Toeslagen
Belastingdienst

MT Belastingdienst/Toeslagen

Belastingdienst/Toeslagen
Graadt van Roggenweg 500
3531 AH Utrecht
Postbus 2092
3500 GB Utrecht

Datum
12 juli 2013

Versienummer
1.0

Opdrachtgever
MT B/T

Auteur

memo

Uitvoeringstoets maatregelen bestrijding fraude met toeslagen.

In zijn brief van 10 mei 2013 aan de Tweede Kamer kondigt de staatssecretaris maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen aan. DGFZ heeft deze maatregelen vertaald in de eerste beslispuntennotitie pakket Belastingplan 2014. Dit memo beschrijft de uitkomsten van de uitvoeringstoets op de volgende maatregelen:

1. Geen verlening voorschot aan een voor de Belastingdienst onbekende aanvrager.
2. Geen verlening voorschot bij verhoogd frauderisico.
3. Vervallen recht op voorschot bij ontbreken van een actueel adresgegeven.
4. Niet langer een toeslagenvoorschot bij signaal gemeente.

De aanvullingen uit de eerste beslispuntennota die betrekking hebben op deze maatregelen worden in een aansluitende paragraaf beschreven.

Algemeen

Vanaf toeslagjaar 2012 gebruikt B/T het nieuwe Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS). Eén van de belangrijkste verschillen met de oude systemen is de mogelijkheid in TVS toezicht in de voorschotfase uit te voeren, waar de oude systemen vrijwel uitsluitend toezicht in de fase van definitief toekennen toelieten. B/T kiest voor toezicht in de actualiteit en voor subjectgericht toezicht. B/T richt zich op toezicht dat ertoe doet, en dat het meeste effect heeft op de compliance van burgers.

Alle lopende en nieuwe toeslagen in TVS zijn onderworpen aan uitvalcriteria en risicoregels. Deze criteria en regels leiden tot grote hoeveelheden posten die aangeboden worden voor handmatige behandeling. Om ervoor te zorgen dat de aanvragers het toezicht krijgen dat ze verdienen, en om patronen te signaleren die in het transactieverwerkende systeem TVS niet opgemerkt kunnen worden, past B/T (maandelijks) een risicoselectiemodel toe op ontvangen aanvragen, mutaties en op voorraden behandelsignalen. Gebaseerd op de uitkomsten van dit risicoselectiemodel bepaalt B/T de intensiteit van het (handmatige) toezicht. Daarnaast kunnen ontvangen aanvragen met behulp van queries op specifieke punten getoetst worden vóór het moment van formeel beschikken.

Met behulp van deze structuur is het mogelijk de hiervoor genoemde maatregelen uit de brief van 10 mei in te voeren.

In de volgende paragrafen wordt, waar mogelijk specifiek per maatregel, aangegeven welke middelen, beslissingen en aanpassingen nodig zijn om deze maatregelen te kunnen realiseren, en welke risico's daarmee samenhangen. In de laatste paragrafen van dit memo is een schatting opgenomen van de capaciteit die naar verwachting nodig is om de maatregelen uit te voeren.

1. Geen verlening voorschot aan een voor de Belastingdienst onbekende aanvrager.

Maatregel, omschrijving uit brief 10 mei jl. aan de TK
'Een toeslagenvoorschot wordt in beginsel niet toegekend indien de aanvrager bij de Belastingdienst nog niet bekend is. Dergelijke aanvragen worden in beginsel na afloop van het toeslagjaar uitbetaald, nadat de Belastingdienst de aanvraag aan de hand van de dan bekende en veelal vaststaande informatie heeft gevalideerd. Aanvragers die zich eerder met de vereiste informatie bij de Belastingdienst melden, kunnen zoveel eerder een voorschot krijgen als de aanvrager bij de Belastingdienst bekend is geworden. Het gaat dan bijvoorbeeld om burgers die 18 jaar zijn geworden of om een buitenlandse kenniswerker die bij een voor de Belastingdienst betrouwbare werkgever werkt. Deze maatregel vergt een wijziging van de Awir.'

Oplossingsrichting
Deze maatregel ziet op de toekenning van voorschotten op een nieuwe aanvraag. De aanvrager is onbekend voor de Belastingdienst indien de aanvrager op het moment van verwerken van de aanvraag niet aan tenminste één van de volgende criteria voldoet:

1) De aanvrager heeft een lopende toeslag of maakt deel uit van een huishouden dat bij een lopende toeslag betrokken is.
2) De aanvrager kwam minimaal 3 maanden geleden reeds voor in TVS (aangezien we iedereen vanuit GBA doorladen naar TVS hebben we meteen een indirecte controle op voorkomen in de GBA gedaan).
3) De aanvrager kwam minimaal 3 maanden geleden reeds voor in FLG en/of de polisadministratie UWV.
4) De aanvrager kwam minimaal 3 maanden geleden al voor in ABS.

Als aan tenminste één van de 4 criteria wel voldaan wordt, volgt de conclusie dat de aanvrager bekend is bij de Belastingdienst. Zijn aanvraag volgt het reguliere traject van risicoselectie, voorschotbeschikking, en toetsing aan uitvalbepalingen en risicoregels.

De aanvragen van onbekende aanvragers worden uitgeworpen door middel van een (maandelijkse) query vóór het moment van formeel beschikken. Indien de aanvrager tijdens de beslistermijn niet bekend is, geeft B/T een nihilbeschikking af voor de aanvraag onder vermelding van de reden. Daarbij voegt B/T het advies aan de aanvrager zich te melden aan de balie. In overleg met de balies wordt een proces ingeregeld waarlangs onbekende aanvragers die kunnen aantonen recht te hebben op toeslag, via de balies alsnog hun toeslag kunnen aanvragen.

De hoeveelheid onbekende aanvragers wordt geschat op 60.000 per jaar.

Inrichting
Om de maatregel volgens de beschreven oplossingsrichting te kunnen uitvoeren zijn de volgende aanpassingen nodig:

- De vaststelling of een aanvrager bekend of onbekend is, gebeurt met behulp van een maandelijkse query. De gegevens uit ABS, FLG of de Polisadministratie (UWV) moeten zodanig ontsloten worden dat deze query toegang heeft tot gegevens over de situatie van 3 maanden terug. Dit vereist geen systeemaanpassingen. Deze queries zijn uitvoerbaar vanaf 1 januari 2014.
- Gedurende de tijd dat het proces niet geautomatiseerd uitgevoerd wordt, wordt het versturen van de afwijzingen wegens onbekenheid uitgevoerd als handmatig proces.
- Op termijn moet in het systeem een voorziening getroffen worden om de controle op onbekendheid geautomatiseerd uit te voeren, en de afwijzing en de reden daarvan voor de aanvrager inzichtelijk te maken. Dit is te realiseren per 1 januari 2015.

Ondersteunende maatregel
In het algemeen is Belastingdienst/Toeslagen voor de juiste uitvoering van de regelingen afhankelijk van de juistheid en volledigheid van gegevens afkomstig van de Gemeentelijke Basisadministratie. Ook specifiek voor de correcte beoordeling of een aanvrager bekend of onbekend is, is het noodzakelijk dat de gegevens afkomstig van de GBA betrouwbaar zijn. Belastingdienst/Toeslagen heeft daarom groot belang bij maatregelen die getroffen worden om de kwaliteit van de GBA te verhogen.

Overwogen alternatief voor definitie 'onbekende burger'
In de gekozen oplossingsrichting is de duur waarmee een aanvrager bekend is in de belangrijkste systemen voor de IH, de LH en het klantregistratiesysteem bepalend voor het onderscheid tussen een onbekende en bekende aanvrager. B/T heeft hiervoor de subjectieve belastingplicht als alternatief overwogen. Dit altenatief is verworpen vanwege de geringe uitvoerbaarheid.

De subjectieve belastingplicht voor de IH wordt bepaald op grond van de plaats waar een natuurlijk persoon woont. Dit hoeft niet overeen te komen met zijn inschrijving in de GBA. Buitenlandse ingezetenen die in Nederland inkomen genieten zijn eveneens belastingplichtig.
Daardoor is de subjectieve belastingplicht geen uitvoerbaar criterium om te bepalen of een aanvrager bekend of onbekend is: de actuele subjectieve belastingplicht is niet voor alle aanvragers eenduidig af te leiden uit bestaande, actuele gegevensbronnen. Daarnaast is het criterium 'subjectieve belastingplicht' niet toepasbaar voor de zorgtoeslag, omdat voor de zorgtoeslag de woonplaats niet relevant is. Uit oogpunt van uitvoerbaarheid moet het criterium voor de vaststelling van de onbekendheid van de aanvrager voor alle toeslagen gelijk zijn.

2. Geen verlening voorschot bij verhoogd frauderisico.

Maatregel, omschrijving uit brief 10 mei jl. aan de TK
'Recentelijk heeft de B/Toeslagen risicoprofielen geïntroduceerd, waarmee aanvragen met een mogelijk verhoogd frauderisico worden gedetecteerd. Deze aanvragen worden extra gecontroleerd. Deze maatregel heeft tot gevolg dat de betrokken aanvragers langer op een voorschot moeten wachten, omdat de Belastingdienst moet wachten op gegevens van derden (bijvoorbeeld van

kinderopvanginstellingen) en/of aanvragers naar de balie moeten komen om te bewijzen dat de verstrekte gegevens kloppen (bijvoorbeeld met werkgevers-gegevens, die de Belastingdienst dan kan verifiëren). Hier geldt het adagium: 'No show, no money'. Deze maatregel legt een aanzienlijk beslag op de controle-capaciteit van de Belastingdienst. Deze maatregel vergt een aanpassing van art. 16 Awir.'

Oplossingsrichting
Deze maatregel ziet op de verlening van voorschotten naar aanleiding van ontvangen aanvragen. De detectie van aanvragen met een verhoogd frauderisico is uitvoerbaar door:

- gebruik te maken van het maandelijks toegepaste risicoselectiemodel voor de aanvragen kinderopvangtoeslag en huurtoeslag;
- het maandelijks binnen een aangepaste beslistermijn van 3 maanden uitvoeren van de vergelijking van aanvragen zorgtoeslag met het bestand van verzekerden.

Op dit moment past B/T maandelijks het risicoselectiemodel toe op alle ontvangen aanvragen voor huurtoeslag en kinderopvangtoeslag. Indien een verhoogd risico wordt geconstateerd bij een aanvraag wordt deze uitgeworpen voor behandeling. De voorschotbeschikking voor deze aanvraag wordt opgeschort, en volgt eerst nadat B/T zich ervan vergewist heeft dat de aanvraag terecht is. Dit kan blijken uit essentiële contra-informatie, of uit de levering van informatie en documenten door de aanvrager. B/T wijst de aanvraag af indien de aanvrager ook na aanmaning niet voldoet aan zijn verplichting gevraagde gegevens of inlichtingen te verstrekken. Afhankelijk van het risico dat geconstateerd wordt kan, gedurende de tijd dat een aanvraag huurtoeslag of kinderopvangtoeslag in onderzoek is vanwege een verhoogd risico op fraude, ook een eventuele voorschotbetaling voor de zorgtoeslag of het KGB gestopt worden.

Het voorschot op het kindgebonden budget wordt pas uitbetaald als er van de SVB bericht is ontvangen dat voor het desbetreffende kind recht op kinderbijslag bestaat.

De aanvragen zorgtoeslag worden vier keer per jaar vergeleken met het bestand met zorgverzekerden. Belastingdienst/Toeslagen zal Vektis verzoeken om maandelijkse aanlevering van de gegevens uit het Referentiebestand Verzekerden Zorgverzekeringswet (RBVZ). Dit bestand bevat gegevens over alle mensen met een basisverzekering, dat wil zeggen het burgerservicenummer, de zorgverzekeraar en de ingangs- en einddatum van de verzekering. Zodra dit gerealiseerd is controleert B/T nieuwe aanvragen zorgtoeslag door middel van een maandelijkse query. Aanvragers die binnen de beslistermijn niet voorkomen in het bestand verzekerden, krijgen een afwijzing. Om te voorkomen dat de doorlooptijd van administratieve verwerking leidt tot een groot aantal afwijzingen, zou de beslistermijn verlengd moeten worden tot 3 maanden, met mogelijkheid tot verlenging met nog eens drie maanden.

De hoeveelheid nieuwe aanvragen met een 'verhoogd frauderisico' wordt geschat op 10.000 tot 60.000 per jaar.

Inrichting
Om de maatregel volgens de beschreven oplossingsrichting te kunnen uitvoeren zijn de volgende aanpassingen nodig:

- De voorziening voor de maandelijkse risicoselectie op ontvangen aanvragen en mutaties[1] moet doorontwikkeld worden. In de selectieregels zullen naarmate de ervaring toeneemt meer en betere indicatoren van fraude verwerkt worden. De robuuste, bedrijfszekere aansluiting van het risicoselectiemodel op TVS is te realiseren per 1 januari 2015. Daarnaast moeten de technische voorzieningen voor de risicoselectie opgewaardeerd worden om de bedrijfszekerheid te waarborgen.
- Voor de behandeling van aanvragen met een verhoogd frauderisico moet een op elkaar afgestemd proces gerealiseerd worden bij B/T, de balies van het bedrijfsonderdeel Belastingen, en de Belastingtelefoon. Voor de behandeling van deze aanvragen zijn grotere kennis en competenties vereist dan voor de uitvoering van het toezicht tot nu toe toereikend werd geacht.

Randvoorwaarde
Voor de uitvoering van deze maatregel is het noodzakelijk dat de maximale beslistermijn van 8 weken gewijzigd wordt in 3 maanden, met de mogelijkheid de beslistermijn met één maal 3 maanden te verlengen. Deze termijn is noodzakelijk om ook in geval van piekaanbod voldoende tijd te hebben bewijsstukken op te vragen en te beoordelen, en afspraken aan de balie in te plannen.

Ondersteunende maatregelen

- *Contra-informatie eerder ter beschikking waar nodig ondersteund door wetgeving*
  Op grond van art. 38 Awir en het Uitvoeringsbesluit Awir heeft B/T een ruime bevoegdheid contra-informatie op te vragen, op een door B/T te bepalen wijze en tijdstip. Op het niet voldoen aan een dergelijk verzoek staat geen sanctie. Het bespoedigen van de ontvangst van contra-informatie draagt bij aan de uitvoerbaarheid van de maatregel. Deze versnelling wordt ondersteund door wettelijk de afdwingbaarheid van de gegevenslevering te verbeteren en de mogelijkheid te creëren alle verhuurders, kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus te verplichten eigener beweging nader te bepalen contra informatie aan te leveren.

- *Sanctiemogelijkheid bij onjuiste aanvragen zonder nadeel*
  Risicoselectie voorafgaand aan de afgifte van een voorschotbeschikking leidt soms tot het stoppen van op dat moment onderkende frauduleuze aanvragen vóór het moment van de eerste voorschotbetaling. Deze bewust onjuiste aanvragen zijn praktisch niet strafrechtelijk te vervolgen omdat B/T geen nadeel lijdt. Indien bewust onjuiste aanvragen strafrechtelijk vervolgd kunnen worden, ook indien B/T nog geen betalingen gedaan heeft, zal het aantal bewust onjuiste aanvragen naar verwachting dalen.

[1] De maatregel in de brief van 10 mei richt zich op aanvragen van toeslagen. Het hiervoor benodigde toezicht is in ontwikkeling en richt zich ook op risicovolle mutaties. In de berekening van de effecten en de benodigde middelen is hiermee rekening gehouden.

3. Vervallen recht op voorschot bij ontbreken van een actueel adresgegeven.

en

4. Niet langer een toeslagenvoorschot bij signaal gemeente.

Maatregelen, omschrijving uit brief 10 mei jl. aan de TK

- 'Een belangrijke prikkel voor betrokkenen om hun gegevens op orde te brengen en te houden is als de Belastingdienst geen voorschot meer uitbetaalt. Daar komt bij dat het ontbreken van een actueel adresgegeven een frauderisico oplevert. Nu al keert de Belastingdienst geen voorschotten uit aan personen die als Vertrokken onbekend waarheen (VOW) staan geregistreerd. De Belastingdienst moet het geld echter nu vasthouden totdat betrokkene zich weer heeft geregistreerd. Als aanvullende maatregel zal wettelijk worden geregeld dat het recht op een voorschot in die situatie vervalt.'

- 'Bij een gemeente kan op basis van ontwikkelde risicoprofielen het vermoeden bestaan dat er sprake is van een risico rond de inschrijving op een bepaald adres. In dat geval zet de gemeente het adresgegeven in de GBA in onderzoek. De verwerking door de Belastingdienst geschiedt thans niet op een systematische manier, maar op een ad hoc basis. De systemen van de Belastingdienst zullen zodanig worden aangepast dat het signaal uit de GBA automatisch kan worden verwerkt en geen voorschot meer wordt uitgekeerd totdat het gegeven in de GBA na onderzoek weer een actuele status heeft. Ook daarvan krijgt de Belastingdienst automatisch bericht, waarna de verstrekking van voorschotten wel of niet wordt hervat. De Belastingdienst en andere afnemers van gegevens uit de GBA kunnen bijdragen aan het onderzoek van de gemeente door het doen van terugmeldingen van informatie die zij hebben over de betreffende persoon en het betreffende adres. Ook de burger zelf heeft hierbij een rol: hij moet indien er een risico is gesignaleerd omtrent de inschrijving op verzoek van de gemeente alle informatie overleggen die nodig is voor het bijhouden van de GBA. Zij kunnen van de gemeente een huisbezoek verwachten en zij kunnen ook zelf naar de gemeente gaan, of langskomen bij een van de balies van de Belastingdienst om aan te tonen dat de situatie wel klopt.'

Oplossingsrichting
Door invoering van deze maatregelen worden lopende voorschotbetalingen gestopt indien B/T niet beschikt over een actueel adresgegeven van de aanvrager, of indien de gemeente een signaal heeft afgegeven dat het adres van de aanvrager in onderzoek is. Belastingdienst/Toeslagen geeft een nihilbeschikking af ingaande op het moment waarop de situatie volgens de GBA is ontstaan.

In eerste instantie zijn deze maatregelen in te voeren door het gegeven 'adres in onderzoek' toe te voegen aan de gegevensset voor de maandelijkse query, en beide bedoelde checks periodiek uit te voeren door middel van queries.
De later te realiseren, robuuste oplossing bestaat uit het realiseren van de vastlegging van het gegeven 'adres in onderzoek' in BVR en doorlevering aan TVS. Daarnaast moet de controle op 'onbekend adres' en 'adres in onderzoek' ingebouwd worden in TVS.

Naar schatting geven gemeenten jaarlijks voor 28.000 burgers aan dat deze mensen zijn vetrokken met onbekende bestemming. Jaarlijks plaatsen gemeenten voor naar schatting 25.000 burgers het adres in onderzoek.

Inrichting
Om de maatregel volgens de beschreven oplossingsrichting te kunnen uitvoeren zijn de volgende aanpassingen nodig:

- Opbouwen gegevenspositie en maandelijkse queries op lopende voorschotten. Op dit moment wordt het signaal 'adres in onderzoek' niet door BVR geregistreerd en doorgeleverd aan TVS. In BVR moet een voorziening getroffen worden om dit signaal vast te leggen. Zodra dit gerealiseerd is, kan de controle met behulp van queries gedaan worden. Hierbij is het risico geïdentificeerd dat hiervoor een ingewikkeld proces ingericht moet worden.
- Aanpassingen in burgerportal: De statusmeldingen in het burgerportal worden aangepast zodat de burger inzicht krijgt in de reden van stopzetting van de voorschotbetaling. Dit vraagt in ieder geval aanvankelijk inzet van medewerkers, omdat de uitkomsten van de queries handmatig in TVS verwerkt moeten worden.
- Aanpassing gegevenslevering BVR-TVS, inbouwen controles in TVS.

Randvoorwaarde

- *Wettelijke regeling van het 'herleven' van het recht op voorschot of het recht op toeslag*
  Wettelijk moet geregeld worden vanaf welk moment een aanvrager weer recht heeft op een toeslag, al dan niet uit te betalen als voorschot.
  In deze uitvoeringstoets gaan we ervan uit dat B/T de toeslag stopt indien een aanvrager geen actueel adres heeft of indien zijn adres in onderzoek is, en dat er geen bewaking van B/T van gestopte toeslagen plaatsvindt. De aanvrager moet zelf een nieuwe aanvraag indienen indien hij wel weer een bekend adres heeft of indien zijn adres niet meer in onderzoek staat. De ingangsdatum ligt dan op de door de gemeente bepaalde datum van feitelijk wonen.

  Voorbeeld van het op te lossen vraagstuk: Een burger meldt zich bij de gemeente op 1 februari. Status in onderzoek tot 1 juni. De gemeente zet hem op het adres per 1 mei (als dat kan) dan toeslag vanaf 1 mei. Of de gemeente zet hem op adres per 1 juni (omdat de gemeente niet met terugwerkende kracht kan registreren), heeft de aanvrager dan recht op toeslag vanaf 1 juni of vanaf 1 februari?

- *Kwaliteit gegevens GBA*
  Voor de uitvoering van deze maatregelen maakt Belastingdienst/Toeslagen gebruik van gegevens afkomstig van de GBA. Deze maatregelen kunnen alleen goed uitgevoerd worden als de gegevens in de GBA juist en actueel zijn. Belastingdienst/Toeslagen heeft daarom groot belang bij de acties die ingezet worden om de kwaliteit van de GBA-gegevens te verbeteren.

Beslispuntennota

Gerelateerd aan de maatregelen uit de brief van 10 mei staan in de eerste beslispuntennota een aantal aanvullingen genoemd.

- *Beslispunt 14: Bijstellen van de beslistermijn voor het verlenen van een voorschot van 8 weken naar 3 maanden met de mogelijkheid tot verlengen met nog eens 3 maanden.*

  Dit beslispunt is randvoorwaardelijk voor de uitvoerbaarheid van de tweede maatregel uit de brief van 10 mei, geen verlening voorschot bij verhoogd frauderisico.

- *Beslispunt 15: Het introduceren van de mogelijkheid een aanvraag af te wijzen indien de aanvrager in gebreke blijft aanvullende informatie te verstrekken.*

  Deze extra maatregel is niet noodzakelijk. Artikel 18 lid 4 van de AWIR biedt reeds de mogelijkheid de hoogte van de toeslag ambtshalve vast te stellen indien de aanvrager niet voldoet aan verzoeken om informatie van Belastingdienst/Toeslagen. Voor de uitvoering van de maatregel 'geen voorschot bij verhoogd frauderisico' maakt Belastingdienst/Toeslagen gebruik van deze mogelijkheid, door het recht ambtshalve op nihil vast te stellen voor de gevallen waarin een aanvrager met een verhoogd risicoprofiel niet de gevraagde informatie verstrekt.

- *Beslispunt 16. Het uitzonderen van meerdere categorieën van aanvragers van de mogelijkheid een voorschot te krijgen. Aan de reeds uit de brief van 10 mei bekende categorieën worden de volgende categorieën toegevoegd:*
  a) aanvragers aan wie in een periode van 5 jaar voorafgaand aan de aanvraag door de Belastingdienst een vergrijpboete is opgelegd of een strafrechtelijke sanctie onherroepelijk is geworden;
  b) aanvragers met een openstaande schuld waarvoor een dwangbevel ten uitvoer is gelegd;
  c) aanvragers met een onbekende verblijfplaats;
  d) aanvragers die pas na afloop van het toeslagjaar een aanvraag indienen.

  Ad a). Deze maatregel is op dit moment niet uitvoerbaar. Er is geen registratie beschikbaar van de door de Belastingdienst opgelegde vergrijp-boetes en van strafrechtelijke sancties die de afgelopen 5 jaar onherroepelijk zijn geworden. Bovendien is deze maatregel niet verenigbaar met de beleidsdoelen van de toeslagregelingen.
  In de maandelijkse risicoselectie combineert Belastingdienst/Toeslagen diverse gegevens die een indicatie kunnen geven van de mate van compliance van de desbetreffende aanvrager. Aan de hand van de uitkomsten van de risicoselectie worden de behandelmodaliteiten bepaald. Deze benadering levert een betere benadering van het actuele risico op dan het categorisch uitsluiten van een groep burgers die ooit de fout in is gegaan.

  Ad b). Deze maatregel is overbodig. Op dit moment worden openstaande schulden die onderworpen zijn aan dwanginvordering, verrekend met lopende voorschotbetalingen. Het niet uitbetalen van het voorschot heeft daardoor in deze situatie geen betekenis, maar veroozaakt wel een onnodige complicatie in het proces.

Ad c). Deze maatregel is uitvoerbaar indien een 'onbekende verblijfplaats' uitgelegd wordt als het ontbreken van een actueel adresgegeven. Zie hiervoor de maatregel genoemd in de brief van 10 mei.

Ad d). Deze maatregel is overbodig en brengt publicitaire risico's met zich mee. De maatregel heeft tot gevolg dat vanaf 1 januari van een jaar geen enkele aanvraag met terugwerkende kracht over het voorgaande jaar mogelijk is waarop nog een voorschot betaald zal worden. Aanvragers die bijvoorbeeld in januari huurtoeslag aanvragen over november en december van het voorafgaande jaar zullen zich door deze maatregel gedupeerd voelen. Daarnaast worden aanvragen waar geen periodieke voorschotbetalingen op plaatsvinden door het systeem niet automatisch gecontinueerd. Aanvragers die met terugwerkende kracht voor een vorig toeslagjaar een aanvraag doen, zullen tegelijkertijd een vergelijkbare aanvraag moeten indienen voor het lopende toeslagjaar. Het risico bestaat dat aanvragers dit vergeten of dat zij niet begrijpen waarom zij twee keer een aanvraag moeten indienen. De maatregel is daarnaast overbodig omdat de (mate van) terugwerkende kracht meegewogen wordt in de maandelijkse risicoselectie van aanvragen, en omdat vanaf 2014 het aanvragen met terugwerkende kracht voor de KOT al beperkt wordt tot 3 maanden.

Zie voor de uitvoerbaarheid van maatregelen a), c) en d) ook beslispunt 17.

- *Beslispunt 17: Verplichting voor Belastingdienst/Toeslagen om de aanvragers die niet in aanmerking komen voor een voorschot, een beschikking 'geen voorschot' te sturen waartegen bezwaar mogelijk is.*

  Voor de invoering van de eerste vier maatregelen genoemd in de brief van 10 mei is een dergelijke beschikking niet nodig. Indien Belastingdienst/Toeslagen als gevolg van de maatregelen in de brief van 10 mei een voorschotaanvraag afwijst, krijgt de aanvrager een nihil-beschikking. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de reden die in de beslisnotitie genoemd wordt om een beschikking 'geen voorschot' te introduceren: aanvragers hebben recht op bescherming tegen mogelijk onjuiste beslissingen van de Belastingdienst.

  Uitsluitend de voorstellen genoemd in beslispunt 16 achter de letters a), c) en d) brengen de noodzaak met zich mee een beschikking van het type 'voorlopige toekenning, geen voorschotbetaling' te introduceren. Een dergelijk type beschikking past niet in het huidige toeslagensysteem en -proces, en vereist een ingrijpend en risicovol herontwerp van belangrijke delen van het toeslagensysteem. Een dergelijke grote systeemaanpassing dwingt mogelijk tot herprioritering van andere ontwikkelingen. Aangezien tegelijk geconstateerd is dat deze voorstellen geen toegevoegde waarde hebben ten opzichte van reeds getroffen of voorgenomen maatregelen, is in de raming van het capaciteitsbeslag en van de kosten van systeemaanpassing vooralsnog geen rekening gehouden met de invoering van deze voorstellen.

- *Beslispunt 18: Opnemen van antifraudebepaling in Awir, AWR en de invorderingswet die ervoor zorgt dat voor personen die Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW) zijn in het systeem van de Belastingdienst, lopende betalingen en beschikkingen kunnen worden gestopt en nieuwe aanvragen niet in behandeling worden genomen.*

Deze maatregel komt voor Belastingdienst/Toeslagen overeen met de derde maatregel uit de brief van 10 mei.

Benodigde capaciteit voor de uitvoering

Personele capaciteit B/T
In de gevolgen voor de personele capaciteit bij B/T is onderscheid te maken tussen de werkzaamheden die (al dan niet na gebruik van queries) volgens het gebruikelijke patroon van uitval-/uitworpbehandeling kunnen worden afgedaan, en werkzaamheden die voortvloeien uit de doorontwikkeling en bredere inzet van de risicoselectie. De werkzaamheden die volgens het patroon van uitval-/uitworp-behandeling uitgevoerd worden, kunnen met de huidige kwantitatieve en kwalitatieve bezetting uitgevoerd worden. Voor de werkzaamheden die voortvloeien uit de bredere inzet van de risicoselectie is het beeld anders.

De maatregel 'geen verlening voorschot bij verhoogd frauderisico' vergt bredere inzet van de risicoselectie. Gezien de aantallen signalen die deze maatregel naar verwachting oplevert, is dit de maatregel die de grootste additionele kwantitatieve en kwalitatieve capaciteitsbehoefte genereert. Die behoefte aan extra capaciteit zit op verschillende gebieden.

- Er is capaciteit nodig voor de verdere doorontwikkeling van risicoselectie, het analyseren en trainen van het model (outputcontroles).
- Er is capaciteit nodig voor het behandelen van de risicovolle posten die gevonden worden in het model van risicoselectie. Die capaciteitsvraag zal binnen de keten van Belastingtelefoon, balies en B/T ontstaan. Ook Belastingen en B/CA zullen worden geraakt.

Om continuïteit te borgen en de werkzaamheden te laten landen in een stabiele organisatie zal de capaciteit ook uitgebreid moeten worden op het kwalitatieve vlak. De ontstane werkzaamheden vragen andere competenties dan die die B/T op dit moment in huis heeft. Dat betekent dat kwalitatieve capaciteit aan B/T moet worden toegevoegd voor behandeling van de risicovolle posten en dat de stafbezetting stabieler moet worden gemaakt. Wanneer we die kwantitatieve en kwalitatieve capaciteitsbehoefte vertalen naar concrete invulling dan zien we een eerste startpositie ontstaan.

a) Versterking van het team belast met uitvoering en ontwikkeling van de risico-selectie. De analysecapaciteit binnen het team HR/I dient te worden uitgebreid met 5 fte (S11), en de regiecapaciteit met 2 fte (S12).

b) Extra capaciteit benodigd voor fraudesignalen en opleggen boetes. Inschatting daarvan:
   - Controlecapaciteit bij Belastingen om signalen door middel van fysieke controles te beoordelen: maximaal 5 fte op E-niveau.
   - Capaciteit benodigd voor de B/T-fraudeteams om verdachte gevallen verder op te werken: in opstartfase 5 fte op E-niveau.
   - Capaciteit benodigd voor opleggen boetes: in opstartfase 5 fte C/E-niveau.

c) Versterking van de bezetting bij de Belastingtelefoon, aan de balies en bij Belastingen in de keten. De verwachting is dat dit tot een extra capaciteitsbehoefte aan C-medewerkers leidt van ca. 36 fte bij de balies, en van 5 fte bij de Belastingtelefoon

d) Eén team van 50 - 60 uitzendkrachten, HBO niveau in Utrecht. Dit team is al aanwezig binnen kantoor Utrecht voor de uitvoering van enerzijds LRK-werkzaamheden (voorafgaand en na de conversie DT-release) en anderzijds de implementatie en uitvoering van de maatregel TWK-KOT. Dit team is ingewerkt op kinderopvangtoeslag, is flexibel en kan qua capaciteit en kwaliteit snel ingeleerd en ingezet worden voor individueel toezicht.

e) Eén team van ongeveer 50 - 70 fte in Den Haag. In Den Haag wordt massaal en seriematig werk uitgevoerd. Er is sprake van een grote flexibele schil die relatief snel schaalbaar is. Vijftig uitzendkrachten vanuit die flexibele schil op indvidueel toezicht inzetten levert een tempoversnelling op omdat kennis van toeslagen en het systeem er al is, en daarmee een voorsprong ten opzichte van een blanco start. Het capaciteitsverlies van de flexibele schil op het massale en seriematige proces in Den Haag moet weer aangevuld worden.

f) Om continuïteit te borgen is een team van ongeveer 25 fte eigen personeel nodig op E- en F-niveau (verhouding 50-50 of 75-25). Op dit moment heeft B/T niet zelf de beschikking over zo'n team. Dat betekent dus formatieve uitbreiding. Qua competenties aansluiten bij Belastingen: Juiste vooropleiding, assessment op weerbaarheid en communicatieve vaardigheden etc. Aansturing op dit team door een teamleider (schaal 11-12).

g) 1 fte I (Vaco controle á la Belastingen) die de handhavingsvisie kan vertalen naar concrete toepassing in de indviduele toezichtsteams.

h) In Den Haag beschikt B/T over een flexibele schil met tegelijkertijd een flexibel management en staf. De huidige werving bij Belastingen leidt tot een uitstroom op alle drie de gebieden. Met name de uitstroom van management en staf brengt kwetsbaarheid met zich mee. In de uitvoerende schil is meer op te vangen dan in de groep management en staf. Om die reden is in Den Haag behoefte om voor sommige sleutelposities vaste medewerkers te werven en de formatie hiermee ook uit te breiden. Het gaat dan om:
   - Afdeling productiebesturing:
     i. werkverdeling (2 fte),
     ii. proces- en regelingkennis met nadruk op TVS en KOT (3 fte) en
     iii. bestuurlijke informatie (1 fte).
   - Management:
     i. hoofd bedrijfsbureau (productiebesturing en –verantwoording), is tevens ook een inhoudelijke sleutelpositie en
     ii. productie teamleider, is wenselijk vanuit de hoeveelheid werk dat belegd moet worden bij de vaste teamleider vanuit organisatorsch oogpunt en achtervang en waarbij er momenteel maar één vaste teamleider aanwezig is.

Met bovengenoemde uitbreiding zowel vast als flexibel kan B/T een eerste relatief snelle stap zetten naar verdere implementatie en uitvoering van het individuele toezichtswerk naast de reguliere uitval-/uitworpbehandeling.

Investering risicoselectiemodel

Het risicoselectiemodel is sinds voorjaar 2013 in gebruik bij B/T, en wordt ontwikkeld samen met een externe leverancier. Het verhogen van de kwaliteit van de risicoselecties, het meten van resultaten en het robuust maken van de voorzieningen en processen, vergen voortzetting van de investeringen in 2013 en 2014. In 2013 bedraagt de investering EUR 0,3 mln. Voor de inzet van de externe leverancier in 2014 is een bedrag van EUR 0,5 mln nodig.

Systeemaanpassingen

De benodigde middelen voor systeemaanpassingen zijn aan te geven in een bandbreedte.

De benadering is dat de hoeveelheid werk die nodig is om de maatregelen structureel in te bedden, overeenkomt met één release. Gebaseerd op de nu bekende gegevens over 2013 (budget en uitnutting, drie releases) resulteert dit in verwachte kosten van EUR 16 mln:

- Ontwikkeldagen B/CAO: EUR 3,3 - 4,2 mln, 3.900 – 5.200 ontwikkeldagen. (EUR 840 / dag)
- Uitbestedingen: EUR 4,3 mln – 5,7 mln.
- Ontwerp, beheer en onderhoud B/T: 1,7 mln – 2,3 mln, 2.700 - 3.600 dagen. (EUR 640 / dag)

Totale kosten van de systeemaanpassingen worden daarmee geraamd op EUR 9,3 mln – 12,2 mln (2014). Dit is inclusief de structurele inbedding van de risicoselectie. Het bedrag aan uitbestedingen is additioneel ten opzichte van het huidige kader. De capaciteit voor ontwikkeldagen, ontwerp, beheer en onderhoud moet gevonden worden binnen de huidige beschikbare capaciteit. Het kan daardoor noodzakelijk zijn het huidige portfolio te herschikken. Afhankelijk hiervan is het mogelijk de structurele oplossing op 1 januari 2015 in productie te nemen.

Recapitulatie

Nr	Maatregel	Randvoorwaarden	Middelen	Opbrengst
1.	Geen verlening voorschot aan een voor de Belastingdienst onbekende aanvrager.	• Criterium zoals voorgesteld door B/T nodig voor uitvoerbaarheid • Beslistermijn 3 maanden + verlenging	• Beschikbaarheid gegevens ABS, FLG/Polis, BVR • Structurele oplossing inbedden in systeem en proces	Bedragen ontleend aan 'Business case intensivering toezicht toeslagen'. Verwachte lagere uitgaven per jaar, op kasbasis (x EUR mln): 2013 22,1 2014 146,5 2015 146,5 2016 72,2 2017 73,2 structureel 73,2
2.	Geen verlening voorschot bij verhoogd frauderisico[2].	• Beslistermijn 3 maanden + verlenging • Wenselijke ondersteuning door sanctiemogelijkheid bewust onjuiste aanvragen en aanscherping verplichtingen levering derdengegevens.	• Doorontwikkeling risicoselectie EUR 0,3 mln (2013) en EUR 0,5 mln (2014) • Structurele oplossing inbedden in systeem en proces	
3.	Vervallen recht op voorschot bij ontbreken van een actueel adresgegeven.	Regeling herleven recht op toeslag / recht op voorschot	Structurele oplossing inbedden in systeem en proces	
4.	Niet langer een toeslagenvoorschot bij signaal gemeente.	Regeling herleven recht op toeslag / recht op voorschot	Structurele oplossing inbedden in systeem en proces	
1:14	Oprekken beslistermijn verlenen voorschot	Maatregel is randvoorwaardelijk voor 1, 2	-	
1:15	Introductie afwijsmogelijkheid bij onvoldoende informatie (aanvrager blijft in gebreke bij informatieverstrekking)	-	-	
1:16	Uitzonderen bepaalde aanvragers van voorschotmogelijkheid – toevoeging van categorieën: a) vergrijpboete / strafrechtelijke sanctie in afgelopen 5 jaar b) dwangbevel ten uitvoer gelegd c) onbekende verblijfplaats aanvrager d) aanvragen na afloop van het toeslagjaar	a), b) niet uitvoerbaar. c) uitvoerbaar cf. 3. d) wettelijk regelen dat er geen recht op voorschot is en dat beslissing volgt bij definitief toekennen: langere beslistermijn.	Alternatief: B/T weegt beschikbare gegevens over aanvrager en terug-vordering mee in risicoselectie, doorontwikkeling. Zie maatregel 2.	
1:17	Beschikking 'geen voorschot'	Geen nieuw type beschikking – het niet toekennen van een voorschot voert B/T uit door het afgeven van een nihilbeschikking vatbaar voor bezwaar.	-	
1:18	Vertrokken onbekend waarheen	Uitvoering cf. 3	-	

[2] De brief aan de TK van 10 mei 2013 heeft betrekking op aanvragen van toeslagen. In deze berekening (opbrengst en capaciteit) zijn ook de ca. 3 mln. jaarlijkse mutaties betrokken die tot een nieuwe beschikking leiden.

	Maatregel	Bedrijfsonderdeel	Benodigde middelen[3]
	Voor maatregelen 1 t/m 4 gezamenlijk	Belastingdienst/Toeslagen	• 44 fte vaste bezetting op o.m. Handhavingsregie, Fraudeteams, Vaco controle, individueel toezicht. Totaal EUR 4,3 mln jaarlijks[4]. • Teams individueel toezicht, 100 – 130 uitzendkrachten, EUR 6,5 – 8,5 mln (BC: 115 fte, 7,5 mln). • Vervanging uitzendkrachten door eigen medewerkers 6 fte s11, 2 fte s12, EUR 0,3 mln (BC: PM) • Investeringen EUR 0,3 mln (2013) en EUR 0,5 mln (2014)
		Belastingen	Fysiek toezicht, 5 fte E-niveau, balies 36 fte C-niveau, EUR 3,2 mln
		Belastingtelefoon	5 fte C-niveau, EUR 0,4 mln
			• Ontwikkeldagen B/CAO: 3.900 – 5.200 ontwikkeldagen x EUR 840 / dag. EUR 3,3 - 4,2 mln. (BC: 4.550 dagen, EUR 3,8 mln) • Uitbestedingen: EUR 4,3 mln – 5,7 mln. (BC: EUR 5,0 mln) • Ontwerp, beheer en onderhoud B/T: 2.700 - 3.600 dagen x EUR 640 / dag. EUR 1,7 mln – 2,3 mln. (BC: 3.150 dagen, EUR 2,0 mln) Totale kosten systeemaanpassingen EUR 9,3 mln – 12,2 mln (2014). Met uitzondering van uitbestedingen moet de capaciteit betrokken worden uit de huidige beschikbare capaciteit. (BC: EUR 10,8 mln)

[3] Sommige aantallen en bedragen zijn aangegeven als een bandbreedte. Indien de Business case intensivering toezicht toeslagen hiervoor een gemiddelde waarde hanteert, is de waarde uit de business case tussen haakjes toegevoegd.
[4] Team HHR/I: 5 fte s11 analyse, 2 fte s12 regie; Fraudeteams, opwerken verdachte gevallen, 5 fte E-niveau; Capaciteit specifiek voor opleggen boetes, 5 fte C/E-niveau; Vaco controle, 1 fte I-niveau; Team individueel toezicht 25 fte eigen personeel E-, F-niveau (50/50), teamleider s12.