



Belastingdienst

Effectenonderzoek Toeslagen

Stand van zaken 2012

Auteur

Datum 2013

Versie

Kenmerk Eindproductnummer

stand van zaken 2012

Pagina 2 van 63

Colofon

CKC
Onderzoek & Marketing

Auteur

Opdrachtgever

--

Versie

Nummer

Referentienummer

Eindproductnummer

Met dank aan

Naam Achternaam

Deze publicatie of onderdelen daarvan mogen binnen de Belastingdienst worden verspreid als de bron wordt vermeld.

stand van zaken 2012

Pagina 4 van 63

Managementsamenvatting

Vrije tekst

stand van zaken 2012

Pagina 6 van 63

Inhoud

Colofon—3
Managementsamenvatting—5

1	Inleiding—9
1.1	Aanleiding—9
1.2	Opdracht—10
1.3	Aanpak—11
1.4	Afbakening—12
1.5	Opbouw van de rapportage—12
2	Doelen en beleid—13
2.1	Inleiding—13
2.2	Algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst—13
2.3	Doelstelling beleidsdepartementen—14
2.4	Missie en strategische doelstellingen—15
3	Het Toeslagenproces—16
3.1	Inleiding—16
3.2	Aanvragen en wijzigen—16
3.3	Verstrekken voorschot—18
3.4	Massaal Automatisch Continueren (MAC)—18
3.5	Definitief Toekennen—19
3.6	Terugvordering—21
3.7	Rechtmatigheid—23
3.8	Kwetsbaarheden in het proces—24
3.9	Samenvatting en conclusies—26
4	Toezicht—28
4.1	Inleiding—28
4.2	Massaal geautomatiseerd toezicht (uitval en uitworp)—28
4.3	Toezicht aan de hand van contra-informatie—29
4.3.1	Generieke grondslagen—30
4.3.2	Specifieke grondslagen—31
4.4	Risicoselectiemodel—33
4.5	Specifieke toezichtsacties—33
4.6	Fraudebestrijding—34
4.7	Sanctiebeleid—35
4.8	Percepties van burgers—35
4.9	Samenvatting en conclusies—36
5	Dienstverlening en communicatie—38
5.1	Inleiding—38
5.2	Publiekscampagnes—38
5.3	Toeslagen website en 'Mijn Toeslagen'—39
5.4	Telefonische dienstverlening—40
5.5	Schriftelijk contact—42
5.6	Balie—42
5.7	Intermediairs—43
5.8	Bezwaren, klachten, vragen en beroep—44
5.9	Percepties van burgers—46
5.10	Samenvatting en conclusies—47

6	Kosten—49
6.1	Kosten toeslagen—49
6.2	Personele bezetting bedrijfsonderdeel Toeslagen—50
7	Conclusies—51
7.1	Inleiding—51
7.2	Stand van zaken 2012—52
7.3	Indicatoren en informatiehuishouding—55
7.4	Beleid na 2012 en beleidsvoornemens—56
7.5	Tot slot—58
	Bronnen—59
	Bijlage I. Verantwoording onderzoek—60
	Bijlage II. Grondslagen en derdeninformatie—62
	Bijlage III. De toeslagketen—63

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Comptabiliteitswet (CW) verplicht ministers om al het beleid op hun begroting periodiek te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid. De verplichting voor dit periodieke onderzoek is uitgewerkt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006). Periodiek evalueren geeft inzicht in de werking van het gevoerde beleid. Op basis hiervan kan beleid worden bijgesteld. Daarnaast wordt met evaluatieonderzoek verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid.

In de begroting IXB 2011 is aangekondigd onderzoek te doen naar 'Het effect van de uitvoering van toezicht bij B/Toeslagen op de compliance doelstelling'.

In de Rijksbegroting wordt de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst als volgt verwoord:

'Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).'

Deze doelstelling is ook van toepassing op B/Toeslagen als onderdeel van de Belastingdienst, waarbij compliant gedrag in de situatie van B/Toeslagen een eigen betekenis heeft.

B/Toeslagen is belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van tegemoetkomingen (toeslagen) op grond van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR). Een belangrijke bepaling in de AWIR is dat een tegemoetkoming op aanvraag wordt toegekend door B/Toeslagen.

De hoogte van de toeslag wordt gebaseerd op de hoogte van het (gezamenlijk) toetsingsinkomen in het berekeningsjaar zelf. Dit inkomen is doorgaans nog niet precies bekend voordat het berekeningsjaar is afgelopen. Daarom wordt de toeslag als voorschot toegekend op basis van een geschat toetsingsinkomen.

B/Toeslagen kan het voorschot herzien. Een herziening kan leiden tot een terug te vorderen bedrag. Pas na afloop van het berekeningsjaar, het kalenderjaar waar de toeslag betrekking op heeft, kan aan de hand van de definitieve inkomensgegevens de hoogte van de tegemoetkoming definitief worden vastgesteld.

B/Toeslagen heeft als relatief nieuw organisatieonderdeel van de

Belastingdienst haar beleid en processen in de afgelopen jaren vormgeven. Daarom wordt in dit onderzoek niet teruggeblikt, zoals gebruikelijk is bij een beleidsdoorlichting, maar wordt vooruit gekeken middels een effectenonderzoek. Dit effectenonderzoek bestaat uit twee delen. Deze rapportage geeft een beschrijving van de stand van zaken in 2012. In 2015 volgt de eindrapportage waarin de ontwikkelingen van 2012 tot en met 2014 worden beschouwd.

1.2 Opdracht

De Belastingdienst is sinds 2005 verantwoordelijk voor het uitbetalen van toeslagen. Er is veel publiciteit en politieke belangstelling geweest voor de tekortkomingen van de systemen die toen gebruikt werden. Burgers hebben veel last gehad van deze tekortkomingen. Onder meer om te zorgen dat burgers hun geld op tijd krijgen, werden vrijwel alle checks en controles niet in de voorschotfase maar in de fase van definitief toekennen uitgevoerd.

In 2007 werd besloten een nieuwe systematiek te ontwikkelen, waarbij de nadruk lag op de dienstverlening aan burgers. Het systeem is zo opgezet dat de dienstverlening aan burgers maximaal is, de burger zo snel mogelijk het geld krijgt waar hij recht op heeft, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden om aanvragen in de voorschotfase te controleren veel groter zijn dan voorheen. B/Toeslagen formuleert de principes die gehanteerd zijn bij het ontwerpen van het systeem als volgt:

- Dienstverlening aan de burger staat centraal;
- De burger weet het beste wat zijn situatie is, we volgen de beweringen van de burger. Het voorschot wordt aanvankelijk vastgesteld en uitbetaald op grond van de bewering van de burger;
- We vertrouwen de gegevens uit basisregistraties. Het toezicht op de juistheid van (derden)gegevens ligt bij de bron;
- Het systeem werkt gebeurtenis-gedreven. De gegevens over de burger en zijn recht op toeslag geven op ieder moment weer wat daarover bekend is;
- De burger krijgt reactie op het moment waarop hij die verwacht. Dat betekent dat na een digitaal aangeleverde mutatie met bijpassende snelheid bericht volgt over wat de gevolgen zijn;
- Er is een gedeelde informatiepositie tussen burger en de Belastingdienst.

Met het nieuwe toeslagensysteem heeft B/Toeslagen beoogd een systeem te maken dat klantgerichter is dan de oude systemen, en meer mogelijkheden biedt voor toezicht. Sinds eind 2011 is het Toeslagen Verstrekkingsysteem (TVS) in gebruik.

In dit onderzoek is de vraag aan de orde hoe B/Toeslagen invulling geeft aan de wettelijke taak de verschillende regelingen uit te voeren en wat daarvan het resultaat is. In de begroting IXB 2011 is deze vraag ingeperkt tot het effect van het toezicht bij B/Toeslagen op compliance. Aangezien B/Toeslagen niet alleen toezicht, maar ook dienstverlening inzet om de doelstelling te bereiken, wordt ook dit instrument in het onderzoek betrokken.

De opdrachtgever voor dit onderzoek is De opzet en uitvoering van het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van DGBel (Uitvoeringsbeleid en Bedrijf), FEZ, Toeslagen en CKC (O&M). Het onderzoek is uitgevoerd door de afdeling Onderzoek & Marketing van het Centrum voor Kennis en Communicatie van de Belastingdienst.

1.3 Aanpak

Om de effectiviteit van het beleid van B/Toeslagen in de periode tot 2015 te kunnen bepalen, wordt in deze rapportage de stand van zaken in 2012 weergegeven. Daarbij wordt nagegaan of er voldoende informatie beschikbaar is om in 2015 een uitspraak te kunnen doen over de effecten van het beleid van B/Toeslagen in de tussenliggende periode.

Aan de start van het onderzoek is vastgesteld dat het van belang is om niet alleen een 'foto' te maken van de stand van zaken in 2012, maar om de blik ook naar voren te richten en het onderzoek te beschouwen als een nulmeting. Over enkele jaren – gedacht wordt aan 2015 – kan dan worden teruggekeken en worden vastgesteld of het is gelukt (verder) te verbeteren. De ingevoerde systematiek en het ingezette beleid krijgen zo de kans om zich in de komende jaren te bewijzen.

Vanuit dit perspectief is het cruciaal dat er voldoende adequate vastleggingen en indicatoren zijn aan de hand waarvan op een later moment de (verandering in de) stand van zaken inzichtelijk kan worden gemaakt. Bij de evaluatie van de stand van zaken in 2012 gaan we daarom ook na in hoeverre de informatiehuishouding van B/Toeslagen voorziet in indicatoren waarmee (in 2015) verbanden kunnen worden gelegd tussen de uitvoering (de inzet van instrumenten, mensen en, middelen) en de mate waarin de beoogde doelen zijn gerealiseerd.

Als eerste stap is het beleid van B/Toeslagen beschreven. De doelstellingen zijn in kaart gebracht en ook het beleid ten aanzien van de instrumenten die worden ingezet om de doelstellingen te bereiken. Vervolgens is het toeslagenproces beschouwd. Voor de instrumenten toezicht en dienstverlening/communicatie is vastgesteld hoe ze zijn

ingezet en of de inzet van instrumenten overeenkomt met het voorgenomen beleid. Ten slotte zijn de kosten van het toeslagenproces in kaart gebracht.

Aan de hand hiervan is nagegaan of – en zo ja welke – prestatie- en effectindicatoren ontbreken die wel nodig zijn om in 2015 de effectiviteit en efficiëntie van het beleid inzichtelijk te kunnen maken.

1.4 Afbakening

Alle genoemde cijfers in dit rapport betreffen het jaar 2012, waarbij we een uitzondering maken voor de cijfers omtrent het definitief toekennen (paragraaf 3.5). Hierin gaat het om het definitief toekennen van de toeslagen uit berekeningsjaar 2010 en 2011 dat in 2012 plaatsvond.

Het gaat in dit onderzoek niet om de evaluatie van de doelstellingen van de toeslagregelingen. Over de doelstellingen van de toeslagen zelf, bijvoorbeeld het realiseren van betaalbare huisvesting, zorgverzekering en kinderopvang, leggen de verantwoordelijke beleidsdepartementen verantwoording af.

1.5 Opbouw van de rapportage

De rapportage volgt de hierboven beschreven stappen in de aanpak van het onderzoek. Eerst worden in hoofdstuk 2 de doelstellingen voor de uitvoering van de toeslagenregelingen door B/Toeslagen en het beleid daaromtrent beschreven. In hoofdstuk 3 volgt de beschrijving van de systematiek en uitvoering van het toeslagenproces. De inzet van de instrumenten toezicht en dienstverlening komen in hoofdstuk 4 en 5 aan de orde. Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de kosten van het toeslagenproces. Ten slotte volgen conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

2 Doelen en beleid

2.1 Inleiding

B/Toeslagen voert sinds 1 september 2005 de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) uit. De inkomensafhankelijke regelingen die onder deze algemene wet vallen, zijn vanaf begrotingsjaar 2005 de kinderopvangtoeslag en vanaf begrotingsjaar 2006 de zorgtoeslag en de huurtoeslag. In het begrotingsjaar 2008 is hier de kindertoeslag (sedert 2009 het Kind Gebonden budget) als regeling bijgekomen. Met de AWIR heeft de wetgever alle inkomensafhankelijke regelingen willen harmoniseren en stroomlijnen, met de bedoeling het niet-gebruik van die regelingen te verminderen en de armoede beter in beeld te krijgen en deze te bestrijden.¹ Een belangrijke reden om een aantal belangrijke inkomensafhankelijke regelingen te laten uitvoeren door B/Toeslagen is dat de Belastingdienst al beschikt over veel gegevens die nodig zijn voor de bepaling van een tegemoetkoming.²

In dit hoofdstuk worden de beleidsdoelen en het beleid van B/Toeslagen beschreven. Voor B/Toeslagen gelden de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst en de taakstellingen vanuit de beleidsdepartementen. Daarnaast heeft B/Toeslagen eigen strategische doelstellingen geformuleerd

2.2 Algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst

Als onderdeel van de Belastingdienst geldt voor B/Toeslagen de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst³: het onderhouden en versterken van compliance bij belastingplichtigen. Deze beleidsdoelstelling is geformuleerd als:

'Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance)'.

Compliance is het begrip waarmee wordt aangeduid dat een persoon of organisatie handelt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. De term bereidheid geeft aan dat de Belastingdienst streeft naar een situatie waarin belastingplichtigen en toeslaggerechtigden uit zichzelf hun verplichtingen nakomen.

De wettelijke verplichtingen ten aanzien van B/Toeslagen houden in:

- Het voldoen aan de wettelijke criteria bij de aanvraag van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen die relevant zijn voor

¹ Kamerstukken II 2004-2005, 29 764, nr. 3 MvT, p.1.

² Kamerstukken II 2004-2005, 29 764, nr. 3 MvT, p.17.

³ Kamerstukken II 2011-2012, 33 000 IXB, nr. 2 p. 17.

- de aanspraak op een toeslag;
- Het tijdig en adequaat reageren op verzoeken van B/Toeslagen om informatie;
- Het tijdig betalen van terugvorderingen.

De compliancedoelstelling van de Belastingdienst is verder uitgewerkt in operationele doelstellingen⁴:

- De Belastingdienst bevordert met passende dienstverlening dat burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen.
- De Belastingdienst oefent adequaat toezicht uit en dwingt, zo nodig, naleving af zodat burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen.
- De Belastingdienst voert zijn massale processen efficiënt uit.

De operationele doelstellingen zijn gericht op het realiseren van compliance, en het borgen van rechtmatigheid en efficiëntie. In de operationele doelstellingen worden de drie beleidsinstrumenten van B/Toeslagen benoemd: dienstverlening, toezicht en de massale processen. Dienstverlening helpt burgers om te voldoen aan hun wettelijke verplichtingen. Toezicht bevordert in eerste instantie de rechtmatige vaststelling van tegemoetkomingen door B/Toeslagen, maar bevordert daarnaast de nakoming van verplichtingen door burgers. De inzet van massale processen bij de uitvoering van B/Toeslagen leidt tot efficiëntie en draagt bovendien bij aan compliance en rechtmatigheid wanneer deze processen goed verlopen. Burgers hoeven dan immers niet onnodig lastig gevallen te worden en fouten die leiden tot onjuiste toekenningen worden voorkomen.

2.3 Doelstelling beleidsdepartementen

Het vaststellen en uitkeren van toeslagen door de Belastingdienst valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën. Daarnaast is de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de inkomensafhankelijke regelingen belegd bij drie verschillende departementen: het ministerie van Binnenlandse Zaken voor de huurtoeslag, het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de zorgtoeslag en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de kinderopvangtoeslag en het Kind Gebonden budget.

B/Toeslagen heeft als onderdeel van de Belastingdienst te maken met de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst zoals geformuleerd in de Rijksbegroting. De uitvoering geschiedt echter in opdracht van drie andere departementen, die daarmee eigen beleidsdoelen willen realiseren. Dit betreft vooral

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 IXB, nr. 2 p. 22, 24 en 28

inkomensondersteuning. Of met de (uitvoering van de) AWIR de doelen met betrekking tot inkomensondersteuning worden gerealiseerd is nadrukkelijk geen onderdeel van het huidige onderzoek.

2.4 Missie en strategische doelstellingen

Op basis van de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst en de beleidsdoelstellingen van de betrokken beleidsdepartementen heeft B/Toeslagen zijn missie ontwikkeld:

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

Hieruit zijn drie strategische doelstellingen afgeleid:

1. Klantgerichte dienstverlening aan burgers;
2. Rechtmatige toekenning van toeslagen;
3. Efficiënte uitvoering van processen.

Als vierde is daar aan toegevoegd:

4. Wendbare processen.

Onder klantgericht verstaat B/Toeslagen het zodanig ondersteunen van de burger dat het recht kan worden verkregen tegen minimale inspanning van de kant van de burger. Met rechtmatigheid wordt bedoeld de mate waarin B/Toeslagen handelt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Onder efficiëntie wordt verstaan het uitvoeren van de taken van B/Toeslagen tegen minimale inspanning en kosten. Wendbaarheid is de mate waarin B/Toeslagen kan voldoen aan de veranderende politieke en maatschappelijke vraag met behoud van continuïteit. Maatschappij en politiek verwachten van B/Toeslagen dat zij meebeweegt met maatschappelijke veranderingen en de politieke agenda, terwijl de bedrijfsvoering gecontinueerd wordt.

Voorwaarden voor het slagen van deze missie liggen op het terrein van de wetgeving, de uitvoering door B/Toeslagen en het gedrag van de burger (compliance). B/Toeslagen streeft er in de uitvoering naar om de processen binnen de kaders van de wet zo goed mogelijk te laten verlopen zodat er juist en tijdig wordt toegekend (rechtmatigheid) en om het gedrag van de burger te beïnvloeden zodat deze zich compliant gaat (of blijft) gedragen. Dit alles op een efficiënte manier.

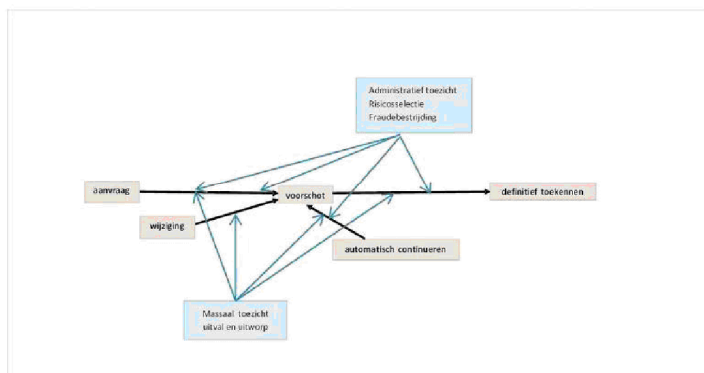
3 Het Toeslagenproces

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het toeslagenproces besproken. Dit proces is sterk vereenvoudigd weergegeven in Figuur 1. Onderdelen in het proces van toelagverstreking zijn het *aanvragen* of *wijzigen* van een toelag, het verstreken van het *voorschot*, het *automatisch continueren* van de toelag naar het volgende berekeningsjaar en het *definitief toekennen* van de toelag. Deze deelprocessen komen in de paragrafen 3.2 t/m 3.5 aan de orde. Het proces van terugvorderen van te veel uitbetaalde bedragen komt aan bod in paragraaf 3.6. De resultaten van de rechtmatigheidstoets, die wordt uitgevoerd in opdracht van de Audit Dienst Rijk, worden besproken in paragraaf 3.7. In paragraaf 3.8 komen de knelpunten in het toeslagenproces aan de orde.

In het proces worden verschillende momenten checks en controles uitgevoerd. Het toezicht wordt besproken in Hoofdstuk 4.

Figuur 1. Het Toeslagenproces



3.2 Aanvragen en wijzigen

Voor alle toeslagen, behalve het kindgebonden budget (KGB)⁵, begint het proces met een aanvraag door de burger. Bij die aanvraag geeft de burger de huishoudsituatie aan, het geschatte inkomen en een opgave van de toelag specifieke grondslagen (rekenhuur, kosten kinderopvang e.d.). Als zich gedurende het jaar wijzigingen in de voor het recht op toeslagen relevante omstandigheden van de burger

⁵ De aanvraag voor een toelag KGB wordt ambtshalve gegenereerd naar aanleiding van het signaal 'recht op kinderbijslag' van de Sociale Verzekerings Bank (SVB)

voordoen (bijvoorbeeld een inkomensverandering), geeft deze de wijziging door aan de Belastingdienst. Het doorgeven van wijzigingen is verplicht als deze leiden tot een lagere toeslag.

De burger kan via verschillende kanalen toeslagen aanvragen en wijzigingen doorgeven. Het voorkeurskanaal, in de optiek van B/Toeslagen, is het burgerportal van B/Toeslagen, maar burgers kunnen ook de balie, Toeslagen Servicepunten of de belastingtelefoon gebruiken. Bij aanvraag of wijziging via het burgerportal wordt de aanvrager geïdentificeerd door de Belastingdienst door middel van zijn DigiD. Daarnaast geeft hij zijn BSN door.

De verwerking van aanvragen en wijzigingen in het toeslagensysteem vindt plaats op het niveau van 'meldingen'. Een toeslag wordt gebaseerd op feiten die worden doorgegeven middels meldingen, die uit verschillende bronnen kunnen komen. Een aanvraag bestaat uit meerdere meldingen: één of twee inkomensmeldingen, één of meerdere meldingen van de lasten waarvoor de toeslag wordt aangevraagd en een melding 'wilsuiking toeslag', die aangeeft dat de burger een toeslag aanvraagt. Meldingen kunnen afkomstig zijn van burgers, maar ook van derden of ambtshalve invoer (bijvoorbeeld correcties door medewerkers van B/Toeslagen). Vanuit deze meldingen wordt een gegevenspositie opgebouwd op basis waarvan recht en hoogte van de toeslag bepaald wordt.

Tabel 1. Meldingen		
meldingen door burgers⁶	× 1.000	6.757
meldingen door B/Toeslagen		1.529
meldingen door derden, waarvan...		6.815
....GBA		3.610
....Verhuurders		2.345
....SVB		540

In het jaar 2012 zijn 6,8 miljoen meldingen door of namens burgers gedaan (zie tabel 1). Daarnaast zijn er 1,5 miljoen keer wijzigingen door B/Toeslagen aan het systeem gemeld. De meldingen van derden geven informatie waarmee burgermeldingen gecontroleerd en aangevuld kunnen worden.

⁶ Dit aantal is inclusief meldingen door fiscaal intermediairs. Deze aantallen zijn niet helemaal zuiver. Soms wordt een wijziging door B/Toeslagen geregistreerd als melding door burger.

3.3 Verstrekken voorschot

B/Toeslagen registreert en controleert de meldingen en bepaalt recht en hoogte van het voorschot. De burger ontvangt vervolgens een beschikking en een betaling van het voorschot. Het voorschot wordt maandelijks uitbetaald voor de komende maand. In december 2011 zijn in totaal 7,8 miljoen voorschotten betaald met betrekking tot januari 2012 (zie tabel 2). Het gaat om 5,3 miljoen zorgtoeslagen, 1,1 miljoen huurtoeslagen, 450.000 kinderopvangtoeslagen en 918.000 keer het kindgebonden budget. In de loop van 2012 zijn daar 902.000 nieuwe voorschotten bijgekomen, terwijl 735.000 voorschotten zijn stopgezet. Voor januari 2013 zijn minder voorschotten uitbetaald dan voor januari 2012 (7,5 miljoen vs. 7,8 miljoen). Vooral bij de zorgtoeslag daalt het volume. Dit komt voornamelijk door gewijzigde wetgeving. Gedurende het jaar 2012 zijn er 2,9 miljoen mutatiebeschikkingen verstuurd. Dat betekent dat er 2,9 miljoen keer het toeslagbedrag is veranderd.

Tabel 2. Aantallen uitbetaalde, nieuwe, stopgezette en gewijzigde voorschotten⁷

		Start 2012	Nieuw 2012	Stop 2012	bij MAC op 0	Start 2013	mutatie 2012
zorg	x 1.000	5.304	462	-320	-432	5.014	1.119
huur		1.115	214	-152	-4	1.173	821
KOT		450	100	-104	-12	434	613
KGB		918	126	-160	-47	836	399
Totaal		7.786	902	-735	-496	7.457	2.952

De AWIR schrijft voor dat bij een aanvraag of wijziging binnen 8 weken het (hernieuwde) recht en de hoogte van de toeslag moet zijn bepaald. Het traject van melding tot beschikking en betaling mag dus niet meer dan 8 weken duren. De doelstelling van B/Toeslagen is dat tenminste 96% binnen deze termijn wordt behandeld. In 2012 werd 99% van de aanvragen en mutaties binnen 8 weken behandeld, conform de doelstelling. Alleen in geval van hoog risico of vermoeden van fraude wordt de beslissing opgeschort.

3.4 Massaal Automatisch Continueren (MAC)

Volgens de AWIR geldt een toeslagaanvraag voor meerdere jaren. Als een burger een aanvraag heeft gedaan in jaar T en de toeslag is toegekend, dan loopt die toeslag door in jaar T+1 (en verdere jaren).

⁷ B/Toeslagen

Het proces daarvoor heet Massaal Automatisch Continueren (MAC). De burger hoeft hier zelf geen actie voor te ondernemen, maar heeft wel de doorlopende verplichting om wijzigingen die van invloed zijn op het recht op toeslag te melden.

Voordat het jaarlijkse MAC proces uitgevoerd wordt, vindt een aantal voorbereidende acties plaats. Voor de huurtoeslag worden medio het lopende jaar de nieuwe huurprijzen opgevraagd bij de verhuurders. Van belang is ook dat de wettelijke normen voor het recht op en de hoogte van een toeslag van de toeslagenregelingen voor het nieuwe jaar bekend zijn. De norm voor de zorgtoeslag is medio november beschikbaar en de normen voor andere regelingen medio oktober. Het komt voor dat toeslagen niet worden gecontinueerd naar het nieuwe toeslagjaar. Meestal komt dat door gewijzigde normen, bijvoorbeeld inkomensgrenzen. Het kan ook zijn dat er vanuit toezicht of fraudepreventie voor wordt gekozen om een toeslag niet te continueren.

Het eigenlijke MAC proces begint met het indexeren van de inkomens. B/Toeslagen beschikt over de (geschatte) inkomens van het huidige jaar (T). Deze inkomens worden geïndexeerd om het inkomen voor het volgende jaar (T+1) te voorspellen. Op basis van het geïndexeerde inkomen en wordt per regeling het voorschot voor jaar T+1 bepaald.

In het MAC proces 2012 zijn 496.000 voorschotten op nul beschikt (zie Tabel 2). Het grootste aantal ligt bij de zorgtoeslag (432.000). De inkomensnormen voor de zorgtoeslag zijn vanaf 2013 veranderd, waardoor 290.000 burgers geen recht meer hadden op zorgtoeslag. Daarnaast is de vermogenstoets⁸ ingevoerd waardoor 146.000 zorgtoeslagen zijn gestopt. Gewijzigde inkomensnormen hebben ook effect gehad op de KOT: ruim 10.000 burgers ontvangen hierdoor geen toeslag meer. Ook voor het KGB is een vermogenstoets ingevoerd. In dit kader zijn 16.000 KGB toeslagen gestopt.

3.5 Definitief Toekennen

Nadat de definitieve inkomensgegevens bekend zijn, worden de toeslagen definitief toegekend. De belangrijkste bronnen hiervoor zijn de aangiftegegevens voor de inkomstenbelasting. Voor de burger kan dit betekenen dat hij nog een nabetaling krijgt of geld terug moet betalen.

Het komt voor dat na definitieve toekenning achteraf toch nog aantoonbaar sprake is van foutieve gegevens. In die gevallen wordt de toeslag herzien. Dit kan gebeuren op basis van een nieuw feit of een

⁸ Als het vermogen groter is dan het heffingvrije vermogen van box 3 (incl. eventuele ouderentoeslag) plus € 80.000 is er geen recht op zorgtoeslag en kindgebonden budget.

nieuw inkomensgegeven.

In Tabel 3 worden de verschillen tussen voorschot en definitieve toekenning voor de vier toeslagen weergegeven. Het gaat om de berekeningsjaren 2010 en 2011. Het definitief toekennen is voor het jaar 2010 nagenoeg afgerond; voor 2011 is dat nog niet het geval. De bedragen aan nabetalingen en terugvorderingen in de tabel zijn hierdoor voor 2010 hoger dan voor 2011.

Tabel 3. Definitieve toekenningen (status dec 2012) ⁹								
Definitieve bedragen berekeningsjaar 2011 (t.o.v. voorschot)								
	zorg		huur		KOT		KGB	
	%	x € mln.	%	x € mln.	%	x € mln.	%	x € mln.
Nabetaaling	20	181	48	66	43	20	20	56
geen verschil	48		22		23		43	
Terugvordering	31	381	29	183	34	11	37	133
Definitieve bedragen berekeningsjaar 2010 (t.o.v. voorschot)								
Nabetaaling	20	227	37	74	39	68	18	64
geen verschil	46		28		26		44	
Terugvordering	34	511	35	299	35	51	38	179

Tabel 3 laat zien dat er bij de zorgtoeslag en het Kindgebonden budget voor een groot percentage (resp. 48% en 43% m.b.t. 2011) toeslagen geen verschil is tussen de definitieve toekenning en het voorschot. Bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag is er in 22% resp. 23% (berekeningsjaar 2011) van de toeslagen geen verschil tussen de definitieve toekenning en het voorschot.

Bij de zorgtoeslag geldt dat de ongeveer de helft van de ontvangers onder de inkomensgrens voor de maximale zorgtoeslag blijft. Voor deze groep is (bij gelijkblijvende omstandigheden) het voorschot gelijk aan de definitieve toekenning. Voor inkomens boven de inkomensgrens geldt dat de hoogte van de toeslag erg gevoelig is voor inkomenseffecten: een kleine afwijking in het geschatte inkomen ten opzichte van het werkelijke inkomen heeft al effect op de toeslag. Ter indicatie: een inkomensafwijking van € 200 leidt tot een toeslageffect van € 10.

De huurtoeslag is vanaf een inkomen van € 20.000 erg gevoelig voor inkomenseffecten. Daarnaast zijn er bij de huurtoeslag relatief veel

⁹ Kenmerk DGB//2013/4527

lage nabetalings, doordat de jaarlijkse huurverhoging van de huurprijs (in juli) niet automatisch wordt verdisconteerd in het voorschot. Dat gebeurt alleen als de burger dit zelf doorgeeft.

Bij de kinderopvangtoeslag wordt gedurende het jaar het meest gewijzigd. De inschatting is dat voor ongeveer de helft van de populatie het aantal uren dat in de voorschotfase wordt opgegeven afwijkt van het aantal uren dat in de definitieve fase na controle blijkt. Dit resulteert in relatief grote aantallen nabetalings en terugvorderings.

Tabel 4 geeft de gemiddelde bedragen aan nabetalings en terugvorderings over 2011.

Tabel 4. Gemiddelde nabetalings en terugvorderings (met betrekking tot toeslagjaar 2011, status dec 2012,)					
		zorg	huur	KOT	KGB
Nabetaaling	x €	178	139	289	331
Terugvordering		242	635	211	418

We zien in tabel x dat het gemiddelde terugvorderingsbedrag voor de huurtoeslag hoger ligt dan voor de andere toeslagen. Ongeveer een kwart van de terugvorderings voor de huurtoeslag is hoger dan € 1.000. De huurtoeslag is erg gevoelig is voor inkomenseffecten.

De gemiddelde nabetalings liggen behalve bij de KOT lager dan de terugvorderings.

3.6 Terugvordering

B/Toeslagen kan bij beschikking teveel of onterecht uitbetaalde toeslag terugvorderen. Hierbij worden twee situaties onderscheiden: een mutatie van de voorschotbeschikking en een herziening.

Mutatie van de voorschotbeschikking

Als een mutatie leidt tot een lager bedrag van de voorschotbeschikking, wordt de verlaging van het jaarbedrag verdeeld over de resterende voorschotten die nog voor het berekeningsjaar worden uitbetaald. De verlaging wordt als terugvordering opgevoerd in de inningsadministratie. Een lagere voorschotbeschikking leidt niet altijd tot een daadwerkelijk terug te betalen bedrag. Wanneer er nog een tegoed beschikbaar is vanuit dezelfde beschikking, wordt (een deel van) het tegoed afgeboekt op de terugvordering. We beschouwen de terugvordering in dit geval als een verlaging. Is er al meer uitbetaald, dan waar de burger recht op had, dan ontstaat een reële terugvordering van de (teveel) uitbetaalde toeslag. Verlagingen

kunnen alleen gedurende het lopende toeslagjaar voorkomen.

Herziening

De toegekende toeslag kan herzien worden tot een lager bedrag. Ook na afloop van een toeslagjaar kan de klant of B/Toeslagen een mutatie op een voorschot initiëren. Indien dat leidt tot een verlaging van het reeds uitbetaalde jaarbedrag, wordt het deel dat teveel is uitbetaald teruggevorderd. Wanneer tijdens het proces definitief toekennen blijkt dat het voorschotbedrag te hoog is, volgt ook een terugvordering.

Openstaande vorderingen zijn alle geregistreerde terugvorderingen die nog niet (geheel) zijn voldaan. In het inningsproces worden verschillende fasen onderscheiden. Er wordt eerst een betalingsherinnering gestuurd. Op dat moment is er nog geen betalingsachterstand. Vervolgens kan er een betalingsregeling worden getroffen. Burgers kunnen eventueel een bezwaarschrift indienen waardoor er uitstel ontstaat. Uiteindelijk kunnen invorderingsmaatregelen worden gestart, beginnend met een aanmaning.

Van de terugvorderingen wordt het merendeel door de burger tijdig terugbetaald. Eind 2012 stond er voor € 1,3 miljard aan vorderingen open (zie tabel 5), waarvan € 800 miljoen betrekking heeft op kalenderjaar 2012.

Tabel 5. Uitgaven, inkomsten, openstaande vorderingen voor alle toeslagen (eind 2012)

Uitgaven¹⁰	x € 1.000.000	11.861
Openstaande vorderingen	x € 1.000.000	1.301
Waarvan buiten invordering gesteld	x € 1.000.000	82
Aantal openstaande vorderingen	x 1.000.000	2,1
Gemiddeld bedrag openstaande vorderingen	x € 1	622

De € 1,3 miljard aan openstaande vorderingen komt voort uit 2,1 miljoen vorderingen van gemiddeld € 622. Het aantal toeslaggerechtigden met een of meer openstaande vorderingen is 1,3 miljoen. Het gemiddelde openstaande bedrag per klant is € 1.034.

Van het openstaande vorderingenbedrag is er voor 24% geen betalingsachterstand, zit ruim 45% in een betalingsregeling en voor 13% van het openstaande vorderingenbedrag zijn terugvorderingsmaatregelen gestart. Voor de overige 18% is er uitstel of wordt de betalingsregeling of invordering nog opgestart. Een

¹⁰ Uitgaven zijn uitbetalingen en verrekeningen als gevolg van beschikkingen en nabetalingen.

gedeelte van de toeslagvorderingen zal uiteindelijk niet of moeilijk inbaar zijn. In 2012 is in totaal voor € 82 miljoen aan toeslagvorderingen buiten invordering gesteld.

3.7 Rechtmatigheid

In opdracht van de Auditdienst Rijk (ADR) voert B/Toeslagen rechtmatigheidscontroles uit. Dit gebeurt in het kader van de accountantscontrole van het Financieel jaarverslag van het Rijk, begrotingshoofdstuk IX. Per maand geeft de ADR per toeslagsoort en per toeslagfase (voorschotfase of definitief toekennen) aan welke posten gecontroleerd moeten worden. Voor elke post wordt in de controle bepaald in hoeverre de toekenning van het voorschot of de definitieve toeslag rechtmatig is geweest. Op basis hiervan wordt voor de hele toeslagenpopulatie het foutpercentage geschat. Vooraf is vastgesteld wat de rapporteringstolerantie is. De rapporteringstolerantie ligt op 3 procent, alleen bij de huurtoeslag is deze lager (1,76 procent in 2012). Als het gemeten foutpercentage hieronder blijft, wil dat zeggen dat de hoogte van de vastgestelde toeslag als (voldoende) rechtmatig kan worden aangemerkt. In tabel 6 zijn de foutpercentages en rapporteringstoleranties voor het jaar 2012 weergegeven.

Tabel 6. Foutpercentages rechtmatigheidscontroles 2012		
	rapporterings tolerantie	gemeten foutpercentage
zorg voorschotfase	3	0,05
definitief toekennen	3	1,57
huur voorschotfase	1,76	1,85
definitief toekennen	1,76	2,14
KOT voorschotfase	3	0,46
definitief toekennen	3	0,63
KGB voorschotfase	3	0,77
definitief toekennen	3	1,23

Over het jaar 2012 vallen voor de zorgtoeslag, KOT en KGB fouten en onzekerheden ruim onder de rapporteringstolerantie. Voor de huurtoeslag overschrijdt het aantal fouten de rapporteringstolerantie. Het uitvoerings- en beleidsdepartement dient hiervan melding te maken in haar jaarverslag of verantwoording.

3.8 Kwetsbaarheden in het proces

Het toeslagensysteem is er op gericht burgers op een laagdrempelige manier in de actualiteit tegemoetkomingen in bepaalde kosten te geven. Dit proces brengt ook kwetsbaarheden met zich mee. In de brief van augustus 2012 van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer¹¹ worden vier kwetsbaarheden in het uitvoeringsproces beschreven.

Grote rol burger in toeslagenproces

De bevoorschotting werkt op basis van een aanvraag van de burger waarin hij gegevens verstrekt. De aanvrager wordt geïdentificeerd door de Belastingdienst door middel van zijn DigiD. Daarnaast geeft hij zijn BSN door. Ondanks de identiteitschecks is deze systematiek gevoelig voor *systeemfraude*, waarbij iemand op naam van (vele) anderen aanvragen doet met gefingeerde gegevens. Verder is *identiteitsfraude* mogelijk, waarbij iemand zich in de systemen van B/Toeslagen voordoeft als een ander, buiten medeweten of zonder instemming van die ander, en zichzelf een toeslag laat uitbetalen. Tegen deze typen fraude zijn al maatregelen genomen (zie paragraaf 4.6 en 7.4).

Werken met geschat inkomen

Het juist schatten van een inkomen door de burger in zijn aanvraag voor een toeslag blijkt in de praktijk lastig. Veel aanvragers blijken bij de definitieve toekenning van de toeslag geld terug te moeten betalen (zie paragraaf 3.5 en 3.6), omdat zij een te hoog voorschot hebben gekregen vanwege het feit dat het inkomen te laag is geschat. Anderen krijgen toeslag nabetaald omdat zij een te laag voorschot hebben ontvangen.

Andere variabele grondslagen

De huishoudsituatie, de betaalde huur en het aantal afgenomen uren kinderopvang zijn variabele grondslagen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag en door de Belastingdienst pas achteraf kunnen worden getoetst. Dit geldt ook voor het baseren van een toeslag op de daadwerkelijk gemaakte kosten van de aanvrager. Een nadeel daarvan is dat het fraudegevoeligheid meebrengt. De informatie moet uitgevraagd worden bij de aanvrager van de toeslag dan wel bij de verhuurder of kinderopvanginstelling waardoor de mogelijkheid bestaat dat onjuiste informatie wordt verstrekt. Hierbij speelt ook de problematiek van de grote rol van de burger in het toeslagenproces, die zich vaak niet bewust is van de noodzaak wijzigingen door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen.

Daarom blijft de Belastingdienst in de uitvoering tevens inzetten op

¹¹ Kamerstukken II 2011-2012, 31 066, nr. 146

goede communicatie met de burger om zo fouten te voorkomen.

Afhankelijkheid van basisadministraties

B/Toeslagen maakt gebruik van meerdere basisadministraties voor het bepalen van het recht op toeslag en het toetsen van de juistheid van gegevens. De kwaliteit van de gegevens in deze administraties is van groot belang. Ontbrekende data en fouten in de data leiden tot verkeerde conclusies of verkeerde betalingen.

In 2012 hebben zich verschillende productieverstoringen¹² voorgedaan. Bij de aanlevering en interpretatie van derden informatie ging het om het volgende:

- In de tweede helft van december 2012 werd duidelijk dat er bij vreemdelingen met een geldige verblijfstitel ten onrechte de toeslag was gestopt. Samen met de IND heeft B/Toeslagen een proces ingericht om dit zoveel als mogelijk te voorkomen.
- Als gevolg van een foutieve aanlevering van huurgegevens door een verhuurder is bij 580 burgers de definitieve huurtoeslag over het toeslagjaar 2011 onjuist vastgesteld.

Daarnaast traden de volgende fouten op in de systemen in het eerste jaar waarin TVS in gebruik was:

- Bij het definitief toekennen van toeslagen over het toeslagjaar 2010 is bij 8.000 toeslagen ten onrechte het inkomen op nul gezet.
- Bij 4.000 burgers is de definitieve toeslag huur of zorg verkeerd vastgesteld. Bij het vaststellen van de definitieve toeslag werd verrekend met een onjuist voorschotbedrag. De oorzaak is gelegen in het geautomatiseerde systeem dat de definitieve toeslag berekend.
- In november zijn 35.000 brieven gestuurd aan mensen die volgens de gegevens van B/Toeslagen een studie, re-integratietraject of een verplichte inburgeringscursus volgen. Als gevolg van een conversiefout uit 2011 die zich pas openbaarde bij het massaal automatisch continueren naar toeslagjaar 2013 is een deel van deze brieven ten onrechte verstuurd.
- Half december 2012 heeft zich een procesverstoring voorgedaan waarbij in 29.000 gevallen het gehele jaarrecht over 2012 opnieuw in één keer is uitbetaald. Het betrof dus niet de voorschotbeschikking voor het nieuwe toeslagjaar (2013), maar een herberekening van het voorschot over 2012.
- Eveneens half december is bij ongeveer 50.000 huishoudens de betalingsregeling die zij hadden afgesproken met de Belastingdienst ten onrechte omgezet van een betaling met behulp

¹² Kamerstukken II 2011-2012, 31 066, nr. 132 en Kamerstukken II 2012-2013, 31 066, nr. 154

van een acceptgiro door de burgers zelf, in een verrekening met de lopende toeslag van die burger.

De gevolgen van deze fouten voor burgers zijn rechtgezet.

3.9 Samenvatting en conclusies

Het toeslagenproces begint (met uitzondering van het KGB) met een aanvraag door een burger. Op basis van de gegevens in de aanvraag en aanvullende gegevens uit basisregistraties en checks tegen andere databestanden wordt het recht op en de hoogte van de toeslag bepaald. Toeslagen worden als voorschot maandelijks uitbetaald.

Begin 2012 werden ruim 5 miljoen voorschotten zorgtoeslag betaald, ruim 1 miljoen voor de huurtoeslag, 450.000 voor de KOT en ruim 900.000 voor het KGB. Het aantal uitbetaalde voorschotten daalde gedurende 2012 van 7,8 miljoen naar 7,5 miljoen. Dit komt voornamelijk door de gewijzigde wetgeving ten aanzien van de zorgtoeslag.

Een toeslag wordt automatisch voortgezet, tenzij er door de burger wijzigingen worden doorgegeven, de wettelijke criteria voor het recht op toeslag worden gewijzigd of langs andere weg informatie beschikbaar komt die relevant is voor het recht op toeslag.

In de fase van definitief toekennen wordt duidelijk in hoeverre het uitbetaalde voorschot overeenkomt met de definitieve toeslag en of er nabetaald of teruggevorderd gaat worden. Definitief toekennen kan in veel gevallen pas na geruime tijd plaatsvinden omdat de benodigde gegevens (zoals het werkelijke inkomen) pas laat beschikbaar komen. In de meeste gevallen wordt ofwel nog nabetaald of teruggevorderd. Bij de verschillende regelingen loopt dit flink uiteen. Bij de zorgtoeslag en het KGB komt het betaalde bedrag in ruim 40% van de gevallen overeen met het definitieve bedrag, terwijl dat bij de huurtoeslag en de KOT rond een kwart ligt. Bij de huurtoeslag en de KOT wordt vaker nabetaald dan teruggevorderd en dat is omgekeerd het geval bij de zorgtoeslag en het KGB.

Nabetalingen en terugvorderingen zijn een onvermijdelijk gevolg van de toeslagensystematiek waarin het inkomen vooraf geschat wordt. Daarnaast speelt het toezicht een rol: controles en correcties leiden tot aangepaste toeslagbedragen. Op dit moment is niet bekend hoe groot de afzonderlijke effecten van het schatten van het inkomen en van het toezicht zijn. Voor de zorgtoeslag en het KGB is de veronderstelling dat 95% van de nabetalingen en terugvorderingen ontstaan door het schatten van de inkomens.

Eind 2012 bedroeg het totaal aan openstaande vorderingen € 1,3 miljard. Daarachter zaten 2,1 miljoen vorderingen bij 1,3 miljoen toeslaggerechtigden. Het gemiddelde bedrag per vordering is € 622 en

per toeslaggerechtigde met een of meer openstaande vorderingen € 1.034.

De bedragen die door B/Toeslagen worden teruggevorderd en nabetaald zijn afhankelijk van wet- en regelgeving, het gedrag van burgers en de uitvoering door B/Toeslagen. De burger heeft via de kwaliteit van de aanvragen en wijzigingen invloed op de juistheid van het voorschot en daarmee ook op de hoogte van nabetalingen en terugvorderingen. De tijdigheid van het terugbetalen door de burger heeft invloed op de hoogte van de openstaande terugvorderingen.

De invloed die B/Toeslagen op de aantallen en bedragen nabetalingen en terugvorderingen heeft, is hierdoor beperkt. Met het verleggen van het toezicht naar de voorschotfase (zie ook Hoofdstuk 4) verwacht B/Toeslagen dat er uiteindelijk minder hoog oplopende onterechte betalingen minder openstaande terugvorderingen zullen zijn.

B/Toeslagen streeft er naar om de toekenningszekerheid voor de burger te vergroten. Onderdeel hiervan is het verminderen van de terugvorderingen en nabetalingen. B/Toeslagen gaat voor alle toeslagen onderzoeken waardoor nabetalingen en terugvorderingen ontstaan.

Het systeem is sterk afhankelijk van de kwaliteit en tijdigheid van de gegevens die worden aangeleverd door burgers, derde-instanties of die uit (basis)administraties afkomstig zijn. Late beschikbaarheid en de interpretatie van gegevens in bestanden en administraties zorgen voor veel werk. De rechtmatigheidstoets van de ADR laat zien dat het recht op en de hoogte van de toeslag (uiteindelijk) goed worden bepaald. Alleen bij de huurtoeslag blijft het gemeten percentage fouten niet onder de vastgestelde criteriumwaarde.

4 Toezicht

4.1 Inleiding

Het toezicht op toeslagen vindt plaats op basis van een met de betrokken beleidsdepartementen afgestemd toezichtplan. Het jaar 2012 stond in het teken van de introductie van het nieuwe toeslagensysteem (TVS). Met dit systeem wil B/Toeslagen de juistheid van grondslagen in toenemende mate in de voorschotfase toetsen en worden alle gegevens van burgers aan een vorm van (massaal) toezicht onderworpen. Hiermee wordt beoogd fouten in te dammen en het bedrag aan terugvorderingen bij de definitieve afhandeling te reduceren.

Het toezicht van B/Toeslagen bestaat uit verschillende onderdelen. In het massaal geautomatiseerd toezicht worden diverse normen en risicoregels gehanteerd waarmee de aanvragen en mutaties geconfronteerd worden. Dit kan leiden tot uitval en uitworp (paragraaf 4.2). Daarnaast wordt het administratief toezicht toegepast. Dit bestaat uit massale vergelijkingen tussen de gegevens uit de aanvragen en mutaties met gegevens van derde-instanties, waaruit de onjuistheid van of twijfel over de juistheid van een aanvraag en mutatie kan blijken (paragraaf 4.3). Om de toezichtscapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen inzetten, maakt B/Toeslagen gebruik van risicoselectie (paragraaf 4.4). Rond bepaalde thema's worden specifieke toezichtsacties uitgevoerd (paragraaf 4.5). Tenslotte worden fraudebestrijding (paragraaf 4.6) en het sanctiebeleid (4.7) ingezet.

4.2 Massaal geautomatiseerd toezicht (uitval en uitworp)

Binnen het proces van toeslagverstrekking (zie paragraaf 3.2) zijn controles ingebouwd waarmee de meldingen in de aanvragen en mutaties geconfronteerd worden. Hierdoor worden posten aangewezen die het systeem niet automatisch kan verwerken: uitval of uitworp. Indien het systeem een aanvraag of wijziging door de burger niet kan verwerken doordat deze onvolledig of inconsistent is, volgt uitval. Er volgt geen beschikking op de aanvraag of mutatie waar de uitval betrekking op heeft. Utworp betreft aanvragen of mutaties die voor handmatige behandeling worden aangeboden, omdat op grond van risicoregels twijfel kan bestaan over de rechtmatigheid.

Bij het handmatig behandelen van uitval en uitworp wordt in eerste instantie getracht de ontbrekende gegevens uit systemen van de

Belastingdienst of derden te halen. Indien noodzakelijk is er klantcontact om de benodigde gegevens of situatie te achterhalen. Dit kan telefonisch of via een brief waarin de burger gevraagd wordt ontbrekende informatie door te geven.

In de eerste helft van 2012 zijn vanuit het massale toezicht ruim 640.000 toeslagverzoeken in de actualiteit nader onderzocht en waar nodig gecorrigeerd¹³. Over heel 2012 gaat het om 1.375.000 gevallen.

Tabel 7. Juistheid aanvragen en wijzigingen: uitval en uitworp

uitval en uitworp	x 1.000	1.375
-------------------	---------	-------

Het onderscheid tussen uitval en uitworp kan in de systemen niet altijd scherp gemaakt worden. B/Toeslagen rapporteert op het niveau van systeemcontroles. In deze controles worden posten aangewezen die nader onderzocht moeten worden. Hieronder volgen de meest voorkomende oorzaken daarvan:

- Ontbrekende handtekeningrelatie: In deze gevallen is (of wordt) bij B/Toeslagen bekend (bijvoorbeeld vanuit de GBA) dat er een partner is, maar is deze niet opgevoerd bij de aanvraag. Bij een aanvraag op papier moet de partner zijn handtekening zetten, via het portal gaat dat met DigiD;
- De gemelde huurlast is niet meer geldig door verhuizing;
- Het toetsingsinkomen ontbreekt. Dit is vaak een gevolg van het ontbreken van de handtekeningrelatie;
- De aanvrager van de KOT en het desbetreffende kind wonen niet op hetzelfde adres;
- Verblijfstatus van de burger verandert.

4.3 Toezicht aan de hand van contra-informatie

Aan de hand van contra-informatie van derden worden controles uitgevoerd op de juistheid en volledigheid van ontvangen aanvraag- of mutatiegegevens. Dit vindt zowel plaats in de voorschotfase als in de fase van definitief toekennen. De kwaliteit en tijdige beschikbaarheid van de contra-informatie is van groot belang om het toezicht adequaat uit te kunnen voeren en om zo veel mogelijk in de voorschotfase te kunnen controleren.

Voor het recht en de hoogte van de toeslagen zijn verschillende grondslagen bepalend. In bijlage II staan per toeslag de belangrijkste grondslagen en uit welke bron informatie nodig is om deze te kunnen controleren. Hieronder worden de belangrijkste grondslagen

¹³ Kamerstukken II 2012-2013, 31 066, nr. 154

toegelicht, waarbij we onderscheid maken tussen generieke grondslagen die alle toeslagen betreffen en grondslagen die specifiek voor één toeslag gelden.

4.3.1 Generieke grondslagen

Inkomen en vermogen

De toeslagenregelingen gaan uit van het actuele inkomen. De toeslag wordt gebaseerd op gegevens die in het berekeningsjaar of het jaar daarvoor voorhanden zijn. De burger is verantwoordelijk voor de schatting. In de voorschotfase vindt algemene en gerichte communicatie plaats over het belang van een juiste opgave en handhavingscommunicatie bij signalering van onjuist inkomen.

Bij de definitieve vaststelling van de toeslag worden opgegeven inkomens en vermogens getoetst aan gegevens van de Belastingdienst. Inkomensgegevens van de Belastingdienst zijn betrouwbaar, maar voor de grote massa pas compleet halverwege het jaar na het berekeningsjaar, voor zzp-ers, ondernemers en particulieren die uitstel aanvragen nog later. Om de toeslagen over 2012 definitief te kunnen toekennen zijn gegevens over 8,9 miljoen inkomens nodig (zie Tabel 8). Begin november 2013 was 92% daarvan beschikbaar (zie Tabel 8).

Tabel 8. Inkomensgegevens over jaar 2012 op 01-11-2013		
Benodigde inkomens	x 1.000	8.855
Beschikbaar op 01-11-2013		8.225
Nog ontbrekend op 01-11-2013		630

Huishoudsamenstelling en verblijfstatus

De huishoudsamenstelling op een bepaald adres speelt een belangrijke rol bij het bepalen van het recht op toeslagen. Veranderingen in de samenstelling van het huishouden, verhuizingen of verandering in partnerrelaties kunnen consequenties hebben voor één of meerdere toeslagen. In de voorschotfase worden overlijdenssituaties vanuit de GBA gesignaleerd en vinden controles plaats op partnerschap en emigratie. Daarnaast wordt de verblijfstatus gecontroleerd met gegevens van de IND en de GBA. Bij het definitief toekennen vindt op grond van risicoselectie bij een deel van de toeslagen controle plaats aan de hand van GBA en bestanden van de Belastingdienst.

In 2012 is intensief overleg geweest tussen B/Toeslagen en de IND over de verwerking en interpretatie van verblijfsstatussignalen. Inmiddels verloopt de informatie-uitwisseling inhoudelijk goed.

Doordat de systemen niet naadloos op elkaar aansluiten, leidt dit nog wel tot relatief veel handmatig werk bij B/Toeslagen.

De GBA is een belangrijke bron van informatie voor B/Toeslagen. Het adresgegeven uit de GBA sluit echter niet altijd helemaal aan bij het gebruik van B/Toeslagen. Hier speelt dat de GBA adressen registreert vanaf de datum van melding, terwijl voor de uitvoering van de AWIR de verhuisdatum relevant is. Hoewel de GBA bedoeld is als adressenbestand, gebruikt B/Toeslagen de adresinformatie uit het GBA om huishoudens af te leiden. Daarnaast geven burgers niet altijd tijdig hun wijzigingen door aan de gemeente. Dit alles maakt de vertaling van GBA-gegevens naar benodigde statusinformatie voor B/Toeslagen in sommige gevallen lastig en bewerkelijk. B/Toeslagen vertrouwt op de juistheid van de GBA, tenzij de burger het tegendeel aantoont. Bij geconstateerde fouten in de GBA wordt een terugmelding gedaan. In 2012 kwam dat 1200 keer voor.

4.3.2 Specifieke grondslagen

Zorgtoeslag

Om voor zorgtoeslag in aanmerking te komen moeten de aanvrager en/of partner verzekerd zijn volgens de zorgverzekeringswet.

Militairen, gedetineerden, gemoedsbezwaarden en in het buitenland wonende aanvragers hebben geen (of slechts gedeeltelijk) recht op zorgtoeslag. Deze gegevens worden door het College van Zorgverzekeraars verzameld in het Referentie Bestand Verzekerden Zorgverzekeringswet (RBVZ). Deze registratie is niet helemaal actueel: drie maanden na de ingangsdatum van een zorgverzekering blijken de gegevens goed opgenomen te zijn. De zorgtoeslag wordt voor mensen met een Nederlands adres toegekend zonder controle vooraf. Elke drie maanden worden alle zorgtoeslagen vergeleken met het RBVZ. Voor aanvragers die niet voldoen aan de zorgverzekeringsplicht wordt de zorgtoeslag stopgezet en de reeds uitbetaalde zorgtoeslag teruggevorderd.

In tabel 9 staan de resultaten van de controles in mei en oktober 2012. Vanaf 2013 vinden deze controles vier keer per jaar plaats.

Tabel 9. Controle Zorgverzekeringsplicht¹⁴

		Mei	Oktober
Zorgtoeslagen gestopt	x 1.000	14	8,5
Hiermee is uitbetaling voorkomen van:	x € mln	11	3
Teruggevorderde zorgtoeslag	x € mln	8	6

¹⁴ Kamerstukken II 2012-2013, 31 066, nr. 154

In mei zijn 14.000 toeslagen stopgezet waarmee uitbetaling is voorkomen van 11 miljoen Euro en 8 miljoen Euro is teruggevorderd.

Huurtoeslag

Voor het recht op huurtoeslag moet de woning voldoen aan de eisen van de wet op de huurtoeslag (zelfstandigheid, geen eigendom aanvrager/partner) en moet deze werkelijk worden bewoond door de aanvrager. Om te bepalen of woonruimten zelfstandig zijn, worden gegevens uitgewisseld met verhuurders. Mogelijke eigendomsverhoudingen worden geanalyseerd aan de hand van fiscale gegevens. De bewoningssituatie wordt gecontroleerd door vergelijking met de GBA.

De hoogte van de rekenhuur is bepalend voor de hoogte van de huurtoeslag. De rekenhuur is een samenstel van kale huur, kosten en af te trekken posten. Om controle op de juistheid van de opgegeven huurprijs uit te voeren vindt jaarlijks, halverwege het jaar, een uitwisseling van de gegevens met de corporaties en andere grote verhuurders plaats. Ongeveer 60% van de huurtoeslagen kan hiermee gecontroleerd worden. Daarnaast moeten de huurders waarvan de verhuurder deze gegevens niet verstrekt, individueel worden benaderd. Dit gebeurt niet in alle gevallen.

Een complicerende factor voor de huurtoeslag is dat er halverwege het jaar een huurverhoging plaats vindt. Dit betekent dat er een mutatie in de grondslag huur is. De hoogte van het voorschot voor de huurtoeslag wordt niet automatisch aangepast. Wel kunnen toeslaggerechtigden deze wijziging zelf doorgeven.

Kinderopvangtoeslag

Er is recht op kinderopvangtoeslag als men gebruik maakt van kinderopvang en beide partners inkomen hebben uit arbeid of behoren bij een bij wet aangewezen doelgroep. Hierbij wordt een aantal eisen gesteld: de aanvrager onderhoudt het kind (controle aan de hand van SVB gegevens); de kinderopvanginstelling of gastouderbureau is geregistreerd in het landelijk register kinderopvang; er is een schriftelijke overeenkomst (controle bij kinderopvanginstelling of gastouderbureau) en de aanvrager (en partner) werkt of maakt deel uit van een bij wet aangewezen doelgroep (controle bij gemeente of UWV).

De kinderopvangtoeslag is de toeslag waarbij het voorschot het meest wijzigt gedurende het jaar, doordat het aantal uren kinderopvang vaak wijzigt. De hoogte van de kinderopvangtoeslag hangt af van het aantal opvanguren en de soort opvang per kind. Dit wordt opgegeven door de aanvrager en gecontroleerd aan de hand van gegevens van de kinderopvanginstelling. Bij het definitief toekennen van de toeslag

over het jaar 2011 in 2012 kon voor 48% van de kinderopvangtoeslagen de koppeling met gegevens van de kinderopvanginstelling gemaakt worden. Bij de overige aanvragers wordt een jaaropgave van de kinderopvangkosten opgevraagd bij de toeslaggerechtigde.

In circa 15% van de aanvragen KOT is er sprake van gastouderopvang. In deze situaties kan B/Toeslagen praktisch gezien de juistheid van de opgegeven uren niet objectief vaststellen. Over dit deel van de uitbetalingen (circa 248 miljoen) bestaat daarom een inherente onzekerheid over de rechtmatigheid¹⁵.

Kindgebonden budget

Het recht op het Kindgebonden budget is gekoppeld aan het recht op kinderbijslag. Het bepalen van de kinderen die recht geven op het kindgebonden budget gebeurt in principe zonder tussenkomst van de burger op grond van gegevens van de Sociale Verzekeringsbank. Dagelijks vindt informatie-uitwisseling plaats tussen de SVB en de centrale administratie van de Belastingdienst (B/CA).

4.4 Risicoselectiemodel

In 2012 heeft B/Toeslagen een start gemaakt met de bouw van een risicoselectiemodel. Het gaat hier om risico's die alleen blijken als groepen van aanvragen of mutaties onderling vergeleken worden of wanneer het gedrag van de aanvrager in beschouwing genomen wordt. Deze risico's worden niet door TVS gedetecteerd, maar zijn wel van belang om een beeld te krijgen van de betrouwbaarheid van de aanvrager. In het risicoselectiemodel krijgt een aanvrager op grond van uiteenlopende historische en actuele gegevens een risicoscore toegekend. De behandelwijze wordt gekozen aan de hand van deze risicoscore.

4.5 Specifieke toezichtsacties

In 2012 is een aantal specifieke toezichtsacties uitgevoerd. De pilot 'slechte schatters' richt zich op het schatten van inkomens voor de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget. Voor aanvragers die in de twee voorafgaande jaren bij de definitieve berekening steeds alle toeslagen moesten terugbetalen en desondanks geen inkomenswijziging doorgaven, is de toeslag stopgezet. In september 2012 zijn om deze reden 43.000 voorschotten huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget stopgezet en teruggevorderd (zie Tabel 10). Het met deze toeslagen corresponderende jaarrecht bedraagt € 26 miljoen. Daarnaast zijn 118.000 toeslagaanvragers aangeschreven waarbij behoorlijke twijfel bestond omtrent de juistheid van het inkomen. Deze burgers is gevraagd hun inkomen opnieuw te schatten.

¹⁵ Kamerstukken II, 2012–2013, 33 605 IXB, nr. 1 p. 43

Ultimo 2012 hadden circa 20.000 burgers hun inkomen gewijzigd.

Tabel 10. Pilot 'slechte schatters' ¹⁶		
Toeslagen gestopt	x 1.000	43
Hiermee corresponderende jaarrecht	x € mln	26
Toeslagaanvragers aangeschreven vanwege grote terugvordering	x 1.000	118
....waarvan inkomen is gewijzigd (ultimo 2012)		20

Een betrouwbare administratie van kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus is van belang voor het bepalen van recht en hoogte van kinderopvangtoeslagen. Om deze reden hebben de controlemedewerkers van Belastingdienst in 2011 en 2012 ruim 100 gastouderbureaus bezocht (zie Tabel 11). Het gevolg van deze actie is dat ruim 2.000 aanvragen zijn stopgezet en bij ruim 600 aanvragen de grondslagen zijn aangepast. Hiermee is een financieel belang gemoeid van ruim € 10 miljoen. Door dit project heeft B/Toeslagen meer inzicht gekregen in de branche en zijn verbetervoorstellen gedaan op het gebied van regelgeving en toezichtmethoden.

Tabel 11. Controle gastouderbureau's ¹⁷		
Gastouderbureaus bezocht	x 1	100
Toeslagen gestopt		2.000
Grondslagen aangepast		600
Financieel belang	x € mln	10

4.6 Fraudebestrijding

In de Fiscale agenda van 14 april 2011 werd het begrip systeemfraude geïntroduceerd¹⁸ en werd een reeks van maatregelen aangekondigd om systeemfraude tegen te gaan. Deze waren vooral gericht op het detecteren van fraudepatronen en het verhogen van de drempels bij het aanvragen van toeslagen. De Belastingdienst heeft bij de aanpak van systeemfraude onder meer de volgende activiteiten ondernomen:

- Medio 2012 zijn er twee fraudeteams geformeerd. Deze teams bestaan ieder uit ongeveer 25 medewerkers. Bij ieder fraudesignaal vindt een feitenonderzoek plaats, resulterend in een beslissing over de afdoeningswijze (geen verdere actie, boete of

¹⁶ Kamerstukken II 2012-2013, 31 066, nr. 154

¹⁷ Kamerstukken II 2012-2013, 31 066, nr. 154

¹⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1.

strafrecht).

- Binnen de Belastingdienst is de anti-fraudebox ingericht waar signalen van systeemfraude worden onderzocht, fraudepatronen worden opgespoord en acties worden uitgezet over de verschillende onderdelen van de Belastingdienst om de fraude te stoppen.
- Bankrekeningnummers waarop voor meer dan gebruikelijke aantallen burgerservicenummers betalingen van belastingen en toeslagen worden overgemaakt, worden gesignaleerd en gecontroleerd. Waar fraude werd geconstateerd werden betalingen stopgezet en werd de terugvordering gestart.
- Bij digitale aangiften en verzoeken via DigiD wordt een controle uitgevoerd of de DigiD hoort bij het burgerservicenummer (BSN) waarvoor de aangifte/het verzoek wordt gedaan;
- Sinds 2012 werkt de FIOD ook met de zogenaamde Snelle Interventie Service (SIS), waarmee kleinere zaken worden opgelost met korte onderzoeken en snelle vervolging.
- Aanvragers waarbij een vermoeden bestaat dat zij een onjuiste aanvraag hebben ingediend worden uitgenodigd bij de balies van de Belastingdienst. Als een aanvrager niet komt, dan wordt de toeslag gestopt en teruggevorderd.

In 2012 zijn er rond de 5.900 fraudesignalen behandeld. Hiermee was € 55 miljoen gemoeid.

4.7 Sanctiebeleid

Boetes

Sinds 1 januari 2012 worden door Belastingdienst Toeslagen verzuimboetes opgelegd. Op 1 juli 2012 zijn de vergrijp- en verzuimboetes verhoogd.¹⁹ In 2012 zijn in ruim 50 gevallen bestuurlijke boetes opgelegd, tot een totaalbedrag van ca. € 40.000.

Met opmerkingen : verduidelijken: is het sinds 1 januari mogelijk geworden om verzuimboetes op te leggen of pas gedaan? Het gaat neem ik aan om betaalverzuim. Kunnen we specifieker zijn dan 'ruim 50'. Hoeveel daarvan zijn vergrijp- en hoeveel verzuimboetes?

Strafoplegging

In drie zaken rondom houders van kinderopvanginstellingen zijn gevangenisstraffen opgelegd van 12 tot 24 maanden. Daarnaast zijn ruim 60 vraagouders veroordeeld tot een taakstraf wegens het misbruik van de kinderopvangtoeslag.

Met opmerkingen Wat voor misbruik gaat het om?

4.8 Percepties van burgers

De Fiscale Monitor meet aan de hand van verschillende vragen en stellingen jaarlijks hoe toeslaggerechtigden het toezicht als geheel ervaren.

Aan toeslaggerechtigden en intermediairs is gevraagd in hoeverre zij

¹⁹ Kamerstukken II 2011-2012, 31 066, nr. 132

zich kunnen voorstellen *dat er omstandigheden zijn waardoor men onterecht teveel aan toeslagen aanvraagt of ontvangt* (zie tabel 12). Hierop antwoordt in 2012 77% 'neutraal' of '(in zijn geheel) niet'. Van de toeslagenintermediairs kan 91% zich niet voorstellen dat er omstandigheden zijn waarin ze onterecht te veel aan toeslagen ontvangen of aanvragen.

Voorts wordt gevraagd hoe groot volgens toeslaggerechtigden de kans is dat B/Toeslagen ontdekt dat iemand door het bewust verstrekken van onjuiste gegevens onterecht teveel aan toeslagen ontvangt.²⁰ Deze ervaren 'pakkans' is een indicatie voor de zichtbaarheid van het toezicht die wordt beïnvloed door de inspanningen van B/Toeslagen en de betekenis die de individuele toeslaggerechtigde daar aan geeft. Aanvullend meet de Fiscale Monitor hoe de toeslaggerechtigden denken over de gevolgen: hoe ernstig zijn de gevolgen van het bewust onjuist invullen van een aanvraag voor een toeslag. In 2012 ervaart het merendeel (81%) van de toeslaggerechtigden de kans op ontdekking als neutraal tot zeer groot en 90% denkt dat de gevolgen neutraal tot zeer groot zullen zijn.

Tabel 12. Non-compliance en kans op ontdekking²¹

		Tg	Ti
Negatieve houding tav non-compliance ²²	%	77	91
Ervaren kans op ontdekking	%	81	83
Ernst van de gevolgen van fraude	%	90	92

4.9 Samenvatting en conclusies

B/Toeslagen beschikt met TVS over een systeem dat veel mogelijkheden biedt voor toezicht. Op verschillende momenten in het toeslagenproces wordt op verschillende manieren gecontroleerd of gegevens volledig en juist zijn.

Bij de toeslagverstrekking wordt massaal en geautomatiseerd gecheckt of de gegevens in de aanvraag of wijziging correct zijn. Dit leidt tot uitval (ontbrekende gegevens of inconsistenties) of uitworp (vermoeden van onjuiste gegevens) uit het systeem.

Uitval en uitworp uit het systeem zouden een indicatie kunnen geven voor de mate waarin toeslaggerechtigden hun aanvragen en wijzigingen tijdig en juist doorgeven. Hoe meer onjuistheden er in de

²⁰ Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2012*, Utrecht, Belastingdienst, 2012.

²¹ Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2012*, Utrecht, Belastingdienst, 2012.

²² In hoeverre is het voorstelbaar dat er omstandigheden zijn waardoor men onterecht teveel aan toeslagen ontvangt/aanvraagt? Percentage betreft de scores neutraal en (in zijn geheel) niet.

meldingen door burgers zitten, hoe meer uitval en uitworp er ontstaat. In de praktijk blijkt echter dat uitval en uitworp ook sterk afhankelijk zijn van de controlesystematiek van B/Toeslagen en niet alleen afhangen van de door burgers aangeleverde gegevens. Naar verwachting zullen in de komende jaren uitval en uitworp betere indicatoren zijn van de juistheid van aanvragen en wijzigingen.

Gegevens worden ook getoetst tegen contra informatie die ontvangen wordt van andere instanties, zoals de Gemeentelijke Basis Administratie en gegevens van de IND. Bij de verschillende toeslageregelingen gaat het deels om generieke en deels om specifieke grondslagen die bepalend zijn voor het recht op toeslag. Aan de hand van contra informatie kan een deel van de gegevens worden geverifieerd.

Niet voor alle gegevens is contra informatie beschikbaar en vaak zijn gegevens pas na verloop van tijd beschikbaar. Contra informatie is een belangrijk element voor effectief toezicht van de B/Toeslagen. Een compleet en actueel overzicht van de tijdigheid en betrouwbaarheid van de gegevens in de bronnen ontbreekt echter. In Hoofdstuk 3 werd al gemeld dat er verstoringen kunnen optreden in de gegevensleveringen en de volledigheid en juistheid van (de interpretatie van) gegevens.

Specifieke toezichtsacties en fraudebestrijding hebben een belangrijke plaats gekregen in het toeslagenproces. Dat leidde in 2012 tot het stopzetten van een groot aantal toeslagen. Het is niet te bepalen welk deel van de onjuistheden en fraudes aan het licht komt en wordt aangepakt. Daarvoor zou alles uitvoerig gecontroleerd moeten worden of moeten worden gewerkt met steekproefsgewijze controles. Dat is niet het geval. Het in ontwikkeling zijnde risicoselectiemodel kan hierin ondersteunend zijn en helpt het efficiënt richten van de beschikbare controlecapaciteit.

Er zijn beperkt cijfers beschikbaar voor de resultaten van de verschillende controles en checks. Dit maakt het moeilijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van het toezicht. De Fiscale Monitor laat zien dat toeslaggerechtigden en toeslagenintermediairs de pakkans bij fraude over het algemeen groot achten. Ook hebben zij het idee dat bij detectie van frauduleus handelen de consequenties ernstig zijn. De meerderheid van de toeslagerechtigden kan zich niet voorstellen onterecht teveel toeslagen aan te vragen of te ontvangen.

5 Dienstverlening en communicatie

5.1 Inleiding

De dienstverlening en communicatie van B/Toeslagen is er op gericht de burgers zo goed mogelijk te ondersteunen bij het nakomen van hun verplichtingen. Hiervoor zijn verschillende dienstverleningskanalen ingericht.

Door middel van publiekscampagnes worden burgers op de hoogte gebracht van voor hen relevante zaken die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Op de toeslagen-website www.belastingdienst.nl wordt wet- en regelgeving uitgelegd. Door middel van de burgerportal 'Mijn Toeslagen' worden burgers ondersteund bij het doen van aanvragen en wijzigingen. In het geval dat de burger nog vragen heeft, kan hij terecht bij de Belastingtelefoon. Voor persoonlijk contact zijn de balies van de Belastingdienst en Toeslagen Servicepunten beschikbaar.

In dit hoofdstuk passeren de verschillende vormen van dienstverlening en communicatie de revue. Er zijn voor verschillende aspecten van de dienstverlening prestatie indicatoren en streefcijfers benoemd. Wanneer dat het geval is worden ze genoemd en wordt stil gestaan bij de realisatie ervan.

5.2 Publiekscampagnes

Naarmate toeslaggerechtigden beter op de hoogte zijn van voor hen relevante zaken die voortvloeien uit wet- en regelgeving, zullen zij beter in staat zijn om relevante gegevens juist, volledig en tijdig door te geven. Hiervoor worden elk jaar publiekscampagnes gedaan.

In 2012 is door B/Toeslagen een mediacampagne gevoerd met online middelen (search-resultaten en bannering), advertenties en billboards. Ook zijn er radiospotjes geweest voor de jaarovergang naar 2013. Centraal stond daarin de boodschap 'Verandert er wat in uw leven, ga dan naar [toeslagen.nl/Mijn Toeslagen](http://toeslagen.nl/MijnToeslagen)'. Op het einde van het jaar aangevuld met de boodschap: 'Controleer uw gegevens'.

De campagnes staan niet op zich, maar zijn vooral bedoeld als versterking van het effect van de inzet van andere instrumenten. Naar het bereik en de effecten van de publiekscampagnes heeft B/Toeslagen onderzoek laten doen. Daaruit komt naar voren dat in de maand volgend op de eerste campagne de websites van de Belastingdienst en B/Toeslagen en ook de portal 'mijn toeslagen' significant meer bezocht werden dan daarvoor. Na de campagne voor de jaarovergang gaven zes op de tien (57%) toeslagontvangers die de

voorschotbeschikking ontvangen hebben aan dat ze de beschikking gecontroleerd hebben. Nog eens één op de vijf (22%) toeslagontvangers geeft aan dit zeker nog te zullen (laten) controleren.

5.3 Toeslagen website en 'Mijn Toeslagen'

De website van B/Toeslagen heeft tot doel de zelfredzaamheid van toeslaggerechtigden te bevorderen en waar nodig te ondersteunen, zodat ze hun verplichtingen zelfstandig kunnen nakomen en hun rechten kunnen effectueren. De website van B/Toeslagen is de belangrijkste bron van informatie voor burgers met vragen over toeslagen. Voordelen van de website als dienstverleningsinstrument, zijn de grote bereikbaarheid, de relatief lage kosten en de mogelijkheden om de inhoudelijke kwaliteit te beheersen. Gestreefd wordt naar een bereikbaarheid van de website van 24 uur per dag, 7 dagen per week, met een zo beperkt mogelijke uitval vanwege onderhoud.

B/Toeslagen kiest er voor de communicatie met burgers steeds meer langs de digitale weg te laten verlopen. Door meer via elektronische berichten te communiceren en minder informatie op papier aan te bieden, wil B/Toeslagen het gebruik van het burgerportal voor het doorgeven van meldingen en het raadplegen van informatie stimuleren. Door de niet-persoonsgebonden informatie over toeslagen op www.belastingdienst.nl verbeteren, wordt beoogd het aandeel informatievragen via de belastingtelefoon, op papier of via de balie terug te dringen.

In december 2011 is de persoonlijke toeslagenpagina 'Mijn Toeslagen' geïntroduceerd. Hier kunnen burgers toeslagen aanvragen, hun actuele gegevens bekijken en controleren en wijzigingen doorgeven. Per dag wordt 28.600 keer ingelogd op 'Mijn Toeslagen'.

Tabel 13. Website Toeslagen		
'Mijn Toeslagen' ²³		
Bezoekers per dag	x 1	28.600
Rapportcijfer 'Mijn Toeslagen'		7,7
Is 'Mijn Toeslagen' een positieve ontwikkeling?	%	91
Website Toeslagen		
Bereikbaarheid website ²⁴	%	100
Zoekgemak website ²⁵	%	90
Tevredenheid met website ²⁶	%	90

De Belastingdienst heeft in 2012 de tevredenheid over 'Mijn Toeslagen' laten onderzoeken onder gebruikers van de site²⁷. De uitkomsten van het onderzoek zijn positief. 'Mijn Toeslagen' wordt betrouwbaar, professioneel en overzichtelijk gevonden. In lijn hiermee is het gemiddelde rapportcijfer hoog: 7,7 (zie Tabel 13). Over het algemeen vinden mensen het gemakkelijk om met 'Mijn Toeslagen' een wijziging door te voeren, een toeslag aan te vragen of informatie over hun toeslag te krijgen. 91% vindt het een positieve tot zeer positieve ontwikkeling van de Belastingdienst.

In de Fiscale Monitor geeft 47% van de toeslaggerechtigden aan in de afgelopen 12 maanden de toeslagenwebsite te hebben bezocht. Gemiddeld maken ze vier keer per jaar gebruik van de website. Niet voor alle toeslaggerechtigden is het noodzakelijk om de website of 'Mijn Toeslagen' te bezoeken. Wanneer er geen mutaties zijn in omstandigheden of inkomen, is het niet nodig om informatie op te zoeken of wijzigingen door te geven. De website was continu beschikbaar. De tevredenheid over het zoekgemak en de dienstverlening via de website is hoog, beide 90%.

5.4 Telefonische dienstverlening

Telefonische dienstverlening heeft tot doel om toeslaggerechtigden die niet geheel zelfstandig een handeling kunnen uitvoeren direct en adequaat te ondersteunen. Goede telefonische bereikbaarheid en kwalitatief goede afhandeling zijn daarbij van belang.

De Belastingdienst stelt als norm voor de telefonische bereikbaarheid dat overgrote deel van de bellers, 80 à 85%, na het doorlopen van het

Met opmerkingen ☐ Hoeveel (%) aanvragen/wijzigingen via Mijn Toeslagen? Als dat niet bekend is, dat vermelden.
B/T gaat dit uitzoeken: schatting is 90%

²³ Kamerstukken II 2012-2013, 31 066, nr. 154

²⁴ Kenmerk DGB//2013/4527

²⁵ Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2012*, Utrecht, Belastingdienst, 2012.

²⁶ Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2012*, Utrecht, Belastingdienst, 2012.

²⁷ Kamerstukken II 2012-2013, 31 066, nr. 154

keuzemenu binnen honderd seconden een medewerker aan de lijn moet krijgen. In 2012 werd dit gerealiseerd voor 94% van de telefoontjes. Daarnaast kent de Belastingtelefoon een aantal kwaliteitsprotocollen die instructies geven aan medewerkers over zowel inhoud als de wijze waarop klanten moeten worden benaderd.

Om burgers te helpen die met meerdere onderdelen of met meerdere middelen (waaronder toeslagen) van de Belastingdienst problemen hebben en waarbij het vinden van een oplossing complex is, zijn de Stella teams opgericht. De Stella-medewerker roept waar nodig hulp van andere partijen in. In alle gevallen wordt telefonisch contact opgenomen met de klant. Indien nodig wordt de klant uitgenodigd voor een gesprek of thuis bezocht. De voortgang wordt bewaakt totdat het probleem is opgelost en in de nazorgperiode wordt gecontroleerd of alle in gang gezette acties zijn uitgevoerd. In 2012 zijn 623 Stellagevallen met toeslagenproblematiek afgehandeld.

Tabel 14. Telefonische dienstverlening ²⁸			
		Doelstelling	Realisatie
Belastingtelefoon			
Telefoongesprekken over toeslagen	<i>x 1000</i>		4,383
Telefonische bereikbaarheid²⁹	%	80-85	94
Ervaren telefonische bereikbaarheid³⁰	%	65-70	74
Tevredenheid telefonische dienstverlening³¹	%	70-80	80
Terugbelafspraken (frobo's)			
Volume terugbelafspraken	<i>x 1000</i>		223
Tijdsduur terugbelafspraken³²	%	85-90	83

In 2012 kwamen er 4,4 miljoen telefoongesprekken binnen over toeslagen (zie Tabel 14): ongeveer 500 telefoongesprekken per 1000 toeslagen³³. De telefoontjes volgen vaak op het betaalmoment (*waarom heb ik geen of weinig toeslag ontvangen?*). Verder gaat het om verzoeken om betalingsregeling, statusvragen over een aanvraag, wijziging of terugbetaling, of algemene vragen over toeslagen (*heb ik*

28 Belastingdienst/Centrale Administratie en Belastingdienst en *Fiscale Monitor* 2012, Utrecht, Belastingdienst, 2012

29 Doelstelling: Kamerstukken II 2012-2013, 33 605 IXB, nr. 1

30 Doelstelling: interne norm B/Toeslagen

31 Doelstelling: Kamerstukken II 2012-2013, 33 605 IXB, nr. 1

32 Doelstelling: interne norm B/Toeslagen Een reactie op een frobo-bericht geldt als tijdig, als de eerste belpoging om in contact te komen met de belastingplichtige binnen 2 werkdagen na ontvangst van de frobo is uitgevoerd.

33 Uitgaande van 8,7 miljoen voorschotten: 7,8 miljoen aan het begin van 2012 + 900.000 nieuwe voorschotten in de loop van het jaar, zie paragraaf 3.2.2

recht?). In geval van procesverstoringen worden vragen over deze verstoringen gesteld.

In 2012 zijn voor de complexere vragen 223.000 terugbelafspraken gemaakt. De doelstelling betreffende telefonische bereikbaarheid is ruimschoots behaald. Van de bellers is 74% positief over de telefonische bereikbaarheid en 80% positief over de telefonische dienstverlening. De tijdigheid van de terugbelafspraken ligt nog niet op het niveau van de doelstelling.

5.5 Schriftelijk contact

In een aantal situaties kiest de Belastingdienst voor schriftelijke vormen van contact. Dat gebeurt in ieder geval in situaties waar de wet schriftelijke communicatie voorschrijft. Beschikkingen zijn tot 2014 nog schriftelijk. Verder vormen bezwaarschriften, beroepsschriften, klachten (zie paragraaf 5.8) en brieven de belangrijkste vormen van schriftelijke contact met burgers.

In november 2012 heeft B/Toeslagen voor het eerst de 'compacte beschikking' verstuurd, bestaande uit één A4-blad in plaats van de uitgebreide beschikking die voorheen werd verstuurd. Voor meer informatie wordt de burger naar 'Mijn Toeslagen' verwezen. Het streven is om in 2014 alle beschikkingen digitaal te verstrekken.

Dit sluit aan bij de ontwikkeling dat de Belastingdienst op termijn de aanslagen digitaal beschikbaar wil stellen, waarbij de burger een melding krijgt dat er een bericht voor hem gereed staat. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een generieke overheidsvoorziening, de Berichtenbox van www.mijnoverheid.nl. In 2012 zijn succesvolle proeven gedaan, waarbij eigen medewerkers van de Belastingdienst verschillende berichten in hun berichtenbox hebben ontvangen. Gewerkt wordt aan de voorbereiding van een landelijke uitrol eind 2013 bij de automatische continuering van toeslagenbeschikkingen.

Met betrekking tot 2012 zullen ongeveer 20 miljoen beschikkingen worden opgesteld. Deze beschikkingen betreffen zowel de voorschotten als de definitief toegekende toeslagen. Eens per maand worden de beschikkingen naar de toeslaggerechtigden gestuurd in de vorm van een mededeling. Het komt voor dat één fysieke mededeling meerdere beschikkingen betreft, omdat bijvoorbeeld de bedragen voor twee toeslagen wijzigen.

5.6 Balie

De groep burgers die naast de website en het telefonisch of schriftelijk contact persoonlijke hulp nodig heeft kan terecht bij de balies van de Belastingdienst of bij een intermediair. Voor het bezoeken van de balie

is het sinds 2012 mogelijk om een afspraak te maken via de BelastingTelefoon.

In 2012 werd er 200.000 keer een bezoek gebracht aan de balie³⁴ van de Belastingdienst vanwege vragen omtrent toeslagen³⁵. Volgens de Fiscale Monitor is 89% van de toeslaggerechtigden die de balie van de Belastingdienst hebben bezocht tevreden over dit bezoek.

5.7 Intermediairs

In de dienstverlening aan burgers werkt B/Toeslagen samen met intermediairs. Het gaat om kinderopvangorganisaties, woningcorporaties, fiscaal dienstverleners en maatschappelijke organisaties. B/Toeslagen faciliteert deze intermediairs met een specifieke internetsite, door informatiedagen te organiseren en door ondersteuning via de Helpdesk Intermediairs. Intermediairs waarmee B/Toeslagen een convenant heeft afgesloten, kunnen extra persoonsgebonden informatie krijgen om hun klanten te ondersteunen. De meest verregaande vorm hierbinnen zijn de Toeslagen Servicepunten. Dit zijn voornamelijk Sociaal Raadslieden en enkele gemeenten, die een specifieke variant van de 'Mijn Toeslagen' krijgen om namens de burger toeslagen aan te vragen of te wijzigen.

Tabel 15. Convenantpartners en Toeslagen servicepunten

Convenantpartners		
Kinderopvang instellingen	x 1	139
Woningcorporaties		137
Gemeenten		23
Anderen (waaronder bewindvoerders, sociaal raadslieden)		93
Toeslagen Servicepunten		36

Met kinderopvanginstellingen zijn inmiddels 139 convenanten afgesloten. Met woningcorporaties 137: dat is ongeveer een derde van het totaal aantal woningcorporaties. Met 23 van de ruim 400 gemeenten is een convenant afgesloten. Daarnaast zijn er 36 Toeslagen Servicepunten.

³⁴ Bron: B/Toeslagen

³⁵ Er wordt geen informatie bijgehouden over de inhoud van de vragen omtrent toeslagen.

Met opmerkingen Waar gaan de bezoeken over?

Weten we niet

5.8 Bezwaren, klachten, vragen en beroep

Burgerinterventies zijn alle gevallen waarin de burger B/Toeslagen benadert, anders dan voor het aanvragen van een toeslag of doorgeven van een wijziging. B/Toeslagen onderscheidt vijf soorten burgerinterventies:

Bezwaar

Wanneer een burger het niet eens is met een formele beslissing van B/Toeslagen kan hij hiertegen bezwaar maken. Dit doet hij door een bezwaarschrift (op papier) in te sturen dat door B/Toeslagen wordt beoordeeld. Een hoorzitting met de burger en het inwinnen van informatie bij derden kan onderdeel uitmaken van de behandeling. De behandelaar stelt vast of het bezwaar gegrond, deels gegrond, ongegrond of niet-ontvankelijk is. In 2012 zijn per miljoen uitbetaalde toeslagen 7.700 bezwaren behandeld³⁶.

Klacht

Een burger kan een klacht indienen over de wijze waarop hij is behandeld of de wijze waarop B/Toeslagen haar taken heeft uitgevoerd. Het horen van de burger en het opvragen van aanvullende informatie kunnen deel uitmaken van de procedure. Soms komt bij de behandeling van een klacht een nieuw feit aan het licht. In dat geval wordt opnieuw recht en hoogte bepaald. In 2012 zijn per miljoen uitbetaalde toeslagen 620 klachten binnengekomen bij B/Toeslagen.

Volgens het jaarverslag van de nationale ombudsman over 2012³⁷ geven burgers aan problemen te hebben met de toeslagensystematiek. Klachten gaan over de beperkte functie van de Belastingtelefoon, het toeslagenportal en financiële problemen die ontstaan door verrekeningen, terugvorderingen en boetes.

Vraag/Verzoek (om informatie)

Het beantwoorden van een vraag of verzoek (om informatie) kent verschillende vormen. Vragen kunnen binnen komen bij de Belastingtelefoon, een balie en via intermediairs. Er kunnen ook vragen binnenkomen waarbij behandeling door een kantoormedewerker van toeslagen noodzakelijk is. Door de Belastingtelefoon bijvoorbeeld zijn in 2012 223.000 vragen doorgezet naar de medewerkers van B/Toeslagen.

Beroep

De burger kan beroep indienen tegen een beslissing van B/Toeslagen. Dit wordt niet rechtstreeks bij B/Toeslagen ingediend, maar bij de Rechtbank. B/Toeslagen bepaalt nadat een gerechtelijke uitspraak is

Met opmerkingen Is iets/meer te zeggen over waar de bezwaren, klachten, beroepen, vragen over gaan?

nee

³⁶ Uitgaande van 8,7 miljoen voorschotten: 7,8 miljoen aan het begin van 2012 + 900.000 nieuwe voorschotten in de loop van het jaar, zie paragraaf 3.2.2

³⁷ Kamerstukken II 2012-2013, 33 539, nr. 1

gedaan de consequenties voor recht en hoogte van een toeslag. In 2012 zijn per miljoen uitbetaalde toeslagen 260 beroepen afgedaan.

'Stellageval'

Het gaat hier om gevallen waarbij voor de burger een schrijnende situatie dreigt te ontstaan door langlopende en complexe problematiek B/Toeslagen werkt hierin samen met andere bedrijfsonderdelen³⁸ of overheidsorganisaties³⁹. De problemen komen meestal via de reguliere processen binnen (bezwaren, klachten, Belastingtelefoon of balie) om vervolgens te worden doorgezet naar het Stellateam. In 2012 zijn 623 Stellagevallen met toeslagenproblematiek behandeld.

Tabel 16 geeft een overzicht van de aantallen bezwaren, beroepen en klachten en de afhandeling daarvan. De snelheid van afhandelen van bezwaren en klachten valt in 96% respectievelijk 97% van de gevallen binnen de geldende wettelijke termijn (AWB). Tegelijkertijd ervaart slechts 32% van de toeslaggerechtigden die een bezwaar indienden de afhandeling als snel. De ervaren snelheid blijft dus achter bij de vooraf geformuleerde doelstelling. Voor 80% was de reactie op het bezwaar duidelijk.

38 Bijvoorbeeld: Centrale Administratie, regiokantoren, invordering, klantregistratie, Belastingtelefoon
39 bijvoorbeeld de gemeente, SVB, IND

Tabel 16. Bezwaren, beroepen, klachten			
		Doelstelling	Realisatie
Bezwaarschriften			
Afgedane bezwaarschriften ⁴⁰	x 1.000		67
Tijdige afdoening bezwaar (AWB conform) ⁴¹	%	95-100	96
Ervaren snelheid afhandeling bezwaar ⁴²	%	65-70	32
Ervaren duidelijkheid reactie op bezwaar ⁴³	%	80-85	80
Beroepschriften⁴⁴			
Afgedane beroepschriften	x 1		2.261
waarbij toeslaggerechtigde...			
...geheel in gelijk werd gesteld	%		11
...gedeeltelijk in gelijk werd gesteld	%		9
Klachten⁴⁵			
Ontvangen klachten	x 1		5.360
Klachten ingediend bij ombudsman	x 1		1.231
Tijdige afdoening klacht (AWB-conform) ⁴⁶	%	98-100	97

5.9 Percepties van burgers

De Fiscale Monitor meet jaarlijks hoe toeslaggerechtigden de dienstverlening rond toeslagen ervaren. Gevraagd wordt naar de ervaringen met het doen van een aanvraag voor een toeslag en het doorgeven van een wijziging (zie Tabel 17). De cijfers hebben betrekking op 2012. In dat jaar was TVS al in gebruik. Het is echter niet uit te sluiten dat respondenten ook hun ervaringen met het vroegere toeslagensysteem hebben laten meewegen in hun antwoorden.

40 Kenmerk DGB//2013/4527

41 Doelstelling: Kamerstukken II 2012-2013, 33 605 IXB, nr. 1, p. 39; realisatie: Kenmerk DGB//2013/4527

42 Doelstelling: Interne norm B/Toeslagen; realisatie: Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2012*, Utrecht, Belastingdienst, 2012. (32% is neutraal of positief, 7% kan het niet beoordelen)

43 Doelstelling: Interne norm B/Toeslagen; realisatie: Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2012*, Utrecht, Belastingdienst, 2012.

44 Kenmerk DGB//2013/4527

45 Kenmerk DGB//2013/4527

46 Doelstelling: Kamerstukken II 2012-2013, 33 605 IXB, nr. 1, p. 39; realisatie: Kenmerk DGB//2013/4527

Tabel 17. Ervaring toeslaggerechtigde met aanvragen en wijzigen⁴⁷

Aanvragen	%
Mate van hulp bij aanvraag: geheel zelfstandig	72
Ervaren duidelijkheid aanvraagformulier/programma	86
Ervaren snelheid afhandeling aanvraag	81
Wijzigen	
Mate van hulp bij wijziging: geheel zelfstandig	79
Ervaren duidelijkheid wijzigingsformulier/programma	90
Ervaren snelheid afhandeling wijziging	73

Van alle toeslaggerechtigden zegt 72% in staat te zijn om geheel zelfstandig een toeslag aan te vragen en zegt 79% geheel zelfstandig wijzigingen door te geven. Andersom zegt 28% hulp te gebruiken bij het doen van een aanvraag en 21% bij het doorgeven van een wijziging.

De aanvraag- en wijzigingsformulieren en programma's worden door het overgrote deel van de toeslaggerechtigden als duidelijk ervaren (86% respectievelijk 90%). Over de snelheid van de afhandeling van de aanvraag is 81% tevreden, over de snelheid van de afhandeling van een wijziging is 73% tevreden.

5.10 Samenvatting en conclusies

B/Toeslagen zet een breed scala aan dienstverleningsinstrumenten in. Bij een groot aantal instrumenten worden vooraf prestatie indicatoren en streefcijfers benoemd. Ook wordt van verschillende instrumenten door middel van onderzoek nagegaan hoe het gesteld is met gebruik, waardering en tevredenheid.

We zagen dat op bijna alle punten waar streefwaarden worden gesteld deze worden gerealiseerd. Alleen voor de tevredenheid over tijdigheid van terugbelafspraken wordt de norm in 2012 niet gehaald.

Door de communicatie met burgers steeds meer langs de digitale weg te laten verlopen - door meer via elektronische berichten te communiceren en minder informatie op papier aan te bieden - wil B/Toeslagen het gebruik van het burgerportal stimuleren. Doel is om het aandeel informatievragen via de belastingtelefoon, op papier of via de balie terug te dringen.

⁴⁷ Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2012*, Utrecht, Belastingdienst, 2012. Ervaren duidelijkheid en snelheid: % toeslaggerechtigden dat neutraal tot zeer tevreden is.

Het gebruik van en de waardering voor de digitale communicatiekanalen - het burgerportal 'Mijn Toeslagen' en de website - is hoog. Of het lukt om het aantal telefoontjes bij de Belastingtelefoon, de bezoeken aan de Balie en schriftelijke vragen te verminderen door (de verbetering van) de digitale kanalen, is vanuit de cijfers niet te beantwoorden. Daarvoor zullen de ontwikkelingen over een lange tijd moeten worden gevolgd. Het aantal telefoontjes naar de Belastingtelefoon over toeslagen vormt in 2012 (nog) een substantieel deel van de communicatie.

De resultaten van de Fiscale Monitor laten zien dat de ruime meerderheid van de toeslaggerechtigden in staat is om zelfstandig een toeslag aan te vragen en wijzigingen door te geven. Ook worden de aanvraag- en wijzigingsformulieren en programma's door het overgrote deel van de toeslaggerechtigden als duidelijk ervaren en is men over de snelheid van de afhandeling van de aanvraag en van een wijziging tevreden.

6 Kosten

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op het personele en materiële budget ten behoeve van de toeslagenketen. Dit betreft zowel de kosten van B/Toeslagen zelf als die door de overige bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst gemaakt worden ten behoeve van het toeslagenproces (zie Bijlage III voor een overzicht van de toeslagenketen). Daarnaast komt de personele bezetting aan de orde.

6.1 Kosten toeslagen⁴⁸

Het budget voor het apparaat van de Belastingdienst bedraagt in 2012 circa € 2,9 miljard (zie tabel 19). Het totale budget voor de uitvoering in de Toeslagenketen bedraagt ongeveer € 228 miljoen⁴⁹. Dit is te verdelen in structurele en incidentele kosten. Structurele kosten zijn de reguliere kosten van de Toeslagenketen (€ 171 miljoen) en incidentele kosten ten behoeve van de bouw en implementatie van TVS (€ 57 miljoen).

Tabel 19. Budget Belastingdienst en Toeslagenketen	
	x € miljoen
Budget Belastingdienst	2.856
Budget Toeslagenketen (structureel)	171
waarvan	
Personeel	119
Materieel	52

Van de € 171 miljoen aan structurele kosten in de Toeslagenketen is de helft bestemd voor de massale processen, de andere helft is gelijk verdeeld over toezicht (inclusief opsporing) en dienstverlening (zie Tabel 20). Binnen het bedrijfsonderdeel B/Toeslagen is 23% bestemd voor massale processen, 62% voor toezicht en 15% voor dienstverlening.

⁴⁸ Bron: Belastingdienst/Centrale Administratie

⁴⁹ Dit is exclusief niet direct toerekenbare kosten zoals overhead en concern brede hoofdactiviteiten.

Tabel 20. Structurele kosten in de Toeslagketen en bij B/Toeslagen naar hoofdactiviteit

	Toeslagketen ⁵⁰	B/Toeslagen
Dienstverlening <i>x € miljoen</i>	43	9
Toezicht en opsporing	43	36
Massale processen	86	13
Totaal	171	58

6.2 Personele bezetting bedrijfsonderdeel Toeslagen

In 2012 was de gemiddelde bezetting bij het bedrijfsonderdeel B/Toeslagen 611 FTE eigen personeel en 633 FTE uitzendkrachten. Er werkten in 2012 dus meer uitzendkrachten dan vaste medewerkers binnen het bedrijfsonderdeel B/Toeslagen. Deze verhouding zal in de komende jaren veranderen. In 2013 zijn al flexibele contracten omgezet in vaste contracten. Bovendien is er ruimte voor extra FTE's voor fraudebestrijding.

⁵⁰ Inclusief dienstonderdeel B/Toeslagen

7 Conclusies

7.1 Inleiding

In dit effectenonderzoek staat de vraag centraal hoe B/Toeslagen functioneert in de uitvoering van de haar toebedeelde taken en in hoeverre de daarmee beoogde doelstellingen worden gerealiseerd. Daarbij gaat het niet om de doelen van de toeslagenregelingen zelf, maar om het algemene beleidsdoel van de Belastingdienst (compliance) en de daaruit afgeleide strategische en operationele doelen van B/Toeslagen. De aanleiding voor het onderzoek is de verplichting om periodiek de beleidsdoelen opgenomen in de Rijksbegroting te evalueren.

B/Toeslagen nog betrekkelijk jong onderdeel van de Belastingdienst. De eerste fase kenmerkte zich door een verre van optimaal functionerende systematiek. Bepalend voor de uitvoering was ook de politieke wens om zonder te veel obstakels en snel uit te betalen. Dat leidde tot veel verstoringen en ongemak. In 2011 is een nieuw systeem operationeel geworden dat aan de structurele problemen een einde zou moeten maken.

In dit effectenonderzoek wordt niet teruggekeken naar de eerste beleidsperiode. Dat zou de conclusie opleveren dat er veel is misgegaan en dat het beter kan en moet, terwijl met het nieuwe systeem daar naar verwachting al een antwoord op is gevonden.

Interessanter is het daarom om te onderzoeken hoe B/Toeslagen sinds de invoering van TVS functioneert en of inzichtelijk is te maken of dat ook leidt tot het realiseren van de beoogde doelen. Het jaar 2012 is het eerste complete jaar waarin TVS volledig operationeel was en waarover verwacht kan worden dat gegevens min of meer compleet zijn. Het onderzoek heeft zich dan ook op dat jaar gericht.

Aan de start van het onderzoek is vastgesteld dat het van belang is om niet alleen een 'foto' te maken van de stand van zaken in 2012, maar om de blik ook naar voren te richten en het onderzoek te beschouwen als een nulmeting. Over enkele jaren – gedacht wordt aan 2015 – kan dan worden teruggekeken en worden vastgesteld of het is gelukt (verder) te verbeteren. De ingevoerde systematiek en het ingezette beleid krijgen zo de kans om zich in de komende jaren te bewijzen.

Vanuit dit perspectief is het cruciaal dat er voldoende adequate vastleggingen en indicatoren zijn aan de hand waarvan op een later moment de (verandering in de) stand van zaken inzichtelijk kan worden gemaakt. Bij de evaluatie van de stand van zaken in 2012 gaan we daarom ook na in hoeverre de infromatiehuishouding van B/Toeslagen

voorziet in indicatoren waarmee (in 2015) verbanden kunnen worden gelegd tussen de uitvoering (de inzet van instrumenten, mensen en, middelen) en de mate waarin de beoogde doelen zijn gerealiseerd.

7.2 Stand van zaken 2012

Begin 2012 werden ruim 5 miljoen voorschotten zorgtoeslag betaald, ruim 1 miljoen voor de huurtoeslag, 450.000 voor de KOT en ruim 900.000 voor het KGB. Het aantal uitbetaalde voorschotten daalde gedurende 2012 van 7,8 miljoen naar 7,5 miljoen. Dit komt voornamelijk door de gewijzigde wetgeving ten aanzien van de zorgtoeslag.

Het toeslagenproces begint (met uitzondering van het KGB) met een aanvraag door een burger. Op basis van de gegevens in de aanvraag en aanvullende gegevens uit basisregistraties en checks tegen andere databestanden wordt het recht op en de hoogte van de toeslag bepaald. Toeslagen worden als voorschot maandelijks uitbetaald. Een toeslag wordt automatisch voortgezet, tenzij er door de burger wijzigingen worden doorgegeven, de wettelijke criteria voor het recht op toeslag worden gewijzigd of langs andere weg informatie beschikbaar komt die relevant is voor het recht op toeslag.

In de fase van definitief toekennen wordt duidelijk in hoeverre het uitbetaalde voorschot overeenkomt met de definitieve toeslag en of er nabetaald of teruggevorderd gaat worden. Definitief toekennen kan in veel gevallen pas na geruime tijd plaatsvinden omdat de benodigde gegevens (zoals het werkelijke inkomen) pas laat beschikbaar komen. In de meeste gevallen wordt ofwel nog nabetaald of teruggevorderd. Bij de verschillende regelingen loopt dit flink uiteen. Bij de zorgtoeslag en het KGB komt het betaalde bedrag in ruim 40% van de gevallen overeen met het definitieve bedrag, terwijl dat bij de huurtoeslag en de KOT rond een kwart ligt. Bij de huurtoeslag en de KOT wordt vaker nabetaald dan teruggevorderd en dat is omgekeerd het geval bij de zorgtoeslag en het KGB.

Nabetalingen en terugvorderingen zijn een onvermijdelijk gevolg van de toeslagensystematiek waarin het inkomen vooraf geschat wordt. Daarnaast speelt het toezicht een rol: controles en correcties leiden tot aangepaste toeslagbedragen. Op dit moment is niet bekend hoe groot de afzonderlijke effecten van het schatten van het inkomen en van het toezicht zijn.

Eind 2012 bedroeg het totaal aan openstaande vorderingen € 1,3 miljard. Daarachter zaten 2,1 miljoen vorderingen bij 1,3 miljoen toeslaggerechtigden. Het gemiddelde bedrag per vordering is € 622 en per toeslaggerechtigde met een of meer openstaande vorderingen € 1.034. Bij de huurtoeslag is sprake van relatief hoge openstaande vorderingen.

De invloed die B/Toeslagen op de aantallen en bedragen nabetalings en terugvorderingen heeft, is beperkt. Het systeem is sterk afhankelijk van de kwaliteit en tijdigheid van de gegevens die worden aangeleverd door burgers, derde-instanties of die uit (basis)administraties afkomstig zijn. Late beschikbaarheid van gegevens en onjuistheden in bestanden en administraties zorgen voor veel werk. De rechtmatigheidstoets van de ADR laat zien dat het recht op en de hoogte van de toeslag (uiteindelijk) goed worden bepaald. Met het verleggen van het toezicht naar de voorschotfase verwacht B/Toeslagen dat er uiteindelijk minder hoog oplopende onterechte betalingen minder openstaande terugvorderingen zullen zijn.

Toezicht

B/Toeslagen beschikt met TVS over een systeem dat veel mogelijkheden biedt voor toezicht. Op verschillende momenten in het toeslagenproces wordt op verschillende manieren gecontroleerd of gegevens volledig en juist zijn.

Bij de toeslagverstrekking wordt massaal en geautomatiseerd gecheckt of de gegevens in de aanvraag of wijziging correct zijn. Dit leidt tot uitval (ontbrekende gegevens) of uitworp (vermoeden van onjuiste gegevens) uit het systeem. Niet duidelijk is in hoeverre uitval en uitworp uit het systeem een indicatie zijn voor de mate waarin toeslaggerechtigden hun aanvragen en wijzigingen tijdig en juist doorgeven. Uitval en uitworp blijken ook afhankelijk te zijn van de controlesystematiek van B/Toeslagen. Naar verwachting zullen in de komende jaren uitval en uitworp betere indicatoren zijn van de juistheid van aanvragen en wijzigingen.

Gegevens worden ook getoetst tegen contra informatie die ontvangen wordt van andere instanties, zoals de Gemeentelijke Basis Administratie en gegevens van de IND. Bij de verschillende toeslagregelingen gaat het deels om generieke en deels om specifieke grondslagen die bepalend zijn voor het recht op toeslag. Aan de hand van contra informatie kan een deel van de gegevens worden geverifieerd. Niet voor alle gegevens is echter contra informatie beschikbaar en vaak zijn gegevens pas na verloop van tijd beschikbaar. Contra informatie is een belangrijk element voor effectief toezicht van de B/Toeslagen. Een compleet en actueel overzicht van de tijdigheid en betrouwbaarheid van de gegevens in de bronnen ontbreekt echter.

Specifieke toezichtsacties en fraudebestrijding hebben een belangrijke plaats gekregen in het toeslagenproces. Dat leidde in 2012 tot het stopzetten van een groot aantal toeslagen. Het is niet te bepalen welk deel van de onjuistheden en fraudes aan het licht komt en wordt

aangepakt. Daarvoor zou alles uitvoerig gecontroleerd moeten worden of moeten worden gewerkt met steekproefsgewijze controles. Dat is niet het geval. Het in ontwikkeling zijnde risicoselectiemodel kan hierin ondersteunend zijn en helpt het efficiënt richten van de beschikbare controlecapaciteit.

Er zijn beperkt cijfers beschikbaar voor de resultaten van de verschillende controles en checks. Dit maakt het moeilijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van het toezicht. De Fiscale Monitor laat zien dat toeslaggerechtigden en toeslagenintermediairs de pakkans bij fraude over het algemeen groot achten. Ook hebben zij het idee dat bij detectie van frauduleus handelen de consequenties ernstig zijn.

Dienstverlening

B/Toeslagen zet een breed scala aan dienstverleningsinstrumenten in. Bij een groot aantal instrumenten worden vooraf prestatie indicatoren en streefcijfers benoemd. Ook wordt van verschillende instrumenten door middel van onderzoek nagegaan hoe het gesteld is met gebruik, waardering en tevredenheid. Op bijna alle punten waar streefwaarden worden gesteld, worden deze gerealiseerd.

Door de communicatie met burgers steeds meer langs digitale weg te laten verlopen wil B/Toeslagen het gebruik van het burgerportal stimuleren en het aandeel informatievragen via de belastingtelefoon, op papier of via de balie terugdringen.

Het gebruik van en de waardering voor de digitale communicatiekanalen - het burgerportal 'Mijn Toeslagen' en de website - is hoog. Of het lukt om het aantal telefoontjes bij de Belastingtelefoon, de bezoeken aan de Balie en schriftelijke vragen te verminderen door (de verbetering van) de digitale kanalen, is vanuit de cijfers niet te beantwoorden. Daarvoor zullen de ontwikkelingen over een lange tijd moeten worden gevolgd.

De resultaten van de Fiscale Monitor laten zien dat de ruime meerderheid van de toeslaggerechtigden in staat is om zelfstandig een toeslag aan te vragen en wijzigingen door te geven. Ook worden de aanvraag- en wijzigingsformulieren en programma's door het overgrote deel van de toeslaggerechtigden als duidelijk ervaren en is men over de snelheid van de afhandeling van de aanvraag en van een wijziging tevreden.

Kosten

Het budget voor het apparaat van de Belastingdienst bedraagt in 2012 circa € 2,9 miljard. Het totale budget voor de uitvoering in de Toeslagenketen bedraagt ongeveer € 228 miljoen. Dit is te verdelen in

structurele en incidentele kosten. Structurele kosten zijn de reguliere kosten van de Toeslagenketen (€ 171 miljoen) en incidentele kosten ten behoeve van de bouw en implementatie van TVS (€ 57 miljoen).

Conclusie

De missie van B/Toeslagen is toeslagen juist, tijdig en rechtmatig toe te kennen en uit te betalen op een efficiënte manier en met minimale inspanning voor de burger. Hieruit zijn drie strategische doelstellingen afgeleid:

1. Klantgerichte dienstverlening aan burgers;
2. Rechtmatige toekenning van toeslagen;
3. Efficiënte uitvoering van processen.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is voor wat betreft de eerste twee doelstellingen positief te noemen. Ten aanzien van het laatste doel is een oordeel lastiger te geven. De kosten zijn weliswaar bekend, maar in hoeverre realisatie van de doelen ook tegen minder kosten kan is niet te bepalen. Door de mate waarin doelen worden bereikt en de daarvoor ingezette mensen en middelen over een langere periode te volgen kan hier inzicht in worden gecreëerd.

Met het beschikbare materiaal zijn geen uitspraken te doen over in hoeverre B/Toeslagen er in slaagt de compliencedoelstelling te realiseren. Daarbij gaat het om:

- Het voldoen aan de wettelijke criteria bij de aanvraag van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen die relevant zijn voor de aanspraak op een toeslag;
- Het tijdig en adequaat reageren op verzoeken van B/Toeslagen om informatie;
- Het tijdig betalen van terugvorderingen.

Door de wijze van registratie en vastlegging is niet te bepalen in hoeverre gegevens bij aanvraag en wijziging onjuist en/of niet tijdig worden aangeleverd door burgers. Voor de tijdigheid van betalen zijn wel cijfers voorhanden, maar voor het tijdig en adequaat reageren op verzoeken om informatie zijn geen cijfers beschikbaar.

7.3 Indicatoren en informatiehuishouding

Compliance en rechtmatigheid kunnen als belangrijkste uitkomsten van het toeslagenproces worden gezien. Compliance geeft aan wat het gedrag en de houding van de burger is ten aanzien van het nakomen van verplichtingen tegenover B/Toeslagen. Rechtmatigheid geeft aan in hoeverre door B/Toeslagen conform wet- en regelgeving wordt beschikt en uitbetaald.

Daarnaast streeft B/Toeslagen naar toekenningszekerheid voor de burger. Onderdeel hiervan is het terugdringen van de nabetalingen en terugvorderingen.

Om op een later moment (beter) vast te kunnen stellen of B/Toeslagen er in slaagt de taken effectief en efficiënt uit te voeren zijn indicatoren en periodieke metingen nodig van:

- *Compliance*: Het gedrag en de houding van de burger ten aanzien van het nakomen van verplichtingen tegenover B/Toeslagen;
- *Rechtmatigheid*: In hoeverre wordt het conform wet- en regelgeving toeslagen beschikt en betaald;
- *Toekenningszekerheid*: Zekerheid voor de burger over de zorgvuldigheid van besluitvorming en gegevensgebruik. Een belangrijk aspect hierin is de mate waarin het uitbetaalde voorschot overeen komt met de definitieve toeslag;
- *Kosten*: Hoeveel kost de uitvoering van het toeslagenproces.

De gedragscomponent van compliance is nog niet goed meetbaar. In de toekomst zouden de aantallen uitval en uitworp een indicatie kunnen zijn voor het voldoen aan de wettelijke criteria bij aanvragen en wijzigen. Een andere invalshoek om de tijdigheid van het terugbetalen te meten is de gemiddelde debiteurentermijn (days outstanding). Deze mogelijkheid wordt onderzocht. De houdingcomponent van compliance wordt in de Fiscale Monitor gemeten. Wellicht dat daarin meer aansluiting bij de specifieke compliance-elementen van toeslagen kan worden opgenomen.

Het meten van rechtmatigheid gaat volgens de systematiek van de ADR. Hierdoor zijn voor rechtmatigheid goede prestatie indicatoren voor handen.

Een belangrijk aspect met betrekking tot de toekenningszekerheid is het beperken van de hoogte van nabetalingen en terugvorderingen. In de komende jaren kunnen deze bedragen worden gemonitord. Een uiteindelijke resultante van het toeslagenproces is het bedrag dat open blijft staan aan terugvorderingen.

Om de effecten van de inzet van instrumenten te bepalen is het niet voldoende om indicatoren en metingen te hebben op het niveau van de doelen. Ook op andere punten in de effectketen zullen indicatoren en metingen beschikbaar moeten zijn.

7.4 Beleid na 2012 en beleidsvoornemens

B/Toeslagen heeft ook na 2012 beleidswijzigingen doorgevoerd en beleidsvoornemens geformuleerd. Hier worden de belangrijkste daarvan doorlopen met als doel om vast te kunnen stellen of aanvullende indicatoren voor de komende periode nodig zijn om ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid in de toekomst te kunnen bepalen.

In mei 2013 heeft de Staatssecretaris van Financiën de volgende maatregelen aangekondigd op het gebied van toezicht en fraudebestrijding⁵¹:

- Geen verlening van een voorschot aan een voor de Belastingdienst onbekende aanvrager;
- Geen verlening voorschot bij verhoogd frauderisico;
- Vervallen recht op voorschot bij ontbreken van een actueel adresgegevens;
- Niet langer een toeslagenvoorschot bij een risicosignaal van de gemeente.

Het streven is om bovenstaande vier maatregelen uiterlijk per 1 januari 2014 te implementeren. Deze maatregelen zullen ertoe leiden dat sommige aanvragers langer op een toeslag moeten wachten, omdat B/Toeslagen extra controles uitvoert. Ook zullen vooraf vaker bewijsstukken overlegd moeten worden om aannemelijk te kunnen maken dat er recht is op een toeslag. In september 2013⁵² is een voorstel tot wetwijziging aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierin wordt onder andere voorgesteld om de beslistermijn voor het toekennen van een toeslag te verlengen⁵³ vanwege extra controle bij verhoogd frauderisico.

In het wetsvoorstel wordt daarnaast voorgesteld om aanvragen die worden ingediend vanaf 1 april volgend op het berekeningsjaar niet langer meer tot een voorschot te laten leiden. In die gevallen zal de toeslag alleen worden uitbetaald op basis van de definitieve toekenning. De bestaande mogelijkheid om met terugwerkende kracht een voorschot te kunnen krijgen dat in één bedrag wordt uitbetaald, wordt daardoor beperkt zodat het met die bestaande mogelijkheid gepaard gaande frauderisico wordt teruggedrongen.

Daarnaast zijn in mei 2013 maatregelen voorgesteld die nog nader onderzoek vragen:

- Op dit moment wordt door B/Toeslagen groepsgewijs per kwartaal ex post getoetst wat de verzekeringsstatus van de zorgtoeslagaanvrager is. Het kabinet gaat onderzoeken of deze toets vervangen kan worden door een individuele ex ante toets.
- Omdat Nederland niet het enige land is waar dit type fraude plaatsvindt, onderzoekt het kabinet de mogelijkheden om op Europees niveau de uitwisseling van informatie, fraudesignalen, en risico-analyse te intensiveren. Door uitwisseling en samenwerking met de lidstaten kunnen nieuwe vormen van frauduleus handelen sneller bekend worden en kan over en weer geleerd worden over een effectieve aanpak daarvan.

⁵¹ Kamerstukken II 2012-2013, 17 050, nr 435

⁵² Kamerstukken II 2013-2014, 33 754, nr 2

⁵³ tot 13 weken na indiening van de aanvraag met de mogelijkheid tot verlenging van de termijn met maximaal nog eens 13 weken.

Sinds 1 januari 2013 is er een nieuw Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen (verder: BBBBT). In de uitvoering leidt het toepassen van dit BBBBT in relatie tot de AWIR meer specifiek artikel 5 van de Uitvoeringsregeling bij deze wet, tot knelpunten in de uitvoering bij het opleggen en innen van boetes en bij het dienstverlenings- en bezwaarproces die worden veroorzaakt door grote hoeveelheid die (zonder geautomatiseerde ondersteuning) opgelegd en geïnd moeten worden. B/Toeslagen heeft daarom voorstellen gedaan om het boete-instrument beter gedoseerd in te zetten bij toeslagontvangers die daadwerkelijk nadeel veroorzaken en die niet met andere middelen tot compliant gedrag te bewegen zijn.

Omdat in bepaalde gevallen de strafrechtelijke weg via een dagvaardingsprocedure (de reguliere strafrechtprocedure) mogelijk als 'te zwaar' kan worden gekwalificeerd, worden vanaf 1 januari 2013 zaken bij het openbaar ministerie aangebracht om met een strafbeschikking te worden afgedaan. Dit instrument heeft B/Toeslagen met het OM en de FIOD ontwikkeld om de druk op de beperkte capaciteit bij het OM te verlagen. Daarnaast is het een zinvol instrument om aanvragers te straffen die in het geval van een boete deze niet zouden kunnen betalen. Het gaat dan om zaken met een nadeel tussen € 10.000 en € 35.000 bedraagt, waarbij een taakstraf van maximaal 180 uur kan worden opgelegd. Naast voornoemde criteria zullen met name zaken worden voorgedragen waarbij al vastgesteld is dat er geen betalingscapaciteit is.

7.5 Tot slot

pm

Bronnen

Vrije tekst

Bijlage I. Verantwoording onderzoek

Dit effectenonderzoek is uitgevoerd als een syntheseonderzoek. Dit betekent dat de analyse is uitgevoerd op basis van bestaand (cijfer)materiaal. Gegevens van verschillende aard, zoals bestuurlijke informatie uit de systemen van de Belastingdienst en resultaten van grootschalig survey-onderzoek onder verschillende doelgroepen, dienen als basis voor het onderzoek.

Voor dit effectenonderzoek zijn de volgende bronnen gebruikt:

- Fiscale Monitor 2012, Utrecht, Belastingdienst, 2012.
De Fiscale Monitor is een onderzoek naar een breed scala van onderwerpen onder burgers, toeslaggerechtigden, bedrijven, douaneklanten en intermediairs. De Fiscale Monitor wordt één keer per jaar gehouden. In dit onderzoek wordt de beleving van deze doelgroepen gemeten op het gebied van:
 - het functioneren van de Belastingdienst als organisatie
 - attitudes en percepties van belasting betalen én ontduiken
 - het ervaren contact met de Belastingdienst
 - het doen van aangifte
- Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1
- Kamerstukken II 2011-2012, 31 066, nr. 132
- Kamerstukken II 2011-2012, 31 066, nr. 146
- Kamerstukken II 2012-2013, 31 066, nr. 154
- Kamerstukken II 2012-2013, 17 050, nr. 432
- Kamerstukken II 2012-2013, 33 447, nr. 2
- Kamerstukken II 2012-2013, 33 539, nr. 1
- Kamerstukken II 2012-2013, 33 605 IXB, nr. 1
- ADR 2013, Managementletter tweede halfjaar 2012 B/Toeslagen
- Interne plannen en rapportages van B/Toeslagen,

De opzet en uitvoering van dit Effectenonderzoek is gemonitord door een klankbordgroep. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van het directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel, Uitvoeringsbeleid en Bedrijf), FEZ, Toeslagen en CKC/Onderzoek & Marketing. Het onderzoek is uitgevoerd door CKC (O&M).

De klankbordgroep bestaat uit:

- FEZ;

Met opmerkingen	Brief aug 2012 fraudebestendigheid
Met opmerkingen	11 ^e halfjaarsrap
Met opmerkingen	Com. Van Dijkhuizen
Met opmerkingen	ombudsman
Met opmerkingen	: Jaarversl 2012

- [] DGBel, bedrijf;
- [] DGBel, uitvoeringsbeleid;
- [] B/Toeslagen;
- [] DGBel, bedrijf;
- [] DGBel, uitvoeringsbeleid;
- [] B/Toeslagen;
- [] B/Toeslagen (?);
- [] DGBel, bedrijf;
- [] B/Toeslagen.

Projectteam:

- [] B/CKC Onderzoek & Marketing;
- [] B/CKC Onderzoek & Marketing;
- [] [] B/CKC Onderzoek & Marketing.

Met dank aan de inhoudelijk deskundigen bij B/Toeslagen:

- []
- []
- []
- []
- []
- []
- []
- []
- []

Bijlage II. Grondslagen en derdeninformatie

Tabel II.1 Grondslagen en derdeninformatie		
Toeslag	Grondslag	Bron
alle	inkomen	Belastingdienst
	Nederlandse nationaliteit of geldige verblijfsvergunning	GBA ⁵⁴ / IND ⁵⁵
	huishoudsamenstelling	GBA
zorg, huur, KGB	vermogen	Belastingdienst
zorg	Nederlandse zorgverzekering	RBVZ ⁵⁶
	uitzonderingen: gedetineerden, militairen, gemoedsbezwaarden	DJI ⁵⁷ , Ministerie van Defensie, SVB
huur	huurprijs (rekenhuur)	woningcorporaties
	zelfstandige woonruimte	woningcorporaties
	huis is geen eigendom van aanvrager of partner	Belastingdienst
	aanvrager, eventuele partner en medebewoners staan ingeschreven op	GBA
KOT	aantal uren per kind	KOI en GOB ⁵⁸
	soort opvang per kind	KOI en GOB
	kind op basisschool of jonger	DUO ⁵⁹
	aanvrager krijgt kinderbijslag of onderhoudt kind	SVB ⁶⁰
	kindercentrum of gastouderbureau geregistreerd	LRK ⁶¹
	schriftelijke overeenkomst	KOI en GOB
	aanvrager of partner betaalt kinderopvang	KOI en GOB
	aanvrager werkt, studeert of volgt traject of inburgeringscursus, geldt ook	gemeente, UWV
KGB	aanvrager of andere ouder krijgt kinderbijslag voor kind	SVB

54 Gemeentelijke Basisadministratie

55 Immigratie en Naturalisatiedienst

56 Referentie Bestand Zorg Verzekeringswet

57 Dienst Justitiële Inrichtingen

58 Kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus

59 Dienst Uitvoering Onderwijs

60 Sociale Verzekeringsbank

61 Landelijk Register Kinderopvang

Bijlage III. De toeslagketen

B/Toeslagen werkt op de verschillende gebieden samen met dienstonderdeel *Belastingen* (voorheen de Belastingdienstregio's). Belastingen verzorgt de inkomensvaststelling in het toekenningsproces en fungeert als 'buitendienst' voor het uitvoeren van controles. Daarnaast verzorgt Belastingen de baliefunctie en de invordering met de daaruit voortvloeiende correspondentie en klachten. Tenslotte wordt de samenwerking gezocht op het gebied van intelligence en het sluiten van convenanten met uitzendbureaus en kinderopvangorganisaties (horizontaal toezicht).

De *BelastingTelefoon* verzorgt de telefonische dienstverlening voor B/Toeslagen. Daarnaast heeft de BelastingTelefoon een aandeel in het toezicht van de Belastingdienst. Het gaat daarbij om het stellen van controlevragen ter voorkoming van misverstanden.

De fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (*FIOD*) is de uitvoeringsorganisatie voor het opsporen van fraudegevallen vanaf € 10.000. Daarnaast adviseert FIOD B/Toeslagen over fraudepreventie en fraudedetectie.

Het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (*B/CFD*) is onder andere verantwoordelijk voor huisvesting en archivering. B/Toeslagen streeft naar volledige digitalisering van haar keten. Een toegankelijk digitaal archief, gebaseerd op toekomstvast informatiearchitectuur is daarin cruciaal.

Het centrum voor kennis en communicatie (*B/CKC*) verzorgt voor B/Toeslagen de opleidingen. Daarnaast is B/CKC partner op het gebied van externe communicatie en verantwoordelijk voor de inrichting en actualisatie van de toeslagenwebsite.

De Centrale Administratie (*B/CA*) is verantwoordelijk voor de uitvoering van massale processen (zoals automatisch continueren, maandelijks betalen en beschikken), inwinnen en verstrekken van gegevens, productieregie en BI-rapportages.

Het Centrum voor Applicatieontwikkeling en Onderhoud (*B/CAO*) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het onderhoud van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem. Het Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie (*B/CIE*) verzorgt de Belastingdienst infrastructuur.