Ministerie van Financiën

Beëindiging uitvoering kinderopvangtoeslag

Uitvoeringstoets Belastingdienst

Versie 0.90

Datum 17 april 2015
Status Concept

Colofon

Titel	Beëindiging uitvoering kinderopvangtoeslag
Auteur(s)	Werkgroep uitvoeringstoets nieuwe stijl kinderopvangtoeslag
Bijlagen	
Inlichtingen	**Directoraat-Generaal Belastingdienst**

0 Managementsamenvatting

0.1 Vraagstelling

Aan de Belastingdienst is gevraagd de consequenties de (mogelijke) beëindiging van de kinderopvangtoeslag (hierna: KOT) in beeld te brengen. Daartoe heeft de Belastingdienst een uitvoeringstoets uitgevoerd waarin de volgende vragen zijn beantwoord:

- welke besparingen behaalt de Belastingdienst als de KOT vanaf het toeslagjaar 2018 niet meer behoeft te worden uitgevoerd?;
- welke (tijdelijke) extra werkzaamheden en bijbehorende kosten zijn daartoe noodzakelijk?;
- wat is de uiterste datum waarop duidelijk moet zijn dat de Belastingdienst de KOT in 2018 niet meer hoeft uit te voeren?

0.2 Randvoorwaarden

Om tot een voldoende concrete uitvoeringstoets te kunnen komen, is de Belastingdienst uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- de Belastingdienst voert de KOT uit voor de toeslagjaren tot en met 2017;
- voor deze toeslagjaren handelt de Belastingdienst alles af: definitieve toekenningen, klachten, vragen, bezwaren, beroepen, terugvorderingen;
- de huidige wettelijke termijnen voor bezwaar en beroep blijven bestaan;
- uitgangspunt is dat de behandeling op 1 januari 2023 zoveel als mogelijk afgerond is. Dit moet zo nodig worden ondersteund met overgangsrecht;
- alle vragen over de nieuwe regeling die geldt vanaf 2018 worden doorverwezen naar de nieuwe uitvoerder;
- ten aanzien van de nieuwe regeling beperkt de Belastingdienst zich vanaf 1 januari 2018 tot het leveren van de authentieke inkomensgegevens uit de Basisregistratie Inkomen (BRI).

0.3 Positionering KOT binnen de Belastingdienst: generieke en specifieke kosten

Voor de uitvoering van de KOT wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van voorzieningen die ook voor andere toeslagen en voor de heffing en inning van belastingen gebruikt worden. Belangrijke delen van de productiefaciliteiten zijn dan ook te beschouwen als 'generiek'. Bij het verdwijnen van de KOT blijft het voor de Belastingdienst noodzakelijk om deze generieke voorzieningen in stand te houden teneinde de andere (belasting- en toeslag-)taken goed te kunnen uitvoeren. De daarmee samenhangende kosten zijn dan ook vast.

In deze uitvoeringstoets wordt gekeken naar de specifieke kosten die de Belastingdienst maakt voor de uitvoering van de KOT. Onder specifieke kosten worden verstaan de kosten die specifiek voor rekening van de KOT komen en niet meer worden gemaakt op het moment dat de KOT niet meer wordt uitgevoerd.

0.4 Besparingen in de tijd

Naar verwachting zal er tot 2018 geen besparing op de uitvoeringskosten plaatsvinden en zal veeleer sprake zijn van een intensivering. De kosten nemen eerst toe, omdat er voorbereidende werkzaamheden getroffen moeten worden om de KOT tijdig te kunnen beëindigen. Het gaat om aanpassingen in de processen en

systemen, om extra communicatie-activiteiten en om meer vragen bij de Belastingtelefoon over de overgang.

In jaren 2018-2023 loopt de behandeling van de KOT af. Dit heeft effect bij de bedrijfsonderdelen die specifieke taken voor de KOT uitvoeren. Concreet betekent dit na afronding van de nog voor de KOT te verrichten werkzaamheden een verwachte structurele besparing van € **PM**.

Besparing bij	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**e.v.**
besparing primair proces		0,3	3,0	5,9	9,2	11,3	11,6	11,6
Besparing ICT kosten	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
besparing ondersteunend proces	0	0,0+PM	0,6+PM	1,3+PM	2,4+PM	2,8+PM	3,4+PM	4,7+PM
Totale besparing								
Incidentele investeringen	-1,4						-0,9	
Totaal	-1,1	0,7+PM	4,1+PM	7,7+PM	12,1+PM	13,1+PM	14,6+PM	14,8+PM

Nu de kosten van generieke voorzieningen in de nieuwe situatie niet meer mede door de KOT gedragen worden, neemt de integrale kostprijs van de overige producten en diensten van de Belastingdienst als gevolg van het afschaffen van de KOT licht toe, in het bijzonder voor de overige toeslagenregelingen.

0.5 Point of no return

De Belastingdienst werkt binnen een zeskwartalenplanning waarin de vulling van de verschillende releases voor een periode van anderhalf jaar wordt vooruitgepland. Doel is op deze wijze de bestuurbaarheid en continuïteit van de IV-ondersteuning te vergroten. Dit is als doel geformuleerd in de Brede agenda voor de Belastingdienst en de ICT-ontwikkelaanpak zoals die door de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer zijn gestuurd.

Een verantwoorde doorvoering van de wijzigingen die voor beëindiging van de kinderopvangtoeslag met ingang van toeslagjaar 2018 noodzakelijk zijn, vergt dat deze integraal zijn opgenomen in de zeskwartalenplanning. Wordt daarvan afgeweken, dan heeft dit als risico dat aanpassingen niet voldoende in samenhang worden doorgevoerd en/of onvoldoende zijn getest. Dit leidt tot een verhoogd risico op damages. Gegeven de samenhang in de geautomatiseerde systemen tussen de verschillende toeslagen is daarbij in ieder geval het risico aanwezig dat aanpassingen voor de kinderopvangtoeslag onterecht ook doorwerken naar een of meer van de andere toeslagen. Dit acht de Belastingdienst een onverantwoord risico.

0.6 Ten slotte

Opgemerkt wordt dat deze uitvoeringstoets binnen beperkt tijdsbestek tot stand is gekomen op basis van bestaande plannen op hoofdlijnen. De Belastingdienst brengt opnieuw een uitvoeringstoets uit zodra het nieuwe stelsel meer is uitgekristalliseerd en er conceptwetgeving beschikbaar is.

Inhoud

0 Managementsamenvatting—5
0.1 Vraagstelling—5
0.2 Randvoorwaarden—5
0.3 Positionering KOT binnen de Belastingdienst: generieke en specifieke kosten—5
0.4 Besparingen in de tijd—5
0.5 Point of no return—6
0.6 Ten slotte—6

1 Inleiding—11

2 Vraagstelling en randvoorwaarden—12
2.1 Vraagstelling—12
2.2 Randvoorwaarden—12
2.3 Voorbehouden—12

3 Positionering kinderopvangtoeslag binnen de Belastingdienst—13
3.1 Verwevenheid van de KOT in de Belastingdienst—13
3.2 Uitvoeringskosten—13
3.2.1 Kosten kinderopvangtoeslag—13
3.2.2 Kosten overige toeslagen—13
3.3 Ontvangen financiering—13

4 Voorwaarden voor beëindiging KOT per 2018—16
4.1 Inleiding—16
4.2 Aanpassing systemen—16
4.3 Communicatie—16
4.4 Afloop van de toeslagjaren t/m 2017, afronding uiterlijk 1 januari 2030—16
4.4.1 Periode 2018-2023—16
4.4.2 Periode 2023-2030—16
4.5 Terugvordering—16
4.6 Werkzaamheden voor de nieuwe regeling—17

5 Verwachte financiële consequenties—18
5.1 Aan de kinderopvangtoeslag toerekenbare kosten—18
5.2 Primair proces—19
5.3 Ondersteunende processen—19
5.4 ICT—20
5.5 Incidentele investeringen—21
5.6 Samenvattend—21

6 Uiterste besluitvormingsmoment—23
6.1 Inleiding—23
6.2 Automatisering—23
6.3 Communicatie (afstemmen op hoofdstuk 4)—24
6.4 Personeel—24
6.5 Conclusie—25

1 Inleiding

Op 16 september 2014 heeft de Staatssecretaris van Financiën in zijn brief inzake "Keuzes voor een beter belastingstelsel"[1] aangekondigd dat het kabinet nadenkt over een andere financieringssystematiek voor de kinderopvangtoeslag (hierna: KOT). De gedachten gaan uit naar de invoering van een nieuw stelsel van directe financiering per 1 januari 2018. Deze regeling zal niet door de Belastingdienst worden uitgevoerd. Bij daadwerkelijke invoering van het nieuwe stelsel is 2017 het laatste toeslagjaar waarvoor de Belastingdienst de KOT uitvoert.

Aan de Belastingdienst is gevraagd de consequenties van een beëindiging van de KOT in beeld te brengen. Daartoe komen in deze uitvoeringstoets de volgende onderwerpen aan de orde:

- de vraagstelling en randvoorwaarden voor deze uitvoeringstoets;
- de positionering van de KOT binnen de Belastingdienst;
- eerste uitwerking van verwachte consequenties;
- het uiterste besluitvormingsmoment voor beëindiging van de KOT na toeslagjaar 2017.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 140, nr. 5.

2 Vraagstelling en randvoorwaarden

2.1 Vraagstelling

In deze uitvoeringstoets worden de volgende vragen beantwoord:

- welke besparingen behaalt de Belastingdienst als de KOT vanaf het toeslagjaar 2018 niet meer behoeft te worden uitgevoerd?;
- welke (tijdelijke) extra werkzaamheden en bijbehorende kosten zijn daartoe noodzakelijk?;
- wat is de uiterste datum waarop duidelijk moet zijn dat de Belastingdienst de KOT in 2018 niet meer hoeft uit te voeren?

2.2 Randvoorwaarden

Om tot een voldoende concrete uitvoeringstoets te kunnen komen, is de Belastingdienst uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- de Belastingdienst voert de KOT uit voor de toeslagjaren tot en met 2017;
- voor deze toeslagjaren handelt de Belastingdienst alles af: definitieve toekenningen, klachten, vragen, bezwaren, beroepen, terugvorderingen;
- de huidige wettelijke termijnen voor bezwaar en beroep blijven bestaan;
- uitgangspunt is dat de behandeling op 1 januari 2023 zoveel als mogelijk afgerond is. Dit moet zo nodig worden ondersteund met overgangsrecht;
- alle vragen over de nieuwe regeling die geldt vanaf 2018 worden doorverwezen naar de nieuwe uitvoerder;
- ten aanzien van de nieuwe regeling beperkt de Belastingdienst zich vanaf 1 januari 2018 tot het leveren van de authentieke inkomensgegevens uit de Basisregistratie Inkomen (BRI).

De besparingen en de (tijdelijke) extra kosten worden in kaart gebracht vanuit het huidige werk (peiljaar 2015).

2.3 Voorbehouden

- Opgemerkt wordt dat deze uitvoeringstoets binnen een beperkt tijdsbestek tot stand is gekomen op basis van bestaande plannen op hoofdlijnen.
- De Belastingdienst zal opnieuw een uitvoeringstoets uitbrengen zodra het nieuwe stelsel meer is uitgekristalliseerd en er conceptwetgeving beschikbaar is.

3 Positionering kinderopvangtoeslag binnen de Belastingdienst

3.1 Verwevenheid van de KOT in de Belastingdienst

Het beëindigen van het uitvoeren van de KOT door de Belastingdienst zal personele, financiële, ICT-, huisvestings- en continuïteitsgevolgen hebben voor zowel Belastingdienst/Toeslagen, als de gehele Belastingdienst.

Voor de uitvoering van de KOT wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van voorzieningen die ook voor andere toeslagen en voor de heffing en inning van belastingen gebruikt worden. Voorbeelden hiervan zijn het geautomatiseerde toeslagensysteem, de inningsprocessen de Belastingtelefoon en de baliefunctie. Belangrijke delen van de productiefaciliteiten zijn dan ook te beschouwen als 'generiek'. Bij het verdwijnen van de KOT blijft het voor de Belastingdienst noodzakelijk om deze generieke voorzieningen in stand te houden teneinde zijn andere (belasting- en toeslag-)taken goed te kunnen uitvoeren. De daarmee samenhangende kosten zijn dus vast.

In deze uitvoeringstoets wordt gekeken naar de specifieke kosten die de Belastingdienst maak voor de uitvoering van de KOT. Onder specifieke kosten worden verstaan de kosten die bij de uitvoering van de Toeslagen specifiek voor rekening van de KOT komen en niet meer worden gemaakt op het moment dat de KOT niet meer wordt uitgevoerd.

3.2 Uitvoeringskosten

3.2.1 Kosten kinderopvangtoeslag

Naar verwachting zal er tot 2018 geen besparing op de uitvoeringskosten plaatsvinden en zal veeleer sprake zijn van een intensivering. De kosten nemen in deze jaren toe, omdat er voorbereidende werkzaamheden getroffen moeten worden om de KOT tijdig en ordelijk te kunnen beëindigen. Het gaat om aanpassingen in de processen en systemen, om extra communicatie-activiteiten en om meer vragen bij de Belastingtelefoon over de overgang.

In periode tussen 2018 en 2023 loopt de behandeling van de KOT af. De Belastingdienst werkt in deze jaren nog de lopende dossiers voor de toeslagjaren tot en met 2017 af. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om wijzigende inkomensgegevens die doorwerken in de hoogte van de KOT, de invordering van nog openstaande toeslagschulden en de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures. Dit heeft effect bij die bedrijfsonderdelen die specifieke taken voor de KOT uitvoeren.

3.2.2 Kosten overige toeslagen

Nu de kosten van generieke voorzieningen in de nieuwe situatie niet meer mede door de KOT worden gedragen, neemt de integrale kostprijs van de overige producten en diensten van de Belastingdienst als gevolg van het afschaffen van de KOT toe, in het bijzonder de (integrale) kostprijs van de overige toeslagenregelingen.

3.3 Ontvangen financiering

In het kader van deze uitvoeringstoets is ook in kaart gebracht welk bedrag de Belastingdienst bij aanvang van de uitvoering van de KOT heeft ontvangen. In 2006 is structureel €16 mln. budget overgeheveld voor de uitvoering van de KOT. In 2013

is een structureel budget van €1,6 mln. overgeheveld ten behoeve van extra uitvoeringskosten KOT. Het structureel overgehevelde budget voor de KOT is daarmee €17,6 mln. per jaar.

Naast deze specifieke KOT budgetoverhevelingen hebben wijzigingen plaatsgevonden op het budget van de B/Toeslagen. Zo heeft het budget aan de ene kant te maken met taakstellingen en aan de andere kant is het budget aangevuld voor de uitvoering van de maatregelen uit de wet Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Tabel 1 geeft inzicht in de voor uitvoering van de KOT verkregen budgetten en de opbouw daarvan.

Tabel 1. Ontvangsten andere departementen (in € 1.000)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019e.v.**
Interdepartementale overboeking tbv kinderopvang	16.000	16.000	16.000	16.000	16.000	16.000	16.000	16.000	16.000	16.000	16.000
Interdepartementale overboeking tbv extra uitvoeringskosten KOT	-	-	-	-	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
Deel wet Aanpak fraude toe te wijzen aan KOT	-	-	-	-	1.980	4.950	4.950	4.950	4.950	4.950	4.950
Ingeboekte efficiency taakstelling	-	-160	-320	-480	-676	-901	-1.127	-1.352	-1.578	-1.803	-1.803
Deel digitalisering Toeslagen toe te wijzen aan KOT	-	-	-	-	-1.000	-1.500	-2.000	-2.000	-2.000	-2.000	-2.000
Totaal kader toe te wijzen aan KOT	**16.000**	**15.840**	**15.680**	**15.520**	**17.904**	**20.149**	**19.423**	**19.198**	**18.972**	**18.747**	**18.747**

4 Voorwaarden voor beëindiging KOT per 2018

4.1 Inleiding

Toepassing van de kaders en uitgangspunten leidt tot de volgende voorwaarden waaronder de uitvoering van de KOT met ingang van toeslagjaar 2018 beëindigd kan worden.

4.2 Aanpassing systemen

Het beëindigen van de KOT met ingang van 2018 brengt met zich mee dat het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) aangepast moet worden. Daarnaast moeten voorzieningen zoals het burgerportaal en de beschikkingen veranderd worden.

4.3 Communicatie

Het beëindigen van de KOT leidt tot behoefte aan informatie bij burgers, kinderopvanginstellingen en medewerkers van de Belastingdienst. Het is van belang dat de communicatie en dienstverlening door de Belastingdienst, SZW en de uitvoerder van de nieuwe regeling op elkaar afgestemd wordt. Bij beëindiging van de kinderopvangtoeslag per 1 januari 2018 moet de communicatie over de daarmee samenhangende veranderingen reeds tweede helft 2016 starten. De Belastingdienst voorziet dat de communicatie daarover tot ongeveer een jaar na invoering van de nieuwe regeling moet doorlopen. Het meest logische moment om burgers voor het eerst actief te informeren over de beëindiging van de KOT door de Belastingdienst is bij het continueren naar 2017 in december 2016.

4.4 Afloop van de toeslagjaren t/m 2017, afronding uiterlijk 1 januari 2030

4.4.1 Periode 2018-2023

Onder de huidige wet kunnen de laatste aanvragen voor toeslagjaar 2017 ingediend worden uiterlijk eind maart 2018. Mutaties zijn mogelijk tot vijf jaar na afloop van het toeslagjaar. Op een definitieve beschikking of een herziening daarvan kan nog bezwaar en beroep volgen. Het definitief toekennen van de toeslagen over 2017 en de afhandeling van bezwaren, herzieningen en dergelijke brengen met zich mee dat in de jaren 2018 en later nog kosten worden gemaakt voor het doen van nabetalingen en het uitvoeren van terugvorderingen.

4.4.2 Periode 2023-2030

Na 1 januari 2023 kunnen nog herzieningen opkomen als gevolg van nieuwe of gewijzigde inkomensgegevens. Voor buitenlandsituaties kan dit tot 12 jaar na afloop van het laatste toeslagjaar doorlopen. Rekening houdend met een bewaartermijn van 7 jaar en afronding van alle toekenningen, bezwaren en beroepen uiterlijk 1 januari 2023 betekent dit dat de gegevens en beslisregels uit de systemen tot 1 januari 2030 beschikbaar moet blijven, inclusief de infrastructuur die hiervoor nodig is.

4.5 Terugvordering

Terugvorderingen die in december 2017 openstaan, kunnen niet meer verrekend worden met een nieuwe toekenning van KOT 2018. Voorstelbaar is dat vanaf 2018 de betalingsmoraal op terugvorderingen openstaande KOT-schulden afneemt met als gevolg dat vaker dwanginvorderingsmaatregelen moeten worden genomen en vorderingen niet meer inbaar blijken. In ieder geval kan de Belastingdienst

terugvorderingen niet meer zelf verrekenen met lopende termijnen van een later toeslagjaar.

4.6 Werkzaamheden voor de nieuwe regeling

Voor de toekenningsjaren 2018 en later beperkt de Belastingdienst zich tot het leveren van de authentieke inkomensgegevens uit de BRI aan de nieuwe uitvoerder. Zoals uit de Brede Agenda Belastingdienst[2] blijkt, streeft de Belastingdienst naar het terugdringen van complexiteit. Dit sluit andere taken op het gebied van de aanbodfinanciering van kinderopvang uit.

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 31 066, nr. 201.

5 Verwachte financiële consequenties

5.1 Aan de kinderopvangtoeslag toerekenbare kosten

In onderdeel 3.1 is beschreven hoe veel van de door de Belastingdienst gemaakte kosten dienstbaar zijn aan de uitvoering van verschillende taken. Dit heeft als gevolg dat veel van de door de dienst gemaakte kosten zich niet een-op-een aan een bepaalde werkstroom laten toedelen. Een inschatting maken van de totale kosten van zo'n werkstroom is dan ook alleen mogelijk door bepaalde kosten met theoretische verdeelsleutels over die werkstromen te verdelen. Die rekenexercitie levert voor 2013 als totale, integrale kostenpost voor de uitvoering van het toeslagenstelsel een bedrag op van *€ 233 mln*.

Een verdere verdeling van de kosten van het toeslagenstelsel naar de verschillende toeslagen vraagt een nieuwe, vergelijkbare rekenexercitie waarin kosten die alleen voor de KOT worden gemaakt rechtstreeks worden toegerekend en kosten die dienstbaar zijn aan de bredere uitvoering van het hele toeslagensysteem met nieuwe verdeelsleutels worden toegedeeld. Voor de KOT leidt dit tot een totale, integrale kostenpost van *€ 60 mln*. (cijfers 2013).

Tabel 2. Kosten ter uitvoering van de vier toeslagen (realisatie 2013; € mln.)

2013 realisatie	**totale structurele kosten toegerekend aan de hele toeslagenketen**	***waarvan toegerekend aan KOT***
Primair proces (B/T en B/CA)	102	*25*
Ondersteunend proces (Belastingen, FIOD, Beltel en B/CKC)	91	*25*
ICT kosten (B/CIE en B/CAO)	41	*10*
Eindtotaal	**233**	***60***

In de € 60 mln. zitten zowel de kosten voor werkzaamheden in het primair proces als kosten voor ondersteunende werkzaamheden en ICT. In de tabel worden de kosten onderscheiden van:

- het primair proces KOT bij B/Toeslagen en B/CA onder meer bestaande uit de inzet van vaste medewerkers en uitzendkrachten ten behoeve van het uitvoeren van grotendeels handmatige werkzaamheden bij de B/Toeslagen en grotendeels massale werkzaamheden bij B/CA. Deze werkzaamheden zijn inclusief de kosten voor opleidingen, communicatie en management (overhead) van B/Toeslagen en B/CA. Onderdeel 5.2 bevat een nadere toelichting op de gevolgen van het afschaffen van de KOT voor de met deze werkzaamheden samenhangende kosten;
- ondersteunende werkzaamheden onder meer bestaande uit de kosten van het beantwoorden van vragen van burgers door de Beltel, de inzet op het invorderen van onterecht verstrekte toeslagen en de opsporing van fraude. Onderdeel 5.3 bevat een nadere toelichting op de gevolgen van het afschaffen van de KOT voor de met deze werkzaamheden samenhangende kosten;

- de ICT-kosten bestaande uit de kosten van het onderhoud en het beheer van TVS en de printkosten voor brieven, beschikkingen en bescheiden. Onderdeel 5.4 bevat een nadere toelichting op de gevolgen van het afschaffen van de KOT voor de met deze werkzaamheden samenhangende kosten.

5.2 Primair proces

Het primaire proces voor de KOT wordt uitgevoerd door B/CA en door B/Toeslagen:

- B/Toeslagen voert de regie op de gehele toeslagenketen, draagt zorg voor de semimassale en individuele behandeling van toeslagaanvragen, voor de behandeling van de uitval/uitworp posten en voor de behandeling van door de burger geïnitieerd werk (denk aan binnenkomende vragen en klachten, bezwaren en beroepen). Ook voert B/Toeslagen toezicht uit op de toeslagenstromen;
- binnen B/CA vinden voor de Belastingdienst massale generieke werkzaamheden plaats op het gebied van ontvangen en mededelen van berichten, inwinnen van gegevens, productieplanning, productiebesturing, functioneel beheer, inning en uitbetaling van bedragen, ontvangst en verwerking van ongestructureerde berichten, uitvalverwerking en financiële verantwoording. Binnen deze generieke processen worden ook de stromen voor KOT verwerkt;

Tabel 3 geeft een overzicht van de besparingen die B/Toeslagen en B/CA bij beëindiging van de uitvoering van de KOT kunnen realiseren. Op grond van de nu beschikbare gegevens gaat het om een bedrag van € 11,6 mln. structureel. Omdat sprake is van een afbouw van werkzaamheden, zullen deze kosten gradueel tijdens en na de transitiefase vrijvallen.

Tabel 3. Besparing kosten primair proces in (cumulatief in € mln)

Besparing bij	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**e.v.**
B/Toeslagen		2,5	5,4	8,6	10,7	10,9	10,9
B/CA	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
Totale besparing	**0,3**	**3,0**	**5,9**	**9,2**	**11,3**	**11,6**	**11,6**

5.2 Ondersteunende processen

De ondersteunende processen betreffen onder meer werkzaamheden die worden verricht door Belastingen, de FIOD en de Belastingtelefoon. Deze bedrijfsonderdelen beschikken over capaciteit voor het afhandelen van telefoontjes, opsporen van fraude en het invorderen van onterecht aangevraagde aanvragen voor alle middelen van de Belastingdienst. Het beëindigen van werkzaamheden voor de KOT geeft de in tabel 4 genoemde besparing in de ondersteunende processen.

Tabel 4. Besparing kosten ondersteunend proces (cumulatief, in € mln)

Besparing bij	2018	2019	2020	2021	2022	2023	e.v.
BelastingTelefoon		0,6	1,2	1,8	2,1	2,2	2,2
Belastingen		PM	PM	PM	PM	PM	PM
FIOD	0	0	0	0,3	0,5	1,0	1,3
B/CFD: Digitaliseren	0	0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
B/CFD: Facilitaire kosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totale besparing	**0**	**0,6+PM**	**1,3+PM**	**2,4+PM**	**2,8+PM**	**3,4+PM**	**4,7+PM**

Deze tabel laat zich als volgt toelichten:

- de besparing op het gebied van telefonie en dienstverlening bij de BelastingTelefoon is gebaseerd op een inschatting van de afname van KOT-gerelateerde gesprekken van 25% in 2019, 50% in 2020, 75% in 2021 en vervolgens oplopend naar 90% in 2022/2023;
- op het gebied van bijzondere invordering verwacht Belastingen in drie jaar een geleidelijke afbouw voor de teams persoonlijke betalingsregeling en SBA/FROBO. Voor het team beroep verwacht men een afbouw in 5 jaar. Wat betreft toezicht verwacht Belastingen structureel € PM mln. te besparen en een nader te bepalen deel van € PM mln. Belastingen verwacht structureel € 0,5 mln. te besparen op dienstverlening;
- de FIOD zet naar de huidige stand € 1,3 mln in voor de aanpak van fraude met de kinderopvangtoeslag;
- Alle documenten die voor de KOT binnenkomen worden ingescand. Verwacht wordt dat deze stroom geleidelijk opdroogt;
- binnen de Belastingdienst worden per fte € 1100 facilitaire kosten gerekend. Zodra bekend is hoeveel medewerkers niet meer werkzaam zijn bij de Belastingdienst voor de beëindiging van de KOT kan de totale besparing op facilitaire kosten berekend worden.

Mogelijk vindt ook nog een besparing plaats op huisvestingskosten. De vraag of deze wordt gerealiseerd is sterk afhankelijk van de wijze waarop de voorstellen verder vorm krijgen. Het wel of niet op kortere of langere termijn realiseren van een besparing op huisvestingskosten is onder meer afhankelijk van de precieze locaties die worden geraakt en van de mate waarin werkzaamheden die wegvallen wel of niet op een of een beperkt aantal locaties worden uitgevoerd. Dit zal bij verdere uitwerking moeten blijken.

5.3 ICT

De Belastingdienst voert alle toeslagen sinds toeslagjaar 2012 uit met één geïntegreerd geautomatiseerd systeem (TVS). TVS biedt burgers de mogelijkheid om actuele informatie over hun toeslagen via het burgerportaal te bekijken en wijzigingen door te geven. Zo worden inkomensmutaties bijvoorbeeld in een keer doorgevoerd voor alle toeslagen waar een burger recht op heeft. De integraliteit van TVS heeft ten opzichte van de situatie in eerdere jaren geleid tot belangrijke efficiencywinst voor burgers en voor de overheid. Het beëindigen van werkzaamheden voor de KOT heeft geen invloed op de kosten voor het TVS-systeem. Beëindiging van de KOT-stroom leidt er toe dat de kosten per toeslag voor de resterende toeslagen licht stijgen.

Tabel 5. Besparing kosten ICT (cumulatief in € mln)

Besparingen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	e.v.
ICT kosten (B/CAO)	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Printkosten (B/CIE)	0	0	0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale besparing ICT	**0,3**	**0,4**	**0,5**	**0,6**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,7**

Deze tabel laat zich als volgt toelichten:

- B/CAO bespaart als gevolg van het staken van de doorontwikkeling van de KOT-services in TVS alsmede zeer beperkte KOT-specifieke beheertaken;
- bij B/CIE zal een besparing plaatsvinden, omdat er steeds minder brieven voor de KOT zullen worden verzonden.

5.4 Incidentele investeringen

Het beëindigen van de KOT gaat gepaard met (incidentele) extra werkzaamheden, zoals een verhoogd beroep van de burgers op de Beltel en de balies, werkzaamheden in de burgerportal voor het niet meer toegankelijk maken van aanvragen en mutaties voor de KOT etc. De voorlopig geraamde totale kosten voor de extra werkzaamheden bedragen € 0,7 mln incidenteel. Deze kosten zijn als volgt opgebouwd:

- in 2017 wordt een verhoogd aanbod telefoongesprekken bij de BelastingTelefoon verwacht als gevolg van de beëindiging van de KOT en de invoering van een nieuwe kinderopvang regeling. Inzet van extra capaciteit en gesprekskosten om het verhoogde aanbod af te kunnen doen is geraamd op € 1,4 mln. in 2017;
- naast de gesprekken die direct naar de BelTel gaan beschikt B/Toeslagen over een eigen belcentrum voor tweedelijnsvragen toeslagen. De extra capaciteit die voor het belcenter B/Toeslagen en de communicatie vanuit het belcentrum nodig is geraamd op €2 mln.;
- de extra kosten communicatie zitten in het opstellen van een plan voor interne en externe communicatie. Dit moet in samenspraak gaan met de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Deze kosten zullen voornamelijk gemaakt worden in 2017;
- er zijn extra kosten van € 0,9 mln. geraamd op ICT gebied voor de eenmalige ontvlechting en rationalisatie van alle KOT-specifieke functionaliteit;
- structureel maakt de Belastingdienst onder het nieuwe stelsel extra kosten voor de aanlevering van gegevens uit de Basisregistratie Inkomens (BRI) aan DUO. De daarmee samenhangende kosten moeten bij de uitwerking van het nieuwe stelsel nader in kaart worden gebracht;
- het kan nodig blijken medewerkers van wie de werkzaamheden binnen de Belastingdienst als gevolg van beëindiging van werkzaamheden voor de KOT vervallen onder het Sociaal Flankerend Beleid te brengen. De daarmee gemiddeld samenhangende kosten bedragen incidenteel €90.000 per medewerker.

5.5 Samenvattend

Tabel 6 laat een totaaloverzicht zien van verwachte besparingen en intensiveringen bij beëindiging van de werkzaamheden van de Belastingdienst voor de KOT per 1 januari 2018. De verwachting is dat structureel € 16,2 mln (+PM) wordt bespaard.

Tabel 6. Totaaloverzicht besparingen en extra kosten (in € mln.)

Besparing bij	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	e.v.
besparing primair		0,3	3,0	5,9	9,2	11,3	11,6	11,6

proces								
Besparing ICT kosten	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
besparing ondersteunend proces	0	0,0+PM	0,6+PM	1,3+PM	2,4+PM	2,8+PM	3,4+PM	4,7+PM
Totale besparing								
Incidentele investeringen	-1,4						-0,9	
Totaal	-1,1	0,7+PM	4,1+PM	7,7+PM	12,1+PM	13,1+PM	14,6+PM	14,8+PM

6 Uiterste besluitvormingsmoment

6.1 Inleiding

Om de uitvoering van de KOT per 1 januari 2018 te kunnen beëindigen, moet binnen de Belastingdienst een reeks van voorbereidingen worden getroffen. Dit vergt voorbereidingstijd. In dit onderdeel wordt beschreven wat het uiterste besluitvormingsmoment is waarop definitief moet zijn dat de uitvoering van de KOT door de Belastingdienst per 1 januari 2018 wordt beëindigd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op automatisering, communicatie en personele aspecten.

6.2 Automatisering

Voor beëindiging van de KOT per 1 januari 2018 moeten de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst worden aangepast. Het gaat niet om het één keer uitzetten van een bepaald systeem, maar om een reeks van aanpassingen in bestaande systemen, waaronder het toeslagensysteem. Een aantal functionaliteiten moet voor het toeslagjaar 2018 meteen worden beëindigd (bijv. het Massaal Automatisch Continueren 2018 en de burgerportal waarin KOT 2018 kan worden aangevraagd), andere functionaliteiten moeten nog één of meer jaren in de lucht blijven (bijv. definitief toekennen voor 2017 en voorgaande jaren, en de verwerking van inkomens- en andere mutaties voor jaren tot en met 2017). Voor de andere toeslagen moeten alle functionaliteiten gelijktijdig structureel ongewijzigd doorfunctioneren. De noodzakelijke aanpassingen van systemen worden niet 'stand alone' uitgevoerd, maar zijn altijd onderdeel van bredere releases waarin verschillende voorstellen gelijktijdig worden verwerkt.

De Belastingdienst werkt met een zeskwartalenplanning waarin de vulling van de verschillende releases voor een periode van anderhalf jaar wordt vooruitgepland. Doel is op deze wijze de bestuurbaarheid en continuïteit van de IV-ondersteuning te waarborgen en te vergroten.[3]. Een verantwoorde doorvoering van de wijzigingen die voor beëindiging van de KOT met ingang van toeslagjaar 2018 noodzakelijk zijn, vergt dat deze meelopen in de zeskwartalenplanning. Wordt daarvan afgeweken, dan heeft dit als risico dat aanpassingen niet voldoende in samenhang worden doorgevoerd en/of onvoldoende zijn getest. Vergelijkbare risico's doen zich voor indien gaande het ingezette aanpassingstraject zou worden besloten tot terugdraaien of uitstel. Gevolg is een verhoogde kans op damages. Gegeven de samenhang in de geautomatiseerde systemen tussen de verschillende toeslagen is daarbij bijvoorbeeld het risico aanwezig dat aanpassingen voor de KOT onterecht ook doorwerken naar een of meer van de andere toeslagen. Dit acht de Belastingdienst onverantwoord.

6.3 Communicatie (afstemmen op hoofdstuk 4)

Beëindiging van de KOT per 1 januari 2018 betekent dat burgers die deze toeslag gebruiken vanaf het toeslagjaar 2018 bij DUO moeten zijn om hun aanspraken op de (nieuwe) toeslag te effectueren. Parallel daaraan moeten zij voor de afhandeling van toeslagjaren tot en met 2017 nog bij de Belastingdienst zijn. Burgers moeten hierop worden voorbereid, zodat zij weten waar zij met welke aanvragen, verzoeken, bezwaren, vragen, etc. moeten zijn.

[3] Zie ook de Brede agenda voor de Belastingdienst (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 066, nr. 201) en de ICT-ontwikkelagenda (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 066, nr. 215).

Vanaf het moment dat het besluit over de invoering van de aanbodfinanciering wordt genomen, moet de Belastingdienst voorbereid zijn op vragen. Het natuurlijke startmoment voor actieve voorlichting is het massaal automatisch continueren voor 2017 in november 2016. Vanaf dat moment kan in de jaarcyclus voor de KOT 2017 stapsgewijs met burgers worden gedeeld welke veranderingen er op hen gaan afkomen. Eind 2016 hoeft de nieuwe regeling nog niet in detail aan burgers te worden uitgelegd. De belangrijkste notie zal dan zijn dat de Belastingdienst jaren tot en met 2017 afhandelt, terwijl zij vanaf 2018 bij DUO moeten zijn.

In een op te stellen communicatieplan moet worden uitgewerkt hoe de voorlichting in de loop van 2017 zo kan plaatsvinden dat burgers eind 2017 weten wat er op hen af gaat komen. Deze wijzigingen zullen sowieso tot een piek in klantvragen leiden. Een goed uitgewerkt communicatietraject draagt eraan bij deze piek binnen verwerkbare proporties te houden. De voorbereiding van de communicatieuitingen voor het massaal automatisch continueren 2017 moeten in het derde kwartaal van 2016 plaatsvinden.

6.4 Personeel

Beëindiging van de KOT vanaf het toeslagjaar 2018 leidt – zoals in deze uitvoeringstoets beschreven – geleidelijk aan tot het vrijvallen van personele capaciteit. Voor zover het om uitzendkrachten gaat, is het mogelijk op termijn van ongeveer een half jaar af te schalen. De doorwerking voor medewerkers met een vast dienstverband behoeft een uitgebreider voorbereidings-, besluitvormings- en uitvoeringstraject (inzet op andere/vergelijkbare werkzaamheden, bijscholing, met het werk mee, …), dat gediend is met een vroeg vaststaande en heldere deadline. Indien niet tijdig wordt besloten en niet tijdig wordt geanticipeerd, worden in kaart gebrachte besparingen niet (volledig) behaald. Een zeer aanzienlijk deel van de besparingen betreft immers personele kosten.

6.5 Conclusie

Voor een verantwoorde beëindiging van de uitvoering van de KOT door de Belastingdienst moet anderhalf jaar voorafgaand aan die beëindiging definitief vaststaan dat deze ook echt doorgang zal vinden. Gewijzigde inzichten na die datum leiden tot zodanige risico's op problemen bij de implementatie dat het niet verantwoord wordt geacht de beëindiging van de uitvoering van de KOT per 1 januari 2018 door te zetten als de besluitvorming anderhalf jaar eerder niet onherroepelijk vaststaat. Het passeren van het besluitvormingsmoment zonder een duidelijk besluit betekent *de facto* dat de introductie van de nieuwe regeling met een jaar moet worden uitgesteld. De Belastingdienst kan geen 'achtervang' zijn indien onverhoopt tussentijds zou blijken dat nieuwe regeling niet per 1 januari in werking kan treden.