8e HALFJAARSRAPPORTAGE

BELASTINGDIENST

Mei 2011

31 mei 2011

Inhoudsopgave

		Blz.
1	**Inleiding**	2
2	**Dienstverlening**	
2.1	Dienstverlening in cijfers	3
2.2	Telefonische dienstverlening	4
2.3	Toeslagen	6
3	**Toezicht**	
3.1	Toezicht in cijfers	9
3.2	Onderzoek effecten horizontaal toezicht MGO/ZGO	10
3.3	Aanpak systeemfraude	11
3.4	Intracommunautaire btw-fraude	13
4	**Massale klantprocessen en ICT**	
4.1	Aangiftecampagne IB 2010	16
4.2	EU-btw teruggaaf	16
4.3	Het Nieuwe Toeslagensysteem	17
5	**Toezeggingen aan Tweede Kamer**	22
Bijlage: Productietabellen		26

1912122 00035

1 Inleiding

Voor u ligt de 8e halfjaarsrapportage Belastingdienst. Sinds 2008 ontvangt de Tweede Kamer halfjaarlijks een rapportage over de voortgang van de activiteiten van de Belastingdienst. Oorspronkelijk betrof dit de activiteiten van het plan van aanpak *vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst*[1]. Omdat veel van de maatregelen uit dit plan van aanpak inmiddels hun beslag hadden gekregen, is voorjaar 2010 besloten de rapportage een wat breder karakter te geven waarin aandacht voor zowel de prestaties van dienstverlening, toezicht en massale klantprocessen.

De rapportage kent vier hoofdstukken.

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

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

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

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

In de bijlage wordt overeenkomstig de afspraak met de vaste commissie voor Financiën met behulp van productietabellen inzicht gegeven in de prestaties van de Belastingdienst.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 066, nr. 2

1912122 00035

2 Dienstverlening

2.1 Dienstverlening in cijfers

Tabel 1 Tijdigheid dienstverlening *(in procenten)*

	2010 t/m april	**2011**	**2011 t/m april**
	Tijdig afgehandeld %	Norm % 2011	Tijdig afgehandeld %
Telefonische bereikbaarheid[2]	83	80-85	85
Terugbelafspraken (binnen 2 werkdagen terugbellen)	90	85-90	93
Aanvraag afgifte VAR verklaringen (binnen 5 werkdagen)	95	90-100	95
Registratie nieuwe ondernemingen voor btw en loonheffing (binnen 5 werkdagen)	97	95-98	91
Afgedane bezwaarschriften	89	95-100	94
Afgehandelde klachten	98	98-100	95

Toelichting

Telefonische bereikbaarheid

De BelastingTelefoon is de eerste vier maanden van het jaar goed bereikbaar geweest. Het cumulatieve percentage bereikbaarheid over deze periode komt uit op 85%, met een gemiddelde wachttijd van 76 seconden.

Van de 5,6 mln. aangeboden gesprekken zijn er ruim 5 mln. gesprekken afgedaan. Deze aantallen zijn vergelijkbaar met 2010.

[2] De definitie van bereikbaarheid is het procentuele aandeel van burgers en bedrijven dat wordt geholpen door de BelastingTelefoon, ongeacht de wachttijd, wanneer zij een belpoging (in het keuzemenu) doen binnen de werktijden van de callcenters. In het percentage wordt ook het aanbod meegenomen van degenen die niet aan een keuze in het menu toekomen omdat het te druk is op het KPN-platform.

Terugbelafspraken
De afdoeningstermijn voor terugbelafspraken is conform de doelstelling. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de plannen om bij complexere vragen door te verbinden naar gespecialiseerde belastingdienstmedewerkers.

Registratie nieuwe ondernemers
De tijdige toekenning van btw- en loonheffingnummers blijft in de eerste vier maanden van 2011 met 91% onder de norm. In het begin van het jaar was het werkaanbod hoger dan verwacht. In combinatie met enkele opgetreden automatiseringsproblemen heeft dit gezorgd voor vertraging in de afhandeling van de verzoeken. In april zijn de laatste problemen opgelost. Er wordt nu hard gewerkt om de achterstand in te halen, maar het risico bestaat dat als gevolg van het cumulatieve effect van de eerder genoemde problemen de jaardoelstelling (95-98% afgifte btw/LH-nummer binnen 5 werkdagen) niet volledig kan worden gerealiseerd.

Afgedane bezwaarschriften
Ten opzichte van de vorige halfjaarsrapportage is de tijdige afdoening van bezwaarschriften verbeterd. Dit geldt vooral voor de belastingregio's die het afgelopen jaar achterbleven bij de norm. Het nieuwe ondersteunende systeem voor de belastingregio's , waarmee de ingekomen bezwaren worden gedigitaliseerd en geregistreerd, is eind 2010 geïmplementeerd. Met de implementatie hiervan is tevens adequate managementinformatie beschikbaar gekomen, waardoor het proces goed kan worden aangestuurd. De verwachte verbetering in de tijdige afdoening van bezwaren door deze veranderingen in proces en ICT-ondersteuning wordt nu zichtbaar in de behaalde resultaten over de eerste maanden van 2011.

Met een percentage van 94% over de periode tot en met april nadert de Belastingdienst de ondergrens van de norm (95-100%). De belastingregio's scoren een tijdigheid van 93%. De andere bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst (Douane, Toeslagen, Centrale administratie) handhaven hun goede afdoeningsniveau (ruimschoots boven 95%).

Afgehandelde klachten
De doelstelling voor het Awb-conform afdoen van klachten wordt niet gehaald. De cumulatieve score is 95%. Dit wordt veroorzaakt door de ontstane achterstand bij de afhandeling van het grote aantal klachten over de invordering van toeslagen.

De daling van het aantal ontvangen klachten in 2010 zet ook dit jaar door. Tot en met april 2011 zijn 3.883 klachten ingediend, tegen 4.386 in dezelfde periode van 2010; dat is een daling van 11,5%. De Belastingregio's laten een teruggang zien van 16,1% en het aantal klachten over het kantoor Toeslagen daalde met 13,6%.

2.2 Telefonische dienstverlening

2.2.1 Doorverbinden BelastingTelefoon
In de vorige halfjaarsrapportage is gemeld dat er wordt gewerkt aan uitbreiding van de mogelijkheden om in geval van complexere vragen direct door te verbinden naar een inspecteur of andere bevoegde medewerker. Hierover kan inmiddels het volgende worden gemeld.

Vertrekpunt is en blijft dat de Belastingtelefoon het primaire aanspreekpunt is voor burgers, bedrijven en intermediairs als het gaat om telefonische dienstverlening. De Belastingtelefoon is zo ingericht dat op basis van vooraf gedefinieerde antwoorden op veelgestelde vragen zo efficiënt mogelijk hoge volumes vragen worden behandeld. De bedrijfsresultaten laten zien dat deze dienstverlening in het algemeen goed tegemoet komt aan de wensen van burgers en bedrijven. Een beperkt deel van de telefonische vragen eist voor de beantwoording diepgaander fiscale expertise dan van de medewerkers van de Belastingtelefoon verwacht mag worden. Voor dit soort vragen wordt in pilotvorm een extra voorziening in het leven geroepen door fiscaal goed geschoolde medewerkers van de belastingregio's in te schakelen in het belproces. Deze medewerkers worden functioneel aangestuurd door het management van de BelastingTelefoon. Doorverbinden naar een specialist kan daarmee effectief en efficiënt worden gerealiseerd. Daar waar blijkt dat eigenlijk fiscaal advies verwacht wordt, zal geadviseerd worden een fiscale intermediair in te schakelen.

Voor fiscaal dienstverleners is er de Helpdesk Intermediairlijn bij de BelastingTelefoon. Deze lijn staat open voor alle fiscale dienstverleners met een Becon-nummer. Fiscaal dienstverleners met een convenant hebben voor specifieke, dossiergebonden vragen een directe ingang via de relatiebeheerder bij de Belastingdienst, die verantwoordelijk is voor de desbetreffende fiscaal dienstverlener. Voor fiscaal dienstverleners zonder convenant wordt net als bij particulieren en ondernemers een bel- of balieafspraak gemaakt.

2.2.2 Artikel Consumentenbond over kwaliteit antwoorden BelastingTelefoon

In de Geldgids van de Consumentenbond van februari/maart 2011 verscheen een artikel dat negatief oordeelde over de kwaliteit van de antwoorden van de BelastingTelefoon. Naar aanleiding van dit artikel is er op initiatief van de Belastingdienst een gesprek geweest met de Consumentenbond. Daarbij is vastgesteld dat het onderzoek van de Consumentenbond geen representatief onderzoek is. De uitkomsten van het onderzoek van de Consumentenbond staan in contrast met de uitkomsten van de permanente meting van de kwaliteit van de antwoorden door de Belastingdienst zelf. In opdracht van de Belastingdienst worden door het externe bureau TNS/NIPO jaarlijks zo'n 16.000 keer fiscaalinhoudelijke vragen gesteld aan de BelastingTelefoon.
De verschillen in uitkomsten worden met name verklaard door de verschillende normen die Belastingdienst en Consumentenbond gebruiken voor wat goed is en wat fout. De medewerkers van de BelastingTelefoon maken gebruik van dialoogondersteuning en als zij dit op de juiste manier doen, wordt het antwoord als correct gerekend door TNS/NIPO. De Consumentenbond legt in feite een ruimere norm aan door te vinden dat er meer moet worden doorgevraagd en aanvullende informatie moet worden gegeven. De vragen die de Consumentenbond heeft gesteld zijn voor een deel dermate specialistisch en vatbaar voor verschillende wetsinterpretatie dat dit eerder zaken zijn voor een belastingadviseur. Bedacht dient te worden dat de BelastingTelefoon algemene informatie geeft en geen casusspecifiek advies.

Consumentenbond en Belastingdienst hebben de intentie uitgesproken nauwer te willen samenwerken. De Belastingdienst wil gebruikmaken van de kritische blik van de Consumentenbond en de Consumentenbond levert graag een bijdrage aan de kwaliteitsbevordering van de Belastingtelefoon. Concreet is de afspraak gemaakt de vragen uit de interne 'mystery calls' op inhoud te laten analyseren door Consumentenbond en BelastingTelefoon. Verder zal de Consumentenbond de BelastingTelefoon inzage geven in de per email aan de Consumentenbond gestelde

vragen tijdens de aangiftecampagne. De Consumentenbond zal ten slotte bekijken of bij een volgend onderzoek de Belastingdienst meer kan worden betrokken. Met de Consumentenbond is een afspraak gemaakt voor een bezoek aan de BelastingTelefoon waarbij uitleg zal worden gegeven over inrichting en werkwijze van de dialoogondersteuning en de kwaliteitsborging.

2.3 Toeslagen

Het afgelopen half jaar is er sprake geweest van een redelijk stabiel toeslagenproces.

Tabel 3 eerste aanvragen en mutaties

Periode t/m april 2011

	Huurtoeslag	Zorgtoeslag	Kinderopvang-toeslag	Kindgebonden budget
Eerste aanvragen	69.000	167.000	35.000	8.000
waarvan verwerkt binnen acht weken	97%	100%	92%	95%
Mutaties en correcties	173.000	495.000	608.000	103.000
waarvan verwerkt binnen acht weken	99%	100%	91%	99%

Tabel 4 definitief toekennen toeslagen 2008

Periode t/m april 2011

	Huurtoeslag	Zorgtoeslag	Kinderopvang-toeslag	Kindgebonden budget
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	266.000	1.257.000	180.000	190.000
Aandeel in totaal	22%	24%	41%	17%
waarvan:				
€ 0 - € 100	8%	11%	13%	6%
€ 100 - € 500	7%	10%	17%	9%
€ 500 - € 1000	4%	2%	6%	2%
> € 1000	2%	0%	5%	0%
Totaal nabetaald (€ x mln)	103,6	236,6	94,4	43,2
Nihil	564.000	2.303.000	83.000	458.000
Aandeel in totaal	47%	43%	19%	41%
Invorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	363.000	1.761.000	175.000	464.000
Aandeel in totaal	30%	33%	40%	42%
waarvan:				
€ 0 - € 100	4%	10%	14%	9%
€ 100 - € 500	11%	17%	15%	23%
€ 500 - € 1000	6%	5%	5%	9%
> € 1000	9%	1%	5%	0%
Totaal terug te vorderen (€ x mln)	295,3	471,6	96,0	150,8

Noot: Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage

Tot en met april 2011 zijn er in totaal 8,0 miljoen toeslagen huur-, zorg, kinderopvang en kindgebonden budget voor het toeslagjaar 2008 definitief vastgesteld. Uitgesplitst betreft het 1,2 miljoen definitieve toeslagen huur, 5,3 miljoen definitieve toeslagen zorg, 0,4 miljoen definitieve toeslagen kinderopvang en 1,1 miljoen definitieve toeslagen

kindgebonden budget. In totaal is over 2008 94% van de toeslagen definitief vastgesteld. De 0,5 miljoen openstaande posten wachten nog op een inkomen en/of bevinden zich in het kantoorproces om nader te worden onderzocht.

Tabel 5 definitief toekennen toeslagen 2009

Periode t/m april 2011

	Huurtoeslag	Zorgtoeslag	Kinderopvang-toeslag	Kindgebonden budget
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	147.000	879.000	99.000	159.000
Aandeel in totaal	14%	18%	37%	16%
waarvan:				
€ 0 - € 100	6%	9%	13%	5%
€ 100 - € 500	5%	7%	18%	8%
€ 500 - € 1000	2%	1%	4%	3%
> € 1000	1%	0%	2%	0%
Totaal nabetaald (€ x mln)	48,4	164,0	27,4	44,2
Nihil	546.000	2.244.000	63.000	404.000
Aandeel in totaal	53%	46%	23%	41%
Invorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	345.000	1.794.000	108.000	430.000
Aandeel in totaal	33%	36%	40%	43%
waarvan:				
€ 0 - € 100	4%	13%	17%	8%
€ 100 - € 500	14%	19%	18%	23%
€ 500 - € 1000	7%	4%	4%	10%
> € 1000	9%	1%	1%	3%
Totaal terug te vorderen (€ x mln)	250,7	437,8	24,3	168,3

Noot: Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage

Tot en met april 2011 zijn er in totaal 7,2 miljoen toeslagen huur-, zorg, kinderopvang en kindgebonden budget voor het toeslagjaar 2009 definitief vastgesteld. Uitgesplitst betreft het 1,0 miljoen definitieve toeslagen huur, 4,9 miljoen definitieve toeslagen zorg, 0,3 miljoen definitieve toeslagen kinderopvang en 1,0 miljoen definitieve toeslagen kindgebonden budget. In totaal is over 2009 83% van de toeslagen definitief vastgesteld. De ca. 1,5 miljoen openstaande posten wachten nog op een inkomen en/of bevinden zich in het kantoorproces om nader te worden onderzocht.

Productieverstoringen toeslagen

17 februari 2011
Bij circa 1.000 toeslaggerechtigden huurtoeslag is ten onrechte de huurtoeslag geheel of gedeeltelijk ingetrokken. Deze toeslaggerechtigden hadden op basis van een toezichtactie een gemotiveerde beschikking met aangepaste huur moeten ontvangen. De aanvragers hebben een excuusbrief en een nieuwe beschikking ontvangen.

10 februari 2011
Zo'n 2.000 toeslaggerechtigden hebben ten onrechte een aanmaning ontvangen. Deze toeslaggerechtigden maken namelijk gebruik van een betalingsregeling. De aanmaningen zijn ongedaan gemaakt en de toeslaggerechtigden hebben een excuusbrief ontvangen.

23 december 2010
Bij ongeveer 200.000 toeslagen is ten onrechte het voorschot voor de maand januari niet verrekend met een openstaande toeslagenschuld. Het betreft toeslaggerechtigden voor wie een betalingsregeling loopt. De voorschotten zijn vanaf de maand februari weer gewoon verrekend met de nog openstaande toeslagschuld.

23 december 2010
Voor circa 54.000 toeslaggerechtigden is de huurtoeslag voor de maand januari ten onrechte niet uitbetaald aan de verhuurder (zogenaamd geclusterd betalen). De toeslaggerechtigden hebben hierover een brief ontvangen waarin wordt uitgelegd dat de huurtoeslag januari is uitbetaald op de eigen rekening en niet op die van de verhuurder.

23 december 2010
Ongeveer 10.000 toeslagenbeschikkingen met dagtekening 29 oktober 2010 zijn ten onrechte een aantal weken te laat verzonden. De financiële verwerking van de beschikkingen had al wel plaatsgevonden. De betrokken toeslaggerechtigden hebben een beschikking met nieuwe dagtekening ontvangen.

19 november 2010
Bij zo'n 3.000 beschikkingen huurtoeslag is gebruik gemaakt van onjuiste huurgegevens. Deze beschikkingen zijn aangepast.

3 Toezicht

3.1 Toezicht in cijfers

Tabel 6 kengetallen toezicht

	2010 t/m april	Doelstelling eind 2011	2011 t/m april
Organisaties waarbij de mogelijkheden tot horizontalisering zijn beoordeeld (als percentage van het aantal organisaties in dit segment): • MGO • ZGO	n.v.t.	 35-45% 70-80%	 36% 73%
Organisaties waarbij de Belastingdienst zicht heeft op de kwaliteit van opzet en bestaan van de fiscale beheersing (als percentage van het aantal organisaties in dit segment): • MGO • ZGO	n.v.t.	 20-25% 40-50%	 7% 35%
Organisaties waarbij de Belastingdienst zicht heeft op de kwaliteit van de werking van de fiscale beheersing (als percentage van het aantal organisaties in dit segment): • MGO • ZGO	n.v.t.	 10-15% 20-30%	 3% 15%
Aantal MKB ondernemingen onder een horizontaal toezichtconvenant (x 1.000)	n.v.t.	15-30	13
Aantallen onderzoeken toezicht buiten	42	75-110	34
Aantallen behandelde aangiften IH en Vpb	245	450-650	166

Toelichting

Horizontaal toezicht MGO/ZGO
In het kader van horizontaal toezicht op ondernemingen in de segmenten Middelgrote/Zeer grote organisaties (MGO/ZGO) staat centraal het zicht hebben op de kwaliteit van de fiscale beheersing door de organisatie zelf. De Belastingdienst bespreekt met het bedrijf hoe hij zijn verantwoordelijkheid invult met betrekking tot zijn aangifte. Daarbij wordt vastgesteld hoe het bedrijf omgaat met fiscaliteit en of de randvoorwaarden aanwezig zijn om te komen tot een adequate beheersing daarvan. Het bedrijf beoordeelt daarna cyclisch de opzet, het bestaan en de werking van de interne beheersing van de (fiscaal relevante) bedrijfsprocessen en deelt de resultaten daarvan met de Belastingdienst. De Belastingdienst monitort dit proces en bepaalt in welke mate gesteund kan worden op deze interne beheersing. Periodiek wordt dit steekproefsgewijs getoetst.

In de realisatie van de doelstellingen voor horizontaal toezicht in het segment MGO is achterstand ontstaan. De Belastingdienst is bij dit type proces voor de planning van zijn toezichtactiviteiten afhankelijk van de snelheid waarin de bedrijven hun interne (fiscale) beheersing op orde krijgen.

Aantal behandelde aangiften IH en Vpb
Het aantal in 2011 door de inspecteur van de Belastingdienst te behandelen IB- en Vpb-aangiften ligt volgens de doelstelling in de begroting IXB 2011 tussen de 450.000 en 650.000. Met de tot en met april 2011 gerealiseerde aantallen ligt de Belastingdienst op koers om deze doelstelling te halen.
De Belastingdienst zet steeds meer in op andere risicogerichte vormen van handhaving, meer themagericht (vastgoed) en doelgroepgericht (privégebruik auto). Het beleid is er op gericht de aantallen traditioneel geregelde aangiften terug te brengen.

3.2 Onderzoek effecten horizontaal toezicht MGO/ZGO

December vorig jaar heeft de Tweede Kamer het rapport 'doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst (compliance)' ontvangen[3]. Deze doorlichting vloeide voort uit het Rijksbegrotingvoorschrift om periodiek de begrotingsdoelstellingen door te lichten op de aspecten effectiviteit en efficiency.

Genoemde doorlichting spitste zich toe op de compliance in de segmenten particulieren en MKB. In de begroting IXB 2011 is voor dit jaar aangekondigd onderzoek te doen naar het effect van het toezicht op de doelstelling van compliance in de segmenten MGO en ZGO. In het algemeen overleg van 13 januari 2011 heeft de staatssecretaris dit voornemen in antwoord op vragen van Kamerleden bevestigd. Aan de Kamer is toegezegd dat in de halfjaarsrapportage wordt gemeld hoe dit onderzoek wordt aangepakt.

Horizontalisering van het toezicht
Centraal in het onderzoek staat de horizontalisering van het toezicht. Hiermee wordt gedoeld op het beleid om bij de invulling van het toezicht te komen tot een meer gelijkwaardige relatie en verantwoordelijkheidsverdeling tussen belastingplichtige en Belastingdienst dan in de traditionele situatie. Horizontalisering is een bredere maatschappelijke ontwikkeling, zoals deze beschreven is in het rapport van de WRR 'De toekomst van de nationale rechtstaat' (2002). De overheid positioneert zich anders in de samenleving; zij zoekt meer de gelijkwaardigheid op. Dit vooral om te voorkomen dat we met zijn allen vastlopen in een woud van steeds meer detaillistische regelgeving. De winst moet zijn een vermindering van het aantal (juridische) conflicten met burger of bedrijf.

Met horizontaal toezicht wil de Belastingdienst de samenwerking met belastingplichtigen en hun adviseurs centraal stellen. Het streven is om zaken vooraf in de actualiteit af te stemmen. Op deze wijze worden controles achteraf over het verleden steeds minder nodig. De samenwerking met belastingplichtigen en hun adviseurs geschiedt met behoud van ieders eigen rol. Deze samenwerking is gericht op een efficiënte en effectieve vorm van toezicht, waarbij de partners tevoren weten waar ze aan toe zijn. Wederzijds vertrouwen is een van de belangrijke uitgangspunten bij horizontaal toezicht. Het gaat onder andere om vertrouwen dat de onderneming de relevante fiscale risico's onderkent

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 066, nr. 98

1912122 00035

en proactief meldt aan de inspecteur. Afspraken over de wijze en intensiteit van het toezicht door de Belastingdienst worden vastgelegd in een convenant tussen de onderneming en de Belastingdienst. Voor ondernemingen die niet kiezen voor horizontaal toezicht blijft uiteraard de traditionele aanpak van controles en boekenonderzoeken gelden.

Vraagstelling
De centrale vraag in het onderzoek is of de Belastingdienst horizontaal toezicht op een zodanige wijze invult dat er door samenwerking efficiënt en effectief toezicht wordt gehouden. Mogelijke deelvragen zijn:

- Hoe kan de beweging naar horizontaal toezicht en daarmee het verschil met de traditionele aanpak zichtbaar worden gemaakt?
- Hoe werkt het vooroverleg met de ondernemingen?
- Hoe wordt de aanpak van de Belastingdienst door de betrokken ondernemingen ervaren?
- Hoe pakt de fiscale advieswereld haar nieuwe verantwoordelijkheid op?

Aanpak
De Belastingdienst voert het onderzoek uit. De onderzoeksperiode beslaat de jaren 2007 t/m 2010. Aan de hand van verschillende indicatoren en de uitkomsten van monitoronderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd in de segmenten MGO en ZGO, worden de ontwikkelingen in het toezicht voor deze segmenten geanalyseerd. Verder zullen interviews worden gehouden met fiscale adviseurs en ondernemers.

Begeleidingscommissie
Het onderzoek zal worden begeleid door een commissie die een tweeledige taak heeft, namelijk meedenken over effectmeting van horizontaal toezicht in algemene zin als ook eisen te stellen aan de opzet van het onderzoek en de onderzoeksrapportage. In deze begeleidingscommissie zullen ook externe deskundigen worden opgenomen. Daarbij kan worden gedacht aan mensen uit de wetenschap, de advieswereld en/of het bedrijfsleven.

Kanttekening
Bij dit onderzoek naar effecten van horizontaal toezicht voor MGO/ZGO past een kanttekening. Horizontaal toezicht bevindt zich nog in een relatief pril stadium. Dit betekent dat de werking van de beoogde fiscale beheersing nog maar mondjesmaat zal kunnen worden aangetoond. Het onderhavige onderzoek moet daarom vooral gezien worden als een tussenstand, gericht op verdere ontwikkeling, verrijking en bijsturing.

3.3 Aanpak systeemfraude

Op 14 april 2011 heeft de staatssecretaris van Financiën de Fiscale agenda aan de Tweede Kamer aangeboden[4]. Hierin staan 20 maatregelen tegen systeemfraude, onderverdeeld naar maatregelen op korte- en lange termijn. Hierna worden de maatregelen beschreven die in de afgelopen periode zijn geïmplementeerd of waarvan de realisatie is gestart. De maatregelen zijn onder te verdelen in maatregelen die systeemfraude voorkómen en uitvoeringsmaatregelen die plegers van systeemfraude aanpakken. Alle activiteiten worden gecoördineerd door de zogeheten antifraudebox

[4] Tweede kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 740, nr. 1

1912122 00035

waarin alle disciplines samenwerken (heffing, inning, toeslagen, centrale administratie, FIOD).

Maatregelen identiteitsfraude
Het verwerkingsproces van de papieren wijzigingsverzoeken van bankrekeningnummers is met ingang van 16 maart 2011 aangepast door een bevestigingsverzoek naar de aanvrager te zenden. Verwerking van de mutatie vindt pas plaats na ontvangst van het getekende bevestigingsverzoek. De digitale aangiften en verzoeken die via DigiD binnenkomen worden voorzien van een check op het burgerservicenummer (BSN). Het BSN van de gebruikte DigiD moet overeenkomen met het BSN van het bericht. Voor de aanvragen kinderopvangtoeslag is deze controle per 19 april 2011 operationeel.
Voor de aanvragen huur- en zorgtoeslag wordt deze controle medio juni 2011 operationeel. Binnen enkele maanden wordt deze procedure ook van toepassing op de berichten in de inkomensheffing.
Ook het inzenden van berichten met een digitale handtekening (pincode) wordt beter beveiligd, zodat misbruik van iemands BSN wordt voorkomen.
Met de realisatie van deze maatregelen worden de meeste gevallen van identiteitsfraude en ongeautoriseerde wijzigingsverzoeken van bankrekeningnummers voorkomen.

Stopzetten betalingen aan spookburgers
De betalingen van toeslagen en voorlopige teruggaven inkomensheffing aan personen zonder bij de Belastingdienst bekende woon- of verblijfplaats zijn gestopt. Door Toeslagen zijn in de periode 1 januari 2011 tot 1 mei 2011 ongeveer 10.000 toeslagen niet verleend of ingetrokken met een financieel belang van € 16 miljoen. Bij de voorlopige teruggaven bleken 880 burgers geen bekend adres te hebben. Na een beperkt adresonderzoek is van maximaal 600 posten de voorlopige teruggaaf per 1 mei 2011 beëindigd. Het financiële belang voor 2011 van deze posten bedraagt € 1,2 miljoen. Ook voor de overige belastingmiddelen wordt deze maatregel de komende maand ingezet.

Controle bankrekeningnummers
Bankrekeningnummers waarop voor verschillende burgerservicenummers betalingen van belastingen en toeslagen worden overgemaakt, worden gesignaleerd en gecontroleerd. In de eerste vier maanden is in 87 gevallen daadwerkelijk fraude geconstateerd, waarna betalingen zijn stopgezet en aanslagen zijn opgelegd.

Maatregelen inkomensheffing
Met behulp van consistentieregels en contra-informatie zijn de eerste vier maanden ruim 26.000 nieuwe signalen van vermoedelijke en zekere fraude met, voornamelijk, aangiften IH en verzoeken opgeleverd. Ruim 2.500 aangiften met gefingeerde gegevens over oudere jaren (2006 t/m 2009) zijn tijdig onderschept. Over deze oude jaren is in totaal ruim € 10 miljoen gecorrigeerd.
Op de definitieve aangiften 2010, waarvan de behandeling medio april is gestart, is aanvullende actie gezet door de parameters bij te stellen. Daarmee worden fraudeposten tijdig gedetecteerd. Naar verwachting komen hierdoor ruim 20.000 aangiften in aanmerking voor extra controle. Naar verwachting leidt dit tot ongeveer 5.000 reële fraudegevallen met een geschat belang van € 43 miljoen.

Taskforce fraude toeslagen
Binnen kantoor Toeslagen is begin 2011 een taskforce fraude ingesteld. Deze taskforce heeft de opdracht fraude aan de voorkant van de toeslagprocessen te detecteren. Daartoe

beoordelen analisten met behulp van landelijke queries toeslagaanvragen die op basis van gefingeerde gegevens zijn ingediend. De analyse richt zich op een aantal subjectrisico's (groepen waar veel fraude voorkomt) en objectrisico's (adressen, instellingen). Toeslagaanvragen met terugwerkende kracht (oudere jaren) worden beoordeeld voordat wordt uitbetaald. Actie is gezet op de aanpak van kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus die zich niet aan de regels houden.

Controles negatieve aangiften omzetbelasting
Negatieve aangiften omzetbelasting worden streng gecontroleerd. In het eerste kwartaal van 2011 zijn ruim 80.000 aangiften ter behandeling aangeboden aan de regio's. 75.000 aangiften zijn inmiddels beoordeeld, de opbrengst van deze behandeling is ruim € 51 miljoen. Met behulp van selecties en data-analyse worden ruim 13.000 risicovolle btw-nummers intensief gevolgd. Over het eerste kwartaal 2011 is bij deze ondernemingen voor ruim €4,5 miljoen gecorrigeerd. Zie ook paragraaf 3.5.

Opsporingsactiviteiten FIOD
De strafrechtelijke onderzoeken naar systeemfraude van de FIOD concentreren zich op fraude met aangiften inkomstenbelasting en verzoeken om kinderopvangtoeslag. Er zijn 45 zaken inkomstenbelastingfraude onderhanden met een bekend nadeel van ruim € 65 miljoen. Bij deze 45 onderzoeken zijn ongeveer 12.000 burgerservicenummers betrokken. Er zijn 58 fraudezaken met kinderopvangtoeslag onderhanden met een bekend nadeel van € 32 miljoen. Bij deze 58 onderzoeken zijn ruim 7.200 aanvragen van individuele burgers betrokken. De nodige invorderingsacties zijn in gang gezet.

3.4 Intracommunautaire btw-fraude

In maart 2009 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport 'Intracommunautaire btw-fraude' uitgebracht. Naar aanleiding hiervan heeft de staatssecretaris op 28 augustus 2009 een pakket van maatregelen naar de Tweede Kamer gepresenteerd[5]. De aanpak is gericht op het reduceren van de fraudemogelijkheden, het zo snel mogelijk stopzetten van lopende btw-carrousels, het voorkomen van nieuwe carrousels, en het bestraffen van de niet-compliante actoren. Toegezegd is dat de Tweede Kamer periodiek wordt geïnformeerd over de resultaten van de aanpak van deze fraude.

Waarschuwingsbrief
Een nieuw instrument dat met ingang van 2011 wordt ingezet bij het stopzetten van fraudeurs is de waarschuwingsbrief. Deze brief wordt afgegeven aan een belastingplichtige als de Belastingdienst het sterke vermoeden heeft dat de door de ondernemer ingekochte goederen worden verhandeld binnen een keten waarin door tenminste één partij niet aan de btw-verplichtingen wordt voldaan, met fiscaal nadeel in Nederland dan wel in het buitenland. In de brief wordt de ondernemer erop gewezen dat hij zorgvuldig moet zijn in het kiezen van zijn leveranciers en kopers om zo te voorkomen dat hij betrokken raakt in een btw-fraudecarrousel. Tot nu toe zijn 13 brieven, met vermelding naam van de leverancier, uitgereikt en twee zonder vermelding van een naam van de leverancier.

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 880, nr. 4

1912122 00035

Btw-nummers

Op basis van vermoedens van fraude wordt in een zo vroeg mogelijk stadium actie ondernomen om een (beginnende) carrouselfraude de pas af te snijden. Hieraan hoeft overigens geen fraudesignaal ten grondslag te liggen. Actief wordt gezocht naar btw-nummers die ten onrechte nog als actief 'staan' en wordt het nummer ingetrokken. Wanneer een ondernemer meer dan twee jaar een nihilaangifte doet voor de omzetbelasting, wordt de onderneming afgevoerd. Op deze wijze wordt voorkomen dat het nummer wellicht in de toekomst voor (carrousel)fraude misbruikt gaat worden. Het intrekken van het btw-nummer is in de eerste vier maanden van dit jaar 6.329 keer gebeurd.

Tabel kengetallen intracommunautaire btw-fraude (in aantallen)

	Totaal 2010	Totaal 2011 t/m april
Aantal uitgereikte waarschuwingsbrieven (op naam)	-	13
Aantal uitgereikte waarschuwingsbrieven (anoniem)	-	2
Aantal stopgezette ondernemingen in kader van bestrijding (carrousel)fraude	130	37
Aantal btw-nummers ingetrokken door de regio's	2.000	6.329
Aantal btw-nummers ingetrokken naar aanleiding van signaal FIOD	73	60
Naheffing btw, aantal onderzoeken	68	62
Naheffing btw, bedrag	€. 20.921.826,-	€. 7.003.127,-
Boete	€. 1.700.049,-	€. 2.068.692,-
Fiscaal belang strafzaak	€. 27.541.728,-	€. 926.754,-
Fiscaal nadeel in het buitenland (detectie dankzij signaal FIOD)	€. 53.766.916,-	€. 14.640.876,-
Aantal verzoeken om informatie via FIOD (SCAC 383)*		
• *uit het buitenland*	611	263
• *aan het buitenland*	420	92
Artikel verzoeken om informatie via het Central Liaison Office (SCAC 2004)*		
• *uit het buitenland*	1634	507
• *aan het buitenland*	333	225

* Een artikel 5 verzoek (SCAC 2004) is een verzoek van of aan het buitenlandse Belastingdienst (op basis van artikel 5 verordening van de Europese Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde) om inlichtingen te verstrekken dan wel een administratief onderzoek in te stellen. Deze verzoeken zijn niet per definitie signalen van fraude. Echte fraudesignalen lopen via de FIOD (SCAC 383).

Ontwikkeling EU-regelgeving

De Europese Commissie heeft op 3 december 2010 het groenboek "De toekomst van de BTW – naar een eenvoudiger, solider en efficiënter BTW-stelsel" gepubliceerd. Het groenboek betreft een consultatiedocument waarop door alle betrokkenen kan worden gereageerd. De resultaten van deze consultatieronde worden door de Commissie verwerkt

en zullen naar verwachting aanleiding geven tot een witboek eind 2011 met concretere voorstellen. Daarin zal een lijn voor de toekomst van de btw worden geschetst, die mogelijk ook effecten heeft voor bestrijding van btw-fraude. De voorstellen van de Commissie aan de Raad zijn niet eerder dan begin 2012 te verwachten.

Vanuit Nederland is na overleg met het parlement eind mei jl. een reactie aan de Europese Commissie gezonden. Nederland verwelkomt de consultatie als aanzet tot een BTW-systeem dat vereenvoudigd is en rekening houdt met de effecten van het systeem. Zonder een systeem bij voorbaat uit te sluiten of te omarmen, gaat de voorkeur van het kabinet uit naar een systeem dat voor de toekomst zo bestendig mogelijk is tegen fraude in brede zin. Nederland streeft daarbij ook naar meer intensieve samenwerking binnen de Europese Unie, onder andere in Eurofisc-verband en een harde aanpak van btw-carrousselfraude.

4 Massale klantprocessen en ict

4.1 Aangiftecampagne IB 2010

In deze paragraaf wordt teruggekeken op de opzet van de IB 2010 aangiftecampagne en de resultaten van de campagne. Voor de IB aangifte 2010 heeft de Belastingdienst ingezet op enerzijds het verminderen van het aantal papieren aangiften, anderzijds op een intensivering van het gebruik van de vooraf ingevulde aangifte (VIA). Alles overziend heeft dit geleid tot een sterke daling van het aantal aangiften op papier, een sterke stijging van het aantal digitale aangiften dat op 1 april binnen was en een belangrijke stijging van het gebruik van de VIA.

Vermindering papieren aangiften

Om te beginnen is een aantal papieren aangifteformulieren afgeschaft (T- en E-biljet). Gebruikers die deze biljetten bestelden, is gevraagd het aangifteprogramma te gebruiken. Indien alsnog gewenst, kregen betrokkenen het P-biljet toegestuurd.

Voorheen kregen alle particuliere belastingplichtigen die op papier aangifte hadden gedaan het volgende jaar automatisch een papieren biljet thuisgestuurd. Dat automatisme is in 2011 afgeschaft. Alleen voor de 65-plussers onder deze groep is een uitzondering gemaakt. Zij hebben, indien zij voor 2009 gebruik hadden gemaakt van een papieren variant, een papieren aangifte voor 2010 ontvangen.
Ook particulieren die uitstel hadden aangevraagd en van wie op het moment van selectie nog niet duidelijk was of ze op papier of digitaal aangifte zouden doen, werd in het verleden uit het oogpunt van dienstverlening een P-biljet toegestuurd. Het automatisch toesturen van papier aan deze groep (500.000) is ook beëindigd.

Het aantal automatisch toegestuurde biljetten daalde door deze acties van circa 1,5 miljoen in 2010 naar 265.000 in 2011. Uiteindelijk zijn er tot en met 31 maart nog ongeveer 335.000 P-biljetten actief aangevraagd.

Bevordering digitale aangiften

In totaal hebben 7,8 miljoen belastingplichtigen dit jaar een uitnodiging ontvangen tot het doen van digitale aangifte. Vorig jaar waren dat er 6,7 miljoen. de voorlichtingscampagne is sterk ingezet op het digitaal aangifte doen, waarbij het gemak van de VIA werd benadrukt. Ook de uiterste aangiftedatum van 1 april werd onderstreept.
Tot en met 31 maart zijn er ruim 7,7 miljoen digitale aangiften ontvangen. Dit is beduidend meer dan vorig jaar (6,8 miljoen).

4.2 Btw-teruggaaf

De afgelopen periode zijn problemen met het gewijzigde proces van btw-teruggaaf als gevolg van EU-wetgeving in nauw overleg met het bedrijfsleven aangepakt.
Vanaf december 2010 zijn de inspanningen bij de Belastingdienst vooral gericht geweest op het afhandelen van een werkvoorraad van circa 25.000 verzoeken van buitenlandse ondernemingen om BTW-teruggaaf. Door inzet van extra capaciteit is deze achterstand in de loop van februari jl. ingelopen. Het proces bij de Nederlandse Belastingdienst zowel voor verzoeken van Nederlandse ondernemers als buitenlandse ondernemers verloopt thans zonder noemenswaardige stagnatie.

Begin 2011 bleken zich nog steeds problemen voor te doen met de afhandeling van verzoeken van Nederlandse ondernemers in andere EU-lidstaten, met name waar het ging om Luxemburg en Oostenrijk. Naast actief bilateraal contact met deze lidstaten over hun problemen, is begin dit jaar ook de Europese Commissie benaderd met het verzoek deze landen bijstand te verlenen. Afgaande op informatie van de Europese Commissie en het bedrijfsleven is de situatie wat betreft de voortgang van afhandeling van verzoeken om btw-teruggaaf in andere EU-lidstaten nadien in algemene zin beduidend beter geworden, maar kent Luxemburg nog steeds achterstanden met de afhandeling van teruggaafverzoeken. Voor Oostenrijk betrof het probleem dat Oostenrijk in weerwil van binnen de EU gemaakte afspraken geen nieuwe verzoeken accepteert als correctie op een eerder teruggaafverzoek. Consultatie van het bedrijfsleven leert dat Oostenrijk bereid is daar op andere wijze praktisch mee om te gaan, bijvoorbeeld door op een bezwaarschrift alsnog de gevraagde teruggaaf te verlenen.

Dit neemt niet weg dat de stand van zaken voor het proces van btw-teruggaaf binnen de EU nog steeds als suboptimaal is te kenschetsen. Om deze en andere vraagstukken op EU-niveau adequaat te adresseren heeft de Europese Commissie in Fiscalisverband een speciale projectgroep in het leven geroepen die is samengesteld met experts uit verschillende lidstaten. Doel van de projectgroep is het analyseren van resterende vraagstukken rondom de implementatie van de EU-regels voor btw-teruggaaf en identificeren van oplossingen voor deze vraagstukken.
Verder geldt dat onverminderd wordt gewerkt aan verbetering van de ondersteunende systemen aan Nederlandse zijde en het verhelpen van geconstateerde knelpunten. Per april 2011 is een nieuwe release van het ondersteunende systeem voor btw-teruggaaf in productie gebracht waarin wijzigingen en verbeteringen zijn verwerkt die eerder op Europees niveau waren afgesproken.

4.3 Het Nieuwe Toeslagensysteem

De Belastingdienst is bezig om het nieuwe toeslagensysteem beheerst te implementeren. In de vorige halfjaarsrapportages is de Tweede Kamer daarover geïnformeerd. De strategie van het beheerst implementeren houdt in dat vooraf gedefinieerde mijlpalen moeten worden gehaald, voordat het systeem 'live' gaat. Deze mijlpalen zien op het opleveren van de benodigde functionaliteiten en op het productiedraaien met het nieuwe systeem. De voordelen van het beheerst implementeren zijn dat de burger er weinig van merkt (hij krijgt zijn beschikkingen en geld uit de huidige systemen), de Belastingdienst het systeem kan leren kennen en het systeem zich kan bewijzen. Het doel is eventuele problemen voortijdig te signaleren en op te lossen.

In de halfjaarsrapportage van november 2010[6] is gemeld dat er besloten was om een nieuwe conversie uit te voeren en daarmee het nieuwe toeslagensysteem te laden. De aanleiding hiervoor lag gelegen in bevindingen die tijdens het beheerst implementeren gedurende 2010 naar voren kwamen.

[6] Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/11, 31066, nr. 98 Herdruk

1912122 00035

Huidige stand van zaken nieuwe toeslagensysteem
In mijn brief van 27 april 2011[7] heb ik aangegeven dat de eerste stap van het beheerst implementeren, de conversie van gegevens uit de huidige toeslagsystemen naar het nieuwe toeslagsysteem, is afgerond. De Belastingdienst was toen bezig met de handmatige verwerking van de uitvalposten. Inmiddels zijn de uitvalposten, die het ontbufferen mogelijk zouden kunnen verstoren, handmatig weggewerkt. Dit betekent dat de gegevens zoals die golden per november 2010 in het nieuwe toeslagensysteem zijn geladen. Daarmee is de conversie volgens planning afgerond.

Uit de conversie is duidelijk geworden dat er bij ongeveer een half miljoen burgers een merkbaar effect kan gaan ontstaan bij het voorschot voor toeslagjaar 2012 ten opzicht van toeslagjaar 2011.
De verschillen in het voorschot kunnen zowel positief (de burger krijgt een hogere toeslag), als negatief (de burger krijgt een lagere toeslag) zijn. Uit een analyse komt naar voren dat dit voornamelijk veroorzaakt wordt door de inkomensharmonisatie (NTS gaat bij het voorschot uit van één inkomen, terwijl de huidige systemen bij het voorschot uit kunnen gaan van meerdere inkomens) Daarnaast verschuift ook het toezicht. In de huidige situatie vindt het toezicht meestal na afloop van het berekeningsjaar plaats, maar nog voor het definitief toekennen. Met het NTS verlegt zich dit naar de voorschotfase. Signalen van onder andere het GBA worden anders dan nu gedurende het berekeningsjaar opgepakt. Ook dit leidt tot verschillen.
Het aantal burgers dat uiteindelijk iets merkt van de verschillen tussen het NTS en de huidige systemen kan nog wijzigen als gevolg van de fase die na de conversie komt: het verwerken van eerste aanvragen en wijzigingen.

De Belastingdienst is inmiddels begonnen met de volgende fase van het beheerst implementeren: het geautomatiseerd verwerken van eerste aanvragen en wijzigingen die na november 2010 zijn ingediend. Per maand moet de Belastingdienst ongeveer 650.000 wijzigingen en eerste aanvragen verwerken die de Belastingdienst van burger of derden (bijvoorbeeld het GBA) heeft ontvangen.

Uit de verwerking tot nu toe komt het beeld naar voren dat het nieuwe toeslagensysteem sneller en stabieler draait dan vorig jaar. Ook zijn er tot nu toe nauwelijks verstoringen geweest die van invloed zijn op de planning.
Cruciaal voor de planning is of de uitval die hieruit naar voren komt binnen de gemaakte aannames gerealiseerd kan worden. Bij uitvalposten gaat het onder andere om verschillen tussen wat de burger meldt en wat het GBA meldt.
Naar aanleiding van de massale verwerking van de maand december 2010, lijkt de uitval 25% lager uit te komen dan de raming waarop de planning is gebaseerd. Ten aanzien van de snelheid waarmee deze posten verwerkt kunnen worden, geldt dat uit een eerste analyse blijkt dat dit minimaal gelijk is aan de eerdere aannames. Wel is geconstateerd dat de moeilijkheidsgraad van deze uitvalposten hoger is dan verwacht.
Een eerste conclusie is dat ook deze fase van het beheerst implementeren conform planning afgerond kan worden.

[7] Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/11, 31066, nr. 102

1912122 00035

Als de fase van het verwerken van de eerste aanvragen en wijzigingen is afgerond, dan is het NTS gesynchroniseerd met de huidige systemen. Vanaf dat moment worden eerste aanvragen en wijzigingen in zowel het NTS als de huidige systemen verwerkt. Op deze wijze blijven ze synchroon lopen.

In de tussentijd worden die onderdelen van het systeem geïmplementeerd die nodig zijn voor het live gaan. Het gaat dan met name om de burgerportal en de functionaliteit die nodig is voor het massaal automatisch continueren. De voortgang ten aanzien van deze onderdelen ligt op planning.
In de brief van 27 april 2011 is aangegeven dat deze onderdelen nog getest worden. De functionaliteit rond het massaal automatisch continueren is getest. Het doel van deze test was om te kijken of het systeem functioneel klaar was voor het massaal automatisch continueren. Deze test bleek succesvol. Hieruit is ook een eerste indicatie verkregen van de verwerkingssnelheid. Deze indicatie van de performance geeft aan dat de benodigde performance haalbaar lijkt te zijn. Omdat de performance van deze functionaliteit belangrijk is, wordt er de komende periode nog een performance test uitgevoerd.
Ook ten aanzien van de burgerportal worden de komende tijd nog de laatste testen uitgevoerd. De burgerportal moet minimaal 10.000 gebruikers gelijktijdig toe kunnen laten. De testen zijn bedoeld om zeker te stellen dat dit aantal ook gehaald wordt. Eventuele problemen die worden gesignaleerd tijdens deze test kunnen nog opgelost worden voor het moment van live gaan. Verder is er in voorzien dat als er meer burgers zich aanmelden dan het burgerportal aan kan, deze burgers omgeleid worden naar een andere internetpagina, met de mededeling het later nog eens te proberen.

Dienstverlening
Het is de verwachting dat met het live gaan van het NTS zeker in de beginperiode er een druk zal ontstaan op de dienstverlening van de Belastingdienst. Enerzijds heeft dat te maken met het feit dat er verschillen in de toeslagbedragen zijn tussen de huidige systemen en het NTS: ongeveer een half miljoen burgers krijgen een toeslag die in meer of mindere mate afwijkt van de huidige toeslag (zie hiervoor). Anderzijds is het een geheel nieuwe manier van aanvragen en wijzigen. Ook de beschikking zal er anders uitzien en krijgt de burger de beschikking over een nieuwe functionaliteit: de burgerportal. Burgers – waarvan de toeslag niet of nauwelijks wijzigt – zullen daarover toch vragen kunnen hebben.
Om de reacties van burgers zo veel als mogelijk te kunnen afhandelen heeft de Belastingdienst de volgende maatregelen genomen.

1) Voorlichtingscampagne
   Er zal in het najaar een voorlichtingscampagne worden ingezet om het NTS te introduceren.

2) Burgerportal
   De verwachting is dat als gevolg van de voorlichtingscampagne er druk zal gaan ontstaan op het burgerportal. Om te voorkomen dat de stabiliteit van de burgerportal in gevaar komt, wordt continue gemonitord hoeveel burgers ingelogd zijn. Op het moment dat dit er teveel worden, zullen burgers die zich nieuw aanmelden omgeleid worden naar een andere internetpagina, met

de mededeling het later nog eens te proberen. Op deze wijze kunnen burgers die ingelogd zijn, hun handelingen zonder problemen verrichten en zal het systeem niet als gevolg van overmatig gebruik uitvallen.

3) BelastingTelefoon
De capaciteit van de BelastingTelefoon wordt maximaal verhoogd. Het aantal beschikbare seats voor Toeslagen wordt bijna verdubbeld. In een normale week verwerkt de BelastingTelefoon ongeveer 70.000 gesprekken die toeslagengerelateerd zijn. Na de opschaling kan de BelastingTelefoon voor Toeslagen 120.000 gesprekken per week aan met een verhoogde afhandeltijd per gesprek.
De spreiding van de gesprekken heeft de Belastingdienst echter niet in de hand. Dit betekent als er veel burgers tegelijkertijd gaan bellen, de BelastingTelefoon onbereikbaar wordt. Om dit op te vangen worden er maatregelen genomen zoals bij het burgerportal. Het telefoonverkeer wordt doorlopend gemonitord. Zodra het te druk wordt zullen nieuwe bellers worden afgevangen. Zij krijgen dan een voicerespons, waarin wordt verzocht het op een later moment nog eens te proberen. Op deze wijze kunnen de burgers met wie de BelastingTelefoon in gesprek is, worden afgehandeld. Zonder deze maatregel zouden ook deze burgers niet meer geholpen kunnen worden en zou er een extra risico op overbelasting en uitval van de telefonie worden gelopen.

4) Balies en HIP's
Aan de balies wordt een adequate afhandeling van de bezoekersvragen gewaarborgd door een maximale inzet van gekwalificeerde mensen.
Ook krijgen de hulp en informatiepunten (HIP's)[8] de beschikking over faciliteiten waarmee ze burgervragen kunnen beantwoorden.

Risico's
Ondanks de gunstige ontwikkelingen, bestaan er nog steeds risico's. Kort samengevat zijn dit:

1. De introductie van een nieuw systeem, hoe goed ook, zal bij de burgers leiden tot vragen en daardoor tot extra druk op de dienstverlening (met name de BelastingTelefoon). De maatregelen die worden genomen zijn hiervoor beschreven;
2. Uit het verder testen van de burgerportal en het massaal automatisch continueren kunnen nog bevindingen naar voren komen. Ook worden er nog nadere testen uitgevoerd ten aanzien van onder andere de perfomance.;
3. In de software die thans in productie staat, kunnen nog steeds kinderziekten optreden. Als er veel en zware bevindingen worden geconstateerd, dan kan het oplossen daarvan zorgen voor vertraging;
4. De beheersbaarheid van de handmatig te behandelen uitval wordt bepaald door twee factoren: de moeilijkheid en hoeveelheid van de te behandelen

[8] HIP's zijn speciaal geselecteerde niet commerciële organisaties zoals bijvoorbeeld gemeenten, waarmee door de Belastingdienst/Toeslagen aparte convenanten worden afgesloten.

1912122 00035

uitval. De grens wat mogelijk is wordt bepaald door de combinatie van die twee in relatie tot de beschikbare doorlooptijd. De doorlooptijd wordt begrenst door het kalenderjaar. Uit een eerste analyse mag geconcludeerd worden dat de huidige combinatie een werkbaar geheel oplevert. Mocht dit tegenvallen dan is een mogelijke maatregel om meer medewerkers in te zetten;

5. Als het NTS éénmaal 'live' is, is er geen weg terug. Door eerst de huidige systemen en het nieuwe systeem een bepaalde periode parallel te laten draaien, wordt dit risico geminimaliseerd.

Conclusie

Gezien de huidige stand van zaken en de positieve ontwikkelingen in de afgelopen maanden is de verwachting gerechtvaardigd dat de Belastingdienst/Toeslagen dit jaar live gaat met het NTS. De huidige verwachting is dat het live-moment samen zal vallen met het massaal automatisch continueren naar toeslagjaar 2012. Dit is in december 2011. Burgers zullen dan een nieuwe beschikking ontvangen en ook de burgerportal zal open worden gesteld.

Kosten

In de zevende halfjaarsrapportage is aangegeven dat er nog geen definitieve raming van de kosten kan worden afgegeven, omdat het moment van overgang van het huidige naar het nieuwe systeem nog niet bekend was.[9] Daarom is een indicatieve raming afgegeven van € 4 mln per maand tot het moment van overgang. Op dit moment ligt het huidige uitgavenniveau van €3,8 mln per maand hier iets onder.
Zoals hiervoor is beschreven is de conclusie gerechtvaardigd dat in december 2011 de overgang naar het nieuwe systeem kan plaatsvinden. Hierdoor komt de raming voor 2011 uit op een bedrag van ongeveer € 45 mln.

Daarbij geldt wel dat indien één van de beschreven risico's zich voordoet dit gevolgen kan hebben voor de kosten.

[9] Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/11, 31066, nr. 98 Herdruk

5. Toezeggingen aan Tweede Kamer

In dit hoofdstuk wordt een aantal openstaande toezeggingen behandeld die bij verschillende gelegenheden aan de Tweede Kamer en de vaste commissie voor financiën zijn gedaan.

Verzamel algemeen overleg Belastingdienst 26 november 2009

Toezegging
Toegezegd is de resultaten van het overleg met de banken over de hypotheken en de vooringevulde aangifte aan de Kamer terug te koppelen.

Met de banken, verenigd in de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), is op 2 maart 2011 een convenant gesloten waarin afspraken zijn gemaakt over het aanleveren van gegevens door de banken ten behoeve van de vooraf ingevulde aangifte (VIA). Hierbij gaat het onder andere om het bedrag van de schuld en om de betaalde hypotheekrente. Deze gegevens kunnen door de banken binnen hun eigen organisatie geautomatiseerd worden verzameld en vervolgens digitaal aan de Belastingdienst worden verstrekt. Andere gegevens, bijvoorbeeld over de afsluitdatum van het contract, waarvoor raadpleging van de onderliggende hypotheekovereenkomst noodzakelijk is, kunnen niet op deze geautomatiseerde wijze worden verstrekt voor VIA-gebruik. Daarom maken ze geen onderdeel uit van de afspraken in het convenant.

Toezegging
Toegezegd is om in overleg te gaan met het bedrijfsleven over het persoonlijk domein voor de ondernemer.

Deze toezegging is inmiddels gestand gedaan. Voor het overleg is de volgende vorm gekozen. VNO-NCW schuift aan bij het zogeheten Digicom-overleg, dat een voorportaal voor digitale ontwikkelingen is van het Becon-overleg (het overleg met belastingconsulenten).

Algemeen overleg Vereenvoudiging toeslagen 6 april 2010

Toezegging
Toegezegd is om via een quick-scan na te gaan of de medewerkers van de HUBA-campagne burgers duidelijk maken dat zij vóór 1 april van het jaar volgend op het toeslagjaar een aanvraag voor een toeslag moeten indienen (voor zover zij dat nog niet gedaan hebben).

In het voorlichtingsmateriaal en de opleidingen die aan medewerkers van de HUBA-campagnes worden gegeven, wordt ingegaan op de relatie tussen de aangifte inkomstenbelasting en het tijdig aanvragen van een toeslag. Naar aanleiding van de onderhavige toezegging is deze relatie nog eens benadrukt.

Plenaire behandeling wetsvoorstellen fiscaal stelsel BES 6 oktober 2010

Toezegging
Toegezegd is dat de voorlichting aan burgers en bedrijven over het fiscaal stelsel BES direct na de stemming in de TK, conform het communicatieplan zal worden uitgevoerd.

De voorlichting over het nieuwe fiscale stelsel op de BES is door de Belastingdienst/regio Caribisch Nederland na de stemming in de Tweede Kamer begonnen, met het voorbehoud dat de Eerste Kamer er nog mee moest instemmen. De voorlichting is op 10 oktober 2010 gestart. In de belangrijke kranten op de eilanden heeft een overzicht gestaan van de hoofdlijnen van de veranderingen in het Fiscale Stelsel. Voor alle belastingsoorten zijn er in drie talen (Papiaments, Nederlands en Engels) informatieve folders ontwikkeld die bij het Belastingkantoor kunnen worden afgehaald en via de website (http://www.belastingdienst-cn.nl/) kunnen worden gedownload.
Voor de veranderingen in de Algemene Bestedingsbelasting (ABB) en de Loonbelasting en premies zijn in twee talen (Engels en Nederlands) compacte handboeken ontwikkeld. Deze handboeken staan op de website van de Belastingdienst/Caribisch Nederland en zijn toegestuurd aan alle inhoudingsplichtigen. Ook is een handboek Loonbelasting en premies ontwikkeld en beschikbaar gesteld. Een folder over dit onderwerp geeft een eerste kennismaking.

Wetgevingsoverleg Belastingplan 2011 8 november 2010

Toezegging
Toegezegd is om de ontwikkelingen rondom een persoonlijk internetdomein (mijn toeslagen.nl, mijn belastingdienst.nl) mee te nemen in de periodieke rapportages van de Belastingdienst aan de Kamer.

Het operationeel worden van mijntoeslagen.nl is gekoppeld aan de invoering van het nieuwe toeslagensysteem. De voorbereidingen voor mijnbelastingdienst.nl bevinden zich in het stadium van het opstellen van een zogeheten globaal ontwerp. In de Fiscale Agenda is opgenomen dat in het eerste halfjaar van 2012 zal worden gewerkt aan wetgeving ter vereenvoudiging van het verkeer tussen belastingplichtige en Belastingdienst gericht op de invoering van een persoonlijk domein.

Verzamel algemeen overleg Belastingdienst 13 januari 2011

Toezegging
Toegezegd is in de eerstvolgende halfjaarsrapportage toe te lichten in hoeverre de aanbesteding aan ING als nieuwe huisbankier van de Belastingdienst de eisen van maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn meegenomen.

Bij de aanbesteding van huisbankier is als selectievereiste (knock-out criterium) opgenomen, dat een inschrijvende bank een beleid inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) moet hebben dat criteria stelt aan interne bedrijfsvoering, cliënten en de gehele financiële dienstverlening van de bank. De inhoud en implementatie van dit beleid dienen publiekelijk kenbaar te zijn gemaakt.

Toezegging
Toegezegd is de Kamer te informeren over het standpunt hoe te handelen bij terugvordering van toeslagen in gevallen waarin de inmiddels gescheiden partner niet meewerkt.

Uitgangspunt is dat met de ondertekening van de aanvraag (en de medeondertekening door een partner) er voor wordt getekend dat men samen verantwoordelijk is voor het voldoen van eventuele terugvorderingen. De Belastingdienst is daar verder geen partij in. Artikel 26 Awir bepaalt dat de belanghebbende het bedrag van de terugvordering verschuldigd is. De term belanghebbende ziet in beginsel zowel op de aanvrager als op zijn/haar partner. In de praktijk richten de terugvordering en de invorderingsacties zich eerst tot de aanvrager.

Toezegging
Toegezegd is in de eerstvolgende halfjaarsrapportage terug te komen op de mogelijkheden van versnelling van communicatie met belastingplichtigen in het buitenland (o.a. de mogelijkheden van e-mail).

De groep van belastingplichtigen in het buitenland is een kleine, maar zeer uiteenlopende groep van over de hele wereld. De Belastingdienst/buitenland heeft daarbij te maken met kwalitatief verschillende postbedrijven. Het is niet mogelijk om voor ieder individueel geval een passende oplossing te ontwikkelen.
De medewerkers van Belastingdienst/buitenland proberen, met de hen ter beschikking staande middelen, de belastingplichtigen zo goed mogelijk te bedienen. Daaronder valt naast de telefoon onder voorwaarden ook e-mail. Aan het gebruik van e-mail zijn beperkingen verbonden in verband met identificatie. E-mail leent zich dan ook niet om formele of vertrouwelijke berichten te versturen. Aan een email kunnen geen rechten worden ontleend.
Gebruik maken van internet kan alleen als de belastingplichtige in het buitenland al over een DigiD beschikt. Een DigiD verloopt na vijftien maanden als het in die tussentijd niet wordt gebruikt. Een DigiD aanvragen als men in het buitenland woont, is nog niet mogelijk. Daarvoor is een inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie vereist. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is bezig een DigiD-systeem voor het buitenland te ontwikkelen. Binnen de Belastingdienst wordt onderzocht wat er moet gebeuren om mensen die in het buitenland wonen met DigiD te laten werken.

Vragenuur Tweede Kamer 15 februari 2011 over controle op mogelijk nucleair schroot

Toezegging
Financiën (i.c. Douane) gaat onderzoeken of het mogelijk is sommige ladingen langzamer door de poortjes te laten gaan of te bekijken of dit bij de schrootbedrijven zelf georganiseerd kan worden (risicoanalyse en afspraken). Verder wordt (door ELI) uitgezocht hoe het controlemechanisme bij de schrootbedrijven zelf werkt en of zij verplicht zijn te melden wanneer radioactief materiaal gevonden wordt.

Na nadere beschouwing van de problematiek wordt voortaan door de Douane de volgende procedure gevolgd voor de controle op binnenkomende containers met schroot.
Uitgangspunt is dat de Douane zich bij haar taakuitoefening als toezichthouder goederen

baseert op het wettelijke geregelde toezicht van de VROM-inspectie bij de schroothandelaar zelf. Om de veiligheid van de werknemers en de bevolking te waarborgen heeft de Nederlandse overheid de Nederlandse schrootbedrijven verplicht detectiepoortjes te plaatsen op hun terrein. Deze verplichting vloeit voort uit het Besluit radioactief besmet schroot. Radioactief schroot wordt hierdoor bij de schrootverwerking onderschept, zodat het niet verder in omloop komt. Bovendien moeten de schrootbedrijven dergelijke vondsten melden aan de VROM-inspectie. Dit is een verplichting die voortvloeit uit de Kernenergiewet. Als de douanedetectiepoort een alarm geeft, wordt dat signaal doorgegeven aan de schroothandelaar. Hierna stopt de betrokkenheid van de Douane.

De Douane doet verder nader onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van het updaten van de bestaande detectiepoorten en eventueel het verlagen van de passeersnelheid door de douanedetectiepoortjes. Verder gaan de Douane en de VROM-inspectie in overleg met de branche Metaal Recycling Federatie (MRF) over het afsluiten van een Convenant over informatie-uitwisseling. De Douane treedt tevens in overleg met het Ministerie van ELI voor het afsluiten van een handhavingconvenant.

Bijlage: Productietabellen

Belastingdienst in cijfers

Tabel1: Volumes

	2010 t/m april	2011 t/m april
Aantal behandelde aangiften	17,7 mln	18,7 mln
Aantal voorlopige aanslagen	3,1 mln	2,7 mln
Aantal voorlopige teruggaven	2,9 mln	3,0 mln
Aantal uitgevoerde fiscale controles	0,8 mln	0,8 mln
Aantal uitbetaalde toeslagen	7,9 mln	8,2 mln

Dienstverlening

Tabel 2: Telefonische bereikbaarheid

	2010 t/m april	2011 t/m april
Aantal belpogingen	5.258.657	5.353.976
Uitval overbelasting	88.543	14.689
Totaal beantwoord	4.362.125	4.534.632
Bereikbaarheid	83%	85%

Toelichting:
Het aantal belpogingen is in 2011 enigszins toegenomen t.o.v. 2010. De bereikbaarheid is gestegen, met name als gevolg van de lagere uitval door overbelasting. Het resultaat bevindt zich aan de bovenkant van de bandbreedte van de doelstelling (begroting IXB 2011) van 80-85%.

Tabel 3: Aangenomen telefoontjes per werkstroom (exclusief uitval overbelasting)

	2010 t/m april	2011 t/m april
Particulieren		
Totale aanbod	2.584.748	2.465.385
Totaal beantwoord	2.464.279	2.263.756
Aangenomen	95%	92%
Ondernemingen		
Totale aanbod	1.185.598	1.181.330
Totaal beantwoord	1.018.695	1.041.498
Aangenomen	86%	88%
Toeslagen		
Totale aanbod	1.321.711	1.335.228
Totaal beantwoord	1.244.238	1.220.856
Aangenomen	94%	91%
Overig		
Totale aanbod	595.890	596.011
Totaal beantwoord	471.649	511.330
Aangenomen	79%	86%

Toelichting:
Per werkstroom wordt het percentage aangenomen telefoontjes berekend. De definitie daarvan verschilt van de totale bereikbaarheid. In het percentage is namelijk niet het aanbod meegenomen van degenen die niet aan een keuze in het menu toekomen omdat het te druk is op het belplatform (hiervan is per definitie niet bekend welke werkstroom het betreft).

Tabel 4: Terugbelafspraken (frobo's)

	2010 t/m april	2011 t/m april
Aantal frobo's	781.909	927.546
Waarop tijdig gereageerd	90%	93%

Toelichting:
Het percentage tijdige reacties is hoger dan in 2010 en voldoet ruim aan de doelstelling (begroting IXB 2011) dat bij 85 tot 90% van deze berichten binnen twee werkdagen actie wordt ondernomen naar de klant.

Tabel 5: Terugbelafspraken (frobo's) per werkstroom

	2010 t/m april	2011 t/m april
Belastingen		
Aantal frobo's	320.577	334.246
Waarop tijdig gereageerd	92%	87%
Toeslagen		
Aantal frobo's	61.390	44.896
Waarop tijdig gereageerd	91%	88%
Uitstel, formulieren, etc.		
Aantal frobo's	382.685	533.713
Waarop tijdig gereageerd	88%	97%
Duplicaatbeschikkingen		
Aantal frobo's	17.257	14.691
Waarop tijdig gereageerd	100%	99%

Tabel 6: Bezoekers balie

	2010 t/m april	2011 t/m april
Aantal bezoekers balie	350.000	341.000

Tabel 7: Beschikbaarheid websites

	2010 t/m april	2011 t/m april
Belastingdienst website	99,9%	99,9%
Douane website	100%	99,9%
Persoonlijk domein	100%	99,9%
Toeslagen website	100%	99,9%

Tabel 8: Gebruik digitale formulieren

	2010 t/m april	2011 t/m april
Aanvraag Verklaring arbeidsrelatie (VAR)	50.874	60.306
Bezwaarschrift	48.500	61.882
Melding betalingsonmacht	-	843
Notariële akten	1.762	2.092
Uitstel BPM	984	870
Uitstel IB-aangifte	88.524	95.378
Verzoek stopzetten VA/VT	5.722	4.671
Verzoek wijzigen toetsingsinkomen	52.160	123.758

Tabel 9: Bezwaarschriften

Afgedane bezwaarschriften:

	2010 t/m april	2011 t/m april
Totaal	173.920	150.128
Belastingregio's	136.093	119.043
Douane	3.857	2.750
Toeslagen	28.229	22.117
Motorrijtuigenbelasting	5.741	6.218

Percentage tijdig afgedane bezwaarschriften:

	2010 t/m april	2011 t/m april
Totaal	89%	94%
Belastingregio's	86%	93%
Douane	99%	100%
Toeslagen	98%	99%
Motorrijtuigenbelasting	99%	96%

Toelichting:
Het tijdig (Awb-conform) afdoen van bezwaarschriften is t.o.v. 2010 aanmerkelijk verbeterd, met name bij de belastingregio's. Het totaalresultaat is nog wel onder de doelstelling (begroting IXB 2011) van 95-100%.

Tabel 10: Beroepschriften (exclusief de ingetrokken beroepschriften en exclusief de door de Hoge Raad behandelde beroepschriften)

Ontvangen beroepschriften:

	2010 t/m april	2011 t/m april
Totaal	1.689	2.382
Inkomstenbelasting	705	660
Omzetbelasting	141	200
Motorrijtuigenbelasting	127	251
Douane	62	43
Overige belastingen	327	627
Toeslagen	327	601

Afgedane beroepschriften:

	2010 t/m april	2011 t/m april
Totaal	2.070	2.011
Inkomstenbelasting	968	742
Omzetbelasting	180	271
Motorrijtuigenbelasting	71	54
Douane	142	93
Overige belastingen	524	511
Toeslagen	185	340

Percentage afgedane beroepschriften waarbij de belastingplichtige in het gelijk werd gesteld:

	2010 t/m april	2011 t/m april
Totaal	29%	31%
Inkomstenbelasting	31%	35%
Omzetbelasting	45%	24%
Motorrijtuigenbelasting	17%	24%
Douane	18%	22%
Overige belastingen	32%	44%
Toeslagen	12%	11%

Percentage afgedane beroepschriften waarbij de belastingplichtige gedeeltelijk in het gelijk werd gesteld:

	2010 t/m april	2011 t/m april
Totaal	17%	11%
Inkomstenbelasting	16%	14%
Omzetbelasting	16%	7%
Motorrijtuigenbelasting	15%	7%
Douane	37%	6%
Overige belastingen	18%	13%
Toeslagen	6%	6%

Tabel 11: Klachten

Ontvangen klachten:

	2010 t/m april	2011 t/m april
Totaal	4.386	3.883
Belastingregio's	2.173	1.823
Toeslagen	1.643	1.420
Overig	570	640

Afgedane klachten:

	2010 t/m april	2011 t/m april
Totaal	4.545	3.825
Belastingregio's	2.137	1.847
Toeslagen	1.889	1.391
Overig	519	587

Percentage tijdig afgedane klachten:

	2010 t/m april	2011 t/m april
Totaal	98%	95%
Belastingregio's	99%	91%
Toeslagen	98%	99%
Overig	94%	98%

Toezicht

Tabel 12: Ingediende aangiften inkomstenbelasting (belastingjaar t-1)

	2010 t/m april	2011 t/m april
Ontvangen aangiften	7.773.852	8.489.160
-waarvan digitaal (met VIA)	32%	38%
-waarvan digitaal (zonder VIA)	63%	58%
-waarvan papier	5%	4%

Tabel 13: Aantal door de inspecteur behandelde aangiften (uitgeworpen risicoposten)

	2010 t/m april	2011 t/m april
Aantal door de inspecteur behandelde IB-aangiften van particulieren	177.600	113.000
Percentage van het totaal aantal behandelde IB-aangiften particulieren	8%	3%
Aantal door de inspecteur behandelde IB-aangiften van ondernemers	54.000	43.100
Percentage van het totaal aantal behandelde IB-aangiften ondernemers	4%	4%
Aantal door de inspecteur behandelde VPB-aangiften	12.600	10.400
Percentage van het totaal aantal behandelde VPB-aangiften	6%	4%

Toelichting:
Het aantal in 2011 door de inspecteur van de Belastingdienst te behandelen IB- en Vpb-aangiften ligt volgens de doelstelling in de begroting IXB 2011 tussen de 450.000 en 650.000. Met de tot en met april 2011 gerealiseerde aantallen ligt de Belastingdienst op koers om deze doelstelling te halen.
De Belastingdienst zet steeds meer in op andere vormen van handhaving, meer themagericht en doelgroepgericht, waarbij bewust gekozen wordt om de aantallen traditioneel geregelde aangiften terug te brengen.

Bedrijfsvoering

Tabel 14: Personele bezetting en ziekteverzuim

	2010 t/m april	2011 t/m april
Personeel in fte's (bezetting)	30.477	29.595
Ziekteverzuim (incl. langdurig verzuim)	5,7%	6,3%
Ziekteverzuim (excl. langdurig verzuim)	4,9%	5,4%

Toelichting:
Het ziekteverzuim is gestegen. De stijging heeft voornamelijk betrekking op het kort durend verzuim. Vrijwel zeker is de griepepidemie, die in januari en februari 2011 heerste, hier debet aan geweest.

1912122 00035

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

de Staatssecretaris van Financiën

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
DGB/2011/3394U

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
Rapport 'Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten – uitkomsten evaluatie'

Datum 27 mei 2011
Betreft Evaluatie transformatie IV-keten Belastingdienst

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

In het memo 'Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten Belastingdienst' van 13 mei 2009 zijn de onderzoeksbevindingen en -aanbevelingen door McKinsey vastgelegd. Op basis van de aanbevelingen is het transformatieprogramma voor de IV-keten gestart. De toenmalige staatssecretaris heeft destijds aan de Kamer aangegeven McKinsey te vragen twee jaar later opnieuw de balans op te maken. Conform dit voornemen is eind april - begin mei 2011 door McKinsey de gevraagde evaluatie uitgevoerd.

Onderstaand volgen de uitkomsten van de evaluatie en de conclusies die ik daar uit trek. De rapportage van McKinsey heb ik als bijlage bijgevoegd.

Aanbevelingen doorlichting 2009

De drie belangrijkste aanbevelingen na de doorlichting van twee jaar geleden waren:

- **Verlaag de ambities voor technologische vernieuwing.** Geef prioriteit aan ten eerste het waarborgen van continuïteit, daarna het implementeren van wetgeving, en tenslotte het innoveren van dienstverlening en handhaving. Stel verdere uitwerking van het Complexiteitsreductie-2-gedachtegoed tenminste drie jaar uit. Kijk goed naar de verschillende delen van Complexiteitsreductie-1 en toets deze kritisch op de gekozen prioriteiten en op de business case.
- **Vereenvoudig de structuur** van de IV-keten in afdelingen voor IT-beleid, IT-vraag en IT-aanbod. Spiegel de structuur van de IV-keten aan de bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst; dat wil zeggen: zorg dat de structuur van de IV-keten logisch aansluit op de structuur van de

bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst. Vervang het model van collegiaal management door een bestuursmodel met eenduidige en individuele verantwoordelijkheden. Professionaliseer processen, vaardigheden en houding en gedrag.
- **Creëer transparantie op kosten en investeringen** binnen de IV-keten. Stop projecten die niet aantoonbaar bijdragen aan een gekozen prioriteit. Vergroot de efficiency met name van applicatieontwikkeling en -beheer.

Bevindingen van McKinsey uit de evaluatie

Uit de evaluatie concludeert McKinsey het volgende:

> *"Het prestatieniveau van de IV-keten schoot tekort in 2009. Sindsdien is op de aanbevelingen uit de doorlichting voortvarend actie ondernomen. Voor het merendeel van de aanbevelingen is de gemaakte voortgang zeer goed en zijn substantiële resultaten geboekt. Als gevolg daarvan staat de IV-keten er nu veel beter voor. Gegeven het startpunt is het onmogelijk alle verbeteringen binnen twee jaar te realiseren; we zien dus nog belangrijke aandachtspunten voor de komende periode. Op deze aandachtspunten heeft de Belastingdienst al verschillende activiteiten ingezet; deze moeten met kracht worden doorgezet en in een aantal gevallen worden versneld en verdiept."*

Samenvattend ziet McKinsey voor de drie belangrijkste aanbevelingen de volgende voortgang:

- **Ambitie –** Continuïteit heeft duidelijk prioriteit gekregen. Complexiteitsreductie-1-projecten zijn gestopt, tenzij deze projecten noodzakelijk waren voor de continuïteit en business cases aanwezig waren. Compexiteitsreductie-2-projecten zijn bevroren. 'Single points of failure' in de infrastructuur zijn verholpen.

- **Organisatie –** De IV-keten is vereenvoudigd en collegiaal management is afgeschaft. Het aantal managers met IT-kennis is vergroot en er is gestart met professionalisering. Ook zijn er verbeteringen gerealiseerd op het gebied van houding en gedrag.

- **Kosten –** Het kostenniveau binnen de IV-keten is in een jaar tijd met € 97 mln (dit is ongeveer 15%) gereduceerd. Administraties zijn verbeterd waardoor een integraal inzicht in de projectkosten mogelijk is gemaakt.

Daarnaast ziet McKinsey nog vier belangrijke aandachtspunten.
Om continuïteit nog verder te verbeteren moeten uitwijkscenario's getest worden, en wellicht applicaties, bedrijfsprocessen en procedures worden aangepast.
Daarnaast is verdere professionalisering van de IV-keten noodzakelijk.
Portfoliomanagement en architectuur moeten verder versterkt worden. Ten slotte moet de productiviteit verhoogd worden om de eigen efficiëntiedoelstellingen te realiseren.

Conclusies naar aanleiding van de bevindingen van McKinsey

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
DGB/2011/ U

Uit de bevindingen van McKinsey trek ik de conclusie dat de organisatie en besturing van de IV-keten er nu veel beter voor staan dan twee jaar geleden, dat de resultaten zijn verbeterd en dat de kosten sterk zijn gedaald. We zijn op koers. Uiteraard ben ik hierover verheugd.

Ik onderschrijf ook de visie van McKinsey dat het transformatieproces nog niet is afgerond en de komende paar jaar nog met kracht en vastberadenheid door zal moeten gaan. Daarbij staat nog steeds de zorg voor de continuïteit van de Belastingdienst voorop. Waar in de komende jaren ruimte is voor vernieuwing in de informatievoorziening zal deze in het teken staan van het stapsgewijs verbeteren van de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Met de verdere implementatie van het zogeheten 'lean management' in de organisatie, de daaraan verbonden professionalisering, een gezonde instroom, doorstroom en uitstroom van medewerkers verwacht ik dat de transparantie en productiviteit in de IV-keten op het vereiste niveau zullen komen.

Ook het verder op orde brengen van portfoliomanagement, de doorontwikkeling van architectuur en het verbeteren van business cases zal daaraan een bijdrage leveren.

Door de aandacht op deze verbeteringen te blijven richten, zal de Belastingdienst de komende jaren de lijn die met de transformatie van de IV-keten is ingezet met kracht doortrekken. Met extra accentuering daar waar nodig. Aanvullende maatregelen daarnaast acht ik, gezien de bevindingen uit de evaluatie, op dit moment niet nodig.

Hoogachtend,

Belastingdienst

McKinsey&Company

Intern en vertrouwelijk

Memorandum aan:

[redacted] Belastingdienst

23 mei 2011

Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten – uitkomsten evaluatie

CONTEXT

In de eerste helft van 2009 hebben wij de InformatieVoorziening-keten (IV-keten) van de Belastingdienst doorgelicht. Daarbij hebben wij een antwoord gegeven op de volgende kernvraag: kan de Belastingdienst de continuïteit en de kwaliteit van het huidige productieproces garanderen en tegelijkertijd de gewenste veranderingen realiseren? En kan dat op een manier die tegelijk efficiënt en effectief is?

In ons memo 'Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten Belastingdienst' van 13 mei 2009 hebben wij onze bevindingen en aanbevelingen vastgelegd. Op basis van de aanbevelingen is het transformatieprogramma voor de IV-keten gestart. In zijn rapportage aan de Tweede Kamer heeft de toenmalige staatssecretaris aangegeven dat de [redacted] Belastingdienst voornemens was om twee jaar later opnieuw de balans op te maken.

Conform dit voornemen is ons gevraagd om een evaluatie uit te voeren van het transformatieprogramma. Dit memo bevat onze conclusies en aanbevelingen op basis van de evaluatie, en bestaat uit de volgende onderdelen:

- Gevolgde aanpak
- Aanbevelingen uit de doorlichting van 2009
- Conclusies van de evaluatie
- Evaluatieresultaten per onderdeel
- Aanbevelingen

GEVOLGDE AANPAK

De evaluatie heeft zich gericht op dezelfde vijf onderwerpen als de eerdere doorlichting, te weten: IT-Strategie, IT-organisatie en governance, IT-architectuur, application development & maintenance (ADM) en IT-infrastructuur. Bij de evaluatie hebben we voor ieder van deze onderwerpen de conclusies en aanbevelingen van de doorlichting genomen – waarvan de Belastingdienst aangegeven heeft deze te zullen opvolgen –, feiten verzameld en bepaald in hoeverre de aanbevelingen opgevolgd zijn.

Bij het verzamelen van de feiten zijn vier bronnen gebruikt:

- Interviews en aanvullende gesprekken met medewerkers en managers van de IV-keten en van de andere Belastingdienstonderdelen – 17 interviews zijn aangevuld met ~50 (telefoon)gesprekken over specifieke onderwerpen.
- De teamscan, zoals ingevuld door ~1500 medewerkers binnen de IV-keten, aangevuld met vragen op het gebied van waarden en extra vragen op het gebied van leiderschap.
- Uitgebreid bronnenonderzoek van zowel interne (eindrapport van de transformatie, architecturen) als externe documenten (rapporten van de Algemene Rekenkamer en externe bureaus).
- Analyse van McKinsey best-practices bij transformaties en op het gebied van ICT, specifiek toegepast op de IV-keten.

AANBEVELINGEN UIT DE DOORLICHTING VAN 2009

De samenvattende conclusie van onze doorlichting van de IV-keten in 2009 was dat de IV-keten de continuïteit en de kwaliteit van het productieproces niet kon garanderen, moeite had om veranderingen te realiseren, en onvoldoende efficiënt en effectief werkte. Onze drie belangrijkste aanbevelingen om dit te verbeteren waren:

- **Verlaag ambities voor technologische vernieuwing**. Geef prioriteit aan ten eerste het waarborgen van continuïteit, daarna het implementeren van wetgeving, en tenslotte het innoveren van dienstverlening en handhaving. Stel verdere uitwerking van het CR2 (CR staat voor complexiteitsreductie) gedachtegoed ten minste drie jaar uit. Kijk goed naar de verschillende delen van CR1 en toets deze kritisch op de gekozen prioriteiten en op de business case.

- **Vereenvoudig de structuur** van de IV-keten in afdelingen voor IT-beleid, IT-vraag en IT-dienstverlening. Spiegel de structuur van de IV-keten aan de bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst. Vervang het CMT-model (collegiale management teams) door een bestuursmodel met eenduidige en individuele verantwoordelijkheden. Professionaliseer processen, vaardigheden en houding en gedrag.
- **Creëer transparantie op kosten en investeringen** binnen de IV-keten. Stop projecten die niet aantoonbaar bijdragen aan een gekozen prioriteit. Vergroot de efficiency met name van applicatieontwikkeling en -beheer.

CONCLUSIES VAN DE EVALUATIE

Het prestatieniveau van de IV-keten schoot tekort in 2009. Sindsdien is op de aanbevelingen uit de doorlichting voortvarend actie ondernomen. Voor het merendeel van de aanbevelingen is de gemaakte voortgang zeer goed en zijn substantiële resultaten geboekt. Als gevolg daarvan staat de IV-keten er nu veel beter voor. Gegeven het startpunt is het onmogelijk alle verbeteringen binnen twee jaar te realiseren; we zien dus nog belangrijke aandachtspunten voor de komende periode. Op deze aandachtspunten heeft de Belastingdienst al verschillende activiteiten ingezet; deze moeten met kracht worden doorgezet en in een aantal gevallen worden versneld en verdiept.

Samenvattend zien wij de volgende voortgang op de drie belangrijkste aanbevelingen:

- **Ambitie** – Continuïteit heeft duidelijk prioriteit gekregen. CR1-projecten zijn gestopt, tenzij deze projecten noodzakelijk waren voor de continuïteit en business cases aanwezig waren. CR2-projecten zijn bevroren. Single points of failure zijn verholpen.
- **Organisatie** – De IV-keten is vereenvoudigd en collegiaal management is afgeschaft. Het aantal managers met IT-kennis is vergroot en er is gestart met professionalisering. Ook zijn er verbeteringen gerealiseerd op het gebied van houding en gedrag.
- **Kosten** – Het kostenniveau binnen de IV-keten is in een jaar tijd met € 97 mln (~15%) gereduceerd. Administraties zijn verbeterd waardoor een integraal inzicht in de projectkosten mogelijk is gemaakt.

Ten opzichte van onze aanbevelingen zien we als belangrijkste aandachtspunten:

Om continuïteit verder te verstevigen moeten uitwijkscenario's getest worden, en wellicht applicaties, bedrijfsprocessen en procedures aangepast worden. Daarnaast is verdere professionalisering van de IV-keten noodzakelijk. Portfoliomanagement en (concern)architectuur moeten verder versterkt worden. Ten slotte moet de productiviteit verhoogd worden om de eigen efficiëntie doelstellingen te realiseren.

Deze conclusies lichten we in meer detail toe in de rest van dit memo.

EVALUATIERESULTATEN PER ONDERDEEL

1. IT-strategie

De aanbevelingen na de doorlichting uit 2009 waren:

Stel heldere prioriteiten in de volgorde (1) continuïteit, (2) wetgeving en (3) innovatie; ontwikkel systemen zo veel mogelijk per bedrijfsonderdeel; stop een groot deel van de CR1-projecten; bevries CR2 voor de komende drie jaar; en verbeter de efficiency van de IV-keten significant.

Wij hebben geconstateerd dat er expliciet prioriteiten zijn gesteld in de volgorde (1) continuïteit, (2) wetgeving en (3) innovatie. Toetsing voor nieuwe projecten heeft plaatsgevonden tijdens het jaarlijkse portfolioproces van 2009 en 2010. Over 2011 kunnen we nog geen uitspraak doen: het definitieve portfolio voor 2011 en daarmee de definitieve prioriteitenstelling moet nog vastgesteld worden. Lopende projecten in 2009 zijn niet expliciet getoetst op de prioriteiten, wel zijn voorbeelden van scopewijzigingen aanwezig.

Ontwikkeling van systemen per bedrijfsonderdeel is geborgd in de spelregel "bedrijfsonderdelen specialiseren zich" uit de concernarchitectuur. Sinds 2009 zijn – in lijn met de aanbeveling – geen nieuwe generieke systemen ontwikkeld en bestaande generieke systemen zijn in tact gelaten.

CR1-projecten zijn gestopt, tenzij deze projecten noodzakelijk waren voor de continuïteit en business cases aanwezig waren. CR2-projecten zijn bevroren, met uitzondering van de Praktijkproef Overlijden, waarvan de pilot al operationeel was.

Het kostenniveau binnen de IV-keten is in 2010 met € 97 mln (~15%) gereduceerd ten opzichte van 2009. Voor 2011 is sprake van een lichte stijging van het budget ten opzichte van de realisatie in 2010 door noodzakelijke investeringen in het kader van continuïteit en de verouderde werkplekomgeving. Administraties zijn verbeterd, zodat het mogelijk is om integraal over projectkosten te rapporteren.

De doelstelling van de IV-keten is om in 2012, ten opzichte van 2009, bij gelijkblijvende vraag en met gelijkblijvende of betere kwaliteit tegen 30% lagere kosten te leveren en daarvan 15% te investeren in verbeteringen. Voor het bereiken van deze doelstelling is een verdere verbetering van de productiviteit noodzakelijk.

De belangrijkste belemmeringen die wij zien voor een verdere stijging van de productiviteit zijn het ontbreken van een volledig inzicht in de kosten en de efficiëntie, zowel op totaalniveau als detailniveau, en het niet daadwerkelijk realiseren van mobiliteit.

2. IT-organisatie en governance

De aanbevelingen uit de doorlichting van 2009 waren:

Vereenvoudig de topstructuur van de IV-keten en spiegel deze aan de organisatiestructuur; beleg verantwoordelijkheden expliciet en stop met collegiaal management; verzeker dat besluiten worden uitgevoerd middels een eenduidig performance management systeem; vergroot systematisch het aantal managers in de IV-keten met een IT-achtergrond en creëer een IT-management development-traject; en maak een gedetailleerd actieplan voor de komende maanden voor houding en gedrag.

De IV-keten is vereenvoudigd en ingedeeld naar IV-vraag (informatiemanagement-afdelingen per bedrijfsonderdeel), IV-aanbod (B/CAO[1] en B/CIE[2]) en IV-beleid; de topstructuur is gespiegeld aan de organisatiestructuur. Invulling van de IM-rol voor het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (CFD) en het Centrum voor Kennis en Communicatie (CKC) bij de de IM-afdeling van de Centrale Administratie (B/CA) loopt nog.

Verantwoordelijkheden zijn expliciet belegd en collegiaal management is afgeschaft. De Algemene Reken Kamer (ARK) geeft aan dat verantwoordelijkheden op managementniveau als duidelijk ervaren worden, maar op medewerkerniveau voor nieuwe functies/posities nog niet.

Er is een KPI-dashboard opgesteld dat via resultaatafspraken doorvertaald is naar alle managementniveaus. Het KPI-dashboard is een vertaling van de eisen voor de IV-keten, te weten beschikbaarheid, betrouwbaarheid, bestuurbaarheid en betaalbaarheid, naar concrete key prestatie indicatoren (KPIs). De KPIs geven de prestatie van de IV-keten op een specifiek onderdeel ten opzichte van een vooraf bepaalde norm weer.

Een deel van de KPIs in het dashboard voldoet nog niet aan de gestelde norm (zoals de oplostijd voor zogenaamde prioriteit-1 incidenten en levering conform offerte) of metingen ontbreken nog (bijvoorbeeld de certificering van IT-managers en het percentage wijzigingen beoordeeld door de architectuurboard). Medewerkers ervaren dat resultaatafspraken gebaseerd zijn op functiebeschrijvingen, een relatie naar de resultaatafspraken op managementniveau (M1/M2) ervaren zij nog niet.

Het aantal managers met IT-kennis op M1/M2 niveau is toegenomen van 45% tot 56% door trainingen en externe werving. Aan een apart IT Management Development traject wordt invulling gegeven middels IT trainingen (inhoud) en een nog te starten MD traject (vaardigheden). De Belastingdienst geeft minder uit aan

[1] Centrum voor Applicatieontwikkeling en -onderhoud
[2] Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie

opleidingen per medewerker dan in andere vergelijkbare sectoren (~ € 1.000 per jaar voor B/CAO en B/CIE, ~ € 300 per jaar voor IM-afdelingen versus ~ € 1.200 gemiddeld voor banken en ~ € 2.400 gemiddeld bij energiebedrijven).

Op houding en gedrag is een richtinggevend plan van aanpak voor de IV-keten opgesteld. Bedrijfsonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor het ontplooien van activiteiten en hebben daar ook invulling aan gegeven. Uit onderzoeksresultaten blijkt dat op kritieke punten uit 2009 als richting, coördinatie/controle en besturing nu gemiddeld/solide wordt gescoord (2,9 op een schaal van 1 tot 4) en dat medewerkers een positief verschil ervaren op de onderdelen sturing en feedback.

"Achter te laten waarden" zijn ook deels succesvol achtergelaten (baanzekerheid, regelgericht, taak/procesgeoriënteerd en hiërarchisch) en deels nog aanwezig (bureaucratie, interne politiek, langzaam, kortetermijn oriëntatie). Er zijn echter ook nieuwe "achter te laten waarden", te weten eilandencultuur en gebrek aan een gezamenlijk doel naar voren gekomen. Deze zijn voor een deel te verklaren door de ingezette verandering: de nadruk heeft op verbeteringen binnen afdelingen gelegen en er zijn meer procedures geïntroduceerd. Beide waren noodzakelijk.

3. IT architectuur

De aanbevelingen uit de doorlichting van 2009 waren:

Bepaal voor ieder bedrijfsonderdeel de doelarchitectuur en maak een gedetailleerd veranderplan om daar te komen; richt een proces in voor het jaarlijks creëren van projectportfolio's dat naadloos aansluit bij de doelarchitectuur en het veranderplan; en toets iedere investering vooraf op onder andere business case en doelarchitectuur en verzeker het akkoord van bedrijfsonderdelen.

Op het gebied van IT architectuur is een grote, eerste stap gezet met het creëren van de – met de business afgestemde – CIO-agenda, architectuurprincipes op concernniveau en het uitwerken van bedrijfsonderdeelarchitecturen. De CIO-agenda is een investeringsagenda om de inspanningen van de IV-keten in de komende jaren te richten. De CIO-agenda is afgeleid van het middellange termijnplan (MLTP) van de Belastingdienst.

De mate van uitwerking van bedrijfsonderdeelarchitecturen is wisselend. In enkele gevallen ontbreken doelarchitecturen en transitieplannen. De meeste bedrijfsonderdeelarchitecturen – in lijn met de interne planning van de Belastingdienst – zijn uitgewerkt tot 2012. Deze tijdshorizon is relatief kort. Daarnaast zijn nog niet alle bedrijfsonderdeelarchitecturen afgestemd op de middellange termijnplannen van de bedrijfsonderdelen. Voor de realisatie van de CIO-agenda ontbreekt nog een roadmap op Belastingdienstniveau.

Er is een proces ingericht voor het jaarlijks creëren van de projectportfolio's voor applicatieontwikkeling, waarbij eerst het portfolio per bedrijfsonderdeel en vervolgens voor de gehele Belastingdienst samengesteld wordt. Het doel van de Belastingdienst is om het portfolio (voor 6 kwartalen) vanaf juli 2011 elke twee maanden bij te werken, waardoor het jaarlijkse proces vervalt. Het portfolio van 2011 is nog niet definitief vastgesteld, omdat nog niet alle projecten getoetst zijn op architectuur en niet alle grote lopende projecten op business case getoetst zijn.

Voor nieuwe projecten is een geformaliseerd besluitvormingsproces opgezet waarbij alle projecten met een budget boven € 1 mln worden getoetst op business case, en projecten met architectuurimpact op doelarchitectuur en architectuurprincipes. Door onvoldoende kwaliteit van documentatie en businesscases werkt het proces nog niet optimaal. Ook vindt nog geen evaluatie achteraf plaats van het wel/niet realiseren van de baten van businesscases.

4. Application development & maintenance (ADM)

De aanbevelingen uit de doorlichting van 2009 waren:

Maak informatiemanagement (IM) – en daarmee de bedrijfsonderdelen – verantwoordelijk voor de functionele specificaties van systemen; professionaliseer operationeel management van ADM op basis van feiten, focus op kwaliteit, tijdigheid en kostenbeheersing van ADM; en bepaal de strategie voor uitbesteding en verbeter vaardigheden om succesvolle uitbesteding van applicatieontwikkeling mogelijk te maken.

Informatiemanagement – en daarmee de bedrijfsonderdelen – zijn verantwoordelijk voor de functionele specificaties van applicaties en systemen. Deze nieuwe werkwijze is grotendeels geïmplementeerd, maar nog niet volledig verankerd. Langlopende projecten werken nog niet volledig volgens de nieuwe werkwijze. De samenwerking over afdelingen is nog niet voldoende, met name voor bedrijfsonderdeeloverstijgende systemen. Ook geeft B/CAO aan dat verdere verbetering van de kwaliteit en tijdigheid van door IM geleverde ontwerpen noodzakelijk is voor verdere optimalisatie van het ADM-proces.

Het inzicht in de prestaties – een noodzakelijk onderdeel van de professionalisering van operationeel management – is sterk verbeterd. Prestatie-indicatoren (KPI's) voor kwaliteit, tijdigheid en kostenbeheersing zijn als onderdeel van het lean-programma binnen het Centrum voor Applicatieontwikkeling (B/CAO) ingericht voor 60% van de afdelingen. Dit geldt ook voor een bijbehorend rapportageproces en een ritme van bijeenkomsten om de status van de KPIs te bespreken en daarop bij te sturen. Verdere uitrol is gepland in de loop van 2011. Sturing op de genoemde KPI's is nu nog deels afhankelijk van een tijdelijke projectorganisatie. Verankering in de lijn wordt als onderdeel van het lean-programma opgepakt. Daarnaast is B/CAO gestart met het meten en verhogen van de productiviteit

middels functiepuntanalyses voor nieuwe projecten die langer duren dan tweehonderd dagen. Het is nog te vroeg om het effect hiervan te beoordelen.

In lijn met de aanbeveling uit 2009 heeft de Belastingdienst een sourcingstrategie vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat de aandacht uitgaat naar 'het huis op orde brengen'. Om die reden is niet gekozen voor grootschalige uitbesteding. Dit besluit is passend, gezien de situatie in de IV-keten. In lijn daarmee zijn regievaardigheden beperkt opgebouwd. Wel hebben trainingen plaatsgevonden van Demand Managers.

5. IT Infrastructuur

De aanbevelingen uit de doorlichting van 2009 waren:

Valideer en implementeer versneld de in Spoor 2 gekozen disaster-recovery-oplossingen; bepaal voor rekencentra de doelarchitectuur voor de komende 5-10 jaar en stel een gedetailleerd migratiepad op; verbeter SNO's/SLA's (Service Niveau Overeenkomsten of Service Level Agreements) en bijbehorende rapportages en managementprocessen.

Er zijn maatregelen genomen om de in Spoor 2 genoemde knelpunten die direct herstel van kritische systemen na een calamiteit (disaster recovery) in de weg staan, te verhelpen. Deze maatregelen zijn bij een externe audit als voldoende beoordeeld. Een aantal knelpunten, die met tijdelijke maatregelen zijn afgedekt, wordt bij de oplevering van het gerenoveerde rekencentrum (gepland in het eerste kwartaal van 2014) definitief verholpen.

Back-ups van gegevens zijn beschikbaar. De hersteltijd van een deel van de applicaties is echter nog onbekend en niet getest. Dit betekent dat het voor een deel van de applicaties niet duidelijk is hoe lang het herstel duurt bij een grote calamiteit. Noodzakelijke aanpassingen van applicaties voor het garanderen van afgesproken beschikbaarheid van bedrijfsprocessen en van recovery procedures op applicatie/bedrijfsproces niveau, worden nog niet opgepakt.

Een doelarchitectuur voor rekencentra en ondersteunende platforms is beschikbaar. Daarnaast zijn tijdslijnen voor migratie naar de doelarchitectuur op hoofdlijnen beschikbaar, echter een detailplanning ontbreekt. Ook is de rekencentrum-architectuur nog niet afgestemd met de concernarchitectuur, bedrijfsonderdeel-architecturen en het projectportfolio.

Er zijn verbeteringen doorgevoerd in SLA's die door de meeste IM-afdelingen ondertekend zijn. Daarnaast is een rapportageproces ingericht dat op medewerkerniveau gebruikt wordt om specifieke incidenten te bespreken. Deze rapportages worden echter nog niet gebruikt om op naleving van de afspraken uit de overeenkomsten te sturen.

De afgelopen twee jaar is een daling van het aantal incidenten met 15% gerealiseerd. Uit analyses blijkt een groter aantal prioriteit 1 incidenten op het moment dat grote releases 'live' gaan. Een belangrijke oorzaak hiervan is het nog niet volledig testen. Dit wordt met prioriteit opgepakt als onderdeel van het programma Verbeteren Test Aanpak (VTA). De planning van de Belastingdienst is om VTA op 1 januari 2012 ingevoerd te hebben.

AANBEVELINGEN NA EVALUATIE 2011

Gegeven het startpunt van de IV-keten in 2009 is het onmogelijk alle verbeteringen binnen twee jaar te realiseren; we zien dus nog belangrijke aandachtspunten voor de komende periode. Op deze aandachtspunten heeft de Belastingdienst al verschillende activiteiten ingezet; deze moeten met kracht worden doorgezet en in een aantal gevallen worden versneld en verdiept.

Ten opzicht van onze aanbevelingen zien we vier belangrijke aandachtspunten:

- Om **continuïteit** verder te verstevigen moeten uitwijkscenario's getest worden, en wellicht applicaties, bedrijfsprocessen en procedures aangepast worden.
- Een verdere **professionalisering** van de IV-keten is noodzakelijk.
- **Portfoliomanagement en (concern)architectuur** moeten verder versterkt worden.
- Ten slotte moet de **productiviteit** verhoogd worden om de eigen efficiëntie doelstellingen te realiseren.

Op het gebied van **continuïteit** is het van belang om de hersteltijd van applicaties te testen. Daarnaast moet bepaald worden welke aanpassingen aan applicaties, bedrijfsprocessen en procedures noodzakelijk zijn om tijdige disaster recovery mogelijk te maken. Dit moeten IM-afdelingen initiëren en verder samen met B/CAO en B/CIE oppakken.

Een verdere **professionalisering** van de IV-keten is noodzakelijk. Dit betekent onder andere het verder invoeren van de afgesproken werkwijzen en het afronden van de implementatie van VTA. Samenwerking tussen onderdelen van de IV-keten moet verbeterd worden, vooral voor bedrijfsonderdeeloverstijgende applicaties. De ingezette professionalisering van medewerkers en managers moet doorgezet worden door het verder uitrollen van het lean-programma en door selectief en doelgericht te investeren in opleidingen. Met betrekking tot houding en gedrag is het van belang om de grondoorzaken van de aanwezige 'blokkerende' waarden (bureaucratie, interne politiek en eilandencultuur) te achterhalen en, indien nodig, daarop bij te sturen.

Voor het verbeteren van **portfoliomanagement** is het van belang om – zoals gepland – te starten met het twee-maandelijks bijwerken van het portfolio en

wegwerken van de achterstand met betrekking tot het toetsen van het portfolio op business cases. Daarnaast dient de kwaliteit van business cases verhoogd te worden en is het van belang om te starten met het achteraf monitoren van de realisatie van de in de business cases beoogde baten.

Met betrekking tot **(concern) architectuur** dienen bedrijfsonderdelen de architecturen waar nodig te finaliseren en af te stemmen op de middellange termijnplannen van bedrijfsonderdelen en de planningshorizon uit te breiden tot tenminste 2015. Voor realisatie van de CIO-agenda moet nog een roadmap gemaakt worden. Deze roadmap moet vervolgens gebruikt worden voor het geven van sturing aan het portfoliomanagementproces en het verfijnen van de bedrijfsonderdeelarchitecturen.

Om de **productiviteit** te verhogen, moet de Belastingdienst starten met het meten van productiviteit door de hele keten en een integraal overzicht creëren van de kosten binnen de IV-keten, zowel op hoofdlijnen als op detailniveau. Een belangrijke volgende stap voor productiviteitsverhoging is rationalisatie van applicaties en systemen. Daarnaast is binnen de Infrastructuur het belangrijk om de dienstverlening verder te standaardiseren. Ten slotte moet de Belastingdienst invulling geven aan mobiliteit van personeel om de kosten verder te reduceren.

* * *

Het prestatieniveau van de IV-keten schoot tekort in 2009. Sindsdien is op de aanbevelingen uit de doorlichting voortvarend actie ondernomen. Voor het merendeel van de aanbevelingen is de gemaakte voortgang zeer goed en zijn substantiële resultaten geboekt. Als gevolg daarvan staat de IV-keten er nu veel beter voor. Gegeven het startpunt is het onmogelijk alle verbeteringen binnen twee jaar te realiseren; we zien dus nog belangrijke aandachtspunten voor de komende periode. Op deze aandachtspunten heeft de Belastingdienst al verschillende activiteiten ingezet; deze moeten met kracht worden doorgezet en in een aantal gevallen worden versneld en verdiept.

We wensen de Belastingdienst veel succes bij de voortzetting van de ingezette transformatie.

Bijlage De dwangsomregeling van de Awb en toeslagen

1. Inleiding

In de brief is kort aangegeven wat de werking van de dwangsomregeling van de Awb inhoudt en wat de aanbevelingen zijn. In deze bijlage wordt een nadere analyse gegeven van de gevolgen van de dwangsomregeling van de Awb op toeslagbeschikkingen.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de gevolgen van de dwangsomregeling van de Awb voor het kalenderjaar 2012. In dit jaar gaat de dwangsomregeling van de Awb gelden voor eerste aanvragen, wijzigingen en bezwaarschriften ten aanzien van beschikkingen die zien op toeslagjaar 2012. De eerste aanvragen, wijzigingen, bezwaarschriften die in 2012 worden ingediend, maar zien op oudere toeslagjaren vallen niet onder de werking van de dwangsomregeling van de Awb. Ook het definitief toekennen van de toeslagjaren 2011 en eerder vallen niet onder de werking van de wet.[1]

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens een analyse gegeven van de gevolgen van de dwangsomregeling van de Awb op het proces van definitief toekennen van toeslagjaar 2012 in het kalenderjaar 2013. Ook wordt ingegaan welke procesversnellingen de Belastingdienst in 2013 gaat bewerkstelligen.

Ten aanzien van de analyse geldt het volgende. In deze analyse wordt telkens een maximaal dwangsomrisico aangegeven. De werkelijke hoogte van het dwangsomrisico is afhankelijk van het gedrag van de burger. Hierover zijn voor een massaal proces zoals toeslagen, geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Het echte risico kan daardoor lager liggen. Bedacht moet echter worden dat het proces om de Belastingdienst in gebreke te stellen bijzonder laagdrempelig is. Hierdoor is het de inschatting dat het dwangsomrisico niet veel lager zal liggen dan het in deze analyse genoemde maximum.

Tenslotte verwacht de Belastingdienst overigens niet dat uiteindelijk alle toeslagbeschikkingen tijdig zullen worden afgehandeld. Er kan bijvoorbeeld altijd een productieverstoring optreden. Het streven van de Belastingdienst is het proces zo goed te laten verlopen dat het betalen van dwangsommen in het kader van toeslagen beperkt blijft tot ongeveer 0,1 miljoen euro per jaar.

[1] Dit geldt ten aanzien van de bezwaarfase. In de beroepsfase is de Dwangsomregeling van de Awb thans al van toepassing op toeslagen.

2. Gevolgen dwangsomregeling van de Awb in 2012

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen van de inwerkingtreding van de dwangsomregeling van de Awb op toeslagbeschikkingen in 2012 (op eerste aanvragen, wijzigingen, bezwaren en het massaal automatisch continueren). Ook de samenloop met de implementatie van het NTS eind 2011 wordt hierin meegenomen.

Hierna wordt eerst ingegaan op de samenloop tussen de dwangsomregeling van de Awb en het NTS. Daarna wordt kort ingegaan als er een samenloop zou gaan ontstaan tussen de dwangsomregeling van de Awb en de huidige toeslagsystemen. In paragraaf 2.4 worden de financiële risico's gekwantificeerd. Tenslotte worden de conclusies beschreven.

2.2 Dwangsomregeling van de Awb en het NTS

Het is de verwachting dat het NTS de tekortkomingen van de huidige toeslagsystemen weg neemt (zie hierna paragraaf 2.3). Evenwel treden er andere risico's op. Die risico's zien op het optreden van kinderziektes en het inregelen van en wennen aan de nieuwe werkprocessen als gevolg van het NTS. Daarnaast speelt ook een risico bij het massaal automatisch continueren (MAC) met het NTS.

2.2.1 Risico bij massaal automatisch continueren (MAC)

In de Awir is bepaald dat burgers de MAC-beschikking voorafgaand aan het toeslagjaar moeten ontvangen. De burger moet deze beschikking dus voor 31 december t-1 ontvangen. Zoals opgemerkt streeft de Belastingdienst ernaar om in het najaar van 2011 met het NTS live te gaan. Dit betekent dat dan het massaal automatisch continueren met het NTS voor *het eerst* in de praktijk gebruikt gaat worden. Als er – om wat voor een reden dan ook – een productieverstoring optreedt, dan ontstaat een financieel dwangsomrisico bij het MAC-proces.
Bij het MAC-proces worden namelijk 6,5 miljoen gecombineerde beschikkingen geprint en verzonden. Deze beschikkingen zien op 7,8 miljoen enkelvoudige beschikkingen.[2] Aangezien de dwangsomregeling van de Awb op enkelvoudige beschikkingen ziet, betekent dit dat het maximale financiële risico ongeveer 9,8 miljard euro bedraagt.[3]

Naast het financiële risico speelt nog het uitvoeringsrisico. Als het vorenstaande risico zich voordoet, dan ontstaat er een nieuw massaal proces. Indien burgers begin 2012 namelijk massaal de Belastingdienst/Toeslagen in gebreke zouden gaan stellen, dan moeten deze ingebrekestellingen worden afgehandeld. Aangezien het om miljoenen posten zou kunnen gaan, ontregelt dit de reguliere processen van de Belastingdienst. Met alle risico's van vervolgschade.

2.2.2 Risico nieuwe werkprocessen

De huidige systemen werken batchgewijs. Informatie van derden (toezichtsignalen) kan gedurende het toeslagjaar opgespaard worden. In de praktijk gebeurt dit ook. Het toezicht vindt grosso modo na afloop van het jaar plaats, voorafgaand aan het definitief toekennen. Op deze wijze worden alle toezichtsignalen bij een aanvraag in één keer afgehandeld. Dit proces is efficiënt, maar laat in de tijd en kan resulteren in navorderingen/nabetalingen.[4]

Het NTS ondervangt dit risico. Het werkproces van het NTS is gebeurtenis gedreven. Signalen van de burger, maar ook van derden (bijvoorbeeld van het GBA en de SVB) worden direct door het systeem verwerkt. In het NTS worden onvolledige en 'twijfelachtige' signalen direct voor handmatige behandeling aangeboden en zijn als zodanig identificeerbaar. Deze posten moeten direct worden opgepakt, anders kan de toeslag niet worden aangepast/uitbetaald. Op deze manier verschuift ook het toezicht meer naar het actuele jaar en vindt de verwerking daarvan verspreid in het actuele jaar plaats.

---

[2] Bij het definitief toekennen ligt het aantal definitief toe te kennen beschikkingen hoger. Dit komt doordat er in de loop van het jaar nieuwe aanvragen binnen komen. Ook worden er toeslagen stop gezet. Door deze aanvragen groeit de populatie definitief toe te kennen beschikkingen tot ruim 8,6 miljoen beschikkingen.

[3] Dit is 7,8 miljoen beschikkingen maal 1.260 euro.

[4] Dit veroorzaakt een deel van de terugvorderingen en nabetalingen. Andere oorzaken daarvan kunnen zijn de onjuiste inschattingen van burgers zelf of het gebruik van verschillende inkomens bij de verschillende toeslagen.

De switch in het werkproces heeft gevolgen voor 2011. De oude voorraad toezicht en bezwaren over de toeslagjaren t/m 2010 moet worden weggewerkt, terwijl het nieuwe toezichtswerk en bezwaren over toeslagjaar 2011 al binnen gaan komen. Dit worden er meer dan nu, aangezien het toezicht dus lopende het voorschotjaar per signaal wordt uitgevoerd in plaats van alle signalen in één keer bij definitief toekennen). Voor deze posten gaat – zoals het er nu uitziet – de dwangsomregeling van de Awb gelden. De toeslagenketen wordt in 2011 dus dubbel belast.

Prognose toezicht/bezwaren 2011/2012

	Aantal posten gedurende 2011	Aantal posten gedurende 2012
Toezicht		
Oude toeslagjaren (t/m 2010)	1.870.000	-
Toeslagjaar 2011	1.200.000	-
Oude toeslagjaren (t/m 2011)	-	1.045.000
Toeslagjaar 2012	-	1.027.000
Bezwaren		
Bezwaren oude jaren	90.000	-
Bezwaren toeslagjaar 2011	31.000	36.000
Bezwaren toeslagjaar 2012	14.000	85.000
Totaal	3.205.000	2.193.000

Het inhaaleffect van het NTS wordt zichtbaar in bovenstaande tabel. In totaal moeten ongeveer 1 miljoen posten extra verwerkt worden. Er is in bovenstaande tabel van uitgegaan dat de voorraden die er begin 2011 zijn, eind 2011 weggewerkt zullen zijn. Dit zal ten aanzien van toeslagjaar 2011 posten het geval moeten zijn, om zo min mogelijk verschillen tussen de huidige systemen en het NTS te hebben. Immers, hoe minder verschillen er zijn, hoe geruislozer de overgang van de huidige systemen naar het NTS verloopt. Op het moment dat het wegwerken van de 1,2 miljoen posten over toeslagjaar 2011 niet geheel lukt, ontstaan er meer verschillen in de MAC-beschikking. Het is de verwachting dat hierdoor meer bezwaarschriften binnen zullen komen, die allemaal onder de werking van de dwangsomregeling van de Awb vallen.

Daarnaast geldt dat de Belastingdienst een extra inspanning zal leveren om de bezwaren die op oude jaren zien ultimo 2011 afgehandeld te hebben. Verder geldt dat het de verwachting is dat de hoofdmoot van de bezwaren die zien op de toeslagjaren 2011 en 2012 in de eerste drie maanden van 2012 binnen zullen komen. Dit is dus nagenoeg het normale aantal bezwaarschriften dat over een heel jaar binnenkomt.

Ten aanzien van de afhandelingstermijnen van bezwaarschriften geldt het volgende. Nu moet de Belastingdienst/Toeslagen bezwaarschriften binnen 6 weken nadat de bezwaartermijn is verstreken afhandelen. Omdat dit met deze aantallen nauwelijks gehaald zal gaan worden, wordt deze termijn met 6 weken verlengd. Dit is Awb-conform. Is die termijn ook onvoldoende, dan kan de termijn volgens de Awb verlengd worden, nadat de burger hiertoe nadrukkelijk toestemming voor heeft gegeven. Als de dwangsomregeling van de Awb van toepassing is, is het de verwachting dat de burger hier niet zo snel toestemming voor geeft, in de hoop een dwangsom te kunnen verbeuren. Dit zal met name gebeuren bij lage vorderingen. Dit vormt ongeveer 70% van de vorderingen. Het financiële risico is derhalve maximaal ongeveer 125 miljoen euro. Er zou voor gekozen kunnen worden om dwangsomplichtige bezwaren tegen lage vorderingen massaal te honoreren. Dat kan niet de bedoeling zijn van de dwangsomregeling van de Awb en zal de Belastingdienst/Toeslagen daarom niet gaan doen. Daarmee is wel sprake van een dwangsomrisico.

Tenslotte is er bij de inschattingen omtrent de af te handelen aantallen uitval-, toezichts- en bezwaarposten vanuit gegaan dat het NTS meteen vlekkeloos functioneert. Hoe zeer er ook getest wordt en schaduw gedraaid, de ervaring leert dat het waarschijnlijker is dat er dingen met betrekking tot het eerste jaar van de dwangsomregeling van de Awb (toeslagjaar 2012), eind 2011 en in 2012, niet goed zullen gaan. De gevolgen zijn moeilijk in te schatten.

2.3 Dwangsomregeling van de Awb en de huidige toeslagsystemen

In het geval dat het NTS onverhoopt niet in 2011 live gaat, zal teruggevallen moeten worden op de huidige toeslagsystemen. Op basis van productie-informatie over het toeslagjaar 2010 is een inschatting gemaakt wat de financiële risico's zouden zijn als de dwangsomregeling van de Awb van toepassing wordt én er wordt nog gewerkt met de huidige toeslagsystemen. In het eerste jaar dat de dwangsomregeling van de Awb van toepassing zal zijn, is alleen de voorschotfase dwangsomplichtig. In totaal gaat het om een financieel risico van ongeveer 80 miljoen euro. Dit bedrag is onderverdeeld naar:

Bedragen x miljoen euro

	Huur-toeslag	Zorg-toeslag	KGB	KOT	Totaal
Eerste aanvragen	4,8	1,1	1,0	11,4	18,3
Wijzigingen	4,3	1,2	2,4	34,5	42,4
Bezwaren voorschotfase	2,4	1,8	2,0	14,1	20,3
Totaal	11,5	4,1	5,4	60,0	81,0

Bij bezwaren lijkt het er op dat dit risico te verzachten is. Immers de burger moet de Belastingdienst eerst in gebreke stellen. De Belastingdienst heeft vervolgens twee weken de tijd om het bezwaar dan af te handelen. Anders dan bij eerste aanvragen en wijzigingen, kan de Belastingdienst de bezwaren uit het proces halen en met voorrang afhandelen. Dit zal wel extra capaciteit vergen én door de tijdsdruk kan de kwaliteit van de beslissingen niet meer geborgd worden.

Als er maatregelen ten aanzien van de bezwaren in de voorschotfase worden genomen resteert een financieel risico van ongeveer 60 miljoen euro bij de afhandeling van eerste aanvragen en wijzigingen.[5] Deze kunnen niet zomaar uit het systeem worden losgetrokken om ze vervolgens handmatig af te handelen. De huidige systemen (en werkwijze) zitten de Belastingdienst hier in de weg.

2.4 Financieel risico in 2012

Het dwangsomrisico laat zich vanaf 2012 jaarlijks als volgt kwantificeren:

	Huidige systemen	NTS	Kans
Massaal automatisch continueren	-	9,8 miljard euro*	L
Eerste aanvragen	18 miljoen euro	-	H
Wijzigingen	42 miljoen euro	-	H
Bezwaren	20 miljoen euro	125 miljoen euro*	H
Totaal	80 miljoen euro	0,1 miljoen euro**	

* = eenmalig risico, vanwege de introductie van het NTS

** = Zie ook hoofdstuk 1. De Belastingdienst streeft er in het kader van toeslagen naar om de te betalen dwangsommen te beperken tot 0,1 miljoen euro per jaar. Dit is exclusief de eenmalig risico's.

2.5 Conclusie

Naar aanleiding van het voorgaande worden ten aanzien van 2012 de volgende risico's onderkend:

1. Het massaal automatisch continueren (MAC) wordt voor het eerst met het NTS uitgevoerd. Als er een verstoring zou ontstaan, dan kan dat grote gevolgen hebben, aangezien de beschikkingen voor toeslagjaar 2012 uiterlijk 31 december 2011 verzonden moeten zijn;
2. In 2011 ontstaat een samenloop tussen de huidige werkwijze (achteraf toezicht) en de nieuwe werkwijze (toezicht in het actuele jaar). Hierdoor ontstaat een piek waardoor ongeveer 1 miljoen posten extra moeten worden afgehandeld. Als dit niet tijdig lukt, dan werken de verschillen tussen de huidige systemen en het NTS door naar de beschikkingen

[5] Eerder werd uitgegaan van een bedrag van 80 miljoen euro aan financieel risico bij de te late behandeling van eerste aanvragen en wijzigingen. Het verschil zit in het feit dat dat bedrag gebaseerd was op productiegegevens over 2009. De 60 miljoen euro is gebaseerd op productie gegevens over 2010. Een voorzichtige conclusie is dat het proces ten opzichte van 2009 (verder) verbeterd is.

over 2012. Dit zal vervolgens meer bezwaarschriften opleveren, waarvoor de dwangsomregeling van de Awb geldt. En dus een dwangsomrisico;

3. In de eerste drie maanden van 2012 zullen als gevolg van het NTS veel bezwaarschriften binnenkomen. Het is de verwachting dat het aantal bezwaarschriften in die periode gelijk is aan wat normaliter in ruim een half jaar binnenkomt. Gezien het aantal bezwaarschriften is niet te verwachten dat deze allemaal binnen de geldende Awb-termijnen afgehandeld kunnen worden. Een verdere verlenging is mogelijk als de burger daar uitdrukkelijk mee instemt. Doet de burger dat niet, en vanaf 2012 heeft hij een belang om dat niet te doen, dan moet de Belastingdienst overgaan tot het afhandelen van het bezwaar op straffe van een dwangsom;
4. Doordat beschikkingen over toeslagjaar 2012 onder de werking van de dwangsomregeling van de Awb vallen, zal er een voorkeur zijn deze posten met voorrang af te handelen. Het risico is dat oude jaren niet afgehandeld worden. Aangezien dat niet de bedoeling is van de dwangsomregeling van de Awb, ontstaat een dwangsomrisico, omdat de Belastingdienst/Toeslagen toch alle jaren zal moeten afhandelen;
5. Bij de inschattingen over de af te handelen aantallen uitval-, toezichts- en bezwaarposten is er vanuit gegaan dat het NTS direct vlekkeloos functioneert. Hoe zeer er ook getest wordt en schaduw gedraaid, de ervaring leert dat het waarschijnlijker is dat er dingen met betrekking tot het eerste jaar van de dwangsomregeling van de Awb (toeslagjaar 2012), eind 2011 en in 2012, niet goed zullen gaan. De gevolgen zijn moeilijk in te schatten;
6. Zonder het NTS, maar met de dwangsomregeling van de Awb bedraagt het financiële risico 60 miljoen euro per jaar. Hierbij wordt verondersteld dat alle bezwaarschriften tegen voorschotbeschikkingen binnen de (verdaagde) wettelijke termijn kunnen worden afgedaan. Lukt dat niet dan kost dat ongeveer 20 miljoen euro extra aan dwangsommen.

3. Gevolgen dwangsomregeling van de Awb in 2013

3.1 Inleiding

Voor het jaar 2013 speelt het definitief toekennen een grote rol. Omdat de dwangsomregeling van de Awb van toepassing is vanaf de beschikkingen over toeslagjaar 2012 is dit het eerste jaar dat toeslagen met deze problematiek wordt geconfronteerd. Hier wordt aangenomen dat het proces van eerste aanvragen, wijzigingen en bezwaren in 2012 op orde is, zodat er geen doorwerking plaatsvindt naar 2013.

3.2 Huidige doorlooptijd definitief toekennen

Volgens de wet moeten toeslagen vóór 1 juli t+1 worden toegekend, als de burger zijn aangifte inkomstenbelasting vóór 1 april t+1 heeft ingediend. Burgers die aangifte inkomstenbelasting moet doen, worden beschrevenen genoemd.
De datum van 1 juli geldt niet indien burgers uitstel hebben voor het doen van aangifte, dan wel hun aangifte niet indienen. Voor die burgers geldt een termijn van 13 weken na indiening van de aangifte inkomstenbelasting.
Voor burgers die geen aangifte hoeven te doen, de niet-beschrevenen, moet de toeslag voor 1 december t+1 definitief zijn toegekend. Voor hen wordt het fiscale jaarloon dat via de basisregistratie inkomen (BRI) wordt verkregen, als inkomensgrondslag gebruikt.
Er bestaat ook een mengvorm: huishoudens die uit beschrevenen en niet-beschrevenen bestaan. Voor deze huishoudens geldt de termijn van 1 juli t+1 als de aangifte voor 1 april t+1 is ingediend (zie ook paragraaf 3.3.3.3).

3.2.1 Definitief toekennen 2009: tussen 1 juli 2010 en 1 december 2010

Als basis voor de analyse is toeslagjaar 2009 gekozen, het meest recente jaar waarover definitief is toegekend. Er moeten over toeslagjaar 2009 ruim 8,6 miljoen toeslagen definitief worden toegekend. Het proces van definitief toekennen is na 1 juli 2010 begonnen, voor die posten waarvoor het toezicht is afgerond en er een huishoudinkomen is te bepalen. Dit is dus na de wettelijke termijn van 1 juli. In de periode tussen 1 juli en 1 december 2010 is 70% definitief toegekend, ongeveer 6 miljoen beschikkingen. Voor ongeveer 5 miljoen van deze beschikkingen geldt de wettelijke termijn van 1 juli. Voor de overige 1 miljoen beschikkingen geldt de termijn van 1 december.

3.2.2 Definitief toekennen 2009: na 1 december 2010

Per 1 december 2010 is het beeld over toeslagjaar 2009 als volgt:

	% DT per 1/12 gereed	% Niet ontvangen aangifte IB	% Ontbrekende inkomens	% Onvolledige inkomens	% In toezicht
Huurtoeslag	58%	8%	5%	3%	27%
Zorgtoeslag	77%	7%	7%	2%	7%
Kinderopvang-toeslag	19%	20%	0%	0%	61%
Kindgebonden budget	74%	17%	7%	0%	1%
Gemiddeld	70%	9%	6%	2%	13%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat op 1 december t+1 met de huidige systemen 30% nog niet klaar is. Hiervan wordt 9% veroorzaakt door de burger zelf, omdat zij hun aangifte inkomstenbelasting nog niet hebben ingediend. De overige posten worden hierna toegelicht.

3.2.2.1 Ontbrekende inkomens

In 6% van de posten blijkt dat de Belastingdienst geen inkomensgegevens krijgt. Noch via een werkgever, noch via de aangifte inkomstenbelasting. Het gaat hier bijvoorbeeld om scholieren/studenten die vanaf hun 18e jaar recht hebben op zorgtoeslag, maar geen inkomen genieten.

Voor deze posten is in de basisregistratie inkomens (BRI) daarom geen inkomen aanwezig. Vervolgens is de Belastingdienst/Toeslagen volgens de Awir gehouden alleen inkomens uit de BRI af te nemen. Omdat het gegeven ontbreekt, kunnen deze posten niet definitief worden toegekend. Hierdoor ontstaat een financieel risico van ongeveer 650 miljoen euro per jaar.

3.2.2.2 Onvolledige inkomens

Het gaat hier om inkomens die in de BRI met een aantekening "in onderzoek" zijn geplaatst. Deze posten kunnen versneld worden afgehandeld door dit BRI-inkomen te gebruiken. Mocht later alsnog een ander BRI-inkomen worden bepaald, dan voorziet het proces bij het definitief toekennen erin dat de definitieve toekenning herzien kan worden.

3.2.2.3 Toezicht

Dit zijn posten die nog in het toezichtsproces zitten. Het gaat dan om het toezicht op de huishoudsamenstelling bij de zorg- en huurtoeslag. Maar ook of een toeslaggerechtigde een zorgverzekering heeft.
Bij de kinderopvangtoeslag ziet het op het toezicht op de afgenomen uren kinderopvang. In het kader van deze toeslag worden jaaropgaven bij de ouders opgevraagd. Dit is een bewerkelijk proces, zie ook hierna bij paragraaf 3.3.2.

3.2.2.4 Het dwangsomrisico in bedragen

Gesteld dat de dwangsomregeling van de Awb over toeslagjaar 2009 van toepassing zou zijn geweest, dan zou het financiële risico aan te betalen dwangsommen ruim 7 miljard euro hebben bedragen. Dit risico is als volgt opgebouwd.

Beschikkingen die voor 1 juli t+1 afgerond moeten worden
Verondersteld dat burgers de Belastingdienst/Toeslagen vanaf 1 juli in gebreke zouden hebben gesteld dan begint vanaf 15 juli t+1 de dwangsomperiode te lopen. Er zouden voor 1 juli t+1 6,8 miljoen beschikkingen moeten worden geslagen. Hiervan blijven ongeveer 1 miljoen gevrijwaard van een dwangsom, omdat de burger zijn aangifte inkomstenbelasting nog moet indienen. Blijven dus 5,8 miljoen beschikkingen over.

Van deze 5,8 miljoen beschikkingen is het kindgebonden budget als eerste klaar, voor 1 augustus. Het gaat om ongeveer 0,7 miljoen beschikkingen. Stel dat de helft voor 15 juli klaar is, dan resteert nog een dwangsomrisico van 0,35 miljoen x 20 euro x 15 dagen = 0,1 miljard euro.

Voor de overige beschikkingen, ongeveer 5,1 miljoen, geldt dat die grofweg onderworpen zijn aan 1.200 euro per beschikking (een deel valt nog in de periode waarin de maximale dwangsom nog niet is bereikt). In totaal is het dwangsomrisico dan dus 5,1 miljoen x 1.200 euro = 6,1 miljard euro.

Als alle burgers de Belastingdienst/Toeslagen in gebreke zouden gaan stellen, dan is het financiële risico dus ongeveer 6,2 miljard euro.

Beschikkingen die voor 1 december t+1 afgerond moeten worden
Er resteren nog 1,8 miljoen beschikkingen waarvoor de datum van 1 december t+1 geldt.

Hiervan zijn er ruim 1 miljoen voor 1 december t+1 afgehandeld. Daarvoor geldt dus geen dwangsomrisico. Voor het restant wel. Het gaat om ongeveer 0,7 miljoen beschikkingen. Het dwangsomrisico is derhalve: 0,7 miljoen x 1.260 euro = 0,9 miljard euro.

3.3 Procesversnellingen

Er is onderzocht of door middel van procesversnellingen het toch mogelijk is om voor 1 juli t+1 het definitief toekennen afgerond te hebben. Het gaat dan om procesversnellingen in de gehele keten, van het ontvangen van het fiscaal loon of de aangifte inkomstenbelasting tot en met het verzenden van de beschikking.

Voor het proces van definitief toekennen is een aantal factoren van belang:

1. De beschikbaarheid van de functionaliteit voor het definitief toekennen;

2. Het afronden van het toezicht;
3. De tijdigheid van de inkomens.

3.3.1 Beschikbaarheid van de functionaliteit

In de huidige systemen geschiedt het definitief toekennen van toeslagen met behulp van een aparte systeem, althans voor de zorg- en huurtoeslag. De functionaliteit is niet met het voorschotsysteem geïntegreerd. De functionaliteit moet voor het definitief toekennen elk jaar aangepast worden. De aanpassingen komen rond mei t+1 beschikbaar.
Daarnaast moeten de gegevens vanuit de voorschotsystemen overgezet worden, naar de functionaliteit voor het definitief toekennen. Naast de tijd die dit kost, levert het technische uitval op die per definitie kan leiden tot vertragingen en in gebreke stellingen.
Met het NTS is dit anders. De functionaliteit voor het definitief toekennen zal voor alle toeslagen geïntegreerd zijn in het systeem. Deze functionaliteit zal dus tijdig in het systeem aanwezig zijn, ruim voor 1 mei t+1. Het NTS betekent in dit opzicht dus een procesversnelling. Ook hoeven de voorschotgegevens niet ingeladen te worden: voor het definitief toekennen wordt dezelfde database gebruikt als voor de voorschotbeschikkingen.
Het risico hierbij is wel dat als het NTS met toeslagjaar 2012 live gaat, de functionaliteit voor het definitief toekennen pas in 2013 voor de eerste keer gebruikt gaat worden.

3.3.2 Het toezicht

Als gevolg van het NTS wordt ook het toezicht versneld (zie ook hoofdstuk 2 ten aanzien van 2012). Het toezicht zal meer in de actualiteit uitgevoerd gaan worden. Hiervoor worden signalen van het GBA en de SVB gedurende het actuele jaar gebruikt. Voor de huurtoeslag en het kindgebonden budget zal dit beteken dat er naar verwachting na afloop van het toeslagjaar weinig toezichtsposten zullen resteren.

Ook voor de zorgtoeslag wordt eraan gewerkt om het toezicht te versnellen. Zo wordt op dit moment met het CVZ overlegd om het zogenoemde verzekerdenbestand eerder ter beschikking te krijgen. Op basis van dit bestand wordt het toezicht uitgevoerd of een burger wel verzekerd is. Het bestand moet tijdig en volledig beschikbaar zijn.
Met de geschetste versnelling is het de verwachting dat ten aanzien van de zorg-, huurtoeslag en het kindgebonden budget de toezichtsposten nagenoeg geheel voor de start van het proces definitief toekennen afgehandeld zouden moeten kunnen zijn. Hierbij wordt de aanname gemaakt dat het proces van eerste aanvragen, wijzigingen en bezwaren in 2012 op orde is, zodat er geen doorwerking plaatsvindt naar 2013.

Dit geldt echter niet voor het toezicht op de kinderopvangtoeslag. Dit blijkt ook al uit de tabel in paragraaf 3.2.2.: per 1 december 2010 moet nog ongeveer 60% van het toezicht over toeslagjaar 2009 worden afgerond.
Omdat het bij de kinderopvangtoeslag om grote bedragen kan gaan en het (dus) fraudegevoelig is, is het toezicht op deze toeslag in de loop van de jaren uitgegroeid tot een bijna 100%-controle.

Er is ingezet om van kinderopvangcentra de jaaropgaven van ouders te krijgen. Ongeveer 250 van de 2.300 kinderopvangcentra (dit zijn zowel kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus) doen hier aan mee. Omdat het hier om 250 grote kinderopvangcentra gaat, krijgt de Belastingdienst van ongeveer 500.000 kinderen de gegevens. Deze gegevensleveringen zijn overigens alles behalve efficiënt: de kinderopvangcentra leveren een afslag van hun administratie.
Hoewel dit veel lijkt, moet er een klantbeeld per kind worden opgebouwd op basis van deze gegevens. Dit is een handmatig proces. In ongeveer 40% van de aanvragen kan er een volledig jaarbeeld worden opgebouwd.
Voor de overige 60% geldt dat er geen betrouwbare jaarbeelden zijn op te bouwen: de verschillen tussen het jaarbeeld op basis van contra-informatie en de in de voorschotfase ontvangen opgave van de burger zijn te groot. Dit kan ontstaan door onvolledige/onbetrouwbare contra-informatie, omdat veel kinderen gebruik maken van meerder opvangsoorten en/of veranderen van kinderopvangcentra.
Om de klantbeelden toch te kunnen maken wordt daarom jaarlijks aan ruim 300.000 ouders een opgaaf van de jaarrekening van de kinderopvangcentra gevraagd. Omdat de burger in de gelegenheid moet worden gesteld de gegevens aan te leveren, worden na de initiële vraag van de

Belastingdienst rappels gezonden, elk met een redelijke reactietermijn. Als een ouder uiteindelijk niet reageert, dan wordt de toeslag op nul gesteld en wordt de kinderopvangtoeslag teruggevorderd.
Het gehele proces is arbeidsintensief (voornamelijk handmatig werk) en tijdrovend.

Er is gekeken of er procesversnellingen te behalen zijn. Die zijn te behalen. Zo kan meer ingezet worden om van meer kinderopvangcentra de gegevens te krijgen en ook gelijk de goede opvanggegevens. In 2011 komt er een webportal waarmee de aanleverende partijen hun gegevens moeten aanleveren. Ook zal door de Belastingdienst meer inspanning worden geleverd om van meer kinderopvangcentra – en eerder – de gegevens te krijgen. Dit proces is en blijft weerbarstig, ondanks het feit dat de Belastingdienst hier al enige jaren mee bezig is en de wettelijke mogelijkheden heeft. Op dit moment werkt slechts ongeveer 10% van de sector er aan mee.
Verder kan de reactietermijn van de ouders verkort worden en kan meer capaciteit (meer mensen) aangeschakeld worden.
Een en ander brengt wel extra uitvoeringskosten met zich mee.
Als alles op alles gezet zou worden – en dus meer (contra)informatie van kinderopvangcentra en/of burgers eerder verkregen wordt – dan is het nog steeds niet mogelijk om de kinderopvangtoeslag voor meer dan de helft af te ronden voor 1 juli t+1.

Om deze reden wordt voorgesteld om in die gevallen waarbij de Belastingdienst/Toeslagen voor het definitief toekennen afhankelijk is van (contra)informatie van de burger zelf of van derden, in de Awir te bepalen om de wettelijke termijn voor definitief toekennen niet hard te laten gelden. Het kan dan gaan om informatie van de burger, een kinderopvangcentrum of het CVZ.
Nu is onduidelijk of de dwangsomregeling van de Awb van toepassing is als er ten aanzien van het definitief toekennen nog contact is met een derde of de burger na 1 juli t+1. Er is daardoor een risico dat late aanleveringen van derden of van de burger zelf er voor kunnen zorgen dat er dwangsommen moeten worden betaald. Dit kan ongewenst gedrag van kwaadwillende burgers tot gevolg hebben (zo laat mogelijk reageren, zodat ze een dwangsom kunnen incasseren).
Om dit risico weg te nemen zou de wettelijke termijn in deze gevallen moeten worden verruimd. Naast een verruiming, moet ook de tijd die de burger en/of de derde nodig heeft om de gegevens aan te leveren de termijn verder verlengen.

3.3.3 De inkomens

Als de functionaliteit tijdig gereed is en het toezicht voor zover als mogelijk is afgerond, dan is de derde factor die een grote rol speelt het inkomen. Zoals hiervoor bij paragraaf 3.2 is aangegeven zijn er in de inkomens twee categorieën: de beschrevenen en de niet beschrevenen.
Voor beschrevenen geldt dat aan hen een aangifte inkomstenbelasting is uitgereikt. Zij moeten die voor 1 april t+1 indienen, tenzij ze uitstel hebben.
Niet-beschrevenen zijn die burgers die geen aangifteplicht hebben. De inkomensgegevens worden uit de BRI verkregen.
Voor beide categorieën geldt dat de inkomensgegevens door de inspecteur worden bepaald om vervolgens via de basisregistratie inkomens (BRI) aan het toeslagenproces te worden aangeleverd. Belastingdienst/Toeslagen moet volgens de wet bij het definitief toekennen het BRI-inkomen gebruiken. Net als het door de inspecteur vastgestelde niet in Nederland belastbare inkomen. .

Bij het verwerken en verkrijgen van de inkomens is er in de keten een aantal aandachtspunten. Deze worden hierna toegelicht.

3.3.3.1 Beschikbaarheid inkomens voor het definitief toekennen

Voor beschreven komt eind april t+1 het inkomen op basis van de aangifte beschikbaar. Dit inkomen verkrijgt de Belastingdienst als de burger zijn aangifte inkomstenbelasting indient. Dat inkomen kan per 1 mei t+1 beschikbaar worden gesteld aan het proces van definitief toekennen uit de BRI. Het vooringevulde inkomen, dit is het inkomen dat gebruikt wordt voor de vooringevulde aangifte, kent een lagere betrouwbaarheid, omdat er nog een aantal controles moet worden uitgevoerd. Dit betekent dat als dit gegeven gebruikt gaat worden voor het definitief toekennen, de definitieve toekenning later vaker herzien zal moeten gaan worden.

Met ingang van 2012 wordt het proces van het vaststellen van de aanslag overigens ingrijpend veranderd. Nu volgt er na de aangifte inkomstenbelasting eerst nog een voorlopige aanslag inkomstenbelasting. Na enige tijd komt er een definitieve aanslag inkomstenbelasting. Omdat ongeveer 90% van de voorlopige aanslagen overeenkomen met de definitieve aanslag, wordt het proces vanaf 2012 versneld. Er volgt na de aangifte inkomstenbelasting direct een definitieve aanslag inkomstenbelasting. Voor aangiften die voor 1 april t+1 zijn ingediend geldt dat de definitieve aanslag voor 1 juli t+1 wordt opgelegd. De 1 juli datum is overigens geen wettelijke termijn.
Het inkomen waarop de definitieve aanslag inkomstenbelasting is gebaseerd komt naar verwachting 15 mei t+1 beschikbaar voor het proces van definitief toekennen. Dit is dus twee weken later dan het inkomen op basis van de aangifte.

Ten aanzien van niet-beschrevenen geldt dat op 1 april t+1 voor 98,4% het BRI-inkomen bekend is. In de periode tussen 1 april en 1 juni wordt nog 1,5% nageleverd. Dit loopt in de loop van het jaar verder af.[6]

3.3.3.2 Administratie van beschrevenen
Gezien de huidige termijnen waarvoor een toeslag definitief moet zijn toegekend, is het van belang om begin t+1 een onderscheid te kunnen maken tussen burgers die een aangifte inkomstenbelasting moeten doen, en burgers die daartoe niet verplicht zijn. Dit betekent dat de administratie waarin dit is opgenomen, aan strengere eisen onderworpen wordt.

3.3.3.3 Samenloop beschrevenen en niet-beschrevenen
Omdat toeslagen gebaseerd worden op het gezinsinkomen komen er gemengde huishoudens voor: in het huishouden is een beschrevene en een niet-beschrevene. Zodra er een beschrevene in het huishouden aanwezig is, moet de toeslag voor 1 juli t+1 definitief zijn toegekend. Ongeacht of het inkomen van de niet-beschrevene aanwezig is.
In 0,7% (bijna 0,2 miljoen inkomens) van de gevallen worden de inkomens van niet-beschrevenen na 1 mei t+1 aangeleverd. Als hierop gewacht zou moeten worden dan ontstaat een dwangsomrisico. Om dit te voorkomen zullen alle gemengde huishoudens waarvan het inkomen volgens de aangifte inkomstenbelasting binnen is, definitief worden gaan toegekend.
In die gevallen dat het inkomen van een niet-beschrevenen alsnog binnenkomt moet de toeslag herzien worden.[7] Dit is wettelijk mogelijk. Het is alleen voor de burger moeilijker te begrijpen waarom hij snel achter elkaar twee beschikkingen krijgt, waarvoor geldt dat hij bij de tweede beschikking in bijna alle gevallen een bedrag terug moet betalen.

3.3.3.4 Ontbrekende inkomens
In paragraaf 3.2.2.1. is ingegaan op de ontbrekende inkomens. Van 6% van de definitief toe te kennen toeslagen over 2009 is geen inkomen in de BRI voorhanden.
De Belastingdienst/Toeslagen mag het inkomen niet zelf op nihil stellen. Het vaststellen van het inkomen is immers voorbehouden aan de inspecteur. Er is sprake van een wettelijk hiaat. Wanneer dit hiaat niet wordt opgelost dan ontstaat een dwangsomrisico van ongeveer 650 miljoen euro.

Dit probleem zal echter worden opgelost zodra de Belastingdienst/Toeslagen een toeslag ook definitief toe kan kennen als de BRI geen inkomensgegeven kan leveren. Voor dat doel zal de Awir worden aangepast. Mocht alsnog een fiscaal inkomen bekend worden bij de BRI, dan wordt dit gemeld aan de Belastingdienst/Toeslagen en wordt de definitieve toekenning herzien.

3.3.3.5 Technische onvolkomenheden
Naast vorenstaande punten speelt nog dat in een aantal gevallen er technische uitval ontstaat, waardoor er sprake is van vertraging.
Indien er sprake is van vertraging, geldt dat het inkomen dat voorhanden is, gebruikt zal gaan worden. Als later de technische blokkade is verholpen, dan kan de definitieve toekenning herzien worden. Ten aanzien van de burger geldt dan hetzelfde als opgemerkt bij 3.3.3.3.

---

6 Dit betekent dat na 1 juni nog eens 81.000 inkomens binnen komen.
7 Met uitzondering van die inkomens die er niet zijn. Zie paragraaf 3.3.3.4.

3.4 Procesversnellingen in relatie tot 1 juli t+1

Er is gekeken of het mogelijk is de drie factoren waar definitief toekennen van afhankelijk is dusdanig te versnellen dat 1 juli t+1 haalbaar is.

3.4.1 Huidige systemen

De functionaliteit voor het definitief toekennen komt nu 1 mei t+1 gereed. Omdat de voorschotgegevens in een andere database zitten, moeten deze gegevens overgeladen worden in de applicatie voor het definitief toekennen. Hier gaat ongeveer een maand overheen.
Vervolgens moeten de inkomensgegevens daaraan toegevoegd worden. Het zal in dit geval dan om de BRI-inkomens gaan die op 1 mei beschikbaar zijn. De inkomens van niet-beschrevenen zijn op 1 mei al voor 99,3% bekend.
Daarna vindt de berekening plaats. Dit proces is 1 juli t+1 klaar. Daarna kan begonnen worden met printen en verzenden. Gezien de printcapaciteit en de druk op de dienstverlening is de uitkomst dat de toeslagen waarvan op de een of andere manier een inkomen voorhanden is, op zijn vroegst op 1 augustus t+1 definitief zijn toegekend.
Hierbij geldt dat het probleem rond de ontbrekende inkomens moet zijn opgelost.

Het dwangsomrisico is dan maximaal ongeveer 0,9 miljard euro in plaats van 6,2 miljard euro (zie hiervoor paragraaf 3.2.2.4).[8]
Dit risico zal in de praktijk echter hoger liggen, omdat er in deze planning geen tegenvallers mogen optreden. Daarenboven komt dat het onwaarschijnlijk is dat met de huidige systemen al het toezicht zal zijn afgerond voor 1 mei t+1. Dit is in te perken als de dwangsomtermijn gestuit kan worden als de Belastingdienst/Toeslagen afhankelijk is van (contra)informatie van derden en/of de burger.

3.4.2 Het NTS

Anders dan bij de huidige systemen hoeven de voorschotgegevens niet meer overgezet te worden tussen de systemen. Deze zitten al in het NTS. Dit betekent een winst van ongeveer één maand ten opzichte van de huidige systemen.
Verder geldt ten aanzien van het toezicht dat doordat dit meer in de actualiteit gaat plaatsvinden de hoofdmoot van het toezicht klaar zal zijn op 1 mei t+1. Alleen voor die posten waarbij de Belastingdienst/Toeslagen afhankelijk is van (contra)informatie van derden en/of de burger zal dit toezicht nog niet zijn afgerond. Dit zal met name bij de kinderopvangtoeslag spelen.
Aangezien de BRI-inkomens op 1 mei t+1 bekend zijn, kan direct begonnen worden met het berekenen.
Op dit moment is de snelheid van berekenen nog een vraagteken. Echter, als het systeem voldoende snelheid heeft om het massaal automatisch continueren tijdig af te ronden, dan is het ook snel genoeg om tijdig definitief toe te kunnen kennen.
In juni t+1 kan dan vervolgens geprint en verzonden worden. De snelheid van massaal automatisch continueren is een voorwaarde voor live gaan van het NTS. Begin mei zal er een eerste indicatie zijn van de snelheid van de functionaliteit voor het MAC-proces naar aanleiding van de test die momenteel loopt.

Als alles meezit, dan kan het gehele proces vóór 1 juli t+1 zijn afgerond. Hierbij geldt dan tevens weer dat het probleem rond de ontbrekende inkomens moet zijn opgelost.
In deze planning zit echter geen enkele ruimte. Als er ergens in de keten een hick-up is, bijvoorbeeld doordat inkomens niet tijdig worden aangeleverd of het systeem vastloopt bij het berekenen, dan schiet de planning gelijk over de datum van 1 juli t+1 heen. Omdat het om een massaal proces gaat, gaat het gelijk om een groot dwangsomrisico.
Ook moet in ogenschouw genomen worden dat de Belastingdienst twee massale processen bijna tegelijkertijd moet uitvoeren: het berekenen, printen en verzenden van de definitieve aanslagen inkomstenbelasting én het berekenen, printen en verzenden van de definitieve toekenningen voor toeslagen. Voor het printen en verzenden wordt van dezelfde printstraat gebruik gemaakt. Dit risico kan weggenomen worden, maar dat brengt extra uitvoeringkosten met zich mee.

---

[8] Er moeten 5,8 miljoen beschikkingen worden geslagen. De helft wordt voor 15 juli afgehandeld, en dus voor de dwangsomperiode. De andere 2,9 miljoen beschikkingen niet. Daarvoor geldt dan 2,9 miljoen x 20 euro per dag x 15 dagen = 0,9 miljard euro.

3.4.3 *Fraudemogelijkheid bij aanvragen/wijzigingen met terugwerkende kracht*

Zowel bij het huidige systeem, als bij het NTS speelt nog een relatie met mogelijke fraude. Voor fraudeurs kan een spel zonder nieten ontstaan. Aanvragen voor een toeslag mogen volgens de huidige wet tot 1 april t+1 met terugwerkende kracht worden ingediend.
Door zo laat mogelijk een aanvraag in te dienen in combinatie met het gelijktijdig indienen van de aangifte inkomstenbelasting heeft de Belastingdienst geen tijd meer om effectief toezicht uit te voeren.
De Belastingdienst komt dan voor een keuze te staan: de aanvraag ongecontroleerd uitbetalen of toch het toezicht uit te voeren, waardoor de termijn van 1 juli niet gehaald wordt en de fraudeur een dwangsom van 1.260 euro op kan strijken. Ook bij wijzigingen zou dit frauderisico zich kunnen voordoen.

Dit is te voorkomen door in de wet een bepaling op te nemen dat voor aanvragen/wijzigingen die na 1 januari t+1 worden ingediend, de wettelijke afhandeltermijnen niet van toepassing te verklaren. Dan wel deze afhandeltermijnen te verruimen.[9]
Naast de motivering dat dit ter voorkoming van fraude is, geldt dat een toeslag tegemoet komt in de kosten die een burger lopende het jaar heeft (boter bij de vis). Een aanvraag met terugwerkende kracht voldoet hier niet aan. Dit geldt ook voor een wijziging die de toeslag achteraf aanzienlijk verhoogt.

3.4.4 *Overkoepelende risico's*

Ten slotte moeten ook de volgende overkoepelende risico's in ogenschouw genomen worden.

Naast de financiële risico's van de dwangsomregeling van de Awb is er ook nog een groot organisatorisch risico. Mocht het zo ver komen dat de dwangsomregeling van de Awb toch van toepassing wordt en de wettelijke termijn van 1 juli t+1 blijft gehandhaafd, dan moet de Belastingdienst een nieuw massaal proces inrichten om de ingebrekestellingen te kunnen behandelen. Het kan in potentie om miljoenen posten gaan. Overigens bestaat dit risico ook al in 2012. Als bijvoorbeeld door een verstoring in het systeem wellicht als gevolg van een kinderziekte van het NTS de MAC-beschikking later wordt verzonden dan de wettelijke termijn, zullen grote aantallen ingebrekestellingen binnenkomen.

Daarnaast worden binnen de Belastingdienst nu eenmaal meerdere massale processen gedraaid. De kwantiteiten zijn zodanig, dat daarmee én een onontkoombare afhankelijkheid bestaat van geautomatiseerde processen én de financiële impact per definitie fors is. Daarmee leidt elke hick-up in het proces al snel tot enorme schade. Een redelijk veel voorkomend probleem is bijvoorbeeld berekeningsfouten voor deelpopulaties. Als dit onvoldoende afgezekerd is, dan is het enige alternatief willens en wetens foutief beschikken.
Daarnaast zijn/worden alle Belastingdienstprocessen kritischer gepland. Hierdoor zullen er door kleine procesverstoringen al snel samenloopproblemen op concern-niveau ontstaan. Waarbij dan de directe afweging gaat worden: renteverlies op de inkomstenbelasting of de omzetbelasting leiden, of het betalen van dwangsommen met betrekking tot toeslagen.

3.4.5 *Financiële risico's*

In onderstaande tabel zijn de bedragen opgenomen ten aanzien van de dwangsomrisico's bij het definitief toekennen. Deze risico's treden jaarlijks op.

	Huidige systemen	NTS	Kans
Definitief toekennen (huidig)	5,8 miljard euro	-	H
Definitief toekennen (versneld)	> 0,9 miljard euro	0,9 miljard euro	H
Ontbrekende inkomens	650 miljoen euro	650 miljoen euro	H
Onvolledige inkomens	200 miljoen euro	200 miljoen euro	H
Toezicht derden/burger	450 miljoen euro	450 miljoen euro	H
Totaal	> 2,2 miljard euro	2,2 miljard euro	

[9] De datum van 1 januari t+1 is arbitrair. Kwaadwillenden zouden dan namelijk ook een aanvraag/wijzigingen in kunnen dienen in december t met terugwerkende kracht tot januari t.

Hierbij is er vanuit gegaan dat het probleem rond de ontbrekende inkomens niet is opgelost, het toezicht dat niet afgehandeld is toch onder de dwangsomregeling van de Awb valt.

3.5 Conclusie

Onderzocht is wat de gevolgen zijn van de dwangsomregeling van de Awb voor proces van het definitief toekennen. Het eerste toeslagjaar waarvoor de dwangsomregeling van de Awb gaat gelden is toeslagjaar 2012. Het definitief toekennen daarvan zal in 2013 gebeuren.
Hierna wordt eerst het maximale dwangsomrisico in beeld gebracht als met de huidige systemen, huidige werkwijze en huidige wetgeving gewerkt wordt én de dwangsomregeling van de Awb van toepassing is. Vervolgens worden conclusies getrokken ten aanzien van mogelijke procesversnellingen. Daarna wordt gekeken of de huidige wettelijke termijn van 1 juli t+1 voor definitief toekennen gehaald kan worden.

3.5.1 Definitief toekennen met de huidige systemen en de dwangsomregeling van de Awb

Als de dwangsomregeling van de Awb over 2009 van toepassing was geweest op het definitief toekennen, dan

1. zou het financiële risico in de periode tussen 1 juli en 1 december 2010 ruim 6 miljard euro hebben bedragen;
2. zou voor beschikkingen die voor 1 december 2010 zouden moeten zijn afgehandeld het maximale financiële risico bijna 1 miljard euro bedragen;
3. zou het totale financiële risico aan te betalen dwangsommen ruim 7 miljard euro hebben bedragen.

3.5.2 Conclusie ten aanzien van de versnelling van het definitief toekennen

Voor het definitief toekennen zijn drie variabelen van belang:

1. De beschikbaarheid van de definitief toekennen functionaliteit;
2. Het toezicht;
3. De beschikbaarheid van inkomens.

Ten aanzien van deze variabelen kan het volgende geconcludeerd worden:

1. Het NTS zorgt ervoor dat de functionaliteit voor het definitief toekennen sneller beschikbaar is. Ook hoeft er geen gegevensoverdracht plaats te vinden tussen de diverse systemen;
2. Ook ten aanzien van het toezicht is als gevolg van het NTS een versnelling te realiseren, omdat met het NTS het toezicht meer in de actualiteit gaat plaatsvinden. Wel is er een risico voor die posten waarvan het toezicht afhankelijk is van derden en/of de burger zelf;
3. Om dit risico weg te nemen wordt aanbevolen de wettelijke termijn in deze gevallen te verruimen. Naast een verruiming, moet ook de tijd die de burger en/of de derde nodig heeft om de gegevens aan te leveren de termijn verlengen;
4. Ten aanzien van de inkomens wordt geconcludeerd dat er een aantal knelpunten is. Die moeten opgelost zijn om een versnelling te kunnen verwezenlijken;
5. Zo moet het wettelijke probleem rond de ontbrekende inkomens, bijvoorbeeld omdat een burger niet heeft gewerkt, worden opgelost. De wet bepaalt dat in de BRI alleen inkomens zijn opgenomen die door de inspecteur zijn bepaald. Bij ontbrekende inkomens is dat niet het geval. Hierdoor dreigt een vacuüm te ontstaan;
6. Ook BRI-inkomens waarbij een aantekening in onderzoek is geplaatst, kunnen worden gebruikt voor het definitief toekennen.Zodra het onderzoek is afgerond, verdwijnt de aantekening en kan de toekenning eventueel worden herzien.

3.5.3 Conclusie van de procesversnelling in relatie tot 1 juli t+1

Geconcludeerd kan worden dat:

1. Met de huidige systemen de wettelijke datum van 1 juli t+1 voor het definitief toekennen niet is te halen. Er is wel een versnelling te behalen, waardoor het dwangsomrisico met ongeveer 85% afneemt, tot ongeveer 0,9 miljard euro;
2. Het echter aannemelijk is dat dit bedrag hoger uitvalt, omdat er in de planning geen ruimte zit om tegenvallers in het proces op te vangen;
3. Met het NTS een verdere versnelling mogelijk lijkt, waardoor de termijn van 1 juli t+1 gehaald kan worden;

4. het dwangsomrisico blijft bestaan, omdat in de planning om 1 juli t+1 te halen geen ruimte zit om tegenvallers in het proces op te vangen;
5. Daarbij de aanname geldt dat er geen oude voorraden meegenomen worden van 2012, naar 2013. Aangezien het om een massaal proces gaat, gaat het om een groot financieel risico.

In het kader van fraudebestrijding wordt aanbevolen om in de wet (Awir) te bepalen dat er geen afhandeltermijnen voor aanvragen/wijzigingen met terugwerkende kracht die na 1 januari t+1 binnenkomen moet gelden, dan wel dat de huidige afhandeltermijnen voor dergelijke aanvragen verruimd worden.

3.5.4 Slotconclusie

Uit de analyse blijkt dat per 1 december t+1 met de huidige systemen 70% van de toeslagen definitief is toegekend. Met de introductie van het NTS en een aantal wetsaanpassingen is het mogelijk dit percentage verder te verhogen.
Zo kan ongeveer 8% meer definitief worden toegekend als de problematiek rond het ontbreken van inkomens wordt opgelost.
Verder zal de versnelling van het toezicht er toe leiden dat nog eens 7% van de toeslagen voor 1 december t+1 kunnen worden vastgesteld.[10]
Het is de verwachting dat in totaal 85% van de toeslagen voor 1 december t+1 kunnen worden toegekend. Oftewel er zullen op 1 december t+1 1,3 miljoen toeslagen meer definitief zijn toegekend dan thans het geval is.

Op 1 december t+1 zouden dan alleen nog toeslagen definitief toegekend moeten worden, waarvoor geldt dat de burger of zijn aangifte inkomstenbelasting moet indienen (10%) en/of dat er nog (contra)informatie moet worden verkregen van een derde en/of de burger (5%). Deze laatste post zal dan grotendeels zien op het toezicht op de kinderopvangtoeslag.

Overigens geldt dat op een eerdere datum het percentage definitieve toekenningen lager zal liggen, omdat de andere categorieën hoger zijn (hoe eerder in het jaar, hoe meer aangiften inkomstenbelasting nog moeten worden ingediend).

[10] Zie de tabel in paragraaf 3.2.2.