt. Het aantal unieke bezoekers van de website lag in 2012 op ongeveer 8 miljoen bezoekers per jaar, een aantal dat in 2015, na een terugval tot ongeveer 5 miljoen unieke bezoekers per jaar in 2013 en 2014, geëvenaard wordt. Het gemiddeld aantal bezoeken dat individuele toeslaggerechtigden brengen aan de website en *Mijn Toeslagen* (bezoekfrequentie) is laag, maar stabiel over de jaren heen. Het gemiddeld aantal bezoeken van intermediairs is daarentegen een stuk hoger en neemt de laatste jaren toe, met name het bezoek aan *Mijn Toeslagen*. Het zoekgemak van de website wordt door een ruime meerderheid van zowel toeslaggerechtigden als intermediairs positief beoordeeld. Alle cijfers zijn gebaseerd op zelf gerapporteerde aantallen van toeslaggerechtigden en toeslagen intermediairs.

[22] Crossmediatracker Belastingdienst/Toeslagen 2012 (MeMo²) en Communicatieonderzoek Jaarovergang Toeslagen (TNS NIPO)

Tabel 5.2 Website en burgerportal *Mijn Toeslagen*

	2012	2013	2014	2015
Toeslaggerechtigden				
Mijn Toeslagen				
bezoekfrequentie**	-	4	5	5
tevredenheid***	-	95	94	95
Website				
gem. bezoekers per dag*	40.483	28.101	32.799	50.252
unieke bezoekers per jaar	8.181.969	4.971.882	5.328.148	8.229.183
bezoekfrequentie**	4	3	5	4
tevredenheid***	90	95	96	94
zoekgemak***	90	92	91	91
Toeslagen intermediairs				
Mijn Toeslagen				
bezoekfrequentie**	-	76	108	124
tevredenheid***	-	93	92	98
Website				
bezoekfrequentie**	58	42	53	64
tevredenheid***	89	94	86	90
zoekgemak***	85	87	86	87

Bron: Fiscale Monitor

* deze cijfers maken geen onderscheid naar type bezoeker

** hoe vaak respondenten aangeven in de afgelopen 12 maanden voorafgaand aan het onderzoek de *Mijn Toeslagen* pagina bezocht te hebben

*** *% respondenten dat neutraal tot zeer tevreden is*

5.2.4 Belastingtelefoon en balies

Hoewel de digitale kanalen de voorkeur hebben voor Belastingdienst/Toeslagen, kan de burger met een blijvende (ondersteunings)vraag of indien er behoefte is aan meer persoonlijk contact ook nog terecht bij de Belastingtelefoon of aan de balie. Indien een vraag aan de Belastingtelefoon niet direct afgehandeld kan worden wordt de vraag intern doorgezet en wordt een terugbelafspraak (frobo) ingepland.. De indicatoren voor deze dienstverleningskanalen zijn de gebruiksvolumes, de tevredenheid en voor de Belastingtelefoon de bereikbaarheid. In tabel 5.x zijn voor de telefonische dienstverlening zowel de streefwaarden als de werkelijke waarden opgenomen.

Tabel 5.3 Telefonische dienstverlening

		2012	2013	2014	2015
Algemeen					
aantal gesprekken	x 1.000	4.383	5.032	5.219	4.177
telefonische bereikbaarheid	%	94	82	83	91
Toeslaggerechtigden					
contactfrequentie	x1	3	3	3	4
tevredenheid Belastingtelefoon	%	80	82	78	79
ervaren telefonische bereikbaarheid*	%	73	73	63	78
Toeslagen intermediairs					
contactfrequentie	x1	48	71	90	82
tevredenheid Belastingtelefoon	%	73	80	60	63
tevredenheid Belcentrum	%	88	91	79	76

Terugbelafspraken					
volume	x 1.000	224	192	217	219
tijdigheid**		83	66	62	59

Bron: Fiscale Monitor

** in snelheid waarmee iemand aan de lijn kwam*

*** interne norm Belastingdienst/Toeslagen. Een reactie op een frobo-bericht geldt als tijdig wanneer de eerste belpoging om in contact te komen met toeslaggerechtigde binnen 2 werkdagen na ontvangst van de frobo is uitgevoerd.*

Het aantal toeslag gerelateerde gesprekken bij de Belastingtelefoon schommelt tussen de 4 en de 5 miljoen gesprekken per jaar. Toeslaggerechtigden nemen gemiddeld ongeveer 3 keer per jaar contact op met een toeslag gerelateerde vraag en geven aan dat zij over het algemeen tevreden zijn met de dienstverlening van de Belastingtelefoon. De deskundigheid, professionaliteit en het inlevingsvermogen worden door om en nabij 80% van de ondervraagden als neutraal tot zeer goed beoordeeld, in sommige gevallen zelf tot 90%. Rond de 70% van de ondervraagden beoordeelt de snelheid waarmee bij het laatste gesprek een medewerker aan de lijn kwam als neutraal tot zeer snel. Vragen die per telefoon gesteld worden vinden vooral plaats rondom het betaalmoment. Waar in 2012 en 2013 het verkrijgen van informatie, naast vragen over de status van aanvragen, wijzigingen of terugbetalingen en vragen om hulp bij invullen van het formulier de belangrijkste reden om contact op te nemen met de Belastingtelefoon betreffende toeslagen was , zijn vanaf 2014 statusvragen de belangrijkste redenen.

Toeslagen intermediairs nemen gemiddeld veel vaker contact op met de Belastingtelefoon vanwege een toeslag gerelateerde vraag dan toeslaggerechtigden en vanaf 2013 laat zich in deze contactfrequentie ook nog eens een duidelijke toename zien.

Het aantal terugbelafspraken blijft stabiel over de jaren heen. De tijdigheid van reageren door Belastingdienst/Toeslagen op terugbelafspraken is vanaf 2012 afgenomen van ongeveer 80% tot ongeveer 60%.

Tabel 5.4 Tevredenheid balies*

		2012	2013	2014	2015
totaal aantal bezoeken balie Belastingdienst**	x1	420.796	278.529	194.000	121.000
aantal bezoeken toeslagen			201.350	55.942	30.076
aantal bezoeken deels toeslagen			8.967	28.504	17.369
aantal bezoeken vanuit handhaving Belastingdienst/Toeslagen***			1.514	3.679	2.778
Toeslaggerechtigden					
bereikbaarheid	%	89	85	81	69
behandeling	%	89	96	88	92
deskundigheid	%	94	97	92	81
inlevingsvermogen	%	89	95	81	72
antwoord / resultaat	%	77	87	83	82
Toeslagen intermediairs					
bereikbaarheid	%	83	100	67	58
behandeling	%	66	100	78	72
deskundigheid	%	83	100	78	78
inlevingsvermogen	%	49	100	89	78
antwoord / resultaat	%	17	100	78	56

Bron: Fiscale Monitor

! zeer kleine aantallen respondenten

* % respondenten dat neutraal tot zeer positief is

** N.B. de bezoekers in het kader van de HUBA-campagne worden niet gerapporteerd als baliebezoekers.

*** deze pilot is pas in mei 2013 begonnen.

Sinds 2013 zien we een behoorlijke afname in het aantal baliebezoeken. Voor toeslagen daalt het aantal baliebezoeken van ruim 200 duizend bezoeken in 2013 naar bijna 50 duizend bezoeken in 2015 (volledig plus deels toeslagen). Een klein deel hiervan, zo'n 3000 bezoeken, zijn bezoeken op uitnodiging van Belastingdienst/Toeslagen om bewijsstukken te komen overleggen in het kader van toezicht. Toeslaggerechtigden komen voornamelijk om hulp bij het aanvragen van toeslagen en uitleg over brieven en beschikkingen.

Rond de 80% van de toeslaggerechtigde respondenten van de Fiscale Monitor geven aan tevreden te zijn over het uiteindelijke antwoord bij het laatste bezoek aan een balie met een toeslagen gerelateerde vraag. De tevredenheid over de bereikbaarheid van het belastingkantoor varieert tussen de 80% en 90%; alleen in 2015 is de tevredenheid een kleine 70%. De tevredenheid over de behandeling door en het inlevingsvermogen en de deskundigheid van de medewerkers van de balie is hoog, 88%-92%. Een uitzondering vormt het jaar 2015, waar het inlevingsvermogen van de baliemedewerkers door een kleine 70% van de toeslaggerechtigden als neutraal tot zeer positief ervaren wordt.

De tevredenheid van intermediairs met betrekking tot het uiteindelijke antwoord na het laatste bezoek aan de balie fluctueert sterk over de jaren heen. Waar in 2012 slechts 17% neutraal tot zeer tevreden was over het antwoord, is dit in de volgende jaren respectievelijk 100%, 78% en 56%. Deze fluctuatie is waarschijnlijk te wijten aan het lage aantal respondenten waarop deze cijfers gebaseerd zijn. De bereikbaarheid van de balies wordt door de intermediairs voornamelijk positief beoordeeld. De tevredenheid van intermediairs over de behandeling, de deskundigheid en het inlevingsvermogen van de medewerken van de balie is goed tot zeer goed en varieert tussen de 70% en de 90%. Slechts in 2012 wordt het inlevingsvermogen van de baliemedewerkers door minder dan de helft van de respondenten als neutraal tot zeer goed ervaren.

5.2.5 Bezwaren, klachten en beroep

Onder dienstverlening wordt in de begroting IX ook begrepen de correcte behandeling van bezwaren en klachten. Belangrijke indicatoren voor deze doelen en intenties zijn de volumes, tijdigheid van afdoening (conform AWB) en de ervaringen van burgers met de afhandeling van procedures.

Tabel 5.5 Bezwaren, klachten en beroep

		2012	2013	2014	2015
Bezwaarschriften					
Afgedane bezwaarschriften***	x1	56.900	57.600	77.300	93.400
Tijdige afdoening bezwaar (Awb-conform)					
doelstelling	%	95-100	95-100	95-100	90-95
realisatie	%	99	98	94	85
Ervaren snelheid afhandeling bezwaar **	%	32	33	67	59
Ervaren duidelijkheid reactie op bezwaar **	%	80	78	77	93
Klachten					
Afgehandelde klachten	x1	5.360	3.912	5.636	6.064
Klachten ingediend bij Ombudsman *	x1	1.231	1.377	3.626	4.854
Tijdige afdoening klacht (Awb-conform)					
doelstelling	%	98-100	98-100	98-100	90-95
realisatie	%	97	98	98	97
Beroepschriften					
Afgedane beroepschriften	x1	2.261	2.477	2.299	2.710
Waarbij toeslaggerechtigde					
... geheel in gelijk gesteld	%	11	19	13	12
... gedeeltelijk in gelijk gesteld	%	9	6	6	8

Bron: Productietabellen

** De Nationale Ombudsman heeft met ingang van verslagjaar 2013 de wijze van rapporteren gewijzigd. In het aantal gerapporteerde klachten worden niet alleen schriftelijke, maar ook mondelinge (telefonische) klachten meegeteld.*

*** % respondenten dat aangeeft neutraal tot zeer tevreden te zijn. Bron Fiscale Monitor*

**** Betreft alleen bezwaren na definitieve toekenning*

Na een kleine dip in 2013, neemt het aantal afgedane bezwaarschriften in 2014 en 2015 toe tot ongeveer 93.000. De tijdigheid van de afdoening van deze bezwaarschriften is grotendeels conform de doelstelling, behalve in 2015, waar de tijdigheid van afdoening met 85% net onder de doelstelling komt te liggen. Ten opzichte van 2012 en 2013 is er een verdubbeling waar te nemen in respondenten dat neutraal tot zeer tevreden is over de ervaren snelheid van afhandeling van bezwaarschriften. Ook is er een toename van ongeveer 10% te zien in het aantal respondenten dat neutraal tot zeer tevreden is over de duidelijkheid van de reactie op het bezwaarschrift.

Het aantal afgehandelde klachten schommelt tussen de 5.000 en 6.000, met een kleine dip in 2013. De tijdigheid van afdoening van klachten ligt in alle jaren boven de streefwaarden. De Ombudsman heeft in 2014 een rapport uitgebracht over de uitvoeringspraktijk van Belastingdienst/Toeslagen.[23] Uit dit rapport blijkt dat het aantal ontvangen klachten tussen 2012 en 2015 is gestegen, maar ook dat het aantal interventies van de Ombudsman naar aanleiding van klachten van burgers over Belastingdienst/Toeslagen is gestegen, van 790 interventies in 2012 tot 1.232 in 2014. Ongeveer 33% van de klachten gaat over traag of niet reageren op aanvragen en wijzigingsverzoeken.

Het aantal beroepsschriften blijft grotendeels stabiel over de jaren heen, zo rond de 2.500 per jaar. Ook de zaken waar de toeslaggerechtigde geheel of gedeeltelijk in het gelijk is gesteld blijven stabiel gedurende de onderzoeksperiode.

5.2.6 Intermediairs

Voor communicatie met en dienstverlening aan burgers werkt Belastingdienst/Toeslagen samen met intermediairs. Door middel van informeren, ondersteunen en faciliteren van intermediairs beoogt Belastingdienst/Toeslagen het voor de burger makkelijker te maken om informatie en adequate ondersteuning te verkrijgen. Hierbij is het streven gedurende de onderzoeksperiode om de samenwerking met intermediairs te intensiveren. Het totaal aantal convenanten dat is afgesloten met verschillende intermediairs is een indicator voor het behalen van dit streven. In onderstaande tabel is te zien dat dit streven gerealiseerd wordt; door de jaren heen worden meer convenanten afgesloten met verschillende partners en Toeslagen dienstverleners. Ook het aantal Toeslagen servicepunten neemt toe.

Tabel 5.6 Convenantpartners en Toeslagen Servicepunten

	2012	2013	2014	2015
Convenantpartners	392*	197	301	279
partnerovereenkomst		149	213	191
1BRN-partners		48	88	88
Toeslagen dienstverleners		428	465	541
Toeslagen servicepunten	36	65	95	121

* vóór 2013 was er nog geen onderscheid tussen convenantpartners en toeslagen dienstverleners

[23] Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij Belastingdienst/Toeslagen

5.2.7 Conclusie

Het algehele oordeel over de dienstverlening door Belastingdienst/Toeslagen, zoals dat in de Fiscale Monitor wordt vastgesteld, is gematigd positief onder toeslaggerechtigden gedurende de gehele onderzoeksperiode. Onder toeslagenintermediairs ligt het oordeel wat lager en is het oordeel zelfs licht negatief in de laatste twee in het onderzoek betrokken jaren.

Uit de Fiscale monitor blijkt ook dat zowel het aanvragen van toeslagen als het doorgeven van wijzigingen duidelijk wordt gevonden en dat een meerderheid tevreden is over de snelheid waarmee de Belastingdienst/Toeslagen aanvragen en wijzigingen verwerkt. Waar het gaat om de snelheid van verwerking of afhandeling is het oordeel van toeslagenintermediairs wat minder positief dan dat van toeslaggerechtigden en daalt na 2013 de waardering van toeslagenintermediairs op dit punt. Ook de tevredenheid over de processen van aanvraag en wijziging daalt onder toeslagenintermediairs na 2013.

Uit de cijfers is te concluderen dat de algemene ervaring met de dienstverleningsinstrumenten (gematigd) positief is. Toeslaggerechtigden zijn over het algemeen tevreden over de website, *Mijn Toeslagen*, de Belastingtelefoon en de publieke uitingen. Ook over het zoekgemak op de website en Mijn Toeslagen en over de telefonische bereikbaarheid is een meerderheid tevreden.

Het aantal bezwaarschriften stijgt in de onderzoeksperiode en ook het aantal klachten neemt wat toe. Wat de achterliggende redenen hiervan zijn, is niet uit de cijfers af te leiden. Bezwaarschriften en klachten worden afgedaan binnen de (AWB) gestelde termijnen, met uitzondering van de bezwaarschriften in 2015.

Alhoewel de meeste cijfers een (gematigd) positief beeld van de dienstverlening weerspiegelen, moet ook vastgesteld worden dat de informatie over het functioneren van de instrumenten weinig specifiek is en uiteindelijk geen antwoord geeft op de vraag of men zich goed geholpen voelt of weet. Ook zijn er – met uitzondering van bezwaren, klachten en beroep – geen streefwaarden of normen als doelstelling of ondergrens bepaald. Hierbij is ook op te merken dat de beleving van mensen niet altijd overeenkomt met de eisen of streefwaarden die de Belastingdienst/Toeslagen zichzelf oplegt. Hoewel de bezwaarschriften binnen de gestelde termijnen worden afgedaan, geven toeslaggerechtigden maar in geringe mate aan dat zij neutraal tot tevreden zijn met de snelheid van de afhandeling. Na de nulmeting over 2012 zijn er niet meer of meer adequate indicatoren ontwikkeld en gemeten wat betreft de dienstverleningsinstrumenten.

5.3 Toezicht en fraudebestrijding

Met haar toezichtactiviteiten beoogt Belastingdienst/Toeslagen tijdig te signaleren dat informatie incompleet of incorrect is en daarop te acteren zodat onterechte toekenningen zo veel mogelijk worden voorkomen. Met de invoering van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS; zie paragraaf 2.4.4) in 2012 heeft Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid om het toezicht voor een groot deel massaal, geautomatiseerd uit te voeren. Ook geeft TVS de mogelijkheid om de juistheid van grondslagen al in toenemende mate in de voorschotfase te toetsen. Voor de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag is een risicoclassificatiemodel operationeel dat, naast andere signalen, aanleiding geeft tot specifieke toezichtacties. Ook de fraudebestrijding kent verschillende toezichtactiviteiten.

5.3.1 Massaal geautomatiseerd toezicht (uitval en uitworp)

Uitval en uitworp zijn die posten die aangewezen worden in het systeem omdat zij niet automatisch verwerkt kunnen worden. Uitval ontstaat als informatie die nodig is om het recht op toeslag te bepalen ontbreekt. Uitworp ontstaat door (vermoedens van) incorrecte informatie. Het onderscheid tussen uitval en uitworp is niet altijd scherp te maken. Bij het handmatig behandelen van uitval en uitworp wordt in eerste instantie getracht de ontbrekende gegevens uit de systemen van de Belastingdienst of derden te halen. Indien noodzakelijk is er contact met de klant om de benodigde informatie te achterhalen.

Tabel 5.7 Uitval en uitworp

		2012	2013	2014	2015
Uitval en uitworp	x 1.000	1.375	1.319	900	834
Harde uitworp behandeld binnen 3 dagen					
doelstelling	%	90	90	-	-
gerealiseerd	%	53	41	35	34
Harde uitworp behandeld binnen 10 dagen					
doelstelling	%	98	98	-	-
gerealiseerd	%	79	69	59	60

Er is een duidelijke daling te zien in aantallen uitval en uitworp na 2013, van ongeveer 1.300.000 in 2012 en 2013 naar 900.000. In 2015 daalt het aantal uitval en uitworp nog meer. Het percentage uitval dat behandeld wordt binnen de termijn van 3 of 10 dagen daalt in de jaren van onderzoek en haalt bij lange na niet de doelstelling zoals die geformuleerd is voor de jaren 2012 en 2013. Slechts een derde van de uitworp wordt in 2015 binnen drie dagen behandeld en 60% binnen 10 dagen.

5.3.2 Toezicht aan de hand van (derden)gegevens

Bij de definitieve vaststelling van de toeslag worden opgegeven inkomens en vermogens getoetst aan de gegevens van de Belastingdienst. De inkomensgegevens zijn voor de overgrote meerderheid halverwege het jaar na het berekeningsjaar beschikbaar. Voor zzp-ers, ondernemers en particulieren die uitstel aanvragen duurt dit langer. Om de toeslagen over 2012 definitief te kunnen toekennen waren gegevens over 8,9 miljoen inkomens nodig. Begin november 2013 waren 77% van deze inkomens beschikbaar. Voor 2013 en 2014 ligt dit percentage een stuk hoger, zo rond de 88%. Opvallend daarbij is de halvering van het aantal ontbrekende inkomens op 1 november het jaar volgend op het toeslagjaar van 2012 naar 2013. Deze daling blijft constant in 2014.

Tabel 5.8 Beschikbaarheid inkomensgegevens

	2012	2013	2014	2015
Benodigde inkomens	8.984	8.730	8.352	7.776
Beschikbaar op 1-11-(t+1)	6.948	7.726	7.297	nvt
Ontbrekend op 1-11-(t+1)	2.036	1.004	1.054	nvt

5.3.3 *Risicoclassificatie*

Op basis van de risicoclassificatie worden voor de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag posten geselecteerd voor controle. Bij een deel van deze gecontroleerde posten wordt naar aanleiding van de controle een correctie toegepast. Het percentage waarbij controle leidt tot correctie wordt de hitrate genoemd. In het jaar 2013 is nog geen streefwaarde geformuleerd voor de hitrate. In dat jaar wordt een hitrate van 67% gerealiseerd. Vervolgens wordt in de 2014 een streefwaarde tussen de 72% en 77% geformuleerd die ook gehaald wordt. Het jaar daarop volgend is de streefwaarde op 80% gesteld terwijl de hitrate weer een kleine daling laat zien.

Tabel 5.9 Hitrate risicoselectie

		2012	2013	2014
doelstelling	%		72-77	80
realisatie	%	67	73	69

Voor resultaten van de risicoclassificatie verwijzen we naar tabel 5.13 in paragraaf 5.3.5. Daar worden de resultaten (correcties, correctiebedragen en hitrate) van de risicogerichte controles voor huur- en kinderopvangtoeslag op basis van het risicoclassificatiemodel gepresenteerd.

5.3.4 *Toezichtacties*

Belastingdienst/Toeslagen voert ook toezichtacties uit die gericht zijn op één of meerdere risicofactor(en). De vormen waarin dit gebeurt lopen uiteen; sommige acties hebben bijvoorbeeld specifiek tot doel om preventief een gedragsverandering te realiseren rondom een bekend risico, terwijl andere acties onderdeel vormen van het risicoclassificatiemodel of al volledig geïntegreerd zijn in het geautomatiseerd toezicht. De inhoud en inzet van specifieke toezichtacties is gedurende de onderzoeksperiode aan verandering onderhevig. Om een beeld te schetsen van de toezichtacties worden in deze paragraaf de resultaten van drie specifieke toezichtacties beschreven.

Controle op status zorgverzekerd

Verzekerd zijn tegen zorgkosten is een voorwaarde voor het verkrijgen van het recht op zorgtoeslag. Enkele tienduizenden burgers hebben om verschillende redenen geen zorgverzekering afgesloten of niet voor alle maanden van het betreffende toeslagjaar. De controle op de status zorgverzekerd betreft een (vrijwel) geautomatiseerde controle aan de hand van derdengegevens over het werkelijk zorgverzekerd zijn in Nederland. Voor de controle zorgverzekerd kan de correctie (herbeschikking) betrekking hebben op het lopende en/of het vorige toeslagjaar.

Tabel 5.10 Resultaten controle zorgverzekerd

Kalender jaar	Toeslag jaar	Aantal beoordeeld	Aantal herbeschikt	Bruto resultaat
2013	2013	-	24.560	€ 8,3 mln
2014	2013	-	22.357	€ 7,1 mln
2014	2014	-	59.921	€ 20,4 mln
2015	2014	-	22.909	€ 4,6 mln
2015	2015	-	46.001	€ 14,8 mln

Controle hoge toeslag/hoog risico (hot/hor)

De hot/hor controle is een risicogerichte controle op basis van het (voorlopig) toegekende bedrag, die uitworp genereert wanneer de toekenning boven de € 20.000,- ligt. Tot 2013 werd deze uitworp bij elke transactie gegenereerd, wat veel (achterhaalde) signalen opleverde als er meerdere kindmutaties direct achter elkaar binnen kwamen. Om dit probleem op te vangen wordt de controle vanaf 2014 in partijen (batches) uitgevoerd, waardoor er minder (onnodig) werk ontstaat. Voor de controle hot/hor kan de correctie betrekking hebben op het lopende en/of het *volgende* toeslagjaar (rondom jaarovergang). Omdat we voor deze controle ook inzicht hebben in het aantal herbeschikkingen ten opzichte van het aantal daadwerkelijk beoordeelde posten, kunnen we voor de controle hot/hor de hitrate uitrekenen. Deze hitrate varieert hier tussen 75% en 96%. Er worden naar aanleiding van de controle hot/hor aanzienlijke bedragen niet toegekend, waarbij dat zonder controle wel was gebeurt.

Tabel 5.11 Resultaten controle hot/hor

Kalender jaar	Toeslag jaar	Aantal beoordeeld	Aantal herbeschikt	Bruto resultaat		Hitrate
2013	2013	7.783	5.827	€ 55,9	mln	75%
2013	2014	2.384	2.279	€ 24,7	mln	96%
2014	2014	4.414	4.014	€ 29,6	mln	91%
2014	2015	894	862	€ 9,2	mln	96%
2015	2015	4.837	3.761	€ 24,8	mln	78%
2015	2016	1.798	1.536	€ 13,6	mln	85%

Controle 4-jarigen

Bij de leeftijd van 4 jaar gaat een groot aantal kinderen naar school en verandert de opvang vaak van dagopvang naar buitenschoolse opvang. Dit heeft niet zozeer tariefconsequenties, maar is wel belangrijk omdat grofweg 1/3 van de aanvragers in het geheel stopt met opvang en dat voor de overige 2/3 van de aanvragers het gemiddeld aantal uren opvang halveert. Dit levert mogelijke problemen wanneer niet op tijd een wijziging wordt doorgegeven. In het verleden heeft dat geleid tot terugvorderingen bij aanvragers die geen mutatie doorgaven. Om het aantal terugvorderingen in dergelijke gevallen te verminderen voert Belastingdienst/Toeslagen een handhavingsactie uit. De handhavingsactie bestaat uit twee verschillende interventies. Er wordt een attentiebrief verstuurd aan wanneer het kind 3 jaar en 9 maanden is. In de brief wordt geattendeerd dat een mutatie doorgegeven dient te worden zodra het kind 4 jaar wordt. De andere interventie bestaat uit het stopzetten van de lasten op basis van gegevens van DUO, waarna de betrokken aanvragers een brief ontvangen dat de kinderopvangtoeslag voor de 4-jarige is stopgezet omdat uit informatie van DUO blijkt dat het kind naar de basisschool gaat. De hitrate van de verschillende acties is hier 80% tot ~100%. Ook voor acties in het kader van de controle 4-jarigen worden aanzienlijke bedragen als bruto resultaat behaald.

Tabel 5.12 Resultaten controle 4-jarigen

Thema	Kalender jaar	Aantal beoordeeld	Aantal herbeschikt	Bruto resultaat		Hitrate
kot_duo	2013	9.048	9.041	€ 54,7	mln	100%
kot_leeftijd	2013	10.082	8.062	€ 60,9	mln	80%
kot_duo	2014	17.116	16.821	€ 92,5	mln	98%
kot_4jaar	2015	9.431	9.002	€ 52,1	mln	95%
brf_4jaar	2015	5.837	4.529	€ 25,9	mln	78%

5.3.5 Fraudebestrijding

Vanaf 2014 worden de resultaten van de fraudemaatregelen die zijn getroffen naar aanleiding van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit gevolgd in de fraudemonitor (zie tabel 5.14). Deze maatregelen betreffen:

1. Geen voorschot voor onbekende aanvragers;
2. Geen voorschot bij een verhoogd frauderisico;
3. Vooraf toetsen verzekeringsstatus bij aanvraag zorgtoeslag;
4. Geen voorschot bij onzekerheid met betrekking tot actueel adres.

De gerapporteerde hitrate van de verschillende fraudemaatregelen geeft de verhouding weer tussen het aantal aanvragen/mutaties waarop een correctie is toegepast en het totale aantal aanvragen/mutaties dat beoordeeld is naar aanleiding van een fraudemaatregel.

De hitrate over alle toeslagen voor 'onbekende aanvragers' is 37% in 2015. Dit komt grotendeels voor de rekening van de lage hitrate bij de zorgtoeslag. Voor de overige toeslagen is de hitrate voor 'onbekende aanvragers' hoger. De totale hitrate voor 'verhoogde risico's' is 73% in 2015, met positieve uitschieters bij het kindgebonden budget (89% in 2015) en de zorgtoeslag (een krappe 90% in beide jaren). De hitrate voor 'status zorgverzekerd' neemt toe van 58% in 2014 tot 76% in

2015. Het totale bedrag aan voorkomen uitbetalingen is ongeveer 47 miljoen euro in 2014 en 26 miljoen euro in 2015. Bij de resultaten voor 2014 zijn echter de resultaten over ongeveer de helft van 2013 ook meegeteld, dus op dit moment zijn de jaren 2014 en 2015 niet goed te vergelijken. Correcties naar aanleiding van 'verhoogd risico' bij de kinderopvangtoeslag leiden zowel relatief als absoluut tot het hoogste bedrag aan voorkomen uitbetalingen. Correcties naar aanleiding van 'status zorgverzekerd' leiden tot het relatief laagste bedrag aan voorkomen uitbetalingen.

Tabel 5.13 Resultaten fraudemaatregelen

	2014						2015					
	Aantal beoordeeld	Aantal correcties	Voorkomen uitbetalingen			Hitrate	Aantal beoordeeld	Aantal correcties	Voorkomen uitbetalingen			Hitrate
Totaal												
onbekende aanvragers	14.943	4.888	€ 2,6	mln		33%	16.800	6.220	€ 1,7	mln		37%
verhoogd risico	-	14.053	€ 38,1	mln		-	32.800	23.970	€ 21,1	mln		73%
status zorgverzekerd	75.778	43.951	€ 6,7	mln		58%	41.300	31.570	€ 3,3	mln		76%
	90.721	62.892	€ 47,4	mln			90.900	61.760	€ 26,1	mln		
Huurtoeslag												
onbekende aanvragers	3.870	1.819	€ 1,2	mln		47%	4.550	2.670	€ 0,9	mln		59%
verhoogd risico	5.829	4.200	€ 3,3	mln		72%	12.750	8.500	€ 4,4	mln		67%
	9.699	6.019	€ 4,5	mln			17.300	11.170	€ 5,3	mln		
Kinderopvangtoeslag												
onbekende aanvragers	190	131	€ 0,5	mln		69%	230	140	€ 0,2	mln		61%
verhoogd risico	8.033	5.722	€ 34,3	mln		71%	10.960	7.280	€ 14,7	mln		66%
	8.223	5853	€ 34,8	mln			11.190	7.420	€ 14,9	mln		
Kindgebonden budget												
verhoogd risico	-	642	€ 0,1	mln		-	1.900	1.690	€ 1,0	mln		89%
Zorgtoeslag												
onbekende aanvragers	10.883	2.938	€ 0,9	mln		27%	11.990	3.410	€ 0,6	mln		28%
verhoogd risico	3.792	3.489	€ 0,4	mln		92%	7.180	6.500	€ 1,0	mln		91%
status zorgverzekerd	75.778	43.951	€ 6,7	mln		58%	41.340	31.570	€ 3,3	mln		76%
	90.453	50.378	€ 8,0	mln			60.510	41.480	€ 4,9	mln		

Bron: Fraudemonitor

* De opbrengsten van de fraudemaatregel 'onzekerheid met betrekking tot actueel adres' voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag zijn nog niet apart gespecificeerd maar zijn meegenomen in de opbrengsten van fraudemaatregel 'verhoogd risico'

5.3.6 Conclusie

Sinds de invoering van TVS wordt het toezicht op aanvragen en wijzigingen voor een belangrijk deel massaal en geautomatiseerd gedaan. Dat resulteert in aanzienlijke volumes uitval en uitworp, waarbij de toeslag niet wordt toegekend of eerst nadere informatie wordt opgevraagd bij de aanvrager. Het volume uitval en uitworp wordt door verschillende zaken bepaald: de beoordelingscriteria en hoeveelheid, beschikbaarheid en juistheid van contra-informatie en het volume incomplete en/of incorrecte aanvragen en wijzigingen. Het volume uitval en uitworp daalt gedurende de onderzoeksperiode terwijl de beschikbaarheid van contra-informatie lijkt te verbeteren. De daling kan dan wijzen op een dalend aantal incomplete of incorrecte aanvragen en wijzigingen.

Het toezicht bestaat daarnaast uit activiteiten gericht op specifieke risico's of risicosignalen die onder meer voortkomen uit het ontwikkelde risicoclassificatiemodel. De selecties die worden gemaakt voor deze toezicht/controleactiviteiten resulteren voor een groot deel in correcties. De zogenaamde hitrate is in de meeste gevallen hoog. Dat is een positief gegeven wat duidt op een hoge mate van efficiency in de inzet van controlecapaciteit. Over de effectiviteit van het toezicht zegt de hitrate echter niet zoveel. Als iedereen het fout doet is de hitrate namelijk 100%, welke selectie dan ook. Dat weerspiegelt zich ook in het bedrag dat niet is toegekend of uitbetaald. Op zich zijn die bedragen substantieel en daarmee is het positief dat de correcties zijn doorgevoerd.

De resultaten gepresenteerd in de fraudemonitor laten een positief beeld zien wat betreft de inzet van de fraudemaatregelen naar aanleiding van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. De huidige cijfers bieden echter geen inzicht in de werkelijke omvang van het probleem en de mate waarin het Belastingdienst/Toeslagen lukt om de omvang van het probleem in te perken.

Door het ontbreken van een (representatief) beeld van wat er onjuist wordt aangevraagd en gewijzigd, is niet te bepalen in hoeverre dit met de toezichtactiviteiten wordt hersteld. Door bijvoorbeeld steekproefsgewijs integrale controles uit te voeren zou zo een beeld wel kunnen worden bepaald.

5.4 Terugvordering en sancties

De verschillende activiteiten die Belastingdienst/Toeslagen ontplooit onder dit beleidsinstrument zijn voornamelijk bedoeld om de rechtmatigheid van toegekende toeslagen te waarborgen. Met de inzet van *terugvorderingen* en *sancties* wordt getracht te repareren en/of te bestraffen in het geval de rechtmatigheid van de toegekende toeslagen in het geding is. Er is sprake van rechtmatigheid als uiteindelijk het toeslagbedrag is toegekend waar men recht op heeft. Door onder andere de schattingsproblematiek kan er echter te veel zijn uitgekeerd, waardoor een verlaging en/of terugvordering resulteert, of te weinig zijn uitgekeerd, waardoor een nabetaling volgt. Het streven is nadrukkelijk om de hoogte van het bedrag aan terugvorderingen zoveel mogelijk te beperken.

5.4.1 Terugvordering

In tabel 5.14 zijn per toeslagsoort de ontwikkelingen te zien wat betreft de ingestelde vorderingen en de totale cumulatieve openstaande vorderingen over alle toeslagjaren, gemeten in december van toeslagjaar t. Tijdens de onderzoeksperiode valt er een stijging waar te nemen in zowel het bedrag aan ingestelde vorderingen als het totale bedrag aan openstaande vorderingen. Wat betreft het bedrag aan ingestelde vorderingen is het aandeel van de zorgtoeslag met zo'n 40% het grootst, gevolgd door de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag, beiden met ongeveer 25%. Met betrekking tot het bedrag aan cumulatieve openstaande invorderingen is het aandeel van de kinderopvangtoeslag met ongeveer 40% het hoogst, gevolgd door de huurtoeslag (~30%) en de zorgtoeslag (~25%). Deze relatieve verdelingen per toeslagsoort zijn grotendeels stabiel over de onderzoeksperiode heen.

Oninbare vorderingen zijn vorderingen die buiten invordering worden gesteld. Daarmee wordt bedoeld dat het niet meer mogelijk is de openstaande schuld met de aan de Belastingdienst ter beschikking staande invorderingsinstrumentarium te innen. Redenen voor oninbaarheid zijn onder andere faillissementen, wettelijke schuldsanering, overlijden of het niet kunnen verhalen. Bij dat laatste geldt dat bij burgers die buiten hun schuld niet in staat zijn tot betaling van het teruggevorderde bedrag, na betaling op basis van hun betalingscapaciteit gedurende twee jaar, berust wordt in de oninbaarheid van de restschuld.
Bij kinderopvangtoeslag en huurtoeslag wordt relatief veel buiten invordering gesteld; bij zorgtoeslag en kindgebonden budget weinig. Bij de eerstgenoemde regelingen is het gemiddelde bedrag aan terugvordering hoger en dat geeft meer problemen bij de terugbetaling.

Tabel 5.14 Terugvorderingen (stand december toeslagjaar t) *

	2012		2013		2014		2015	
Ingestelde vorderingen	1.993		1.812		2.136		2.169	
huurtoeslag	498	*25%*	432	*24%*	572	*27%*	574	*26%*
kinderopvangtoeslag	495	*25%*	583	*32%*	485	*23%*	519	*24%*
kindgebonden budget	271	*14%*	162	*9%*	216	*10%*	242	*11%*
zorgtoeslag	729	*37%*	634	*35%*	863	*40%*	835	*38%*
Openstaande vorderingen	1.299		1.385		1.513		1.692	
huurtoeslag	384	*30%*	370	*27%*	420	*28%*	475	*28%*
kinderopvangtoeslag	501	*39%*	629	*45%*	628	*42%*	684	*40%*
kindgebonden budget	126	*10%*	100	*7%*	109	*7%*	137	*8%*
zorgtoeslag	287	*22%*	286	*21%*	356	*24%*	396	*24%*
Oninbare vorderingen	82		123		90		46	
huurtoeslag	33	*40%*	44	*35%*	32	*36%*	21	*46%*
kinderopvangtoeslag	21	*25%*	45	*37%*	42	*47%*	20	*44%*
kindgebonden budget	3	*4%*	5	*4%*	3	*3%*	2	*3%*
zorgtoeslag	25	*31%*	30	*24%*	13	*14%*	3	*7%*

5.4.2 *Waarschuwingen en boetes*

Met het opleggen van bestuurlijke boetes heeft Belastingdienst/Toeslagen een middel in huis om burgers die verkeerde of frauduleuze aanvragen doen te straffen. In 2014 is er een piek waar te nemen in het aantal opgelegde verzuimboetes. Het bedrag dat gemoeid is met de verzuimboetes ligt in 2015 met ongeveer €613.000,- een stuk lager dan in voorgaande jaren.

Tabel 5.15 Waarschuwingen en bestuurlijke boetes

		2012	2013	2014	2015
Waarschuwingen					
aantal	x 1		22.270	pm	pm
Verzuimboetes					
aantal	x 1		1.257	4.191	1.344
bedrag	x €1.000		1.589	2.010	613
Vergrijpboetes					
aantal	x 1		pm	4	pm
bedrag	x €1.000		pm	51	pm

5.4.3 *Conclusie*

Door de schattingssystematiek, het niet (tijdig) doorgeven of doorvoeren van wijzigingen en niet herstelde fouten blijken uitbetaalde bedragen soms te hoog of te laag als definitief wordt beschikt. Rond de twee miljard euro wordt jaarlijks teruggevorderd en dit bedrag neemt toe tussen 2012 en 2015, ondanks het streven van Belastingdienst/Toeslagen om terugvorderingen te beperken. Tussen 2012 en 2013 was een positieve ontwikkeling zichtbaar, waarbij het totale bedrag aan terugvorderingen iets terugliep en het totale cumulatieve bedrag maar zeer beperkt opliep. Beide totalen namen toe na 2013. De dynamiek in stijging en daling van het totale terug te vorderen bedrag en de momenten waarop dat gebeurt verschilt voor de verschillende toeslagen. In de volgende paragraaf, waar het (onder meer) gaat om de toekenningszekerheid als beoogd effect van de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen, wordt verder ingegaan op de terugvorderingen (en nabetalingen).

5.5 Beoogde effecten van handhaving

In de Rijksbegroting wordt compliance, dat wil zeggen dat burgers en bedrijven zich (bereidwillig) houden aan wet- en regelgeving, als beleidsdoel voor de Belastingdienst geformuleerd. Dit overkoepelende beleidsdoel geldt ook voor Belastingdienst/Toeslagen als onderdeel van de Belastingdienst en is derhalve ook een doel van de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen.
Met het oog op de ex post evaluatie over de periode tot en met 2015 is in het rapport over de nulmeting een aantal indicatoren benoemd. De indicatoren sluiten aan bij de doelstellingen van Belastingdienst/Toeslagen:

- *Klantgerichte dienstverlening aan burgers*:
  Belastingdienst/Toeslagen streeft er naar de toekenningszekerheid te verhogen, en het toezicht voor 1 juli (met uitzondering van de toepassing van inkomensgegevens) van het jaar volgend op het toeslagjaar afgerond te hebben. Daarnaast streeft Belastingdienst/Toeslagen het effect na dat de bedragen die naar aanleiding van het definitief toekennen terugbetaald moeten worden, voor een nog groter deel zullen bestaan uit kleinere vorderingen die inherent zijn aan de systematiek van de inkomensafhankelijke regelingen.

- *Rechtmatigheid*:
  Belastingdienst/Toeslagen streeft het effect na fraude in verdergaande mate te onderkennen en te bestrijden, en naar rechtmatige toekenning van toeslagen.

- *Efficiënte uitvoering van de processen:*
  Belastingdienst/Toeslagen streeft er naar de handmatige behandeling zoveel mogelijk te richten op de gevallen waar echt wat mee aan de hand is.

5.5.1 *Compliance*

De Fiscale Monitor meet aan de hand van verschillende vragen en stellingen jaarlijks de perceptie van toeslaggerechtigden en toeslagen intermediairs ten aanzien van compliance en pakkans. Voor de verschillenden maten zijn geen doelstellingen geformuleerd door Belastingdienst/Toeslagen. De scores zijn voor de jaren 2012 tot en met 2015 stabiel.

De persoonlijke norm ten aanzien van naleven is sterk en blijft dit door de jaren heen voor zowel toeslaggerechtigden als toeslagen intermediairs. De laatste groep laat in het algemeen een positievere houding ten aanzien van compliance zien. Van de intermediairs kan zich door de jaren heen rond de 90% niet voorstellen (neutraal tot in zijn geheel niet) dat er omstandigheden zijn waardoor men onterecht teveel aan toeslagen ontvangt of aanvraagt. Van de toeslaggerechtigden geven slechts kleine 80% aan dat ze zich dit niet (neutraal tot in zijn geheel niet) kunnen voorstellen. Ruim 90% van de intermediairs geeft aan dat dat fraude (neutraal tot geheel) niet aanvaardbaar is. Ook rond de 90% van toeslaggerechtigden geeft aan dat dat fraude (neutraal tot geheel) niet aanvaardbaar is.

De ervaren 'pakkans' is een indicatie voor de zichtbaarheid van het toezicht die wordt beïnvloed door de inspanningen van Belastingdienst/Toeslagen en de betekenis die de individuele toeslaggerechtigde daar aan geeft. Aanvullend wordt er ook gevraagd naar de inschatting van de gevolgen van fraude. Over de jaren ervaart een kleine 80% van de toeslaggerechtigden de kans op ontdekking van fraude als neutraal tot zeer groot terwijl tussen de 86% en 90% denkt dat de gevolgen neutraal tot zeer ernstig zullen zijn.

Tabel 5.16 Houding ten aanzien van compliance

		2012	2013	2014	2015
Toeslaggerechtigden					
persoonlijke norm t.a.v. naleven[24]		4,14	4,11	4,06	4,06
negatieve houding t.a.v. non-compliance[25]	%	77	80	77	77
oordeel over aanvaardbaarheid fraude[26]	%	91	91	90	93
ervaren kans op ontdekking fraude[27]	%	81	77	81	77
ernst gevolgen fraude[28]	%	90	87	86	89
Toeslagen intermediairs					
persoonlijke norm t.a.v. naleven		4,49	4,55	4,69	4,53
negatieve houding t.a.v. non-compliance	%	91	90	90	89
oordeel over aanvaardbaarheid fraude	%	92	94	96	92
ervaren kans op ontdekking fraude	%	82	73	80	83
ernst gevolgen fraude	%	92	86	89	90

Bron: Fiscale Monitor

Samenvattend komt uit de Fiscale Monitor het volgende beeld naar voren over hoe mensen aankijken tegen het niet naleven van regels (non-compliance) als het gaat om (aanvragen en wijzigen van) toeslagen. Fraude wordt door de overgrote meerderheid van de ondervraagden afgewezen. De kans op ontdekking van (bewuste) fouten acht men groot en de consequenties ernstig. Dit beeld is door de jaren heen stabiel. Over welk deel van de toeslaggerechtigden daadwerkelijk doelbewust de regels niet naleeft zijn geen cijfers.

---

[24] De antwoorden op twee stellingen zijn samen genomen. De score kan variëren tussen 1 (zwakke persoonlijke norm) tot 5 (sterke persoonlijke norm). De twee stellingen zijn als volgt:
"Ik voel mij moreel verplicht om me aan alle regels te houden"
"Ik houd mij altijd en in alle situaties aan de regels"
[25] In hoeverre is het voorstelbaar dat er omstandigheden zijn waardoor men onterecht teveel aan toeslagen ontvangt/aanvraagt? Percentage betreft de scores neutraal en (in zijn geheel) niet.
[26] Percentage respondenten dat fraude neutraal tot (geheel) niet aanvaardbaar beoordeelt.
[27] Kans dat Belastingdienst/Toeslagen ontdekt dat iemand onterecht teveel aan toeslagen ontvangt.
[28] Percentage respondenten dat de gevolgen bij ontdekking van fraude als neutraal tot (zeer) ernstig inschat.

5.5.2 *Toekenningszekerheid*

In het kader van klantgerichte dienstverlening streeft Belastingdienst/Toeslagen naar het beperken van terugvorderingen tot bedragen die inherent zijn aan de systematiek van de inkomensafhankelijke regelingen. In de nulmeting is het aantal terug te betalen bedragen ≤ €500,- (≤ €1.000,- voor de kinderopvangtoeslag) als percentage van de totale hoeveelheid definitieve toekenningen hiervoor als indicator benoemd. Deze indicator is vanaf 2014 ook opgenomen in de Rijksbegroting als prestatie-indicator voor Belastingdienst/Toeslagen. Als streefwaarde geldt hierbij een jaarlijkse toename voor toeslagjaren 2014 en verder ten opzichte van de realisatie bij het definitief toekennen over 2009 (stand juni 2013).[29]

Tabel 5.17 Resultaten definitief toekennen*

		2012	2013	2014
Totaal	**%**	**93**	**92**	**94**
huurtoeslag	%	87	88	89
kinderopvangtoeslag	%	91	92	94
kindgebonden budget	%	91	91	93
zorgtoeslag	%	95	93	95

* *Gerapporteerd wordt het aantal definitieve toekenningen dat leidt tot een terug te betalen bedrag ≤ €500,- (≤ €1.000,- voor de kinderopvangtoeslag) als percentage van het totaal aantal definitieve toekenningen. Stand per 31 december 2015.*

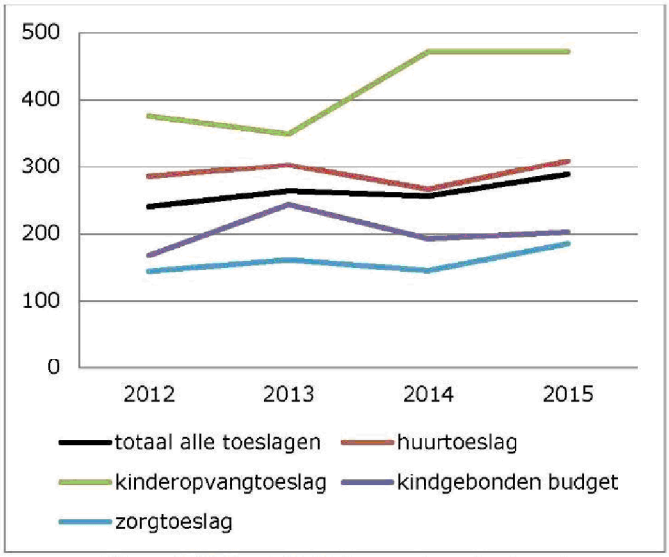
Alle toeslagen bij elkaar genomen zien we dat het percentage definitieve toekenningen dat leidt tot geen verschil, een nabetaling of een terugvordering tot €500,- (voor de kinderopvangtoeslag €1.000,-) gedurende de onderzoeksperiode schommelt rond de 93%. De indicator voor de mate waarin het beperken van de terugvorderingen tot aan de wettelijke systematiek inherentie bedragen is in de nulmeting echter opgesteld op het niveau van de verschillende toeslagen. Voor alle toeslagen geldt dat het aantal terugvorderingen daalt tussen 2012 en 2014, maar dat zit hem niet altijd in het aandeel terugvorderingen boven €500,-. In Bijlage 1 zijn per toeslagsoort ook de nabetalingen boven €500,- te vinden. In de onderzoeksperiode stijgt het aantal nabetalingen bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag en is deze stabiel bij het kindgebonden budget en de zorgtoeslag. Als het gaat om de terugvorderingen en nabetalingen van meer dan €500,- verschilt het beeld wel wat voor de verschillende toeslagen. Bij de huurtoeslag daalt het aandeel terugvorderingen van meer dan €500,- licht en stijgt het aandeel nabetalingen iets. Bij de kinderopvangtoeslag daalt het aandeel terugvorderingen boven €1.000,- en fluctueert het aandeel nabetalingen. Bij het kindgebonden budget is in 2014 het aandeel terugvorderingen wat gedaald en is het aandeel nabetalingen groter dan €500,- stabiel. Voor de zorgtoeslag geldt dat het aandeel terugvorderingen en nabetalingen van meer dan €500,- in 2013 wat hoger licht dan zowel 2012 als 2014, maar de verschillen tussen de jaren zijn klein.

Door te streven naar het aanbrengen van correcties in de actualiteit, dat wil zeggen tijdens het lopende jaar, beoogt Belastingdienst/Toeslagen het verschil tussen uitbetaalde voorschotten en definitief toegekende bedragen zoveel mogelijk te beperken en daarmee de toekenningszekerheid bij burgers te vergroten. In de nulmeting is voor dit streven een indicator opgesteld die inzicht moet bieden in de mate Belastingdienst/Toeslagen er in slaagt correcties in het lopende jaar aan te brengen, zijnde het bedrag van de verlagingen tijdens het toeslagjaar als percentage van alle over dat toeslagjaar ingestelde terugvorderingen. De huidige inrichting van de financiële administratie

[29] De percentages voor de verschillende toeslagen met betrekking tot 2009 zijn als volgt vastgesteld: huurtoeslag: 82%; kinderopvangtoeslag: 94%; kindgebonden budget: 87%; zorgtoeslag: 94%). NB. Deze percentages omvatten zowel de terugvorderingen onder het drempelbedrag als het aantal toekenningen dat tot geen verschil of een nabetaling leidt.

van Belastingdienst/Toeslagen kan de indicator zoals deze in de nulmeting is bedacht echter niet produceren.[30]

Naast het minimaliseren van het verschil tussen voorlopige toekenningen en de definitief toegekende bedragen en het beperken van de hoogte van de terugbetalingen heeft Belastingdienst/Toeslagen in de nulmeting ook de gemiddelde incassoduur[31] als indicator voor klantgerichte dienstverlening aangemerkt. In figuur 5.13 wordt voor de verschillende toeslagen de gemiddelde incassoduur per kalenderjaar gerapporteerd. De gemiddelde incassoduur ligt het hoogst voor de kinderopvangtoeslag en, in minder mate, voor de huurtoeslag. De gemiddelde incassoduur voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget liggen een stuk lager. Tussen 2013 en 2014 is voor de kinderopvangtoeslag een grote toename in gemiddelde incassoduur waar te nemen. Voor de overige toeslagen blijft de gemiddelde incassoduur tijdens de onderzoeksperiode redelijk stabiel.



Figuur 5.13 Gemiddelde incassoduur (in dagen)

Ook wordt een hogere toekenningszekerheid nagestreefd door het sneller afronden van toezicht. De indicator die daarvoor in de nulmeting is opgesteld betreft het aantal voorlopige toekenningen op 1 juli jaar t + 1 over toeslagjaar t waarvoor al het voorgenomen toezicht (met uitzondering van de toepassing toetsingsinkomens) is afgerond, als percentage van alle voorlopige toekenningen over toeslagjaar t. De streefwaarde daarbij is 100%.

[30] Het bedrag dat in eerste instantie als verlaging wordt geadministreerd is het deel van het beschikkingsbedrag dat nog niet uitbetaald is bij het herzien van een beschikking. De herziene beschikking wordt echter volledig als nieuwe beschikking geboekt en, in het geval er door de herziening een terugvordering ontstaat, direct als verlaging tegengeboekt omdat er geen betaling meer hoeft te worden uitgevoerd. In het bedrag dat aldus geboekt wordt aan verlagingen kan op dit moment geen onderscheid gemaakt worden tussen beide vormen van verlaging en deze geeft dus geen goed inzicht in het bedrag aan verlagingen ten opzichte van de voorlopige toekenning.

[31] de gemiddelde incassoduur wordt als volgt berekend: (gemiddeld openstaand saldo terugvorderingen / het bedrag aan ingestelde terugvorderingen in het afgelopen kalenderjaar) x 365 dagen.

Tabel 5.18 Resultaten toezicht VT per 1-7-t+1

		2012	2013	2014	2015
totaal aantal VT over toeslagjaar t	x 1.000	8.860	8.881	8.683	pm
aantal VT over toeslagjaar t waarvoor het toezicht nog niet (volledig) is afgerond	x 1.000	100	51	17	pm
percentage VT waarvan toezicht is afgerond	%	98,9	99,4	99,8	pm

In bovenstaande tabel is te zien dat het percentage voorlopige toekenningen waarvan het toezicht een half jaar na afloop van een toeslagjaar (per 1 juli in het daaropvolgende jaar) is afgerond sinds 2012 stijgt. De streefwaarde van 100%, zoals gesteld in de nulmeting, is met 99,8% in 2014 nog net niet bereikt. Overeenkomstig de stijging van dit percentage laat het aantal voorlopige toekenningen waarvoor het toezicht een half jaar na afloop van een toeslagjaar nog niet (volledig) is afgerond een duidelijke daling zien, van 100.000 in 2012 naar 17.000 in 2014. De gegevens voor 2015 zijn op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Hiermee lijkt de verschuiving van toezicht (toetsing van de juistheid van grondslagen) naar de voorschotfase behoorlijk de gewenste richting op te gaan.

5.5.3 Rechtmatigheid

De controle op de rechtmatige toekenning van Belastingdienst/Toeslagen wordt jaarlijks uitgevoerd door de Auditdienst Rijk. Voor de verantwoording van de toeslagen is sprake van een bijzondere situatie. De toeslagen worden primair begroot en verantwoord op de begroting van het desbetreffende beleidsdepartement. Dit leidt bij de verantwoording van de verschillende toeslagen tot de situatie dat de rapporteringstolerantie voor fouten en onzekerheden afhankelijk is van de omvang van het begrotingshoofdstuk van het beleidsdepartement en daarom niet gelijk zijn aan elkaar. Zo bedraagt in 2015 op basis van de geringe omvang van het begrotingshoofdstuk IXVIII Wonen en Rijk de rapporteringstolerantie voor de huurtoeslag 1,19%[32]. Voor de overige toeslagen gelden de gebruikelijke rapporteringstoleranties van 3% van de verantwoorde financiële stroom op het desbetreffende begrotingsartikel.

In tabel 5.19 wordt per toeslagjaar voor elke toeslagsoort de meest waarschijnlijke fout gerapporteerd. De meest waarschijnlijke fout is het gevonden foutpercentage bij de uitvoering van de door ADR uitgevoerde statistische steekproef. Naast de meest waarschijnlijke fout rapporteert de ADR ook de maximale fout, die de onzekerheid weerspiegelt die het gevolg is van het extrapoleren van steekproefuitkomsten en daarom hoger is dan de meest waarschijnlijke fout. In de jaren 2012 tot en met 2014 overschrijdt het gemeten foutpercentage voor de huurtoeslag de gestelde rapporteringstolerantie. Dit zou overigens niet het geval zijn wanneer de rapporteringstolerantie voor de huurtoeslag gelijk zou zijn geweest aan de rapporteringstolerantie voor de overige toeslagen (d.i. 3%). In 2015 ligt de meest waarschijnlijke fout voor de huurtoeslag voor het eerst onder de rapporteringstolerantie. Hiermee zijn in 2015 voor zowel de verstrekte voorschotten als de definitieve afrekeningen de - op basis van steekproeven geëxtrapoleerde - verwachte fouten en onzekerheden voor alle toeslagen onder de rapporteringsgrens gebleven. Voor de verstrekte voorschotten bij de huurtoeslag geldt daarbij wel dat vastgesteld is dat de hierboven genoemde (lage) rapporteringsgrens voor fouten op basis van de maximale fout is overschreden. Voor de overige toeslagen ligt het gemeten foutpercentage gedurende de gehele onderzoeksperiode onder de rapporteringstolerantie.

[32] In de onderzoeksperiode waren voor de huurtoeslag de rapporteringgrenzen respectievelijk 1,76% (2012), 1,15% (2013), 1,13% (2014) en 1,19% (2015).

Tabel 5.19 Foutpercentages rechtmatigheidscontroles

	2012	2013	2014	2015
Huurtoeslag				
... voorlopig toekennen	1,85	1,71	1,50	1,03
... definitief toekennen	2,14	2,53	2,16	0,70
Kinderopvangtoeslag				
... voorlopig toekennen	0,46	1,24	1,42	0,84
... definitief toekennen	0,63	0,78	1,03	1,88
Kindgebonden budget				
... voorlopig toekennen	0,77	1,69	0,12	1,07
... definitief toekennen	1,23	1,66	1,25	0,52
Zorgtoeslag				
... voorlopig toekennen	0,05	0,46	0,51	0,67
... definitief toekennen	1,57	1,86	1,11	1,51

Vastgesteld kan worden dat nadat definitief is beschikt en is teruggevorderd dan wel nabetaald, de verwachte fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten voor alle toeslagen over de gehele onderzoeksperiode binnen de geldende marges blijven, met uitzondering van de huurtoeslag tussen 2012 en 2014. Dit is een belangrijke indicator voor de ADR en de ARK in het licht van het Verantwoordingsonderzoek Rijksbegroting.

5.6 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is nagegaan of en welk cijfermateriaal voorhanden is dat inzicht geeft in de inzet en effectiviteit van de beleidsinstrumenten. Daarmee wordt gezocht naar een antwoord op de vraag hoe vaak instrumenten worden ingezet of gebruikt en met welk bereik en welke kwaliteit en in hoeverre dat aansluit bij het geformuleerde beleid. Ook is vastgesteld of op het niveau van de doelen (compliance, toekenningszekerheid en rechtmatigheid) indicatoren en cijfers beschikbaar zijn. Door de cijfers voor meerdere jaren op een rij te zetten worden veranderingen en ontwikkelingen zichtbaar gemaakt en kan worden vastgesteld of deze in lijn zijn met de beleidsdoelen.

De handhaving door Belastingdienst/Toeslagen is er op gericht om de doelen compliance, toekenningszekerheid en rechtmatigheid te realiseren. Daartoe zet Belastingdienst/Toeslagen verschillende beleidsinstrumenten in die hier zijn geplaatst onder de noemers *dienstverlening en communicatie*, *toezicht en fraudebestrijding* en *terugvordering en sancties*. Dienstverlening en communicatie zijn er op gericht om burgers te informeren en in staat te stellen toeslagen aan te vragen en wijzigingen door te geven. Toezicht en fraudebestrijding hebben tot doel om eventuele fouten vroegtijdig te signaleren en te herstellen en opzettelijke fouten te bestrijden. Met terugvordering en sancties wordt het uitbetaalde bedrag en het bedrag waar men recht op heeft in overeenstemming gebracht een van de oorzaken van het verschil, namelijk het niet doorgeven van wijzigingen, ontmoedigd.

In de periode 2012-2015 daalt het totaal aantal toegekende toeslagen gestaag van 8.3 miljoen in 2012 tot ruim 7.3 miljoen in 2015. De daling komt voornamelijk doordat strengere criteria zorgen voor een dalend volume zorgtoeslagen. De totale uitgaven aan toeslagen liggen rond 12 miljard euro per jaar en zijn vrij stabiel in de onderzoeksperiode.

De belangrijkste dienstverleningsinstrumenten voor Belastingdienst/Toeslagen zijn de website en de portal *Mijn Toeslagen*. De cijfers afkomstig uit de Fiscale Monitor laten een redelijk positief beeld van de dienstverlening zien, maar vastgesteld moet worden dat de beschikbare informatie over het functioneren van de instrumenten weinig specifiek is en uiteindelijk geen antwoord geeft op de vraag of men zich goed geholpen voelt of weet. Ook zijn er – met uitzondering van bezwaren, klachten en beroep – geen streefwaarden of normen als doelstelling of ondergrens bepaald. Het (stijgend) aantal bezwaren en klachten geeft aan dat niet voor iedereen het proces naar tevredenheid verloopt.

Het toezicht op aanvragen en wijzigen wordt voor een belangrijk deel massaal en geautomatiseerd gedaan. Dat resulteert in aanzienlijke volumes uitval en uitworp, waarbij de toeslag niet wordt toegekend of eerst nadere informatie wordt opgevraagd bij de aanvrager. Het toezicht bestaat daarnaast uit activiteiten gericht op specifieke risico's of risicosignalen. De selecties die worden gemaakt voor deze toezicht/controleactiviteiten resulteren voor een groot deel in substantiële correcties. De fraudemonitor laat een positief beeld zien wat betreft de inzet van de fraudemaatregelen naar aanleiding van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Omdat er geen informatie beschikbaar is om de resultaten van toezichtactiviteiten en fraudemaatregelen tegen af te zetten, is niet te bepalen in hoeverre de inspanningen effectief zijn.

Uit de Fiscale Monitor komt ook informatie over hoe mensen aankijken tegen het niet naleven van regels (non-compliance) als het gaat om (aanvragen en wijzigen van) toeslagen. Fraude wordt door de overgrote meerderheid van de ondervraagden afgewezen. De kans op ontdekking van (bewuste) fouten acht men groot en de consequenties ernstig. Dit beeld is door de jaren heen stabiel. Over welk deel van de toeslaggerechtigden daadwerkelijk doelbewust de regels niet naleeft zijn geen cijfers.

Door de schattingssystematiek, het niet (tijdig) doorgeven of doorvoeren van wijzigingen en niet herstelde fouten blijken uitbetaalde bedragen soms te hoog of te laag als definitief wordt beschikt. Het verschil wordt teruggevorderd of nabetaald. Het streven is er met nadruk op gericht te voorkomen dat grote bedragen moeten worden teruggevorderd of moeten worden nabetaald. Daarvoor is in de Rijksbegroting ook een indicator benoemd, namelijk het aantal definitieve toekenningen dat leidt tot een terug te betalen bedrag onder de €500,- (€1000,- voor de kinderopvangtoeslag) als percentage van het totaal aantal definitieve toekenningen. Het doel is dat dit percentage stijgt. Daarvan is tussen 2012 en 2014 voor alle toeslagen samen geen sprake; het percentage is stabiel (voor 2015 is dit percentage nog niet bekend).

Een gerelateerd streven van Belastingdienst/Toeslagen is ook om wijzigingen, bijstellingen of correcties zoveel mogelijk en zo snel mogelijk, dat wil zeggen in het lopende toeslagjaar, te verwerken zodat het definitief toegekende bedrag zo min mogelijk verschilt van het voorlopig toegekende (en uitbetaalde) bedrag. Een betrouwbare indicator voor dit streven blijkt echter niet uit de systemen te halen.

Op basis van de indicatoren en cijfers die voorhanden zijn is het lastig om conclusies te trekken over of het Belastingdienst/Toeslagen meer lukt om terugvorderingen en nabetalingen te beperken in aantal en bedrag, oftewel om de toekenningszekerheid te vergroten. Dat komt voornamelijk doordat het aantal indicatoren beperkt is en veelal overall totalen en gemiddelden betreft. De beschikbare cijfers en mogelijke duiding ervan, laten zien dat er in de onderzoeksperiode geen substantiële verandering zichtbaar is in het realiseren van een grotere toekenningszekerheid voor toeslaggerechtigden als het gaat om terug te betalen bedragen. Voor wat betreft de incassoduur is vastgesteld dat de gemiddelde incassoduur niet afneemt tussen 2012 en 2015. Dat geldt voor de verschillende toeslagen, waarbij zich bij de kinderopvangtoeslag zelfs een stijging voordoet tussen 2012 en 2013. Onduidelijk is waar deze stijging in incassoduur aan moet worden toegeschreven. De cijfers laten wel zien dat het toezicht steeds sneller kan worden voltooid. Als er uit het toezicht blijkt dat aanpassingen nodig zijn dan kunnen die steeds sneller worden doorgevoerd, wat de toekenningszekerheid in positieve zin beïnvloed.

Het doel rechtmatigheid wil zeggen dat Belastingdienst/Toeslagen handelt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. In het kader van de controle op de uitgaven en ontvangsten van de beleidsdepartementen wordt door de ADR getoetst op rechtmatigheid. Het gaat hierbij dan om de wijze waarop de uitgaven en ontvangsten zijn verantwoord en de fouten daarin. Die toets laat met uitzondering van de huurtoeslag positieve uitslagen zien. Voor de huurtoeslag blijft de fout voor 2015 ook binnen de grens. Voor de beleidsdepartementen is dit een belangrijke controle op de financiën. De uitvoering door Belastingdienst/Toeslagen is voor deze toets cruciaal, maar het gaat uiteindelijk maar om een zeer beperkt oordeel over de inspanningen van Belastingdienst/Toeslagen, namelijk of uiteindelijk volgens wet- en regelgeving datgene is toegekend waarop toeslaggerechtigden recht hebben. De achterliggende aantallen terugvorderingen en nabetalingen en de bedragen die daar mee gemoeid zijn voor individuele toeslaggerechtigden worden niet in beeld gebracht.

6 KOSTEN VAN HANDHAVING

Naast de vraag naar de effectiviteit van het gevoerde beleid is er de vraag naar de (kosten)efficiency van dat beleid. Onder efficiency (ook wel doelmatigheid) van het beleid wordt verstaan: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van dat beleid (RPE artikel 1, lid e). Het betreft het antwoord op de vraag of de effecten, gegeven de kwaliteit ervan, goedkoper hadden kunnen worden gerealiseerd of dat er met hetzelfde geld meer effecten tot stand hadden kunnen worden gebracht.

6.1 Inleiding

In paragraaf 6.2 worden de uitvoeringskosten voor toeslagen in beeld gebracht voor het jaar 2015. Daarvoor is gebruik gemaakt van het interne model waarin de uitgaven worden toegerekend naar de verschillende processen, middelen (i.c. toeslagregelingen) respectievelijk dienstonderdelen van de Belastingdienst. Aandacht wordt besteed aan de verwevenheid van toeslagen met de processen van andere bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst. In paragraaf 6.3 wordt de gemiddelde kostprijs per toeslagbeschikking getoond. In paragraaf 6.4 wordt de mogelijkheden tot het realiseren van besparingen behandeld, de zogenoemde 20%-besparingsvariant.

6.2 Uitvoeringskosten toeslagen

De kosten van handhaving van de toeslagenregelingen worden in enge zin door het dienstonderdeel Toeslagen gemaakt. In ruime zin is er sprake van de *Toeslagenketen*, waarin naast de kosten van het dienstonderdeel Toeslagen ook de kosten van alle aanpalende en ondersteunende dienstonderdelen worden meegenomen. De verwevenheid met andere dienstonderdelen en andere werkprocessen van de Belastingdienst is groot. De andere onderdelen van de Belastingdienst dragen zorg voor:

- beheer en onderhoud van het automatiseringssysteem toeslagen (CIE en CAO)
- vaststelling en levering van inkomensgegevens voor de toekenning van de toeslagen (CA)
- eerstelijns beantwoording van vragen over toeslagen (BelastingTelefoon)
- behandeling van eenvoudige schriftelijke vragen en bezwaren (CA)
- behandeling van bezwaren over de juistheid van definitieve inkomens (Belastingen)
- uitbetaling van toeslagen en de massale incasso van terugvorderingen (CA)
- invordering- en deurwaarderswerkzaamheden (Belastingen)
- massale postverzending, postontvangst en postverwerking (CA, CFD en CIE)
- opsporingswerkzaamheden bij fraudezaken die strafrechtelijk worden aangepakt (FIOD)
- bijhouden content website, verzorgen van opleidingen (CKC).

In tabel 6.1 zijn de uitgaven 2015 opgenomen voor de uitvoering van de toeslagenregelingen, toebedeeld naar de verschillende processen (dienstverlening, toezicht, massale processen, IV en ondersteunende processen). Het betreft de totale kosten van de keten, inclusief de bijdragen van andere dienstonderdelen van de Belastingdienst, exclusief management.

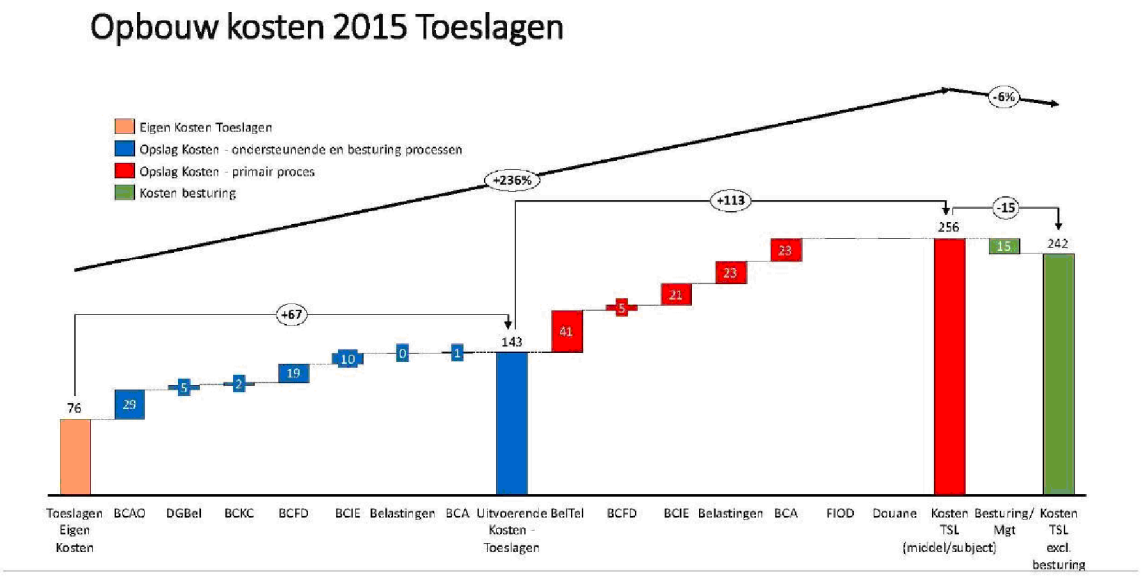
Tabel 6.1 Kosten 2015 per toeslagmiddel (excl. besturing/management)

Proces	huurtoeslag	kgbtoeslag	Kinderopvang toeslag	zorgtoeslag	totaal
interactie/dienstverlening	21	5	14	16	***56***
transactieprocessen/massaal	19	5	13	18	***55***
toezicht en opsporing	3	1	8	1	***12***
IV ondersteuning	24	5	19	19	***67***
Ondersteuning overig	18	4	15	15	***52***
Totaal	**90**	**20**	**73**	**73**	***242***

(in mln €)

De kosten van 'ondersteuning overig' zijn op het eerste gezicht redelijk hoog. Deze kosten in de toeslagenketen bevatten enerzijds alle facilitaire kosten als gebouwen en werkplekbeheer (€ 32 miljoen) en anderzijds de overige ondersteunende kosten, zijnde de kosten van de afdelingen Financiën, HR, Communicatie en Kennismanagement.

De eigen kosten van het kantoor Toeslagen bedroegen in 2015 € 76 miljoen, voornamelijk personele kosten. In onderstaand plaatje is de opbouw van de kosten weergegeven.



In tabel 6.2 zijn de totalen fte's voor de Toeslagenketen opgenomen, uitgesplitst naar toeslagsoort.

Tabel 6.2 Totalen FTE 2015 per toeslagmiddel

Proces	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag	Zorgtoeslag	totaal
interactie/dienstverlening	293	96	184	270	***844***
transactieprocessen/massaal	357	83	235	325	***1.001***
toezicht en opsporing	61	1	158	22	***241***
IV ondersteuning	167	37	130	134	***468***
Ondersteuning overig	100	22	83	81	***286***
Totaal	**979**	**240**	**791**	**832**	***2.842***

De allocatie van capaciteit vindt plaats binnen de diverse dienstonderdelen die werkzaam zijn voor deze toeslagenketen. De inzet op de diverse processen is vrij constant en mede afhankelijk van de workload aan zogenaamd burgergeïnitieerd werk (vragen, bezwaren, beroepen). Inzet van capaciteit op interactie/dienstverlening en toezicht/opsporing is in de loop der jaren verminderd door toepassing van meer automatisering en big data technieken.

6.3 Kosten per toeslag

De kosten van toeslagen blijken uit het volgende overzicht waarin de gemiddelde kostprijs per toeslag voor de verschillende regelingen onder elkaar zijn gezet. Daarbij zijn de kosten van de verschillende regelingen (tabel 6.1) afgezet tegen de aantallen toeslagbeschikkingen in die jaren (tabel 6.3).

Tabel 6.3 Aantal toegekende toeslagen

	2015
Totaal	7.369.000
Huurtoeslag	1.406.000
Kinderopvangtoeslag	502.000
Kindgebonden budget	823.000
Zorgtoeslag	4.638.000

Bron: Productietabellen halfjaarsrapportage

Tabel 6.4 toont de kostprijs per toegekende toeslag op basis van de totale kosten 2015.

Tabel 6.4 Kostprijs per toegekende toeslag op basis van totale kosten 2015

	2015
Huurtoeslag	€ 64
Kindgebonden budget	€ 25
Kinderopvangtoeslag	€ 145
Zorgtoeslag	€ 16

Van de vier toeslagen zijn huurtoeslag en kinderopvangtoeslag de meest complexe regelingen met de meeste grondslagen. Dit betekent verhoudingsgewijs veel inzet op het punt van het bepalen van het recht en de uitvoering van het toezicht. De zorgtoeslag profiteert van het hoge hoog volume (kosten delen door hoog aantal). Het kindgebonden budget vergt relatief weinig capaciteit maar is qua omvang van de populatie klein, vandaar dat de gemiddelde kosten iets hoger liggen dan bij de zorgtoeslag.

Om te bepalen of er aanvullende efficiencywinst mogelijk is, is het van belang om verder te analyseren waar er inefficiënties bestaan in het proces. Dit vereist een verdere verdiepingsslag in de processen. De Belastingdienst werkt hieraan door middel van het processenmodel. Met behulp van dit te ontwikkelen model kan inzichtelijk worden gemaakt welke activiteiten op welk proces leiden tot bepaalde resultaten (lagere kosten, hogere kwaliteit en/of hogere opbrengsten). In geval van bijvoorbeeld een taakstelling of implementatie van een volgende stap in de digitalisering van de interactie met de burger, wordt met het processenmodel in één keer duidelijk waar in de verschillende procesblokjes de gevolgen in termen van prestaties, mensen en kosten neerslaan.

6.4 De 20% besparingsvariant

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat alle beleidsdoorlichtingen een zogenoemde 20%-besparingsvariant bevatten. Dit voegt een vooruitkijkend element aan de beleidsdoorlichting toe en is bedoeld om inzichtelijk te maken aan welke varianten gedacht kan worden om een significante besparing te realiseren. Als tijdshorizon voor de besparingen wordt 2021 aangehouden; er geldt een oploop in de jaren 2017-2020.

Grondslag
De grondslag waarop de 20% verlaging van het budget wordt afgezet, kan op twee manieren worden bepaald, namelijk 20% van de eigen kosten van het dienstonderdeel Toeslagen of 20% van de totale kosten van de toeslagenketen. Gekozen wordt voor de tweede variant. Twee ontwikkelingen zijn van invloed op de hoogte van de grondslag: de reeds voorziene ontwikkeling van het budget van het dienstonderdeel Toeslagen en de effecten van de Investeringsagenda.

Ontwikkeling budget Toeslagen

Tabel 6.5 Budget dienstonderdeel Toeslagen 2016 – 2020

Budget (uitgaven) *Bedragen x €1.000*	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal budgetkader uitgaven	78.203	72.013	70.754	69.142	66.064

Uit tabel 6.5 blijkt dat de budgetten in vijf jaar tijd dalen van € 78 mln. naar € 66 mln, een daling van 16%, met name veroorzaakt door de uitfasering van extern personeel (uitzendkrachten).

Toeslagen maakt anno 2016 nog veel gebruik van uitzendkrachten (circa 500 man, 455 fte). Deze worden met name ingezet op de productie bij alle processen van zowel burgergeïnitieerd werk (vragen, bezwaren en klachten) alsook toezicht (behandeling van uitval/uitworp). Voor de grondslag 2015 (€ 242 miljoen) betekent dit een verlaging van ruim € 12 miljoen.

Investeringsagenda
In de Investeringsagenda zijn concrete ideeën uitgewerkt om ook het proces Toeslagen efficiënter te laten werken. Dit betreft het ontwikkelen van datafundamenten, werkstroombesturing en 'de natuurlijke dialoog' om tot betere klantinteractie te komen en zodoende werk snel en in een keer goed af te kunnen handelen. Dit laatste zal met name de processen vragen, klachten, bezwaar en beroep raken. Er is voor de Belastingdienst een besparing ingeboekt voor capaciteitsreductie. Deze besparing zal ook Toeslagen betreffen. De exacte toerekening moet nog plaatsvinden.

Rekening houdend met deze ontwikkelingen wordt de grondslag voor de 20% besparingsvariant: € 242 miljoen minus € 12 miljoen = € 230 miljoen. De 20% komt dan overeen met € 46 miljoen.

Beleidsopties
Bij besparingen in de orde van grootte van 20% kan niet worden ontkomen aan fundamentele keuzes. De volgende opties worden hierna verkend:

1. Vereenvoudiging wet- en regelgeving
2. Directe financiering kinderopvang
3. Beperken openingstijden BelastingTelefoon
4. Schrappen of reductie publiekscampagnes
5. Combineren aanvraag toeslag en doen van aangifte Inkomstenbelasting (IB)
6. Stroomlijnen invorderingen belastingen en toeslagen

Tabel 6.6

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Grondslag (in mln)	230	230	230	230	230
Besparingen Investeringsagenda	PM	PM	PM	PM	PM
Aanvullende besparingsvarianten					
Vereenvoudiging wet- en regelgeving	-3	-3	-3	-5	-10
Directe financiering kinderopvang	3,7	-0,7	-8,5	-14,6	-22
Beperken openingstijden Beltel	-1	-2	-3	-4	-4
Reductie publiekscampagnes	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Combineren aanvraag toeslag/aangifte	0	0	0	0	0
Stroomlijnen incasso belastingen en toeslag	-1	-1	-1	-1	-2
Totaal	-1,8	-7,2	-16	-25,1	-38,5

Toelichting

Ad 1. Vereenvoudiging wet- en regelgeving
Besparingen op de uitvoeringskosten in de mate die hier aan de orde zijn, veronderstelt een vergaande stelselwijziging van de toeslagen en sterke reductie van het aantal rechthebbenden.
Voor een dergelijke kostenreductie is van belang om het volume toeslaggerechtigden en het aantal klantcontacten (aanvragen; mutaties) terug te dringen in combinatie met het sterk reduceren van de complexiteit van de regelgeving. Er zijn meerdere voorstellen denkbaar voor vereenvoudiging van regelgeving die een grote efficiencyverbetering voor de werk van Toeslagen zouden betekenen.

Genoemd worden hier:
- het toeslagrecht bepalen op het definitief vastgesteld inkomen (t-1 of t-2), waardoor er in beginsel niet meer hoeft te worden teruggevorderd en nabetaald vanwege inkomensverschillen. De besparing wordt geschat op € 8 miljoen. Er zal in deze beleidsvariant wel een vangnetregeling moeten komen, waarvan de kosten op ca € 7 miljoen wordt geschat.
- het uitbetalen van 90% van het voorschot, waardoor de overheid bij definitieve toekenning nabetaalt en veel minder hoeft terug te vorderen. Dit levert in beginsel alleen in het eerste jaar een koopkrachtprobleem op.

- het drastisch schrappen in de uitzonderingen (bijv. bij de vermogenstoets) of het werken met forfaitaire bedragen die kunnen worden geprogrammeerd in het systeem, waardoor er veel minder handmatig werk nodig is.

Al met al kunnen deze vereenvoudigingen op termijn besparingen opleveren in de orde van grootte van € 10 mln.

Ad 2. Directe financiering kinderopvang
Momenteel wordt de mogelijkheid onderzocht om – in plaats van toeslagverstrekking aan burgers – de kinderopvanginstellingen direct te financieren. Voorstel is de uitvoering van deze nieuwe regeling door DUO te laten doen. De KOT is een relatief 'dure' regeling als de kosten ervan worden afgezet tegen het aantal gerechtigden voor de kinderopvangtoeslag. De totale kosten van de huidige kinderopvangtoeslag in 2015 bedroegen € 73 miljoen op een totaal aan uitgaven van € 256 miljoen. Als de KOT verdwijnt zal niet dit hele bedrag vrijvallen. De ondersteunende processen (IV, facilitair, huisvesting) zullen niet evenredig dalen. In de Uitvoeringstoets 'Beëindiging uitvoering kinderopvangtoeslag' van september 2015 is berekend dat na afronding van de nog voor de KOT te verrichten werkzaamheden een structurele besparing wordt verwacht van € 38 miljoen (vanaf 2025).

Ad 3. Beperken openingstijden BelastingTelefoon
Een volgende besparing kan worden gevonden in het beperken van de openingstijden van de BelastingTelefoon voor toeslagtelefoontjes. De BelastingTelefoon is nu bereikbaar van maandag tot en met donderdag van 8.00 tot 20.00 uur en vrijdag van 8.00 tot 17.00 uur. Een 20% reductie van deze openingstijden, bijv. alle werkdagen van 8.00 tot 17.00 uur (12 uur minder), betekent een navenante reductie van inzet personeel. Uitgaande van eenzelfde belvolume zal herhaalverkeer leiden tot een daling van de bereikbaarheid. Om te voorkomen dat mensen schriftelijk vragen gaan stellen of naar een balie gaan, waardoor de beoogde besparingen meer dan teniet worden gedaan, zal hier de digitale optie beschikbaar moeten zijn. De mogelijke besparing wordt geschat op € 4 miljoen.

Ad 4. Schrappen of reductie publiekscampagnes
Jaarlijks wordt er circa € 4 mln. uitgegeven aan massamediale campagnes. Slechts een klein deel daarvan (€ 0,3 miljoen) heeft betrekking op toeslagen. Voorgesteld wordt het budget te schrappen dan wel te halveren. De realiteitswaarde hiervan hangt ook samen met de beschikbaarheid van de digitale variant.

Ad 5. Combineren aanvraag toeslag en doen van aangifte IB
Het idee om de aanvraag van toeslagen gelijk te laten lopen met de aangifte Inkomstenbelasting levert gebruikersgemak op voor de burger en mogelijk vereenvoudiging in de uitvoering. Nader onderzoek leert echter dat dit geen realistische besparingsmogelijkheid is. Toeslagen werkt immers met actuele gegevens als inkomen, aantal kinderen, af te nemen kinderopvanguren, soort woning, huurcontract en partnerschap e.d. Aangezien dit soort gegevens continu kunnen veranderen en direct impact heeft op het recht aan toeslagen, is het weinig zinvol om dit gelijk te trekken met het eenmalige moment van aangifte IB. De mogelijke besparing wordt op nul ingeschat.

Ad 6. Stroomlijnen invorderingen belastingen en toeslagen
De invordering van rijksbelastingen gebeurt door de ontvanger met toepassing van de Invorderingswet 1990 (IW 1990). De invordering van terug te betalen toeslagen gebeurt door de Belastingdienst/Toeslagen met toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Hoewel er veel overeenkomsten zijn tussen beide invorderingen, zijn er ook verschillen. Door deze verschillen krijgt een burger die een toeslag moet terugbetalen en tevens een belastingschuld heeft, bijvoorbeeld te maken met verschillende betalingsregelingen en verschillende voorwaarden. Voor elke betalingsregeling ontvangt de burger een aparte stroom papier. Dergelijke verschillen zijn lastig uit te leggen aan de burger en maken de uitvoering complex. Onderdeel van het pakket Belastingplan 2017 is de stroomlijning van deze wetgeving. Voor de burger ontstaat meer duidelijkheid doordat hij via één loket een beter overzicht krijgt van zijn totale schuldpositie. Daarnaast kan hij op een eenvoudige wijze digitaal via datzelfde loket zijn rode en blauwe schulden regelen. Voor de Belastingdienst wordt daarmee een besparing in de uitvoeringskosten gerealiseerd,omdat het proces als gevolg van het voorstel geheel digitaal kan worden ingeregeld. Binnen het ICT landschap van de Belastingdienst resulteert stroomlijnen een sterke vereenvoudiging en besparing in de systemen. De besparing wordt geschat op € 2 miljoen.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Inleiding

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de (doeltreffendheid en doelmatigheid van de) handhaving van de regelgeving met betrekking tot toeslagen door Belastingdienst/Toeslagen in de periode 2012-2015.

Handhaving door Belastingdienst/Toeslagen betreft alle activiteiten gericht op de structurele naleving van wet- en regelgeving met betrekking tot toeslagen. De Rijksbegroting noemt als algemene beleidsdoelstelling voor de Belastingdienst dat burgers en bedrijven (bereidwillig) hun wettelijke verplichtingen nakomen (compliance). De perceptie van de burger bij het ontvangen van een tegemoetkoming in de kosten is, naar wordt verondersteld, anders dan bij het verplicht moeten afstaan van een deel van inkomen of vermogen aan de staat. Het begrip compliance heeft derhalve een wat andere inhoud als het gaat om toeslagen dan als het gaat om belastingen. Overeenkomstig is dat in beide situaties de overheid er van uit gaat dat de burger naar eer en geweten de juiste informatie verstrekt, bedoeld om de toeslag te berekenen respectievelijk de aanslag vast te stellen, en dat de dienstverlening van overheidswege er op gericht is de burger hierin optimaal te ondersteunen.

Geconstateerd wordt dat er geen op toeslagen toegespitste indicatoren voor compliance bestaan. Dit maakt een toetsing van het effect van de handhavingsinspanningen op de algemene beleidsdoelstelling, het bereiken van compliance, niet mogelijk. Voor het handhavingsbeleid zijn wel twee operationele doelen geformuleerd: a) klantgerichte dienstverlening, waarbij het streven vooral is om de toekenningszekerheid voor klanten te vergroten. Dat wil zeggen dat er een minimaal verschil is tussen uitbetaalde voorschotten en definitief toegekende bedragen en dat er snel duidelijkheid is over het definitief te ontvangen bedrag. En b) rechtmatigheid, dat wil zeggen dat toeslagen worden verstrekt conform wet- en regelgeving. Bij rechtmatigheid hoort ook het onderkennen en bestrijden van fraude.

Om de doelen te realiseren heeft Belastingdienst/Toeslagen verschillende beleidsinstrumenten tot haar beschikking: *dienstverlening en communicatie*, *toezicht en fraudebestrijding* en *terugvordering en sancties*. De impact van de verschillende beleidsinstrumenten is niet onafhankelijk van elkaar, effectieve dienstverlening en communicatie voorkomt vergissingen en fouten en maakt daardoor toezicht en terugvordering, sancties en fraudebestrijding minder urgent. Door toezicht komen fouten aan het licht die hersteld worden waarmee terugvorderingen of nabetalingen worden beperkt. De handhaving door Belastingdienst/Toeslagen wordt ingevuld volgens het principe van handhavingsregie, dat wil zeggen dat in iedere situatie die mix aan instrumenten wordt ingezet waarvan (binnen de mogelijkheden) het meeste effect wordt verwacht.

7.2 Aanpak

In 2014 is gerapporteerd over de stand van zaken in 2012 en 2013. Uitgangspunt was dat deze nulmeting kon worden gebruikt om te bepalen of voldoende indicatoren waren benoemd en werden gemeten om inzicht te verkrijgen in (het functioneren van) de beleidsinstrumenten en de ontwikkelingen in de doelen van het beleid. Waar dat niet het geval was, zouden dan meer of andere indicatoren kunnen worden ontwikkeld en gemeten in de periode vanaf 2014. De nulmeting maakte duidelijk dat op punten aanvullende indicatoren nodig waren om het beleid te kunnen beoordelen. In opvolging van de nulmeting zijn enkele nieuwe indicatoren geformuleerd en in de begroting van Financiën opgenomen, zoals bijvoorbeeld het percentage terug te vorderen bedragen boven €500,- (€1.000,- voor de KOT) na definitieve toekenning.

Het doel van de onderhavige beleidsdoorlichting is om over de periode na de nulmeting (2012-2015) uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving. In deze rapportage zijn de beschikbare cijfers over het functioneren van de verschillende beleidsinstrumenten en de realisatie van de met het beleid beoogde doelen gepresenteerd. Nagegaan is daarbij of de indicatoren zijn gemeten die in de nulmeting zijn benoemd.

7.3 Bevindingen

Voor zover er uitspraken mogelijk zijn over het functioneren van de beleidsinstrumenten, wordt vastgesteld dat het oordeel van toeslaggerechtigden en toeslagenintermediairs over de *dienstverlening en communicatie* positief is. De cijfers over *toezicht en fraudebestrijding* laten zien dat er resultaten worden geboekt in de uitvoering gericht op het voorkomen van uitval en uitworp, op het corrigeren van fouten en op het aanpakken van fraude. Wat betreft *terugvordering en sancties* is tussen 2012 en 2013 een positieve ontwikkeling zichtbaar, daarna niet. De cijfers zijn op verschillende punten ontoereikend om een goed oordeel te kunnen vellen over de uitvoering of het functioneren van de beleidsinstrumenten.

De handhaving door Belastingdienst/Toeslagen is gericht op een zo groot mogelijke toekenningszekerheid voor burgers en het rechtmatig toekennen van toeslagen. Voor beide doelen zijn indicatoren voorhanden waarop wordt gemeten.

In het kader van de klantgerichte dienstverlening is het streven om te voorkomen dat grote bedragen moeten worden teruggevorderd of moeten worden nabetaald en om processen zo snel mogelijk af te ronden. De indicator voor *toekenningszekerheid* laat zien dat na definitieve toekenning, het percentage terug te vorderen bedragen boven €500,- (€1.000,- bij de KOT) beperkt blijft tot circa 12% bij de huurtoeslag en lager bij de andere toeslagen. De percentages dalen zeer licht in de onderzoeksperiode. Een in de nulmeting genoemd streven is ook om voor de klantgerichte dienstverlening een indicator te hebben voor de mate waarin het lukt om wijzigingen, bijstellingen of correcties in het lopende toeslagjaar te verwerken zodat het definitief toegekende bedrag zo min mogelijk verschilt van het voorlopig toegekende (en uitbetaalde) bedrag. Deze wens is niet omgezet in een (te meten) indicator met streefwaarde en is ook niet betrouwbaar achteraf uit de systemen te halen. Voor wat betreft de incassoduur is geen verbetering zichtbaar in de onderzoeksperiode. Het toezicht op de voorlopige toekenningen wordt in de regel afgerond binnen een half jaar na het betreffende toeslagjaar. De streefwaarde hiervoor van 100% wordt nog net niet gehaald.

De *rechtmatigheid* van de uitgekeerde toeslagen wordt bepaald door de Auditdienst Rijk (ADR) en jaarlijks getoetst en gerapporteerd. Het gaat hierbij om de financiële rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de beleidsdepartementen die voor de verschillende toeslagen verantwoordelijk zijn. De foutpercentages van de rechtmatigheidscontroles blijven in de onderzoeksperiode onder de rapporteringstolerantie, behalve voor de huurtoeslag in de periode 2012-2014. Voor 2015 blijft het foutpercentage voor de huurtoeslag wel onder de rapporteringstolerantie. De indicator voor rechtmatigheid lijkt echter weinig informatief voor (het proces van) de handhaving door het abstracte karakter ervan en doordat het een beeld geeft na definitief toekennen.

Voor de algemene beleidsdoelstelling *compliance* zijn geen indicatoren benoemd. In de Fiscale Monitor worden vragen gesteld aan toeslaggerechtigden en toeslagen intermediairs over opvattingen en houdingen met betrekking tot compliance als het gaat om toeslagen. Die cijfers geven een beeld van de toeslagenmoraal in Nederland en laten zien dat misbruik en fraude door de meerderheid sterk worden afgewezen.

Concluderend
Ten aanzien van de verschillende doelen die met het gevoerde handhavingsbeleid door Belastingdienst/Toeslagen worden nagestreefd zijn indicatoren benoemd en cijfers voorhanden. De indicatoren zijn echter niet alle even informatief over de beoogde doelen en een gemis is dat het niet lukt om een van de indicatoren voor toekenningszekerheid te meten. Geconstateerd wordt dat in de indicatoren voor toekenningszekerheid de nabetalingen aan toeslaggerechtigden ontbreken. De indicatoren en de vastleggingen zijn sinds de nulmeting wel uitgebreid, maar blijken een beperkt beeld op te leveren over de realisatie van de beleidsdoelen.

7.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van het gevoerde beleid moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Allereerst zal duidelijk moeten zijn welke inspanningen zijn geleverd. Ten tweede is kennis vereist over de realisatie van de beoogde doelen. Tot slot zullen de

inspanningen gerelateerd moeten kunnen worden aan de realisatie van de doelen, waarbij het gaat om de vraag of de inspanningen er toe hebben geleid dat doelen zijn behaald.

Cijfers over de handhavingsinspanningen en activiteiten van Belastingdienst/Toeslagen en de indicatoren voor de beleidsdoelen zijn gepresenteerd in hoofdstuk 5. Het is met dit cijfermateriaal echter niet mogelijk om de inspanningen te relateren aan de mate waarin doelen worden gerealiseerd. De cijfers geven een globale indruk van het functioneren van dienstverlening en communicatie, toezicht en fraudebestrijding, en terugvordering en sancties. Voor zover vastgesteld zijn veranderingen in toekenningszekerheid, rechtmatigheid en compliance niet met zekerheid toe te schrijven aan de inspanningen, of aan specifieke instrumenten, van Belastingdienst/Toeslagen. Over de effectiviteit van de handhaving kunnen daardoor geen harde uitspraken worden gedaan. Wat betreft de operationele doelen toekenningszekerheid en rechtmatigheid lijken de bescheiden verbeteringen het resultaat te zijn van het beleid.

Dat het niet lukt om beleidsinspanningen en de realisatie van de doelen die met dat beleid worden beoogd aan elkaar te relateren, is overigens niet uitzonderlijk of voorbehouden aan het huidige object van onderzoek. Echter, door het uitvoeren van een nulmeting op een eerder moment werd verwacht meer inzicht te kunnen creëren in de doeltreffendheid van de handhaving. Doordat de doeltreffendheid niet onomstotelijk is vast te stellen, zijn ook geen gefundeerde uitspraken mogelijk over de doelmatigheid van het beleid. Immers, als niet helder is of de inspanningen bijdragen aan de realisatie van de doelen, is niet te bepalen of dat ook met minder of andere inspanningen (oftewel efficiënter) zou zijn te realiseren. Ook benchmarkgegevens over de kosten van inspanningen of interventies van vergelijkbare organisaties zijn niet voorhanden, zodat het niet mogelijk is om op basis van (alleen) de kosten conclusies te trekken over de (kosten)efficiency.

Ook over de insteek of focus van het beleid is in evaluatieve zin een conclusie te trekken die in het voorgaande nog niet expliciet aandacht kreeg: geconstateerd kan worden dat de focus van beleid, dat er op is gericht om fouten in aanvragen en wijzigingen te voorkomen of vroegtijdig te signaleren en te herstellen in plaats van achteraf, goed doordacht en geïmplementeerd is. Zoals eerder genoemd, lijkt het aannemelijk dat dit beleid voor wat betreft de toekenningszekerheid vruchten afwerpt.

7.5 Tot slot

In algemene zin lijkt het raadzaam om de indicatoren – voor zowel de beleidsinstrumenten als de beoogde doelen van het beleid – en hoe ze (kunnen) worden gemeten nog eens tegen het licht te houden. Het verdient in ieder geval (nog steeds) aanbeveling om indicatoren te ontwikkelen en te meten die inzichtelijk maken in hoeverre het lukt om gedurende het toeslagjaar wijzigingen en correcties door te voeren.

Voor een belangrijk deel ontbreken indicatoren voor het functioneren van de beleidsinstrumenten (*dienstverlening en communicatie*, *toezicht en fraudebestrijding* en *terugvordering en sancties*). Die zouden moeten worden ontwikkeld. Afhankelijk van het soort indicator kan het behulpzaam zijn (bijvoorbeeld ten behoeve van de sturing) om daarbij streefwaarden te benoemen.

Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid is een voorwaarde dat aanvullende en betere indicatoren worden ontwikkeld met betrekking tot de operationele doelstellingen toekenningszekerheid (als operationalisering van klantgerichte dienstverlening) en rechtmatigheid (waarbij rechtmatigheid breder geoperationaliseerd zou kunnen worden). Voor deze operationele doelstellingen zouden ook streefwaarden kunnen worden benoemd (nu hebben alleen de ADR metingen streefwaarden). Bovendien ontbreekt nu voor compliance een indicator en is het niet duidelijk hoe de compliancedoelstelling en de operationele doelen ten opzichte van elkaar moeten worden beschouwd.

Om meer inzicht te creëren in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen is echter meer nodig dan aanpassing of uitbreiding van de indicatoren. Ook de momenten waarop wordt gemeten en de onderzoeksopzet zijn cruciaal. Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid is een vergelijking nodig met een situatie waarin het beleid niet was (of is) ingevoerd. Dat kan bijvoorbeeld een voor- of nulmeting zijn, maar ook een zogenaamde controlegroep die niet met het beleid is geconfronteerd, of beide. Dat geldt voor het effect van het beleid in algemene zin, maar ook voor het vaststellen van het effect van specifieke handhavingsinstrumenten. Alleen achteraf meten levert niet de voor een effectevaluatie benodigde

1912135 01506

informatie. De eerdere nulmeting (2013) was in dat opzicht een goed idee. Raadzaam is om een doorlopend evaluatieprogramma op te zetten waarin periodiek wordt gemeten en op tijd nieuwe indicatoren worden ontwikkeld bij gewijzigd beleid.

Inzicht in de doelmatigheid vereist zicht op de inzet van mensen en middelen en de daaraan verbonden kosten; in algemene zin maar ook op het niveau van de verschillende beleidsinstrumenten of zelfs specifieke handhavingsinstrumenten of -activiteiten. Omdat sprake is van samenwerkende organisatieonderdelen en ketens ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de vastleggingen daarover bij verschillende partijen. Dat bemoeilijkt de aansluiting tussen cijfers over inzet van mensen en middelen en de realisatie van doelen. Daarnaast wordt opgemerkt dat het beleid met betrekking tot de inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) en de beleidsdoelen die daarmee worden gediend, de verantwoordelijkheid zijn van andere departementen dan Financiën. Belastingdienst/Toeslagen voert uit in opdracht van verschillende ministeries. Een besparing op handhavingskosten kan ten koste gaan van het realiseren van de met de toeslagen beoogde doelen.

8 BIJLAGE 1. RESULTATEN DEFINITIEF TOEKENNEN PER TOESLAGSOORT

Tabel 8.1 Resultaten definitief toekennen huurtoeslag*

		2012	2013	2014
Percentage VT dat definitief is gemaakt	%	97	97	85
Nabetalingen	x1	500.000	701.000	660.000
		37%	50%	52%
bedrag	x € 1.000.000	94	150	140
waarvan:				
€0 - €100		25%	28%	32%
€100 - €500		8%	16%	13%
€500 - €1.000		3%	4%	4%
> €1.000		1%	2%	2%
Terugvorderingen	x1	411.000	360.000	319.000
		30%	26%	25%
bedrag	x € 1.000.000	280	271	226
waarvan:				
€0 - €100		7%	6%	6%
€100 - €500		11%	8%	8%
€500 - €1.000		5%	5%	4%
> €1.000		8%	7%	6%
Direct DT zonder VT	x1	10.984	17.679	6.848
		1%	1%	1%
bedrag	x € 1.000.000	13	19	8
Nihil	x1	429.000	326.843	291.435
		32%	24%	23%
Terugvordering ≤ €500,-	%	87	88	89

** Percentages zijn percentages van totaal. Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.*

Het percentage voorlopige toekenningen huurtoeslag dat definitief gemaakt is per 31 december 2015 ligt voor de jaren 2012 en 2013 op 97%. Voor 2014 ligt dit percentage wat lager, rond de 85%. De resultaten voor de definitieve toekenningen huurtoeslag laten een afname zien in het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een terugvordering, van 30% in 2012 tot 25% in 2014. Ook het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een nihil verschil tussen voorlopige toekenningen en definitieve toekenning laat een afname zien van 33% in 2012 tot 24% in 2014. Deze ontwikkeling ziet zich gespiegeld in de forse toename van het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een nabetaling, van 37% in 2012 tot ongeveer 50% in 2013 en 2014.

Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot geen verschil tussen voorlopige toekenningen en definitieve toekenning, tot een nabetaling of tot een terugvordering kleiner of gelijk aan €500,- neemt iets toe van 87% in 2012 tot 89% in 2014. Dit geldt ook voor het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot geen verschil, een nabetaling of een terugvordering kleiner of gelijk aan €1000,-, welke toeneemt van 92% in 2012 tot 94% in 2014.

Tabel 8.2 Resultaten definitief kinderopvangtoeslag*

		2012	2013	2014
Percentage VT dat definitief is gemaakt	%	95	94	67
Nabetalingen	x1	191.000	221.000	147.000
		35%	43%	42%
bedrag	x € 1.000.000	82	115	50
waarvan:				
€0 - €100		11%	12%	15%
€100 - €500		16%	19%	19%
€500 - €1000		5%	7%	5%
> €1000		3%	5%	3%
Terugvorderingen	x1	240.000	206.000	141.000
		45%	40%	40%
bedrag	x € 1.000.000	214	173	92
waarvan:				
€0 - €100		12%	10%	12%
€100 - €500		17%	16%	16%
€500 - €1000		6%	6%	6%
> €1000		9%	8%	6%
Direct DT zonder VT	x1	6.715	3.570	337
		1%	1%	0%
bedrag	x € 1.000.000	11	4	0,3
Nihil	x1	101.476	81.30	62.558
		19%	16%	18%
Terugvordering ≤ €1.000,-	%	91	92	94

** Percentages zijn percentages van totaal. Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.*

Het percentage voorlopige toekenningen kinderopvangtoeslag dat definitief gemaakt is per 31 december 2015 ligt voor de jaren 2012 en 2013 op respectievelijk 95% en 94%. Voor 2014 ligt dit percentage wat lager, met 67%. De resultaten voor de definitieve toekenningen kinderopvangtoeslag laten een lichte afname zien in het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een terugvordering, van 45% in 2012 tot 40% in 2013 en 2014. Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een nihil verschil tussen voorlopige toekenningen en definitieve toekenning schommelt tussen de 17% en de 20%. Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een nabetaling neemt toe van 35% in 2012 tot ruim 40% in 2013 en 2014.

Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot geen verschil tussen voorlopige toekenningen en definitieve toekenning, tot een nabetaling of tot een terugvordering kleiner of gelijk aan €500,- neemt licht toe van 85% in 2012 tot 88% in 2014. Dit geldt ook voor het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot geen verschil, een nabetaling of een terugvordering kleiner of gelijk aan €1000,-, welke toeneemt van 91% in 2012 tot 94% in 2014.

Tabel 8.3 Resultaten definitief toekennen kindgebonden budget*

		2012	2013	2014
Percentage VT dat definitief is gemaakt	%	96	97	78
Nabetalingen	x1	202.000	237.000	172.000
		19%	22%	21%
bedrag	x € 1.000.000	72	88	56
€0 - €100		5%	5%	6%
€100 - €500		9%	11%	11%
€500 - €1000		4%	4%	4%
> €1000		1%	1%	1%
Terugvorderingen	x1	330.000	300.000	217.000
		30%	27%	26%
bedrag	x € 1.000.000	139	138	84
waarvan:				
€0 - €100		7%	6%	6%
€100 - €500		15%	13%	13%
€500 - €1000		6%	6%	5%
> €1000		3%	4%	2%
Direct DT zonder VT	x1	36.423	36.789	14.423
		3%	3%	2%
bedrag	x € 1.000.000	24	22	8
Nihil	x1	514.439	519.611	424.178
		47%	48%	51%
Terugvordering ≤ €500,-	%	91	91	93

** Percentages zijn percentages van totaal. Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.*

Het percentage voorlopige toekenningen kindgebonden budget dat definitief gemaakt is per 31 december 2015 ligt voor de jaren 2012 en 2013 op respectievelijk 96% en 97%. Voor 2014 ligt dit percentage wat lager, met 78%. De resultaten voor de definitieve toekenningen kindgebonden budget laten geen grote verschuivingen zien. Er is een lichte afname te zien in het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een terugvordering, van 30% in 2012 tot 26% in 2014. Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een nihil verschil tussen voorlopige toekenningen en definitieve toekenning neemt toe van 50% in 2012 tot 53% in 2014. Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een nabetaling schommelt tussen de 19% en de 22%.

Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot geen verschil tussen voorlopige toekenningen en definitieve toekenning, tot een nabetaling of tot een terugvordering kleiner of gelijk aan €500,- neemt licht toe van 91% in 2012 tot 93% in 2014. Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot geen verschil, een nabetaling of een terugvordering kleiner of gelijk aan €1000,- schommelt rond de 97% met een hoge 98% in 2014.

Tabel 8.4 Resultaten definitief toekennen zorgtoeslag*

		2012	2013	2014
Percentage VT dat definitief is gemaakt	%	99	98	85
Nabetalingen	x1	1.165.000	1.234.000	900.000
		19%	21%	18%
bedrag	x € 1.000.000	253	391	236
waarvan:				
€0 - €100		8%	7%	7%
€100 - €500		9%	10%	9%
€500 - €1000		2%	3%	2%
> €1000		0%	1%	1%
Terugvorderingen	x1	1.844.000	1.559.000	#####
		31%	26%	23%
bedrag	x € 1.000.000	494	621	365
waarvan:				
€0 - €100		11%	7%	7%
€100 - €500		15%	12%	11%
€500 - €1000		4%	5%	4%
> €1000		1%	3%	1%
Direct DT zonder VT	x1	111.374	104.313	41.271
		2%	2%	1%
bedrag	x € 1.000.000	78	76	22
Nihil	x1	2.902.151	3.057.436	#####
		50%	51%	58%
Terugvordering ≤ €500,-	%	95	93	95

** Percentages zijn percentages van totaal. Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.*

Het percentage voorlopige toekenningen zorgtoeslag dat definitief gemaakt is per 31 december 2015 ligt voor de jaren 2012 en 2013 op respectievelijk 99% en 98%. Voor 2014 ligt dit percentage wat lager, met 85%. De resultaten voor de definitieve toekenningen zorgtoeslag laten geen grote verschuivingen zien. Er is een afname te zien in het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een terugvordering, van 31% in 2012 tot 23% in 2014. Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een nihil verschil tussen voorlopige toekenningen en definitieve toekenning neemt ruim toe van 52% in 2012 tot 59% in 2014. Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot een nabetaling schommelt tussen de 18% en de 21%.

Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot geen verschil tussen voorlopige toekenningen en definitieve toekenning, tot een nabetaling of tot een terugvordering kleiner of gelijk aan €500,- ligt op 95%, met een kleine dip in 2013 waar het aandeel 93% is. Het aandeel definitieve toekenningen dat leidt tot geen verschil, een nabetaling of een terugvordering kleiner of gelijk aan €1000,- volgt deze zelfde ontwikkeling met een percentage van 99% in 2012 en 2014 en een percentage van 97% in 2013.

9 BIJLAGE 2. LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN

9.1 Lijst van figuren

Figuur 3.1 Het toeslagenproces 11
Figuur 5.1 Volumeontwikkelingen (x 1.000) 21
Figuur 5.2 Verplichtingen per toeslagjaar (x 1.000.000) 22
Figuur 5.3 Gemiddelde jaarlijkse verplichtingen per toeslagsoort 22
Figuur 5.4 Aantallen voorschotten (x 1.000) 22
Figuur 5.5 Beeldvorming over de dienstverlening door Belastingdienst/Toeslagen 24
Figuur 5.6 Toeslaggerechtigden: Ervaringen met aanvragen 25
Figuur 5.7 Toeslagen intermediairs: Ervaringen met aanvragen 25
Figuur 5.8 Toeslagen intermediairs: Ervaringen met wijzigingen 25
Figuur 5.9 Toeslaggerechtigden: Ervaringen met wijzigingen 25
Figuur 5.10 Toeslagen intermediairs: Tevredenheid dienstverlening 26
Figuur 5.11 Toeslaggerechtigden: Tevredenheid dienstverlening 26
Figuur 5.12 Totaal aantal bezoekers *Mijn toeslagen* per jaar 28
Figuur 5.13 Gemiddelde incassoduur (in dagen) 44

9.2 Lijst van tabellen

Tabel 5.1 Tevredenheid publieke uitingen* 27
Tabel 5.2 Website en burgerportal *Mijn Toeslagen* 29
Tabel 5.3 Telefonische dienstverlening 29
Tabel 5.4 Tevredenheid balies* 30
Tabel 5.5 Bezwaren, klachten en beroep 31
Tabel 5.6 Convenantpartners en Toeslagen Servicepunten 32
Tabel 5.7 Uitval en uitworp 34
Tabel 5.8 Beschikbaarheid inkomensgegevens 34
Tabel 5.9 Hitrate risicoselectie 35
Tabel 5.10 Resultaten controle zorgverzekerd 35
Tabel 5.11 Resultaten controle hot/hor 36
Tabel 5.12 Resultaten controle 4-jarigen 36
Tabel 5.13 Resultaten fraudemaatregelen 38
Tabel 5.14 Ingestelde terugvorderingen per kalenderjaar* .... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
Tabel 5.15 Openstaand saldo ultimo kalenderjaar* ..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
Tabel 5.16 Waarschuwingen en bestuurlijke boetes 41
Tabel 5.17 Houding ten aanzien van compliance 42
Tabel 5.18 Resultaten definitief toekennen* 43
Tabel 5.19 Resultaten toezicht VT per 1-7-t+1 45
Tabel 5.20 Foutpercentages rechtmatigheidscontroles* 46
Tabel 8.1 Resultaten definitief toekennen huurtoeslag* 57
Tabel 8.2 Resultaten definitief kinderopvangtoeslag* 58
Tabel 8.3 Resultaten definitief toekennen kindgebonden budget* 59
Tabel 8.4 Resultaten definitief toekennen zorgtoeslag* 60