

**BELEIDSDOORLICHTING HANDHAVING
BELASTINGDIENST/TOESLAGEN**

Versie
mei 2015

1865907

00552

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
1 INLEIDING	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Doel en opzet beleidsberichting	5
1.3 Afbakening	5
1.4 Onderzoeksopdracht	6
1.5 Aanpak	7
1.6 Onafhankelijkheid en begeleiding Kantoorbegroep	7
2 MISSIE EN DOELSTELLINGEN BELASTINGDIENST/TOESLAGEN	8
2.1 Permanente opdracht en algemene doelstelling Belastingdienst	8
2.2 Missie en strategische doelstellingen Belastingdienst/Toeslagen	9
3 HET TOESLAGENPROCES	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Het proces	11
3.2.1 Aanvragen en wijzigingen	12
3.2.2 Voorlopige toekenningen en voorschot	13
3.2.3 Automatisch continueren	15
3.2.4 Definitieve toelening	15
4 HANDHAVING ALS DELEGERDINSI KURENTI TOESLAGEN	16
4.1 Beleidsdoelstellingen handhaving	15
4.2 Handhavinginstrumenten	15
4.3 Handhavingregie	16
4.4 Dienstverlening en communicatie	17
4.5 Toezicht	18
4.6 Terugvoeding, sancties en fraudebestrijding	20
5 PRESTATIE-INDICATOREN, NORM- EN STREEFWAARDEN EN RESULTATEN	22
5.1 Algemene cijfers over volumes toeslagen	22
5.2 Dienstverlening en communicatie	24
5.2.1 Algemeen	24
5.2.2 Publiciteitscampagnes	24
5.2.3 Website en burgerportal 'Mijn Toeslagen'	26
5.2.4 Belastingteelfoon en balies	27
5.2.5 Bezwaren, klachten en beroep	29
5.2.6 Interimklachten	30
5.2.7 Conclusie	31
5.3 Toezicht	31
5.3.1 Controle met (derden)gegevens	31

5.3.2	Risicoclassificatie	22
5.3.3	Toezichtacties en thematische onderzoeken	22
5.3.4	Uitval, uitvoer en handmatige behandeling	22
5.3.5	Percepties van burgers	23
5.3.6	Conclusie	23
5.4	Terugvoeding, sancties en fraudebestrijding	23
5.5	Algemeen en specifiek, compliance, rechtmatigheid, toedieningsvoldoendeheid en reflecties en conclusies over effectiviteit	26
6	EFFICIËNCY	29
6.1	Inleiding	29
6.2	Uitvoeringskosten toelagen	29
6.3	De 20% besparingsvariant	29
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	40
7.1	Samenvatting bevindingen	40
7.2	Reflectie op effectiviteit	40
7.3	Reflectie op efficiency	40
7.4	Tot slot	40

SAMENVATTING

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

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

1.2 Doel en opzet beleidsdoorlichting

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

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

1.3 Afbakening

Het beleid met betrekking tot de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen is onderdeel van de uitvoering van de wet op de inkomensafhankelijke regelingen (AWIR). De beleidsmatige verantwoording over de doelgerichtheid en doelmatigheid van de AWIR als beleidsinstrument gericht op inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie is nadrukkelijk geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting. Deze beleidsmatige verantwoordelijkheid echter wel aan bod in de lopende

evaluatie van de /WVR en in de beleidsdoorlichtingen ogaande het beleid van de drie betrokken beleidsdepartementen: het ministerie voor Wonen en Rijkdienst (huurtoeslag), het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (zorgtoeslag) en het ministerie van Sociale Zaken (kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag). De resultaten van het interdepartementaal onderzoek (IBO) "Belastingen", betreffende de relatie tussen beleid en uitvoering bij de Belastingdienst, en de resultaten van het IBO "Sociale huur", betreffende de beleidsmatige evaluatie en budgettaire beheersing van de huurtoeslag, vallen grotendeels buiten de huidige beleidsdoorlichting. Eikel vore vover dore resultaten van toepassing (kunnen) zijn op de handhaving bij Belastingdienst/Toeslagen zullen deze besproken worden.

Gelet op bovenstaande bestaat de huidige beleidsdoorlichting dus uitsluitend de doelgerichtheid en doelmatigheid van het handhavingbeleid bij Belastingdienst/Toeslagen. Handhaving wordt daarbij in brede zin opgevat en omvat naast elementen als toezicht en inzet strafrecht ook de inzet van communicatie en dienstverlening (zie hoofdstuk 3). Andere elementen van de uitvoering en het uitvoeringbeleid, zoals de bedrijfsvoering en de productiesite maken geen deel uit van deze beleidsdoorlichting.

Tenslotte is het belangrijk om te vermelden dat Belastingdienst/Toeslagen geen actief meervoudigheid voert ten aanzien van burgers die in principe met recht hebben op toeslagen maar deze niet aanvragen. De handhaving van Belastingdienst/Toeslagen, en daarmee de inhoud van deze beleidsdoorlichting, is daarom primair gericht op handhaven vanaf de aanvraag van een toeslag. Een uitzondering hierop vormt de informatie op de website, die als algemene, massale vorm van communicatie in principe gericht is op het informeren van de burger ongeacht het recht op toeslag of de initiatie van het toeslagenproces.

1.4 Onderzoeksopdracht

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

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

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren kwam is dat de streefwaarden voor zowel klantgerichte dienstverlening als toekenning van toeslagen te overtuigd zijn geprezeerd met een acceptabel niveau aan uitvoeringskosten. De conclusie was echter ook dat er weinig gewerkt kon worden naar de effectiviteit van het handhavingbeleid met betrekking tot het realiseren van zowel de strategische doelstellingen als de compliance-doelstelling. Daarnaast werd vastgesteld dat het van belang is om niet alleen een 'foto' te maken van de stand van zaken in 2012/2013, maar ook de blik naar voren te richten. In de huidige beleidsdoorlichting worden de jaren tot 2016 beschouwd, waarbij het eerdere onderzoek kan worden gebruikt als referentiepunt of nulmeting. Zodoende wordt in 2014 vastgesteld hoe de doelgerichtheid en doelmatigheid van belastingdienst/toeslagen zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

¹ Referentie IBO Belastingen definitief

² Referentie IBO Sociale huur definitief

De onderzoeksopdracht is uitgewerkt in de volgende vragen:

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

1.5 Aanpak

De doorlichting van het handhavingbeleid van Belastingdienst/Toeslagen wordt in twee stappen uitgevoerd. De eerste stap betreft het samenvatten van de in 2014 afgeronde evaluering naar 2012/2013 met metingen over de jaren tot 2015. De tweede stap betreft het in kaart brengen van de ontwikkelingen in het handhavingbeleid van Belastingdienst/Toeslagen in de periode 2013 tot en met 2015. Aan de hand van de uitkomsten van deze twee stappen wordt bepaald in hoeverre de doelstellingen van Belastingdienst/Toeslagen in deze jaren doeltreffend en doelmatig zijn gerealiseerd.

Hoe het beleid er uit heeft uitgezien in bedoelde periode wordt bepaald aan de hand van onder meer de begroting, de staatsverdragen, de handhavingssancties en het handhavingssysteem van Belastingdienst/Toeslagen en de verantwoording daarvoor in het jaarverslag DV. Deze stap voorziet in de beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid, de beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid en de beschrijving van de beleidsdoelstellingen en de daarvoor ingezette instrumenten.

Conform de voorschriften van de KVB worden op basis van bestaand materiaal (officiële beleidsstukken, verantwoordingsdocumenten en evaluaties) de diverse vragen van de RPE beantwoord.

De opbouw van dit rapport is als volgt:

1.6 Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep

De RPE voldoet aan de vereisten inzake de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting. De te testen van de methodologie en de uitvoering van het onderzoek. Deze rol is ingevuld door hoogleeraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

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

De

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

-
-
-

2 MISSIE EN DOELSTELLINGEN BELASTINGDIENST/TOESLAGEN

2.1 Permanente opdracht en algemene doelstelling Belastingdienst

Als onderdeel van de Belastingdienst voert Belastingdienst/Toeslagen haar werkzaamheden uit binnen het kader van de permanente opdracht van de Belastingdienst. Deze permanente opdracht is het uitvoeren geven aan:¹

- de heffing, controle en inning van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volkverzekeringen en premies werkloosheidsverzekeringen;
- de controle op de naleving van wetgeving betreffende (iv), uit- en doorvoer van goederen, en van wetgeving op economisch, gezondheids-, milieus- en veiligheids terrein, economische ordening en financiële integriteit;
- de toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen;
- de oorsporing op al die hiervoor genoemde terreinen.

De uitvoering van deze permanente opdracht doet de Dienst, au double efficiënt en doelmatig mogelijk. Startpunten van de dienst zijn rechtvaardigheid en rechtsgeldigheid.

Hiermee draagt de Belastingdienst het volgende bij aan de Nederlandse samenleving:²

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

De algemene doelstelling van de Belastingdienst is in de onderzoeksperiode 2012-2015 inhoudelijk niet veranderd, wel is de formulering iets aangepast. In 2012 luidt de algemene doelstelling als volgt:³

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

Vanaf 2014 is deze doelstelling iets uitgebreid en luidt deze als volgt:³

Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving te leveren die leidt. Doelstellende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving zorgt ervoor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).

Met het begrip compliance in de formulering van deze doelstellingen wordt aangeduid dat een persoon of organisatie handelt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. De term bereidheid geeft uitdrukking aan het streven van de Belastingdienst naar een situatie waarin belastingplichtigen en andere belanghebbenden uit zichzelf hun wettelijke verplichtingen nakomen. De Belastingdienst bevordert de nalevingsbereidheid van burgers en bedrijven door passende dienstverlening te leveren, maatschappelijke processen niet en tijdig uit te voeren, adequaat toezicht uit te

¹ Modelwetgeving Belastingdienst: 2014-2017

² Rijksbegroting 2012

³ Rijksbegroting 2014

oekenen en waar nodig naleving bestuur of strafrechtelijk af te dwingen. Daarbij wordt verondersteld dat lokaal/betijde goede dienstverlening, efficiënte massale processen en adequaat toezicht de nalevingsbereidheid van burgers en bedrijven positief beïnvloedt.

2.2 Missie en strategische doelstellingen Belastingdienst/Toeslagen

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

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

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

Op basis van deze verantwoordelijkheid, de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst en de beleidsdoelstellingen van de betrokken beleidsdepartementen heeft Belastingdienst/Toeslagen haar missie gedurende de onderzoeksperiode 2012-2015 als volgt gedefinieerd:⁶

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

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

1. Klantgerichte dienstverlening aan burgers

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

2. Rechtmatige toekenning van toeslagen

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

3. Efficiënte uitvoering van processen

De efficiënte uitvoering van processen wordt uitdrukkelijk bedoeld. Het is van belang dat de handmatige selectie is niet per definitie beter of slechter, maar een belangrijke indicator voor de efficiënte uitvoering van processen is het antwoord op de vraag of Belastingdienst/Toeslagen er in

⁶ Middellangetermijnplan Belastingdienst/Toeslagen 2013-2016

draagt het handmatig, intensieve toezicht te richten op die gevallen waarin risico's zich daadwerkelijk manifesteren. Daarnaast draagt ook het in kaart brengen van de uitvoeringskosten bij aan de beeldvorming over de efficiënte uitvoering van processen.

4. Wendbare processen

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

3 HET TOESLAGENPROCES

3.1 Inleiding

Belastingdienst/Toeslagen bedient jaarlijks 6,5 miljoen huishoudens, betaalt jaarlijks 8 miljoen toeslagen uit en kent 9 miljoen toeslagenbetrokkenen. Jaarlijks worden 3-4 miljoen wijzigingen verwerkt en komen er 1 miljoen nieuwe aanvragen binnen.⁷

In 2007 werd besloten een nieuw systeem te maken. In 2011 is het toeslagenverrekeningssysteem (TVS) in gebruik genomen. Op dat moment heeft Belastingdienst/Toeslagen er nadrukkelijk voor gelezen dat het complement van 'de burger vertrouwen' heeft en 'het herstellende hebben van een slechte transitietransactie'. De nadruk lag op de dienstverlening aan burgers. Het systeem is zo opgezet om de dienstverlening aan burgers te maximaliseren, de burger zo snel mogelijk het geld krijgt waar hij recht op heeft, terwijl gelijktijdig de mogelijkheden om aanvragen in de voorschotfase te controleren veel groter zijn dan in de voorgaande jaren. In TVS is object-gericht toezicht ingebouwd in de vorm van vooraf gedefinieerde scoreregels, bekend als 'uitvoorp'. Deze voorgeprogrammeerde uitvoorp is ontwikkeld in de periode 2007-2011.

Het uitgangspunt is het vertrouwen in de burger, en voor de overgrote meerderheid voor de burgers is dat geen probleem, omdat zij zich compliant gedragen. Maar het transactieverkend systeem TVS heeft op zichzelf geen voorzetting om te bepalen welke burger te vertrouwen is, en welke niet. Hier treedt spanning op: uitgangspunt is de burger (het subject) te vertrouwen, tegelijk wordt een aanvraag of mutatie (het object) uitgeworpen als deze aan een of meerdere uitvoorpgeregels voldoet. Het systeem TVS is een registratie- en transactieverkend systeem. Dit systeem is niet gericht op het signaleren van risico's die voortvloeien uit een combinatie van historische en actuele feiten en beweringen van burgers in hun aanvragen en mutaties.

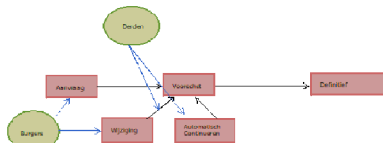
3.2 Het proces

Onderdelen van het proces van toeslagenverrekening zijn:

- het aanvragen en wijzen van een toelage
- het vaststellen van een voorlopige toeloenning
- het automatisch continueren van een toelage naar het volgende jaar
- het definitief toekennen van een toelage
- het verschil tussen definitieve en voorlopige toeloenning wordt nabetaald, teruggevorderd of verrekend.

⁷ Interses

⁸ Memo Doornik (toezicht op toedrag), juni 2013



Figuur 3.1 Het toeslagenproces

3.2.1 Aanvragen en wijzigingen

Nederlandse burgers kunnen recht hebben op een inkomensafhankelijke toeslag. Voor alle toeslagen (met uitzondering van het kindgebonden budget⁹) begint het proces met het aanvragen van een toeslag bij Belastingdienst/Toeslagen. Aanvragen en wijzigingen kunnen rechtstreeks, via verschillende kanalen, aan de Belastingdienst worden doorgegeven. De verwerking van aanvragen en wijzigingen in het toeslagen systeem vindt plaats op het niveau van 'meldingen'. Een toeslag wordt gebaseerd op feiten die worden doorgegeven middels meldingen die uit verschillende bronnen kunnen komen. Een aanvraag bestaat uit meerdere meldingen: één of meerdere inkomensmeldingen, één of meerdere meldingen van de lasten waarvoor de toeslag wordt aangevraagd en een melding wijziging toeslag, die aangeeft dat de burger een toeslag aanvraagt. Meldingen kunnen afkomstig zijn van burgers maar ook van derden (bijvoorbeeld intermediairs of Toeslagen Servicepunten) of via digitale kanalen (Lijfrouwbeeld, connectie door inkomens Belastingdienst/Toeslagen). De Belastingdienst krijgt ook veel gegevens van derden (zoals het BRP¹⁰, verhuurders, kinderopvanginstellingen) en gebruikt deze in verschillende fases van het proces om meldingen van burgers te controleren. Ook een wijziging bestaat uit één of meerdere meldingen, die aansluiten op veranderingen in het leven van de burger: geboorte, verhuizen, trouwen, inkomenswijziging etc.

Toeslagen heeft een burgerportal die toegankelijk is via UgiD. Dit digitale kanaal is het voorkeurskanaal van Belastingdienst/Toeslagen. Het startpunt is dat dit digitale kanaal goedkoper is dan de post, het is 24 uur per dag geopend en biedt de mogelijkheid om meldingen van burgers direct te controleren. Sinds 2014 is er ook een 'toeslagp' waarmee 18-jarigen hun zorgtoeslag kunnen aanvragen.

Voor de burger bestaat nog steeds de mogelijkheid om via de post aanvragen en wijzigingen door te geven. Burgers kunnen hun toeslagzaken ook regelen bij balies van de Belastingdienst. Een aantal organisaties zijn ToeslagenServicepunten. Zij kunnen het toeslagensysteem raadplegen en kunnen namens burgers veranderingen melden aan Belastingdienst/Toeslagen, bijvoorbeeld sociaal verhuurders, maatschappelijk werkers, kerkelijke vertegenwoordigers, gemeenten, etc. Burgers die intermediair optreden. Bepaalde wijzigingen kunnen telefonisch worden doorgegeven. Aanvragen

⁹ De aanvraag van een toeslag KGB wordt ambtelijk gegenereerd naar aanleiding van het

signaal 'recht op kindgebonden budget' van de Sociale Verzekerings Bank (SVB).

¹⁰ Basis Registratie Personen. Heeft in januari 2014 de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) vervangen als basisregistratie van natuurlijke personen.

kunnen niet via de telefoon worden gedaan omdat hiervoor een (digitale) handtekening nodig is. Ook wijzigingen van bankrekeningnummers kunnen niet per telefoon.

Bij aanvragen en wijzigingen die via de portal worden aangeboden, wordt zoveel mogelijk de juistheid van die aanvraag beoordeeld met behulp van derden gegevens. Zo kunnen fouten al vroegtijdig in het proces worden voorkomen. Het betreft in feite de eerste stap in het toezicht: burgers moeten zelf veranderingen die van invloed (kunnen) zijn op hun toeslag(en) doorgeven aan Belastingdienst/Toeslagen. Dat is met name van belang als het te lang duurt voordat de melding via een derde is verwerkt. Soms is de burger de enige die dat gegeven op dat moment weet, zoals bijvoorbeeld een nieuw geschat inkomen bij het aanvaarden van nieuwe baan.

3.2.2 Voorlopige beschikkingen en voorzicht

Belastingdienst/Toeslagen vormt de aanvragen en wijzigingen en stelt het toeslagrecht vast. De meldingen worden (indien nodig) gedigitaliseerd en gestructureerd. Het voorwring worden de beschikkingen geïntegreerd. Het wordt en de hoogte van de verschillende toeslagen wordt volledig geautomatiseerd berekend. Het resultaat is een concept beschikking. De burger kan deze raadplegen via de portal. Voor elke toeslag is er een aparte berekenmodule die op basis van de feitelijke situatie het toeslagrecht vaststelt. Maandelijkse worden de Maandelijkse concept beschikkingen geformaliseerd. Er wordt één compacte beschikking opgeleverd, waarin recht en hoogte van relevante toeslagen zijn opgenomen. In de burgerportal zijn gedetailleerde gegevens over de gebruikte grondslagen zichtbaar. Voor elke toeslag wordt maandelijks een aparte beleidsbrief aangeleverd. Tegen de formele beschikking kan bezwaar worden gemaakt. Als de hoogte van het voorzicht wijzigt krijgt de burger hiervan een formele mededeling in de vorm van een beschikking. De beschikking is integraal, dat wil zeggen dat alle van toepassing zijnde regelingen zijn vermeld. Deze beschikking wordt op papier verzonden naar de burger, maar ook digitaal gepubliceerd in *Mijn Toeslagen* en *Mijn Berichtenbox*. In de toekomst wordt de beschikking alleen nog maar digitaal gepubliceerd.

Aan het eind van de maand worden de maandelijkse voorschotten voor de verschillende toeslagen uitbetaald. Dat is gebaseerd op de dan bekende gegevens. Voor afgaand aan de betaling worden eventuele wijzigingen voorwaarde.

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

3.2.3 Automatisch continueren

Jaarlijks worden lopende toeslagen massaal automatisch gecontinueerd (MAC-proces). Bij het automatisch continueren hoeft de burger niets te doen. De aanvraag loopt gewoon door, uitbreidend met de gegevens die geldig zijn voor dat jaar. Via het internetportaal kan de burger de toeslag voor het komende jaar raadplegen. Bij aanvragen en mutaties die via de portal aan het systeem worden aangeboden wordt zoveel mogelijk de juistheid van die aanvraag beoordeeld met behulp van derden gegevens. Tevens wordt een deel van de gegevens op basis van beschikbare derden gegevens vooraf ingevuld. Zo kunnen fouten al vroegtijdig in het proces worden voorkomen. Het betreft in feite de eerste stap in het toezicht. In oktober worden de actuele inkomens (jaar *) uit de fiscaalregistratie gebruikt als basis voor het berekenen van de toeslag voor het komend jaar.

(jaar T+1). Ook de inkomens voor jaar T+1 worden vastgelegd in de feitenregistratie. Voor elke toeslagbetrokkene wordt een nieuw geschat inkomen berekend dat de grondslag vormt voor het toekennen van de toeslag in het komende jaar. In totaal worden in november, direct na het formeel beschikken voor december van het jaar, circa 12 miljoen inkomens verwerkt.

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

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

De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

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

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

Voór de start van het massale automatische continueringsproces wordt risicoclassificatie (zie paragraaf 4.3) toegepast. Bij aanvragen waarvan een hoog risico wordt toegelaten wordt de burger om nadere informatie gevraagd. Deze burgers worden voorlopig van het MAC-proces uitgesloten. Indien niet wordt gereageerd, wordt de toeslag gestopt. Als de burger ook hierop niet tijdig reageert of als na beoordeling van de nadere informatie blijkt dat er geen recht is op toeslag wordt de burger definitief uitgesloten van het MAC-proces, daarmee wordt zijn toeslag met ingang van het nieuwe toeslagjaar gestopt. Als de burger van mening is dat zijn beschikking (stopzetting) niet terecht is, kan hij onder andere een nieuwe aanvraag doen.

3.2.4 Definitieve toekenning

De Basisregistratie Inkomens (BRI) levert meestal rond juni de vastgestelde inkomens van het afgelopen jaar van alle toeslagbetrokken burgers aan. Als alle inkomens beschikbaar zijn wordt de definitieve toeslag vastgesteld. Het verschil met het voorgedrukte voorschot wordt als betaalopdrac aangeboden aan het betaal/inningsproces. De burger krijgt altijd een beschikking. Het verschil tussen het voorschot en de definitieve afrekening wordt met de burger verrekend. Nebetalingen worden direct uitbetaald, terugorderingen kunnen in 1 jaar of in 24 maandelijkse termijnen worden terugbetaald of worden verrekend met lopende toeslagen.

4 HANDHAVING ALS BELEIDSTRUMENT TOESLAGEN

Het onderwerp van de huidige beleidsverandering is het beleid omtrent handhaving bij Belastingdienst/Toeslagen. Dit hoofdstuk beschrijft het beleid met betrekking tot de handhaving gedurende de periode 2012-2015.¹¹ Dit beleid wordt beschouwd in relatie tot de algemene doelstelling van de Belastingdienst en de daaruit afgeleide missie en strategische doelstellingen zoals gesteld door Belastingdienst/Toeslagen (zie hoofdstuk 2). Tevens worden de verschillende handhavinginstrumenten die de Belastingdienst/Toeslagen tot haar beschikking heeft en de relevante ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode besproken (paragraaf 4.4 en verder).

4.1 Beleidsdoelstellingen handhaving

Order handhaving wordt door Belastingdienst/Toeslagen alle activiteiten verstaan die bijdragen aan structurele regelgeving (compliance) door toezeggerechtigden.¹² Dit houdt voor Belastingdienst/Toeslagen overal in dat de burger (a) juiste en volledige informatie verschaft bij de aanvraag van een toeslag, (b) tijdig en adequaat reageert op verzoeken van de Belastingdienst/Toeslagen om informatie en (c) eventuele terugvorderingen tijdig betaald.

In aanvulling op deze algemene compliance doelstelling streeft Belastingdienst/Toeslagen met haar handhavingbeleid nog twee belangrijke uitkomsten van het toeslagenproces na. Ten eerste het waarborgen van de rechtmatigheid van de toekenning van toeslagen, zowel de mate waarin wordt gehandeld in overeenstemming met de geldende wettelijke regelgeving. Ten tweede wordt vanaf het handhavingplan 2015 naast regelgeving, nalevingsbereidheid en rechtmatigheid ook het vergroten van de toekenningzekerheid als aanvullend doel van handhaving geformuleerd. Door te streven naar een minimaal verschil tussen uitbetaalde voorschotten en definitief toegekende bedragen wordt getracht een situatie te creëren waarbij de burger niet voor vervelende (financiële) verrassingen komt te staan.

4.2 Handhavinginstrumenten

Om haar doelstellingen met betrekking tot regelgeving, nalevingsbereidheid, rechtmatigheid en toekenningzekerheid te behalen heeft Belastingdienst/Toeslagen een drietal handhavinginstrumenten tot haar beschikking, hoofdzakelijk gericht op gedragsbeïnvloeding. De volgende drie handhavinginstrumenten worden onderscheiden: (a) dienstverlening en communicatie, (b) toezicht en (c) terugvordering, sancties en fraudebestrijding.¹³ Onder deze drie handhavinginstrumenten wordt meer specifiek de instrumenten onderscheiden die tijdens verschillende fases van het toeslagenproces ingezet worden. Paragraaf 4.4 en verder geeft een nadere beschrijving van de verschillende handhavinginstrumenten en de inzet tijdens het toeslagenproces.

¹¹ Info gepuut uit o.a. handhavingspannen Belastingdienst/Toeslagen 2012-2015, handhavingstrategie Belastingdienst/Toeslagen 2012-2015.

¹² Handhavingstrategie Belastingdienst (2016), Handhavingplan Belastingdienst/Toeslagen, 2012-2015.

¹³ Adequaatte de onderzoekerspen zijn de benamingen van deze handhavinginstrumenten vrdeluep gerelateerd aan verandering, de is bijvoorbeeld dienstverlening en communicatie, onder eels, betrekend als preventie (handhavingplan 2015). Echter, bij nadere inspectie zijn er op inhoudelijk vlak geen grote verschillen waar te nemen. Wij houden in dit rapport de oorspronkelijke naam van het laatste handhavingplan (2015).

De handhavinginstrumenten van Belastingdienst/Toeslagen halen op verschillende manieren in op de algemene doelstellingen en strategische intenties (zie hoofdstuk 2). Zo wordt aangenomen dat Belastingdienst/Toeslagen de nalevingsbereidheid en het compliance gedrag van burgers kan vergroten door hen meer inzicht te geven in het goed te doen en dat van de inzet van dienstverlenende dienstverlening en communicatie een preventieve werking uitgaat. De uitvoering van toezicht in alle fases van het toeslagenproces draagt bij aan de algemene nalevingsdoelstelling en sluit aan bij de strategische intentie om de rechtmatigheid van toegelende toeslagen te borgen. Ook het handhavinginstrument terugvordering, sancties en fraudebestrijding, waaronder bijvoorbeeld ook de toepassing van het strafrecht, valt sluit aan bij de strategische intentie voor rechtmatige toekenning van toeslagen.

Samenwerking binnen de toeslagenketen neemt ook een steeds prominenter plaats in binnen de vormgeving van het handhavingbeleid van Belastingdienst/Toeslagen en lijkt vooral bedoeld om de uitvoering van de drie handhavinginstrumenten zoals hierboven beschreven te ondersteunen, zo uit het streven naar meer efficiënte samenwerking binnen de keten zich bijvoorbeeld door de inzet op betere samenwerking met derde partijen (gemeenten, gemeenschappelijke diensten, etc.) om het gebruik van (aanvullende) derdsgegevens het toezicht te kunnen optimaliseren, of op intensivering samenwerking met andere ministeries binnen de Belastingdienst, zoals de FIRO en de rechtelijke administratie om fraude beter te kunnen opsporen en bestraffen. Deze bevinding naar efficiëntere samenwerking binnen de keten sluit aan bij de strategische intentie om processen efficiënter uit te voeren.

Voor de inzet van massale processen geldt dat ze ondersteuning bieden aan de uitvoering van de handhavinginstrumenten dienstverlening en communicatie en toezicht. Belastingdienst/Toeslagen beoogt deze massale processen zo veel meer mogelijk in te richten. Het volledig geautomatiseerde proces van massaal automatisch controleren (MAC) als paragraaf 2.2.3), met ingebouwd controle op basis van derdsgegevens, is een voorbeeld van een massaal proces dat zowel de eerste fase vormt van het toezicht als een bijdrage levert aan de dienstverlening doordat burgers niet ieder jaar lastig gevallen hoeven te worden wanneer er niets is veranderd in de situatie.

In de bespreking van de ontwikkelingen met betrekking tot de handhavinginstrumenten gedurende de onderzoeksperiode houden we de dreiding aan zoals deze ook in de plannen en rapportages van Belastingdienst/Toeslagen geleukt wordt (dit, dienstverlening en communicatie, toezicht en terugvordering, sancties en fraudebestrijding). Echter, waar dit relevant geacht wordt voor de handhaving zullen ook de ontwikkelingen op de gebieden samenwerking en massale processen behandeld worden.

4.3 Handhavingregie

Het voeren van regie op de handhaving houdt voor Belastingdienst/Toeslagen in het op verschillende niveaus locaties worden gecoördineerd met betrekking tot de te volgen handhavingstrategie. Zo worden op strategisch niveau de hoofdlijnen van de handhavingstrategie bepaald en gedeeld met de beleidsministeries, terwijl op tactisch en operationeel niveau deze handhavingstrategie verder is uitgewerkt per groep burgers. Belastingdienst/Toeslagen gaat in de basis uit van een vertrouwen in de burger en volgt daarmee het algemeen opgesteld principe binnen de Belastingdienst dat iedere belastingplichtige de behandeling krijgt die hij of zij verdient.¹⁴ Dit principe is vormgegeven in de handhavingspiramide (fig. 4.1). De handhavingspiramide brengt het idee tot uitdrukking dat verwijzing de grootste groep burgers

¹⁴ Middelenpoterijregelen. Belastingdienst 2014-2017

bered is de regule na te laren en dat handhaving voor deze groep primair bestaat uit dienstverlening en communicatie. Voor deze betrouwbare groep vindt het toezicht ook voornamelijk geautomatiseerd plaats op basis van controler informatie.

[fig. 4.1. De handhavingsopties van Belastingdienst/Toeslagen]

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

4.4 Dienstverlening en communicatie

Beleidsinstrumenten die onder dienstverlening en communicatie vallen zijn er op gericht de burgers zo goed mogelijk te ondersteunen bij het nakomen van hun (wettelijke) verplichtingen. Door het makkelijker te maken het goed te doen beoogt Belastingdienst/Toeslagen de naleving en nalevingsbereidheid onder burgers te vergroten. Hiervoor zijn verschillende dienstverleningskanalen ingericht. De burger wordt door middel van publieitscampagnes op de hoogste gezette van relevante zaken die voortvloeien uit wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de noodzaak om gegevens te controleren en te bijhouden in geval van een verandering in de situatie. Vanaf 2015 maakt Belastingdienst/Toeslagen in het kader van transparantie en het vergroten van kennis en inzicht in het toeslagenproces ook actief de media op. Tevens zet Belastingdienst/Toeslagen deze strategie in als handhavingcommunicatie met als doel het beïnvloeden van de sociale norm.

Het voorkeurskanaal voor dienstverlening en communicatie voor Belastingdienst/Toeslagen is de website. Om de burger te ondersteunen wordt op de website de wet- en regelgeving omtrent het toeslagenproces uitgelegd. In eerste instantie compact en eenvoudig, met de optie voor meer uitgebreide informatie maar nodig. Vanaf eind 2011 kunnen burgers op de website ook toeslagen aanvragen en gegevens wijzigen met behulp van het burgerportal *Mijn Toeslagen*. De doorontwikkeling van *Mijn Toeslagen* tijdens de onderzoeksperiode richt zich op een meer individuele en klantgerichte benadering en het verhogen van de gedeelde informatiepositie (en daarmee de toelatingszekerheid), onder meer door meer directe feedback te geven over wanneer de burger de beschikking, de beslissing en de strekking kan verwachten. Verder beoogt Belastingdienst/Toeslagen vanaf 2013 het toeslagenproces verder te vereenvoudigen door op basis van de overgegevens alleen de toeslagenaanvragen beschikbaar te maken op *Mijn Toeslagen* maar de betreffende burger ook digitaal recht op heeft. Deze ontwikkelingen passen binnen de intentie van Belastingdienst/Toeslagen om de communicatie met burgers steeds meer langs de digitale weg te laten verlopen. Indien deze digitale kanalen niet voldoende zijn voor de burger ook nog steeds met vragen terecht bij de Belastingtelefoon en de balie. Door verbetering van de functionaliteit van *Mijn Toeslagen* en van de kwaliteit van de niet-persoonsgebonden informatie over toeslagen op de website wordt beoogd het aantal informatievragen via Belastingtelefoon en balie verder terug te dringen.

Voor de dienstverlening werkt Belastingdienst/Toeslagen samen met intermediairs. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om kinderopvangorganisaties, woningcorporaties, fiscaal dienstverleners of maatschappelijke organisaties. Deze intermediairs worden zo veel mogelijk gefaciliteerd door middel van de ontwikkeling van een website specifiek gericht op intermediairs, ondersteuning via de Helpdesk Intermediairs en het organiseren van informatiedagen. Een deel van deze intermediairs, voornamelijk sociaal raadslieden, hebben de status van Toeslagen Servicepunt. Zij kunnen aanvragen en mutaties indienen namens hun cliënten en persoonsgebonden informatie inzien. Belastingdienst/Toeslagen heeft zich tijdens de onderzoeksperiode ten doel gesteld om de

samenwerking met intermediairs verder te intensiveren. Vanaf 2013 is tevens de ontwikkeling ingezet naar Horizontaal Partnerschap, waarmee Belastingdienst/Toeslagen met het oog op efficiënte controle van gegevens en kwaliteitsborging van partners tot samenwerkingsafspraken wil komen met vertrouwde partners.

Voor de burger bestaan verschillende mogelijkheden om Belastingdienst/Toeslagen te benaderen anders dan voor het aanvragen van een toeslag of het doorgeven van mutaties. Zo kan er in het geval dat een burger het niet eens is met een formele beslissing van Belastingdienst/Toeslagen schriftelijk bezwaar (bij Belastingdienst/Toeslagen) of beroep (bij de rechtbank) inroepen worden tegen de formele beslissing. Daarnaast kan de burger een klacht indienen over de wijze waarop hij is behandeld of de wijze waarop Belastingdienst/Toeslagen haar taken heeft uitgevoerd. Bezwaren en klachten moeten worden afgehandeld binnen de daarvoor wettelijk vastgestelde termijnen. Klachten van burgers met betrekking tot het toeslagenproces komen ook via de Nationale Ombudsman bij Belastingdienst/Toeslagen terecht.

4.5 Toezicht

In het algemeen is binnen het toezicht een massaal, geautomatiseerd deel te onderscheiden en een handmatig deel. Eind 2011 heeft Belastingdienst/Toeslagen het Toeslagen Verstrekkings Systeem (TVS) in gebruik genomen (zie ook hoofdstuk 5). Dit systeem heeft een platform van gegevens en functionaliteiten, waaronder ook een groot deel van de toezichtactiviteiten valt. Hoewel het systeem is opgezet met het doel de burger zo snel mogelijk het geld te laten krijgen waar hij recht op heeft, biedt TVS ook de mogelijkheid om het toezicht in toenemende mate digitaal en in de actualiteit te laten plaatsvinden. Daarmee past de invoering van TVS binnen de plannen van Belastingdienst/Toeslagen om in de periode 2012-2015 het toezicht stapsgewijs te laten verschuiven van de fase van definitief toelasten naar voorvoorschotfase, zoverd mogelijk zijn uitbetaald. Door het toezicht naar voren te halen en alle gegevens van burgers aan een vorm van massaal toezicht te onderwerpen beoogt Belastingdienst/Toeslagen het toezicht meer efficiënt te laten plaatsvinden en gevallen waar sprake is van vergissingen of misbruik in een vroeg stadium af te vangen. Deze ontwikkelingen hebben er onder andere aan bijgedragen dat het beleid van Belastingdienst/Toeslagen in 2014 door de Algemene Rekenkamer (AR) vastgesteld is als best practice op het gebied van toezicht en fraudebestrijding.¹³

In het massale, geautomatiseerde deel van het toezicht doorloopt iedere aanvraag of mutatie in eerste instantie een automatische controle aan de hand van de ingestelde risicogrisico's bestaande uit TVS en een automatische vergelijking met contrainformatie (administratief toezicht).¹⁴ Een andere vorm van automatische controle vindt plaats in het burgerportal mijn Toeslagen, waar iedere aanvraag door een beslissingsproces wordt doorlopen. Het aantal controles bevat waarvoor evidente onjuiste of onvolledige aanvragen niet ingehuurd kunnen worden.¹⁵ Indien het systeem een aanvraag of mutatie niet automatisch kan verwerken omdat het niet beschikt over de volledige of consistente set gegevens die nodig is om de hoogte van de (voorlopige) toelassing te kunnen vaststellen wordt de aanvraag of mutatie gemarkeerd als uitval, ten aanvraag of mutatie

¹³ Versniewoordingsadvies 2014-AR-1.

¹⁴ Belastingdienst/Toeslagen gebruikt naast gegevens van de Belastingdienst onder meer gegevens van instanties als het UWV, SVB, IND en het Landelijk Register Kinderopvang en Partneropvang (LRK). Daarnaast worden binnen gesteldheid zoals het Referentiebestand Verderden Zorgverzekering (RVZV). Bij aanvragen en de RVD. Een deel van de risicogrisico's wordt gebruikt voor de automatisering van de toezichtactiviteiten door TVS. Een ander deel wordt gebruikt voor (periodieke) bestandscontroles. Belastingdienst/Toeslagen streeft er naar om de betrouwbaarheid van bronnen voor de gegevens zoveel mogelijk te waarborgen. Bijvoorbeeld door in het geval van gezamenlijke onjuistheid hier bij de bronhouder melding van te maken.

¹⁵ Een burger die bijvoorbeeld aanvragen en daarbij een buitenlands adres opgeeft komt bijvoorbeeld niet door de beslissing om los doorlopen te worden.

wordt gemorfeerd als uitworp wanneer op grond van de risicogerichte beslisregels twijfel bestaat over de rechtmatigheid. In beide gevallen wordt de aanvraag of mutatie voor handmatige behandeling aangeboden. Belastingdienst/Toeslagen maakt een onderscheid tussen derde uitworp, waarbij de behandeling nog vóór toeliening plaatsvindt in verband met een verhoogd risico (zie volgende alinea) op noncompliance, en 'zachte uitworp', waarbij de controle pas na de voorlopige toekenning plaatsvindt. In verband met een lager toekennend risico. In 2013 zijn de uitval- en uitworpregels aangescherpt, met als doel de handmatige behandeling zoveel mogelijk te richten op die gevallen waar daartoe feitelijk wat meer aan de hand is. Daarnaast wordt de relevantie van de uitval- en uitworpregels periodiek geëvalueerd en waar mogelijk structureel geautomatiseerd zijgedaan.

In 2012 is Belastingdienst/Toeslagen gestart met de ontwikkeling van een risicoclassificatiemodel en vanaf april 2010 wordt dit model in de praktijk toegepast voor de kinderopvang toeslag en huurtoeslag. Het model werkt met een groot aantal kenmerken van consumentinformatie, waarvan de hierboven beschreven TVS data er slechts één is, en komt aan alle aanvragen, wijzigingen en lopende toekenningen maandelijks een risicoclassificatie toe. Het gaat hierbij om risico's die alleen bijken als groepen van aanvragen of mutaties onderling vergeleken worden of wanneer het gedrag van de aanvrager in beschouwing genomen wordt. Daar waar de risico's op een onjuiste aanvraag of mutatie groot zijn moet Belastingdienst/Toeslagen geklote handmatige uitwerking uit. Tot medio 2015 beperkte deze selectie zich tot de behandeling van risicovolle aanvragen en mutaties onthoo. Sindsdien worden ook risicovolle lopende toekenningen voor behandeling geselecteerd. De resultaten van de classificatie door het model worden geëvalueerd door middel van steekproeven, waarbij bepaald wordt of een aanvraag of mutatie terecht als hoog (rode behandelaan), gematigd (oranje behandelaan) of laag (groene behandelaan) risico is geklassificeerd. Indien de steekproefpopulatie voor de selectie met laag risico is goedgekeurd wordt de gehele populatie voor de steekproef behandeling op hetzelfde manier beschikt en uitgesteld. Deze aanvragen of mutaties worden echter wel, net als iedere andere aanvraag of mutatie, onderworpen aan toezicht conform het reguliere proces van uitval en uitworp en eventueel aan thematisch toezicht.

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

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

4.6 Terugvordering, sancties en fraudebestrijding

De wettelijke systematiek van de AWBR, waarbij voorlopige toeleningen en voorschotbetalingen gebaseerd worden op schattingen van het inkomen over het lopende jaar door de aanvrager, leidt in de praktijk vaak tot een verschil tussen de hoogte van het voorlopig toegelende bedrag en de hoogte van het definitief toegelende bedrag dat gebaseerd is op het vastgesteld inkomen. Deze verschillen kunnen zowel leiden tot een nabetaling als tot een terugvordering. In het geval van een terugvordering biedt Belastingdienst/Toelagen de betreffende burger een wettelijk vastgestelde betalingsregeling van 24 maanden. Het bedrag kan ook sneller of in één keer terug betaald worden. Wanneer de burger niet kiest voor directe betaling of betaling in termijnen, wordt de terugvordering zo snel mogelijk verrekend met lopende toeleningen. In geval van beperkte financiële capaciteit kan een persoonlijke betalingsregeling getroffen worden waarbij aan het einde een restschuld kan overblijven. Deze restschuld wordt voor zover mogelijk gefinancierd via de verrekend met eenmalige betalingen van de Belastingdienst, bijvoorbeeld via een verrekening met een nabetaling van toeslagen of een teruggeve Inkomensbelasting. Is er echter sprake van grove opzet of schuld, dan is er geen persoonlijke betalingsregeling mogelijk, kan er besloten worden een andere (kortere) termijn te hanteren en mag er aan het eind van de betalingsregeling geen restschuld overblijven.

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

Bij fraudesignalen wordt er nauw samengewerkt met de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD). De signalen voor fraude kunnen op verschillende manieren bij Belastingdienst/Toelagen terecht komen. Zoals eerder beschreven kan er op basis van het risicoschakelmodel mogelijke fraude gesignaleerd worden, maar ook komen er bijvoorbeeld via het fraudemeldpunt (ingecricht, n. 2012) of via de anti-fraude box signalen binnen. De anti-fraude box is een samenwerking van de Belastingregio's, Belastingdienst/Douane, Belastingdienst/Toelagen, Belastingdienst/Centrale Administratie en FIOD, gericht op het onderzoeken van signalen van systeemfraude, het opsporen van fraudepatronen en het uitzetten van acties over de verschillende onderdelen van de Belastingdienst om fraude te voorkomen. In 2012 zijn bij Belastingdienst/Toelagen twee fraudeteams ingecricht die bij ieder fraudesignaal een feitenonderzoek uitvoeren. Na ieder onderzoek volgt een besluit met betrekking tot het besluit/fraude signaal met kan leiden tot afzien van actie, het opleggen van een bestuurlijke boete of het inzetten van het strafrecht. De aanmelding van een zaak bij de FIOD vindt plaats als een (nadelo) drempelbedrag van €12.500,- is overschreden. In het tripartiete overleg, waarin naast FIOD ook een formeel recht (per 2015) (toelagen) en de boete-fraudecoördinator plaatsnemen, wordt de zaak getoetst aan de richtlijnen voor strafrechtelijke afdoening. Mocht daarbij blijken dat de

zoals niet voldoet aan de richtlijnen, wordt de zaak terug verwezen naar Belastingdienst/Toeslagen om afgeaan te worden met een bestuurlijke boete.

In januari 2014 is de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit in werking getreden. De maatregelen in deze wet verruimen de mogelijkheden van Belastingdienst/Toeslagen om risicovolle aanvragen goed te kunnen beoordelen voordat eventuele voorschotten worden toegekend. De uitvoering van drie van deze fraudemaatregelen vindt plaats aan de voorkant van het toeslagenproces. Ten eerste vindt er geen verlening van een voorrecht meer plaats indien er bij de Belastingdienst onvoldoende informatie bekend is over de aanvrager. Ten tweede wordt er geen voorshot meer verleend in het geval een aanvraag door middel van het risicoclassificatiemodel wordt aangemerkt als hebbende een verhoogd risico. In beide gevallen worden de aanvragers ofwel uitgenodigd aan de balie om bewijstukken te overleggen ofwel gevraagd de aanvraag schriftelijk te onderbouwen. Indien er geen reactie volgt op deze uitnodigingen wordt de aanvraag gekwalificeerd en worden, indien van toepassing, toevallige voorschotten getrekt en teruggevorderd. Ten derde komt het recht op een lopende toelening te vervallen indien er twijfel bestaat over het adres of bij het ontbreken van een actueel adresgegeven. Bij de signalering hiervan wordt samengewerkt met gemeentes, die verantwoordelijk zijn voor de registratie van woners in het BRP. Een laatste maatregel uit de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit betreft de mogelijkheid om automatische nummerplaat herkenning in te zetten om bestuurders met achterstallige toeslagschulden te traceren en de achterstallig geschuld te incasseren.

Andere anti-fraude maatregelen, niet getroffen naar aanleiding van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit, die tijdens de onderzoeksperiode zijn uitgevoerd:

- Bankrekeningnummers waarop voor meer dan gebruikelijke aantallen burgerservicenummers (BSN's) toeslagen worden overgemaakt worden gesignaleerd en gecontroleerd.
- Bij digitale aangiften en verzoeken via DigID wordt een controle uitgevoerd of het DigID hoort bij het BSN waarvoor de aangifte of het verzoek wordt gedaan.
- Sinds 2012 werkt de FIDO ook met de Snelle Interventie Service (SIS), waarmee kleinere zaken worden opgelost met korte onderzoeken en snellere vervolging.

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

In dit hoofdstuk worden de beschikbare cijfers bijgebracht die inzicht geven in het functioneren van de door Belastingdienst/Toeslagen ingezette instrumenten ten behoeve van de handhaving, communicatie en dienstverlening, toezicht en inzakevorderings, sancties en fraudebestrijding. Ook worden meer algemene cijfers over de ervaringen van toelagerechthebbenden en van toelagenintermediairs met de uitvoering en handhaving door Belastingdienst/Toeslagen gepresenteerd. De cijfers zijn afkomstig uit de kwartaalrapportages en halfjaarsrapportages waar het gaat om gebruik, contact en bedragen en uit survey onderzoek (voornamelijk de Taxable Monitor) waar het gaat om ervaring en beleving van burgers en intermediairs. Zoals duidelijk zal worden zijn niet over alle instrumenten (veel) cijfers beschikbaar en is niet altijd duidelijk in hoeverre cijfers (voldoende) indicatief zijn om het functioneren van een instrument te beoordelen. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk geeft hierop een reflectie. In Hoofdstuk 7 wordt nagegaan of op basis van het in deze beleidsdoelrichting gepresenteerde materiaal uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit (en efficiëntie) van de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen.

5.1 Algemene cijfers over uitkomst Toeslagen

Tabel 3.x Volume uitvalkollages

	2012	2013	2014	2015
Kantgetal toeslagen (>1.000)		8.978	8.596	

*De metriek is vergelijkbaar in verband met een andere definitie waarbij alle voorlopige makeringen worden meegerekend.
Bron: Belastingdienst/centrale administratie.

Tabel 3.x Aantal meldingen

	2012	2013	2014	2015
Meldingen < 1.000				
Meldingen door burgers	6.757			
Meldingen door Belastingdienst/Toeslagen	1.329			
Meldingen door derden, waarvan:	6.812			
... GBA / BRP	3.610			
... Verhuurders	2.345			
SVR	810			

*De aantallen include meldingen door fiscale intermediairs. Deze aantallen zijn niet helemaal zuiver. Soms wordt een wijziging door Belastingdienst/Toeslagen geregistreerd als melding door burger.

Tabel 3.x Aantallen voorschotten

	2012	2013	2014	2015
Aantallen uitbetaalde voorschotten start				
2013	5.301	5.014		

<i>Huur</i>	1.115	1.173
<i>HDT</i>	459	434
<i>HGB</i>	918	835
<i>totaal</i>	2.492	2.442

Aantallen nieuwe voorschotten

<i>Zorg</i>	462
<i>Huur</i>	214
<i>HDT</i>	100
<i>HGB</i>	126
<i>Totaal</i>	902

Aantallen stopzettingen voorzetten

<i>Zorg</i>	320
<i>Huur</i>	152
<i>HDT</i>	104
<i>HGB</i>	160
<i>Totaal</i>	736

Aantallen bij MAC op 0

<i>Zorg</i>	432
<i>Huur</i>	4
<i>HDT</i>	12
<i>HGB</i>	47
<i>Totaal</i>	495

Aantallen gewijzigde voorschotten

<i>Zorg</i>	1.119
<i>Huur</i>	821
<i>HDT</i>	613
<i>HGB</i>	399
<i>Totaal</i>	2.952

Tabel 3.x Uitgaven, inkomsten, openstaande vorderingen voor alle toedelingen

	2012	2013	2014	2015
x €1.000.000				
Uitgaven	11.561			
Openstaande vorderingen	1.301			

Maarven huilen invordering gesteld	62
Aantal openstaande vorderingen	21
$\times \text{€ } 1$	
Gemiddeld bedrag openstaande vordering	622

* Uitgaven zijn uitbetalingen en verrekeningen als gevolg van beschikkingen en nabetalingen

5.2 Dienstverlening en communicatie

Door middel van communicatie en dienstverlening boost de Belastingdienst/Toeslagen de burger te informeren, het toelagenproces te vergemakkelijken en ondersteuning te bieden waar die nodig is (zie paragraaf 2.4.3). De belangrijkste instrumenten gericht op (persoonlijke) ondersteuning zijn de website en het burgerportal *Mijn Toeslagen*, de *belastingtelefoon* en de *balies*. Burgers worden geïnformeerd over belangrijke zaken omtrent toeslagen middels *publiekscampagnes*. Informatie op de website en via *schrijftelgic contact*. Dienstverlening houdt ook in dat indien de burger het oneens is met een beslissing van of de behandeling door van Belastingdienst/Toeslagen, er *bezuizer* *gemaakt*, *harnep* *aangetreft*, of een *klacht* *ingediend* kan worden. Een laatste vorm van dienstverlening aan de burger betreft het informeren van en samenwerken met *intermediairs*.

5.2.1 Algemeen

Algemene perceptie dienstverlening

Tabel 3a: Ervaringen met aanvragen en wijzigingen

	2012	2013	2014	2015
Aanvragen in %				
Makkelijk bij aanvraag: geheel	72	74	62	50
deels				
Ervaren duidelijk	86	91	92	89
aanvraagformulier/programma*				
Ervaren snelheid afhandeling aanvraag*	81	80	82	82
Wijzigingen in %				
Makkelijk bij aanvraag: geheel	79	80	68	70
deels				
Ervaren duidelijk	90	90	89	89
aanvraagformulier/programma*				
Ervaren snelheid afhandeling aanvraag*	73	74	76	72

*% respondenten die denken dat ze traal in te zien bevinden is

5.2.2 Publiekscampagnes

Publiekscampagnes maken inzicht, met het doel om de burger te informeren over relevante zaken met betrekking tot het toelagenproces, zodat zij beter in staat zijn om op het juiste moment de relevante gegevens over te geven. De bekendste publiekscampagnes zijn de campagnes zending Rijsoverheid (voorheen Postbus 51-campagne) waarvoor radio- en tv-spots worden ingezet. Daarnaast worden elk jaar op specifieke thema's gerichte informatie verspreid via de websites van

de Belastingdienst. Andere vormen van mass media communicatie zijn online-communicatie, advertenties in dag- en weekbladen, voorlichting op beurzen en brochures.

Evaluatie publiekscampagnes

In jaarrekeningen Campagnes Rijksoverheid wordt de effectiviteit van publiekscampagnes beoordeeld door na te gaan wat de communicatieve werking (niet de werkelijke budgetaire overdracht, interesse en informatiebehoefte) en effecten van campagnes op korte termijn zijn. Daarbij wordt gekeken of er veranderingen in kennis, houding of gedrag zijn opgetreden tijdens de campagneperiode. Voor de overige voorlichtingsacties (campagnes zonder zendtijd Rijksoverheid) wordt uitsluitend naar de communicatieve werking gekeken. Voorlichtingscampagnes staan niet op zich, maar zijn bedoeld als versterking van het effect van de inzet van andere beleidsinstrumenten. In samenhang met beleidsinstrumenten zoals subsidies, regelgeving en handhaving dragen campagnes en overige communicatie bij aan het realiseren van beleidsdoelstellingen door burgers te informeren, een bepaald bewustzijn of draagvlak voor beleid te creëren en/of gewenst gedrag te stimuleren.²⁰ Het is niet goed mogelijk het effect van publiekscampagnes los te zien van andere instrumenten en dus kan het effect niet als zodanig vastgesteld worden.

Campagnes Belastingdienst/Toeslagen

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

In 2013 is er een Campagne Rijksoverheid gevoerd, wederom met het doel burgers aan te sporen sociale wijzigingen door te geven via mijn Toeslagen om zo de juiste toeslag te krijgen. Toeslagopvangers zijn goed op de hoogte van het feit dat ze hun wijzigingen door moeten geven (85%). In het algemeen blijft dit stabiel tijdens de campagne. Onder de groep ontvangers van zorgtoeslag zien we wel een stijging. De bekendheid dat te wijzigen kan komt doorheen via Mijn Toeslagen op de website van Belastingdienst/Toeslagen (www.toeslagen.nl) was al hoog voorafgaand aan de campagne (71%) en is niet verder gestegen, behalve onder ontvangers van kindgebonden budget. Tijdens de campagneperiode is er een stijging in bekendheid met diverse wijzigingsacties, zoals verhuizing ('geboorte van een kind' of 'andere baan'). Onder alle soorten toeslagontvangers zijn er ikke nl vier wijzigingen die na de campagne vaker genoemd worden. Het aandeel toeslagontvangers dat online kanalen gebruikt om wijzigingen door te geven, stijgt tijdens de campagne van 72% naar 79%. De bekendheid met de website van Belastingdienst/Toeslagen is sinds december 2012 onder alle vier de groepen toeslagontvangers met ongeveer 10% gestegen, waarbij de sterkste stijging in de eerste helft van 2013 heeft plaatsgevonden. Voor de bekendheid met Mijn Toeslagen zien we verscheidene keren een gestudeerde stijging van ruim 12%.

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

Vanaf 2015 zoekt Belastingdienst/Toeslagen ook actief de media op om de burger te informeren.

Fontelen, bereik, effectiviteit

²⁰ Jaarevaluatie campagnes rijksoverheid 2014

Tabel 3.3: Tevredenheid publieke uitingen

	2012	2013	2014	2015
Tevredenheid publieke uitingen (% dat neutraal tot zeer tevreden is) <i>In hoeverre bent u in het algemeen tevreden over de publieke uitingen van de Belastingdienst? Zoals de spots op radio en tv en de advertenties in kranten, tijdschriften en op bilboards</i>				
Toeslaggerechtigden	84	87	84	82
Toeslagen intermediairs	91	90	90	85

Bron: Fiscale Monitor

Voor de publiekscampagnes van Belastingdienst/Toeslagen geldt als primaire doelstelling het benaderen van naleving(bereidheid) onder toeslaggerechtigden. Dit wil Belastingdienst/Toeslagen realiseren door te sturen op het doorgeven van actuele wijzigingen via *Mijn Toeslagen* om zo tot een juiste toekenning te komen. Zoals gezegd, zijn de affecten van de publiekscampagnes niet los te zien van de inzet van andere instrumenten. Het is dan ook onmogelijk een uitspraak te doen over welke bijdrage publiekscampagnes leveren aan de dienstverlening.

5.2.2 Website en burgerportaal *Mijn Toeslagen*

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

In 2012 is er onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van *Mijn Toeslagen*.¹⁰ Toeslaggerechtigden gaven daarin *Mijn Toeslagen* het rapportcijfer 7,7. 91% van de respondenten oordeelden positief tot zeer positief over de ontwikkeling van *Mijn Toeslagen*. Vanaf 2013 is in de Fiscale Monitor gemiddeld naar de tevredenheid over *Mijn Toeslagen*. Rond de 80% van de toeslaggerechtigden geeft in 2014 en 2015 aan ervaring te hebben met *Mijn Toeslagen*. In de Fiscale Monitor geeft rond de 50% van de toeslaggerechtigden voor de jaren 2012 tot en met 2015 aan in de afgelopen 12 maanden een bezoek aan de website te hebben gebracht. Toch geeft een kleine 70% van de ondervraagden aan dat zij de website als primaire bron voor informatie gebruiken. Tussen 2013 en 2015 geeft tussen de 60-70% van de ondervraagden aan dat zij voor dat ze contact opnamen met de Belastingdienst, eerst op de website van de Belastingdienst hebben gezocht.

Tabel 3.4: Website en burgerportaal *Mijn Toeslagen*

	2012	2013	2014	2015
<i>Mijn Toeslagen</i>				
<i>Bezoekers per dag</i>	28.600			
<i>Tevredenheid</i>		95%	94%	95%
Website Toeslagen				
<i>Bezoekers per dag</i>				

¹⁰ Crossmediatracker Belastingdienst/Toeslagen 2012 (MeMo*) en Communicatieonderzoek Jeroenvaag Toeslagen (TNS Nipo)

Bereikbaarheid website	100%	100%	100%	
Zoelgemak website	90%	92%	91%	91%
Tevredenheid met website	90%	90%	99%	94%

Bron: Fiscale Monitor

% te toelagengedichten dat neutraal tot zeer tevreden is.

Welke info wordt gezocht? % aanvragen/wijzigingen v.a. Mijn Toelagen? Bezoekersaantallen

5.2.4 Belastingtelefoon en balies

Hoewel de digitale kanalen de voorkeur hebben voor Belastingdienst/Toelagen, kan de burger met een blijvende (ondersteunings)vraag of indien er behoefte is aan meer persoonlijk contact ook nog terecht bij de Belastingtelefoon of aan de balie, ind en een vraag aan de Belastingtelefoon niet direct afgehandeld kan worden wordt de vraag intern doorgezet en wordt een terugbelafpraak (frobo) ingeleend. Het doel van de inzet van de Belastingtelefoon en de balies is grotendeels dezelfde als voor de digitale kanalen, namelijk het informeren en ondersteunen van burgers tijdens het toelagenproces. Belastingdienst/Toelagen streeft er naar om het gebruik van telefonische dienstverlening en de balies te verminderen ten gunste van het gebruik van de digitale kanalen. De indicatoren voor deze dienstverleningskanalen zijn de gebruiksvolumes, de tevredenheid, en voor de Belastingtelefoon de bereikbaarheid. In tabel 3.x zijn voor de telefonische dienstverlening zowel de streefwaarden als de werkelijke waarden opgenomen.

Vragen die per telefoon gesteld worden vinden vooral plaats rondom het belastingterrein. Waar in 2012 en 2013 het verkrijgen van informatie, meest vragen over de status van aanvragen, wijzigingen of terugbetalingen en vragen om hulp bij invullen van het formulier, nog de belangrijkste reden was zijn vanaf 2014 statusvragen de belangrijkste reden om contact op te nemen met de Belastingtelefoon betreffende toelagen.

Tabel 3.x Telefonische dienstverlening

	2012	2013	2014	2015
Telefoonoproepen over toelagen x 1000				
	4.292			
Telefonische bereikbaarheid				
Doelstelling	80-85%			
Gemiddeld	84%	79% ¹⁾		
Proeven telefonische bereikbaarheid²⁾				
Doelstelling	65-70%			
Gemiddeld	73%	73%	63%	78%
Tevredenheid telefonische dienstverlening				
Doelstelling	70-80%			
Gemiddeld	80%	82%	78%	79%
Terugbelafspraken (frobo's)				
Volume belafspraken	773.000			

Tijdelijk terugbesoefpreken*

Opstelling 82-90%

Gevoelend 83%

Bron: Fiscale Monitor

* Internationaal Belastingdienst/Toeslagen. Een reactie op een frobo-bericht geldt als tijdig, als de eerste belastingplichtige binnen 2 werkdagen na ontvangst van de frobo is uitbetaald.

*** 10% haljaanrapportage

*** in snelheid waarmee iemand aan de lijn kwam

Toeslaggerechtigden geven aan dat zij tevreden zijn met de dienstverlening van de belastingtelefoon. De deskundigheid, professionaliteit en inlevingsvermogen worden door om en nabij 90% van de ondervraagden als neutraal tot zeer goed beoordeeld. In sommige gevallen zelf tot 90%. Rond de 70% van de ondervraagden beoordeelt de snelheid waarmee bij het eerste gesprek een medewerker aan de lijn kwam als neutraal tot zeer slecht.

Tabel 3.4.1.1.1

2012 2013 2014 2015

Aantal bereikbaar

Tevredenheid

... bereikbaarheid

... behandeling

... deskundigheid

... inlevingsvermogen

... antwoord

Bron: Fiscale Monitor

Tevredenheid resultaat bij bezoek (balie) belastingkantoor per jaar

	2012	2013	2014	2015
	%	%	%	%
Tg	77,13	86,73	83,00	81,79
Tt	17,28	100,00	77,79	55,87

Bron: Belastingdienst / Fiscale Monitor 2015.

Bereikbaarheid (balie) belastingkantoor per jaar

2012	2013	2014	2015
------	------	------	------

	%	%	%	%
Tg	89,36	84,88	81,12	68,59
Tt	83,06	100,00	56,59	53,10

Rond de 80% van de respondenten van de Fiscale Meditatie geven aan bereiden te zijn over het uitbreiden van antwoord bij laatste bezoek. De bereikbaarheid over de bereikbaarheid van het belastingkantoor varieert tussen de 80% en 90% alleen in 2015 is de bereikbaarheid een kleine 70%. De tevredenheid over de behandeling door het inlevingsvermogen en de deskundigheid van de medewerkers van de balie is hoog, 89%-92%. Een uitzondering vormt het jaar 2015, waar het inlevingsvermogen van de balie medewerkers door 72% van de respondenten als neutraal tot zeer positief ervaren wordt.

Inhoud vragen balie

5.2.5 Bezwaren, klachten en beroep

De verschillende mogelijkheden voor de burger om Belastingdienst/Toeslagen te benaderen anders dan voor het aanvragen of wijzigen van een toelag (ook via burgerinterventies gemeen) vallen ook onder het instrument dienstverlening en communicatie. Met het faciliteren van en informeren over verschillende procedures beoogt Belastingdienst/Toeslagen de burger te ondersteunen in dat deel van het toelagenproces wanneer burgers het oneens zijn met formele beslissingen of een klacht willen indienen met betrekking tot de uitvoering of behandeling door Belastingdienst/Toeslagen. Bezwaren en klachten kunnen worden gericht aan Belastingdienst/Toeslagen (en ook bij de Nationale Ombudsmen in geval van klachten). Beroep kan ingediend worden bij de rechtbank. Het streven van Belastingdienst/Toeslagen is het beperken van het aantal bureauinterventies en, indien het toch tot een bureauinterventie komt, de afhandeling naar tevredenheid te laten verlopen. Belangrijke indicatoren voor deze doelen en intenties zijn de volumes, tijdigheid van afdoening (conform AWB) en de ervaringen van burgers met de afhandeling van procedures.

Er gevallen met bij de afhandeling van klachten en bezwaren signalen worden geregistreerd²⁰ dat door langlopende en complexe problematiek schijnende gevallen dreigen te ontstaan, worden deze gevallen doorgezet naar een zogeheten Stelleteam voor speciale afhandeling.

Wat houdt deze speciale afhandeling in? Versoepelde handhaving? Andere betalingsregelingen?
In 2012-623 gevallen. Others voor 2013-2015?

²⁰ Deze signalen kunnen ook via de Belastingtelefoon of de balie worden geregistreerd.

Tabel 5.v: Bevoegden, klachten en bezorg

		2012	2013	2014	2015
Bevoegdschriften					
Algemeen bevoegdschriften	x1	67.000	59.200	89.900	76.800
Tijdsduur aflevering bezorg (AWR-normen)					
doelstelling	%	95-100	95-100	95-100	90-95
realisatie	%	96	96	94	85
ervaren snelheid afhandeling bevoegd **					
doelstelling	%	65-70			
realisatie	%	32	33	67	39
ervaren duidelijkheid reactie op bevoegd **					
doelstelling	%	90-95			
realisatie	%	80	76	77	93
Klachten					
Afgehandelde klachten	x1	5.360	3.912	5.946	6.031
Klachten ingediend bij Ombudsmen *	x1	1.232	1.277		
Tijd tot aflevering Macht (AWR- conform)					
doelstelling	%	98-100	98-100	98-100	90-95
realisatie	%	97	98	98	97
Bevoegdschriften					
Algemeen bevoegdschriften	x1	2.261			
Waartoe toegestegerechtigde					
.. geheel in gelijk gesteld	%	11			
.. gedeeltelijk in gelijk gesteld	%	9			

* De Nationale Ombudsman heeft met ingang van verjaardag 2015 de wijziging van rapporten per jaartal. In het aantal rapporten naar de klachten worden met allen schriftelijke, maar ook mondelinge (telefonische) klachten meegeteld.

** % respondenten die aangeeft neutral tot zeer tevreden te zijn

De Ombudsmen heeft in 2014 een rapport uitgebracht over de uitvoeringswijze van Belastingdienst/Toeslagen.²¹ Uit dit rapport blijkt dat het aantal ontvangen klachten tussen 2012 en 2015 is gestegen, maar ook dat het aantal interventies van de Ombudsmen naar aanleiding van klachten van burgers over Belastingdienst/Toeslagen is gestegen, van 790 interventies in 2012 tot 1.232 in 2014. Ongeveer 33% van de klachten gaat over traag of niet reageren op aanvragen en wijzigingsverzoeken.

5.2.6 Intermediairs

Voor communicatie met en dienstverlening aan burgers werkt Belastingdienst/Toeslagen samen met intermediairs. Door middel van informeren, onderzoeken en faciliteren van intermediairs bezorgt Belastingdienst/Toeslagen het voor de burger makkelijk(er) te maken om informatie en adequate ondersteuning te verkrijgen, waarbij is het streven gedurende de onderzoeksperiode om de samenwerking met intermediairs te intensiveren. Het totaal aantal convenanten dat is afgesloten met verschillende intermediairs is een indicator voor het behalen van dit streven. Daarnaast geeft de tevredenheid van de intermediairs over de verschillende aspecten van de dienstverlening een indicatie over de mate waarin de intermediairs worden gefaciliteerd om daadwerkelijk goede informatie en ondersteuning te kunnen bieden aan de burger. Er zijn geen

²¹ Gevoegde maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringswijze bij Belastingdienst/Toeslagen

cijfers over de tevredenheid van de burger over de dienstverlening van de intermediairs, omdat dergelijke evaluaties buiten het veld van Belastingdienst/Toeslagen vallen.

Tabel 3.2: Convenantpartners en Toeslag en Servicepunten

	2012	2013	2014	2015
Convenantpartners				
Kinderopvanginstellingen	139			
Woningcorporaties	137			
Gemeenten	23			
Anderen (waaronder bewindvoerder, stads/ raadsliden)	93			
Toeslagen servicepunten	36			

5.2.7 Conclusie

5.2 Toezicht

Mer twee kwartierblijfschetsen herijnt Belastingdienst/Toeslagen onwettelijke invaereningen en veel mogelijk te voorkomen. Met de invoering van het Toeslagen Verstrekkings Systeem (TVS; zie paragraaf 2.4.4) in 2012 heeft Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid om het toezicht voor een groot deel massaal, geautomatiseerd uit te voeren. Ook geeft TVS de mogelijkheid om de juistheid van grondslagen a. in toenemende mate in de voorschotfase te toetsen. Daarmee biedt TVS

- Welke instrumenten worden daartoe ingezet, welke activiteiten worden ondernomen
- Hoe vaak worden die ingezet, uitgevoerd?

5.3.1 Controls met (derden)gegevens

Generieke grondslagen: inkomens, huishoudsamenstelling en verblijfsstatus

Specifieke grondslagen:

- Zorgtg: zorgverzekering ingeplicht
- Huurtg: controle reizenhuur
- KDT: koppeling KDa, gastouderopvang
- KGB: nvt

Tabel 3.3: Inkomensgegevens

	2012 ¹	2013	2014	2015
x 1.000				
Benodigde inkomens	8.120			
Beschikbaar op 1-11-2013	8.225			
Nog ontbrekend op 01-11-2013	630			

¹ Inkomensgegevens overjaar 2012 op 1-11-2013

Tabel 3.x Controle zorgverzekeringsplicht¹

	2012 mei	2012 okt	2014	2015
Zorgtoeslag gestopt x 1.000	14	8,5		
Hiermee is uitbetaling voorkomen van x € min	11	3		
Tenuegevoerde zorgtoeslag x € min	8	2		

¹Kamerstukken II 2012-2013, 31 066, nr 154

5.3.2 Risico classificatie

Htrate, (periodieke) evaluatie bestuursregels

5.3.3 Toezichtacties en thematische onderzoeken

Tabel 3.x Specifieke toezichtacties pilot slechte schatters

	2012 mei	2013	2014	2015
Toeslagen gestopt x 1.000	43			
Hiermee corresponderend jaarsch x € min	26			
Toeslaaanvragers aangeschreven vanwege grote terugkorting x 1.000	113			
... waarvan inkomen is gecijferd	20			

Tabel 3.x Controle gastouderbureaus

	2012	2013	2014	2015
Gastouderbureaus bezoekt	100			
Toeslagen gestopt grenslagen aangepast	2.000 600			
Financieel belang	10 m.n.			

5.3.4 Uitval, uitroep en handmatige behandeling

Oorzaken?

	2012	2013	2014	2015
--	------	------	------	------

Uitval en uitroep x 1.000

	2012	2013	2014	2015
Harde uitsluiting binnen 3 dagen				
doelstelling	90%			
realisatie	41%			
Harde uitsluiting binnen 10 dagen				
doelstelling	98%			
realisatie	69%			

5.3.5 Percepties van burgers

	2012	2013	2014	2015
Belasting moraal				
toeslaggerechtigden				
Toelagen intermediairs				
Pakkans				
toeslaggerechtigden				
Toelagen intermediairs				
Persoonlijke norm				
toeslaggerechtigden				
Toelagen intermediairs				

5.3.6 Conclusie

5.4 Terugvordering, sancties en fraudebestrijding

- Wat is het doel (oerdoelen, repareren en bestraffen van wat fout is gegaan)
- Welke instrumenten worden daartoe ingezet, welke activiteiten worden ondernomen
- Hoe vaak worden die ingezet, uitgevoerd?
- Wat komt daar uit (navorderingen, boetes, etc)

Benodigd ter evaluatie
 Percepties van burgers: pakkans ☐
 Terugvorderingen: opstaande bedragen (totaal, per jaar?), % recent, % herwaas/heropen, % invorderingsmaatregelen, % type regeling (persoonlijk,...)
 Bestuurlijke boetes: aantallen, hoogte, recidive
 Strafoplossing: aantal aanmeldingen FIOD, aantal daadwerkelijke zaken, hoogte invorderingen
 Invorderingsmaatregelen: cijfers over gestopte voorschotten, terugvorderingen en geblokkeerde aanvragen naar aanleiding van de nieuwe besliedsregels

Tabel 1. Definitieve tekenslijst nabetaaling

Berekeningsjaar tov voorschot	2011 (status dec 2012)	2013	2014	2015
Nakeding				
zorg				
%	20			
X mln.	181			
huur				
%	48			
X mln.	66			
HDT				
%	43			
X mln.	20			
HDS				
%	20			
X mln.	56			

Tabel 2 Definitieve boekeningen geen verschil

Berekeningsjaar tov voorschot	2011 (status dec 2012)	2013	2014	2015
Geen verschil				
zorg				
%	48			
X mln.				
Huur				
%	22			
X mln.				
HDT				
%	23			
X mln.				
HDS				
%	43			
X mln.				

Tabel 3 Definitieve boekeningen terug vordering

Berekeningsjaar tov voorschot	2011 (status dec 2012)	2013	2014	2015
----------------------------------	------------------------------	------	------	------

Terugnrdernng

Zong

%	31
X Cmln.	381

Huur

%	29
X Cmln.	183

HDT

%	34
X Cmln.	11

HGB

%	37
X Cmln.	133

Tabel 4 Gemiddelde nabetalings- en terugvorderingen

Toeslagjaar	2011 (status dec 2012)	2013	2014	2015
Nabetaaling x C				
Zong	178			
Huur	139			
HDT	289			
HGB	331			
Terugvordering				
Zong	242			
Huur	635			
HDT	211			
HGB	418			

Toeslagjaar	2012	2013	2014	2015
Aantal terug te betalen toeslagen <€300, bij HDT <€1.000				
doelstelling				91%
gerealiseerd	93%	92%	94%	

Toeslagjaar	2012	2013	2014	2015
% terecht geselecteerde aanvragen/mutaties voor intensief toezicht (huidse risicoscore)				60%
Deelselling				69%
realisatie				

Trajectjaar	2012	2013	2014	2015
Waarschuwingen*				
Aantal		22.273		
Verzuimboetes*				
Aantal		1.257		
in €		1.586.657		
verordeningboetes				
Aantal				
in €				

*Normaandereportage

Met ingang van 1 januari 2014 is de WfA aangepast. fraude toeslagen en fiscaal toezicht is wettelijk geladen. De volgende maatregelen zijn uitgevoerd:
 Geen verening voorschot bij verhoogd risico op fraude. 7.600 aanvragen/mutaties beoordeeld voor uitbetaald, 69% goedgekeurd.
 Geen verening voorschot onbekende aanvragen: 8.900 aanvragen van onbekende aanvragers beoordeeld, waarvan 32% een correctie.
 Opvoedingen van uitbetaling bij onbekende status: uitbetaalden van vijfde status: van de helft (2014) 12000 toeslagen van 10.000 unless bang die status VOW (verleiden onbekend waaraan) hebben gekregen in basisregistratie personen gestopt (halfjaarreportage (14))

5.5 Algemene cijfers over compliance, rechtmatigheid, toekenningszekerheid en reflecties en conclusies over effectiviteit

Rechtmatigheid
 Rechtmatigheidsindex ACR

Tabel 5: Foutpercentage rechtmatigheidscontroles

	2012	2013	2014	2015
2015 voorschotfase				
Rapporteringse tolerantie	3			
Gemeten				
Buitenpercentage	0,05			

Lang definitief toekennen

<i>Rapporterings tolerantie</i>	3
<i>Gemeten</i>	1,57
<i>Buitenpercentage</i>	
<i>Hier voorschot toe</i>	

<i>Rapporterings tolerantie</i>	1,76
<i>Gemeten</i>	1,85
<i>Buitenpercentage</i>	
<i>Hier definitief toekennen</i>	

<i>Rapporterings tolerantie</i>	1,76
<i>Gemeten</i>	2,14
<i>Buitenpercentage</i>	
<i>NTT voorafschot toe</i>	

<i>Rapporterings tolerantie</i>	3
<i>Gemeten</i>	0,46
<i>Buitenpercentage</i>	

KOT definitief toekennen

<i>Rapporterings tolerantie</i>	3
<i>Gemeten</i>	0,60
<i>Buitenpercentage</i>	
<i>KOT voorschot toe</i>	

<i>Rapporterings tolerantie</i>	3
<i>Gemeten</i>	0,77
<i>Buitenpercentage</i>	

KGD de fiscale toekennen

<i>Rapporterings tolerantie</i>	3
<i>Gemeten</i>	1,23
<i>Buitenpercentage</i>	

Compliance

Houding ☐

Uitval van de groep als indicatie tijdig verwijt door de wijzigingen
Tijdsheid terugbetaling

Tabel 6: non-compliance en kans op ontvanging

	2012	2013	2014	2015
<i>Negatieve houding ten opzichte van non-compliance</i>				
<i>toelagerechtigden</i>	77			
<i>Totaal</i>	91			

intermediairs

Breien kans op ontdekking

roeslaggerechtigden 81 77 81 77

Totaalleges 83

intermediairs

Groot van de gevolgen van fraude

roeslaggerechtigden 90 87 86 89

Totaalleges 92

intermediairs

Toekeningszekerheid

terugdringen van nabetaalingen en terugvondingen

2012	2013	2014	2015
------	------	------	------

Bevoegd eigen inkomsten inkomsten

73 72 73 78

2012	2013	2014	2015
------	------	------	------

Definitieve verdeling voor roeslagontvangsten

59 60 59 58

Definitieve verspreiding

Bij betalen 23 26 27 28

Uitbetaald 24 24 26 26

niets betalen/niets 52 50 46 46

uitbetaald

6 EFFICIENCY

Naast de vraag naar de effectiviteit van het oeverde beleid is er de vraag naar de (kosten)efficiency van dat beleid. Onder efficiency (ook wel doelmatigheid) van het beleid wordt verstaan: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van dat beleid (RPE artikel 1, lid e). Het betreft het antwoord op de vraag of de effecten, gegeven de loyaliteit ervan, goedloper hadden kunnen worden gerealiseerd of dat er met hetzelfde geld meer effecten tot stand hadden kunnen worden gebracht. Tussen effectiviteit en efficiency bestaat een zekere spanning. Besten vanuit een service invalshoek is de vraag naar de effectiviteit achter onuitputtelijk. Ergens zal een grens moeten worden bepaald, uiteindelijk door de politiek.

6.1 Inleiding

6.2 Uitvoeringskosten toelagen

6.3 De 20% besparingsvariant

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat alle beleidsdoorlichtingen een zogeheten 20% besparingsvariant bevatten. Dit roept een vooruitkijkend denken op, aan de beleidsdoorlichting toe en in besloot om inschiklijke malen aan welke varianten gedachte moet worden om een significante besparing te realiseren. Als tijdscherm voor de besparingen wordt 2020 aangehouden er geldt een sloot in de jaren 2016-2019.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Samenvatting bevindingen

7.2 Reflectie op effectiviteit

7.3 Reflectie op efficiency

7.4 Tot slot