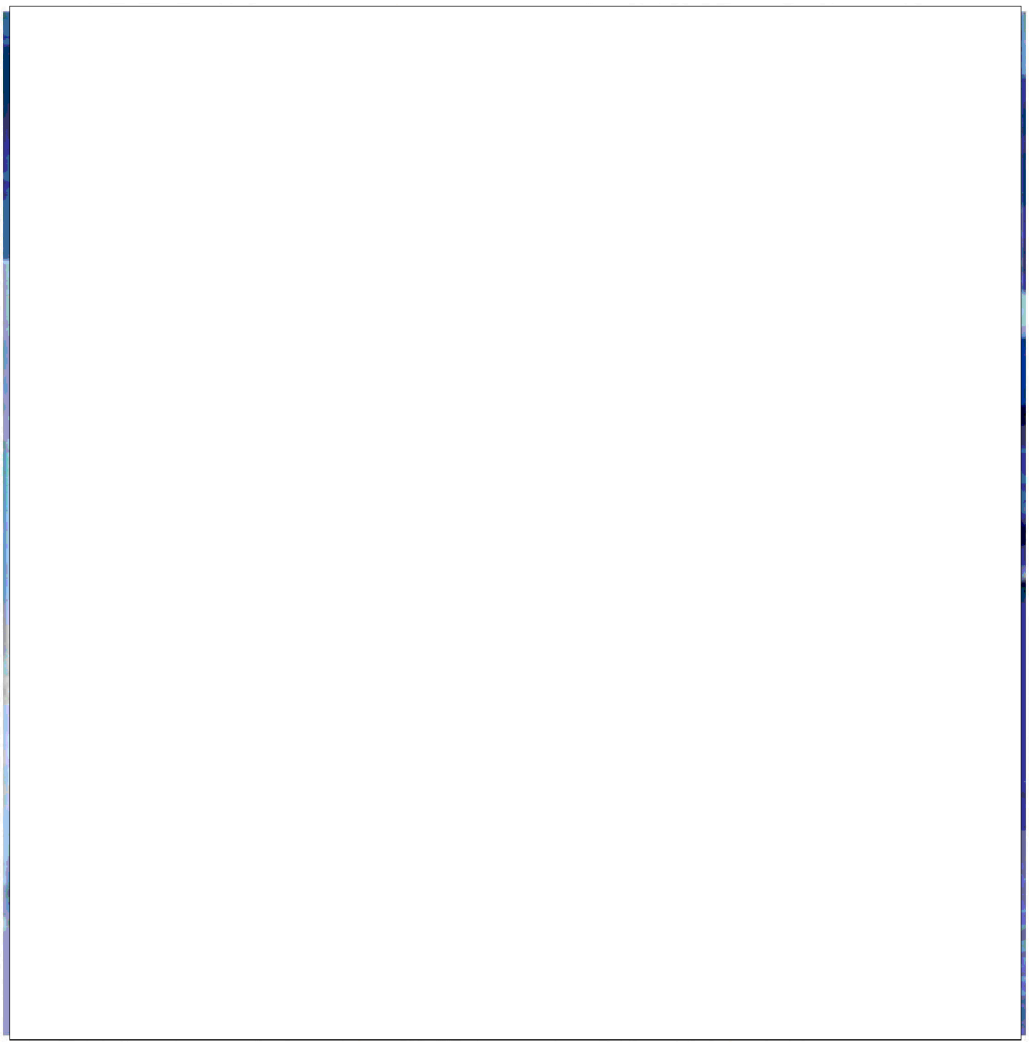
Belastingdienst

Effectonderzoek Toeslagen

Nulmeting 2012



Onderzoek Marketing

Effectonderzoek Toeslagen

Nulmeting 2012

Centrum voor Kennis en Communicatie
Unit Onderzoek & Marketing
maand, 2013
Ref. O&M/20xx / dossier / volgnummer
Naam auteur(s)

Versiebeheer

Versie	Datum	Auteur	Omschrijving

Let op!

Deze publicatie van de sector Onderzoek & Marketing is vrijelijk verspreidbaar binnen en buiten de Belastingdienst. Deze uitgave of delen ervan mogen uitsluitend worden gebruikt met volledige bronvermelding.

Inhoud

0 Samenvatting 7
1 Inleiding 8
1.1 Aanleiding 8
1.2 Opdracht 9
1.3 Aanpak 10
1.4 Afbakening 10
1.5 Opbouw van de rapportage 11
2 Belastingdienst/Toeslagen 12
2.1 Geschiedenis Toeslagen 12
2.2 Context 12
2.2.1 De maatschappij 12
2.2.2 De politiek 13
2.2.3 De keten 13
2.3 Ontwikkelingen in de uitvoering 13
2.4 Toekomstvisie 15
3 Beleidsdoelstelling Toeslagen 17
3.1 Wetgeving Toeslagen 17
3.2 Beleidsdoelstelling Belastingdienst: compliance 18
3.3 Beleidsdoelstelling beleidsdepartementen: rechtmatigheid 19
3.4 Missie en kernwaarden 19
3.5 Handhavingsvisie 21
3.6 Beschouwing van de beleidsdoelstellingen en de handhavingsvisie 22
3.6.1 Compliance 22
3.6.2 Handhavingsvisie 24
3.6.3 Rechtmatigheid 25
4 Instrumenten en prestatie-indicatoren 26
4.1 Massale processen 26
4.2 Dienstverlening 29
4.2.1 Telefoongesprekken 30
4.2.2 Toeslagen website en Mijn Toeslagen 31
4.2.3 Balie 32
4.2.4 Schriftelijk contact 33
4.2.5 Handhavingscommunicatie 35
4.2.6 Intermediairs 36
4.2.7 Conclusie Dienstverlening 37
4.3 Toezicht en opsporing 38
4.3.1 Massaal en administratief toezicht 38
4.3.2 Specifieke toezichtacties 41
4.3.3 Opsporingsmaatregelen (intensief toezicht en fraudebestrijding) 43
4.3.4 Terugvorderingsmaatregelen 45
4.3.5 Ervaren toezicht 47
4.3.6 Conclusie Toezicht 48
5 Rechtmatigheid (nog schrijven) 49
6 Toeslagenketen 50
7 Kosten (*Geen wijzigingen na 25 maart, afstemmen me*) 54
7.1 Beschrijving budgetten voor de toeslagketen 54

1913354 02097

7.2 Ketenkosten per toeslaggerechtigde 56
7.3 Kantoorkosten 56
8 Compliance 58
8.1 Houding 58
8.2 Gedrag 58
9 Beschouwing en conclusies 60
9.1 Doorlichting van de compliancedoelstelling 60
9.2 Conclusies inzet instrumenten 60
9.3 Aanbevelingen 60
10 Verantwoording onderzoek 61
Bijlage 62

0 Samenvatting

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het instrument van beleidsdoorlichting is opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006) dat onderdeel uitmaakt van de Rijksbegrotingsvoorschriften. De RPE 2006 verplicht bestuursorganen de doelstellingen in de begroting periodiek door te lichten zodat op een voorgeschreven manier verantwoording wordt afgelegd over het door hen gevoerde beleid. De beleidsdoorlichting beoogt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen. In de begroting IXB 2011 is een onderzoek aangekondigd naar de algemene beleidsdoelstelling van Belastingdienst/ Toeslagen. Deze algemene beleidsdoelstelling is gebaseerd op de permanente opdracht aan Belastingdienst/ Toeslagen, die als volgt luidt:

'Belastingdienst/Toeslagen is belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van toeslagen. Bij de uitvoering van deze taken houdt Belastingdienst/Toeslagen zich aan de permanente opdracht die voor de gehele Belastingdienst geldt.'[1]

De permanente opdracht voor de Belastingdienst is:

'*De Belastingdienst voert de wet- en regelgeving die hem is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit. In zijn handelen streeft hij naar handhaving van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dienstverlening aan en respect. voor burgers en bedrijven zijn onlosmakelijk aan zijn handelen verbonden.*'[2]

Het effect dat de Belastingdienst met zijn handelen in de samenleving wil bereiken, bevorderen van compliance, is verwoord in de centrale beleidsdoelstelling van de Belastingdienst: 'Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen aan de Belastingdienst na te komen'.[3] Het bevorderen van compliance vormt ook voor Belastingdienst/Toeslagen het uitgangspunt voor zijn handelen. Belastingdienst/Toeslagen is immers onderdeel van de Belastingdienst. De centrale doelstelling van de Belastingdienst heeft een vertaling gevonden in de algemene doelstelling van Belastingdienst/Toeslagen. Deze algemene doelstelling voor Belastingdienst/Toeslagen wordt in deze doorlichting onderzocht:

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

Compliant gedrag in de situatie van Belastingdienst/Toeslagen betreft:

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

1
2 Belastingdienst, Bedrijfplan Belastingdienst 2008-2012, Den Haag, Belastingdienst, 2007.
3 Belastingdienst, *Beheersverslag Belastingdienst 2011*, Den Haag, Belastingdienst, 2012, p. 9.

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

Verder worden de rechtmatigheid van beslissingen door Belastingdienst/ Toeslagen geanalyseerd en de efficiency van zijn handelen.

Het is gebruikelijk dat een beleidsdoorlichting in de vorm van een ex post evaluatie plaatsvindt. Om redenen die hierna worden toegelicht is dat voor de algemene doelstelling van Belastingdienst/ Toeslagen op dit moment niet mogelijk. Daarom zal het huidige onderzoek de vorm krijgen van een ex ante evaluatie. Dit ex ante effectonderzoek brengt de (beoogde) doeltreffendheid en doelmatigheid van het door Belastingdienst/Toeslagen gevoerde beleid in beeld. Het onderzoek omvat een systematische analyse van de te verwachten effecten van het toezicht op toeslagen in relatie tot de kosten. In 2015 zal een ex-post meting uitgevoerd over de jaren 2012 tot en met 2014, waarbij aangesloten zal worden op de bevindingen in het huidige onderzoek.

1.2 Opdracht

In het onderhavige onderzoek is aan de orde de vraag hoe Belastingdienst/Toeslagen invulling geeft aan de wettelijke taak de verschillende regelingen uit te voeren. In het onderzoek worden zowel de effectiviteit als de efficiency van het handelen van Belastingdienst/Toeslagen betrokken.

De analyse van de effectiviteit van het handelen richt zich op de vraag in hoeverre de door Belastingdienst/Toeslagen verstrekte dienstverlening en uitgevoerd toezicht effect hebben op de compliance van toeslaggerechtigden en op de rechtmatigheid van de juridische beslissingen met betrekking tot Toeslagen. De analyse van de efficiency van het handelen richt zich op de vraag op de bereikte effecten zijn verkregen tegen aanvaardbare kosten.

Daarnaast zal het effect van dienstverlening en toezicht bij Belatingdienst/Toeslagen op de keten worden bekeken. De verwachting is dat het Toeslagen Verstrekkingen Systeem - met zijn mogelijkheden om meer in de actualiteit te kunnen werken - leidt tot minder telefoontjes bij de BelastingTelefoon en minder bezoeken bij de balies, tot een hoger gebruik van het internetkanaal en minder invordering.

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

1.3 Aanpak

Conform de 'Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006' wordt dit effectonderzoek uitgevoerd als een syntheseonderzoek. Dit betekent dat de analyse Belastingdienst/Toeslagen wordt uitgevoerd op basis van bestaand (cijfer)materiaal. Gegevens van verschillende aard, zoals bestuurlijke informatie uit de systemen van de Belastingdienst en resultaten van grootschalig survey-onderzoek onder verschillende doelgroepen, dienen als basis voor het onderzoek.

Gezien de context van het toezicht op toeslagen, waarin het accent tot 2012 noodzakelijkerwijs op dienstverlening en ICT-ontwikkeling lag, is het vanaf 2012 mogelijk geworden om het toezicht op toeslagen in de actualiteit uit te oefenen. Om die reden wordt gekozen voor een aanpak waarbij de effecten van het toezicht op toeslagen middels een ex-ante onderzoek worden vastgesteld.

Het effectonderzoek wordt in een aantal stappen uitgevoerd. Als eerste stap wordt een beschrijving gegeven van de geschiedenis, de context en de ontwikkelingen in de uitvoering van Belastingdienst/ Toeslagen. Daarna worden de relevante wetsartikelen, de beleidsbepaling en de handhavingsvisie beschreven. Deze worden vervolgens beschouwd vanuit de theorieën rond handhaving en compliance. Vervolgens wordt voor de verschillende dienstverlenings- en toezichtsinstrumenten gemeten hoe zij in kwantitatief opzicht "scoren" op vooraf bepaalde prestatie indicatoren. Tot slot worden de beschikbare gegevens over compliance, rechtmatigheid en efficiency geanalyseerd.

De ex-ante effectmeting heeft betrekking op een periode van 1 jaar, te weten 2012 (nulmeting). In 2015 wordt een ex-post meting uitgevoerd over de jaren 2012 tot en met 2014.

1.4 Afbakening

De beleidsdoorlichting van de algemene beleidsdoelstelling van Belastingdienst/Toeslagen richt zich: compliance, rechtmatigheid als beleidsdoelstelling en efficiëntie. *Efficiëntie* betreft de middelen die worden aangewend om Belastingdienst/Toeslagen te laten functioneren. *Rechtmatigheid* betreft de objectieve (juridische) juistheid van beslissingen door Belastingdienst/ Toeslagen, terwijl de *compliance* het effect van het overheidshandelen op de persoonlijke beleving van burgers en hun gedrag aangaat. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de effecten op de houding (bereidheid) van toeslaggerechtigden, maar ook naar hun gedrag met betrekking tot Toeslagen.

Belastingdienst/Toeslagen is een bestuursorgaan met een dubbele taak. Ten eerste verzorgt Belastingdienst/ Toeslagen de administratieve processen die nodig zijn om tot vaststelling en uitbetaling te komen van inkomensafhankelijke regelingen (*massale processen*). Ten tweede helpt

Belastingdienst/ Toeslagen burgers om hun aanvragen juist te doen (*dienstverlening*) en wordt *toezicht* gehouden op de tijdige, juiste en volledige aanlevering van informatie door burgers en op terugbetaling van door burgers teveel ontvangen bedragen (toezicht). Het onderzoek richt zich op de uitvoering van deze taken:

- efficiënte uitvoering van massale processen;
- passende dienstverlening;
- adequaat toezicht en opsporing.

In het onderzoek is de efficiënte uitvoering van massale processen beperkt tot aspecten van kostenbeheersing door Belastingdienst/Toeslagen en de belasting van de keten.

Dienstverlening betreft verschillende instrumenten die wordt ingezet: telefonische dienstverlening, de website en Toeslagen-portal, persoonlijk contact aan de balie, schriftelijk contact, publiekscampagnes en intermediairs.

Toezicht en opsporing betreft de volgende instrumenten: massaal en handmatig administratief toezicht[4], specifieke toezichtacties[5] en opsporingsactiviteiten[6]. Daarnaast wordt aandacht besteedt aan invordering.

Een belangrijke afbakening van de opdracht is tot slot dat het onderzoek uitdrukkelijk niet de evaluatie van de doelstellingen van de toeslagregelingen zelf betreft. Over de doelstellingen van de Toeslagen zelf, bijvoorbeeld het realiseren van betaalbare huisvesting, zorgverzekering en kinderopvang voor burgers, leggen de betrokken beleidsdepartementen verantwoording af.

1.5 Opbouw van de rapportage

xxx

4 het vergelijken van aanvragen van burgers en bestanden uit de toeslagsystemen met derden informatiebronnen
5 Bijvoorbeeld acties gericht op slechte schatters van het inkomen of de verzekerdenstatus van arbeidsmigranten.
6 Samenwerking met FIOD, belastingregio's en nadere toezichthouders.

2 Belastingdienst/Toeslagen

2.1 Geschiedenis Toeslagen

Het politieke traject.
Waarom Toeslagen, waarom door de Rijksoverheid, waarom materiële regelingen bij verschillende ministerie en gezamenlijke uitvoering bij Belastingdienst/ Toeslagen. Korte schets van de perikelen in de eerste jaren, waarbij de uitvoering slechts in een zeer globale schets aan de orde komt.

2.2 Context

Belastingdienst/Toeslagen beweegt in een complexe omgeving. Ontwikkelingen in die omgeving zijn bepalend voor de strategische keuzes van Belastingdienst/Toeslagen. Belastingdienst/Toeslagen ziet als belangrijkste stakeholders: de burger als doelgroep van Belastingdienst/Toeslagen, de politiek (ondersteund door de beleidsministeries) als wetgever en de partners in de toeslagketen als mede-uitvoerders. Belastingdienst/Toeslagen ziet de volgende externe trends en ontwikkelingen in de keten.

2.2.1 De maatschappij

De maatschappij digitaliseert. Burgers verwachten in toenemende mate digitale ondersteuning. Inmiddels hebben veel organisaties binnen en buiten de overheid een portaal naar de burger. Daarmee groeit de kloof tussen de 'digivaardigen' en 'digibeten'. De laatste groep vormt een substantieel deel van de toeslagenpopulatie en voor deze groep blijven naast internet andere dienstverleningskanalen nodig. Belastingdienst/Toeslagen ziet als risico van verdergaande digitalisering de toenemende mogelijkheden voor kwaadwillenden om op afstand systeemfraude te plegen.

De sociale media bieden een globaal platform voor informatieuitwisseling en meningsvorming door burgers. *Hoe wordt hiervan gebruik gemaakt?*

De Europese eenwording brengt uitdagingen met zich mee. Zo heeft Belastingdienst/Toeslagen te maken met seizoenarbeiders uit Oost Europa die tijdelijk in Nederland werken en in een deel van het jaar recht hebben op een toeslag. Het toeslagenproces gaat echter uit van voorschotten op basis van bekende gegevens die automatisch worden gecontinueerd. De toeslagen van de seizoenarbeiders met een lastige vorderingspositie, vragen om een andere benadering in behandeling en betaling. *Wat wordt hiermee gedaan?*

De economische crisis geeft inkomensonzekerheid. De SER-publicatie 'van baanzekerheid naar werkzekerheid'[7] wijst op een verkorting van de gemiddelde baanduur en een toename van het aantal zzp-ers.

7 Bron….

Belastingdienst/Toeslagen verwacht hierdoor een toename van het aantal tussentijdse inkomenswijzigingen, waardoor het lastiger is om een betrouwbare schatting van het actuele inkomen te maken. De verwachting is dat hierdoor het aantal correcties bij de eindafrekening toeneemt.

2.2.2 De politiek

De crisis in de eurozone dwingt te overheid tot grote bezuinigingen. De bezuinigingen betreffen zowel de uitvoering als het programmabudget van Belastingdienst/Toeslagen. Bezuinigingen in het programma budget vereisen mogelijk aanpassingen en daardoor ook investeringen in de uitvoering. De op Belastingdienst/Toeslagen verwacht dat de bezuinigingen hebben ook een indirect effect hebben: gewenste verbeteringen in de kwaliteit van de basisadministraties komen mogelijk onder druk te staan.

Het programma compacte overheid ziet op een bundeling van krachten binnen de overheid. Eén van de werkgroepen binnen dit programma onderzoekt de samenwerking tussen de sociale uitvoeringsorganisaties: SVB, UWV, DUO en BT. De resultaten kunnen grote invloed hebben op de omvang van de werkzaamheden van BT variërend van vergroting van het aantal uit te voeren regelingen tot het onderbrengen van BT bij een andere organisatie.

2.2.3 De keten

Het Toeslagenproces is ingericht als een keten van activiteiten, die worden uitgevoerd door verschillende de ketenpartners (zie hoofdstuk 6). Op dit moment zijn dat voornamelijk ketenpartners binnen de belastingdienst. Belastingdienst/Toeslagen verwacht dat in de toekomst als gevolg van de ontwikkelingen rondom 'compacte overheid', intensiever zal worden samengewerkt met andere overheidsinstellingen.

2.3 Ontwikkelingen in de uitvoering

Belastingdienst/Toeslagen voert vanaf 1 september 2005 de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) uit. De inkomensafhankelijke regelingen die onder deze algemene wet vallen zijn vanaf begrotingsjaar 2006 de zorgtoeslag, de huurtoeslag, en de kinderopvangtoeslag. In het begrotingsjaar 2008 is hier de kindertoeslag (sedert 2009 het kindgebonden budget) als regeling bijgekomen.

Volgens de systematiek van de Awir wordt de hoogte van de aanspraak op een toeslag gebaseerd op de hoogte van het (gezamenlijke) toetsingsinkomen in het berekeningsjaar zelf. De Awir heeft met andere woorden een actueel regime. Belastingdienst/Toeslagen kent om die reden aan de hand van een geschat inkomen de toeslag op voorschotbasis toe, waarna de tegemoetkoming na afloop van het berekeningsjaar – nadat het toetsingsinkomen bekend is geworden – definitief wordt vastgesteld.

Onder deze systematiek heeft Belastingdienst/Toeslagen in de periode september 2005 tot en met december 2005 in bijna 6 miljoen voorschotten toegekend en uitbetaald, die betrekking hadden op berekeningsjaar 2006. Het accent lag bij de uitvoering op dienstverlening om te voorkomen dat de burger te lang op zijn toeslag moest wachten. Om de toeslaguitbetaling in goede banen te leiden, lag in 2006 de nadruk vooral op herstelacties. In de daarop volgende jaren lag het accent op het verbeteren van de geautomatiseerde ondersteuning, i.c. de ontwikkeling van het Nieuwe Toeslagensysteem.

Vanwege de zojuist geschetste ontwikkelingen zijn de mogelijkheden voor het administratieve toezicht met de komst van het Nieuwe Toeslagen Systeem aanzienlijk toegenomen. Doordat de systemen van Belastingdienst/Toeslagen tot en met berekeningsjaar 2011 nog niet waren gekoppeld aan de relevante informatiesystemen, zoals de GBA of de registers van de gemeente betreffende de kinderopvang, konden deze grondslagen niet direct bij de aanvraag of de wijziging worden gecontroleerd. Het administratieve toezicht vond dan ook pas plaats in de periode voorafgaande aan de definitieve vaststelling van de tegemoetkoming. Uit oogpunt van capaciteit moesten daarbij soms keuzes worden gemaakt ten koste van het administratieve toezicht, opdat in ieder geval de dienstverlening niet in het gedrang zou komen.

De definitieve toekenning voor het berekeningsjaar 2006 werd vrijwel afgerond in 2008. Parallel hieraan is vanaf medio 2008 de aandacht voor toezicht flink toegenomen, waaronder ook het repressieve toezicht. Dit heeft geresulteerd in de aanpak van een aantal omvangrijke fraudezaken. Daarnaast heeft het door Belastingdienst/Toeslagen gesignaleerde misbruik en oneigenlijk gebruik van de subsidie voor gastouderopvang per 1 januari 2010 geresulteerd in een herziening van het stelsel van gastouderopvang (Wet van 18 juli 2009, Stb. 2009/345). De bedoeling van deze wetswijziging is om het misbruik en oneigenlijke gebruik terug te dringen, onder meer door betere controle mogelijk te maken. Daarnaast is met ingang van 11 juli 2009 het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen in werking getreden, waarmee de bevoegdheid om op grond van artikel 40 Awir bestuurlijke boetes op te leggen, nader is ingevuld.

De focus op toezicht is sindsdien verder toegenomen. Een belangrijke ontwikkeling in dit opzicht is de intensieve samenwerking met andere onderdelen van de Belastingdienst ten behoeve van de fraudebestrijding (antifraudebox). Daarnaast heeft de reorganisatie bij Belastingdienst/Toeslagen per 1 juli 2012 geleid tot de opdeling van Toeslagen in een viertal zogeheten kwadranten, waarbij Handhaving als één van die kwadranten een prominente rol inneemt.

Ten slotte heeft er vanaf 2012 een wijziging plaatsgevonden in de wijze waarop bij Belastingdienst/Toeslagen het toezicht wordt uitgeoefend. Als gevolg van de implementatie van het Nieuwe Toeslagen Systeem (nu

Toeslagen Verstrekkingen Systeem geheten) wordt vanaf berekeningsjaar 2012 het toezicht zoveel mogelijk in de actualiteit uitgeoefend. In tegenstelling tot de oude systemen is het Toeslagen Verstrekkingen Systeem wel rechtstreeks gekoppeld aan informatiesystemen zoals de GBA en het Landelijk Register Kinderopvang. Deze wijziging in het toezicht bij Toeslagen, biedt een goed startpunt voor meting van het effect van toezicht op de compliance.

2.4 Toekomstvisie

Belastingdienst/Toeslagen heeft een toekomstbeeld ontwikkeld dat (deels) in de komende jaren gerealiseerd zal worden. Dit toekomstbeeld wordt hieronder, voor zover het van belang is voor de compliance en rechtmatigheid, geschetst. In de ex ante evaluatie in 2016 zullen de resultaten van de voorgenomen koers in de metingen van compliance- en rechtmatigheidsniveau tot uitdrukking komen. De realisatie van beoogde ontwikkelingen op zichzelf is geen onderdeel van deze ex ante evaluatie. Wel kunnen de stand van zaken rond de toekomstvisie dienen om ontwikkelingen in compliance- en rechtmatigheidsniveau (mede) te verklaren. De realisatie van de toekomstvisie wordt in hoge mate bepaald door ontwikkelingen buiten de directe invloedsfeer van Belastingdienst/Toeslagen: wetgeving, kwaliteit van (basis)registraties en politieke keuzes.

Het toekomstbeeld richt zich met name op eenvoud: voor de burger, in de uitvoering en in de regelingen. Centraal in deze visie staan eenvoudige wetgeving, het gebruik van betrouwbare actuele gegevens, zo veel mogelijk uit authentieke bronnen, flexibel betalingsverkeer en dienstverlening waar nodig. De burger hoeft zijn toeslag niet meer aan te vragen, maar deze wordt ambtshalve verstrekt op basis van gegevens die bekend zijn bij de overheid. Als de gegevens (nog) niet beschikbaar zijn, kan de burger deze zelf doorgeven. Toezicht op deze gegevens wordt uitgevoerd in de actualiteit op basis van gerechtvaardigd vertrouwen. Risicoselectie vindt onder meer plaats op basis van historische informatie van klantgedrag, de betrouwbaarheid van de informatie en risicokenmerken van de doelgroep, zogenaamde subjectgerichte risicoprofielen. De risicoprofielen worden dynamisch opgebouwd op basis van kennis van de doelgroep en eerdere ervaringen met de burger. Extreem hoge toeslagen worden extra gecontroleerd voordat tot betaling wordt overgegaan.

De contacten met de burger verlopen vrijwel volledig digitaal. Elke burger heeft een persoonlijke domein op het internet. Voor niet zelfredzame burgers en digitaal niet vaardigen, zijn er alternatieve kanalen. De ondersteuning aan deze doelgroep heeft altijd een tweezijdig karakter: probleemoplossing en verhoging van de zelfredzaamheid.

In de toekomst is het betalingsregime flexibel. Binnen de marges van wet en regelgeving, kan de burger zelf aangeven wanneer en hoeveel wordt uitbetaald. De verwachting is dat zo het invorderingsrisico kan worden

beïnvloed. In de toekomst heeft de burger een rekening courant positie met de overheid. Na afloop van het jaar volgt een eindafrekening van het saldo. Voor burgers die door omstandigheden in een complexe persoonlijke situatie terechtkomen, is een overheidsbreed vangnet organisatie ingericht. Deze lost betalingsproblemen met de overheid integraal op: dus niet alleen toeslagen, maar ook uitkeringen, studiefinanciering, etc. worden daarbij betrokken.

3 Beleidsdoelstelling Toeslagen

3.1 Wetgeving Toeslagen

De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de inkomensafhankelijke regelingen is belegd bij drie verschillende departementen: het ministerie van Binnenlandse Zaken voor de huurtoeslag, het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de zorgtoeslag en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Deze departementen zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke en beleidsmatige aspecten van de inkomensafhankelijke regelingen. Het vaststellen en uitkeren van toeslagen voor de vier toeslagsoorten valt echter onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën. Toezicht door Belastingdienst/Toeslagen vindt plaats op basis van een met de betrokken departementen afgestemd toezichtsplan.

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)
Met ingang van 1 september 2005 is de uitvoering van een drietal inkomensafhankelijke regelingen opgedragen aan Belastingdienst/ Toeslagen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. In het begrotingsjaar 2008 is daarnaast de uitvoering van de kindertoeslag (sedert 2009 het kindgebonden budget) aan Belastingdienst/Toeslagen opgedragen. Hiervoor is een apart onderdeel van de Belastingdienst tot stand gebracht. Dit onderdeel, Belastingdienst/ Toeslagen, is belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van tegemoetkomingen op grond van de inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen).[8] De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) geeft aanwijzingen aan Belastingdienst/ Toeslagen voor de wijze waarop de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen moet plaatsvinden.[9] De bepalingen van de Awir hebben zijn bepalend voor de vormgeving van het beleid van Belastingdienst/ Toeslagen.

Een belangrijke bepaling in de Awir is dat een tegemoetkoming op aanvraag wordt toegekend door Belastingdienst/Toeslagen. De hoogte van tegemoetkoming (toeslagbedrag) wordt gebaseerd op de hoogte van het (gezamenlijke) toetsingsinkomen in het berekeningsjaar zelf. De Awir kent namelijk een actueel regime. Dit actuele regime leidt ertoe dat tegemoetkomingen als voorschot worden toegekend op basis van geschatte inkomens.[10] De Belastingdienst/ Toeslagen kan het voorschot herzien.[11] Een herziening kan leiden tot een terug te vorderen bedrag.[12] Pas na afloop van het berekeningsjaar, het kalenderjaar waar de toeslag betrekking op heeft, kan aan de hand van de definitieve inkomensgegevens (voorlopige aanslag inkomstenbelasting over het berekeningsjaar) de hoogte van de tegemoetkoming definitief worden vastgesteld.[13]

8 Art. 11 lid 2 Awir.
9 Art. 11 lid 1 Awir.
10 Art. 16 lid 1 Awir.
11 Art. 16 lid 4 Awir.
12 Art. 16 lid 5 Awir.
13 Art. 19 Awir.

3.2 Beleidsdoelstelling Belastingdienst: compliance

Als onderdeel van de Belastingdienst heeft Belastingdienst/Toeslagen te maken met de algemene doelstelling voor de Belastingdienst.[14] Deze algemene beleidsdoelstelling voor de Belastingdienst houdt in het onderhouden en versterken van compliance bij belastingplichtigen: 'Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen aan de Belastingdienst na te komen'.[15] Deze compliancedoelstelling wordt in operationele doelstellingen voor de Belastingdienst als volgt weergegeven:

'De Belastingdienst bevordert met passende dienstverlening dat burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen'[16],

'De Belastingdienst oefent adequaat toezicht uit en dwingt, zo nodig, naleving af zodat burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen'[17],

'*De Belastingdienst voert zijn massale processen efficiënt uit*'[18]

De Belastingdienst stelt in zijn handelen burgers en bedrijven centraal en gaat uit van vertrouwen waar dat gerechtvaardigd is en stemt zijn handhaving af op houding en beweegredenen van burgers en bedrijven inzake naleving. Uit de instrumenten waarover de Belastingdienst beschikt, worden die gekozen waarvan verwacht wordt dat ze het meest bijdragen aan de compliance. Dit wordt handhavingsregie genoemd.
Ook voor Belastingdienst/Toeslagen, als onderdeel van de Belastingdienst, geldt als centraal uitgangspunt voor het handelen het streven naar compliance. De centrale doelstelling van de Belastingdienst heeft dan ook een vertaling gevonden in de algemene doelstelling van Belastingdienst/Toeslagen. Deze algemene doelstelling voor Belastingdienst/Toeslagen staat in deze doorlichting centraal:

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

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

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

14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 IXB, nr. 2 p. 52. (Begroting IXB 2012, Memorie van Toelichting).
15 Belastingdienst, *Beheersverslag Belastingdienst 2011*, Den Haag, Belastingdienst, 2012, p. 9.
16 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 IXB, nr. 2 p. 22.
17 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 IXB, nr. 2 p. 24.
18 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 IXB, nr. 2 p. 28.

3.3 Beleidsdoelstelling beleidsdepartementen: rechtmatigheid

Naast de beleidsdoelstelling van de Belastingdienst heeft Belastingdienst/ Toeslagen te maken met beleidsdoelstellingen van de opdrachtgevende beleidsdepartementen. Anders dan de Belastingdienst die zoals opgemerkt het bevorderen van compliance centraal stelt in zijn beleid, richten deze drie departementen zich op de rechtmatigheid van de uitvoering van Toeslagen. Belastingdienst/Toeslagen legt periodiek verantwoording af aan deze departementen over de budgetbesteding en de geleverde prestaties op het gebied van dienstverlening en toezicht. Daarnaast onderzoekt de Algemene Rekenkamer jaarlijks het rechtmatigheidsniveau van de beslissingen van Belastingdienst/ Toeslagen.

Rechtmatigheid richt zich op de vraag in hoeverre relevante beslissingen van Belastingdienst/ Toeslagen die de juridische positie van burgers bepalen, conform wet- en regelgeving zijn. Die jaarlijkse toets verloopt als volgt. Uit de rechtens relevante beslissingen van Belastingdienst/ Toeslagen wordt een steekproef getrokken. De beslissingen in deze steekproef worden beoordeeld op het al dan niet in overeenstemming zijn met het geldende normenkader. Het percentage van de onderzochte posten dat conform wet- en regelgeving is beslist bepaalt het rechtmatigheidsniveau. Tot slot wordt bepaald of het rechtmatigheidsniveau binnen de afgesproken normen ligt. De bepaling van het rechtmatigheidsniveau kent een juridische insteek. Het maakt niet uit of de beslissing is gebaseerd op juiste informatie van de kant van de toeslaggerechtigde, of op basis van correcties door Belastingdienst/ Toeslagen. De toets betreft slechts de vraag of de uiteindelijke beslissing al dan niet juridisch juist is.

3.4 Missie en kernwaarden

Op basis van zowel de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst als de beleidsdoelstellingen van de drie betrokken beleidsdepartementen heeft Belastingdienst/Toeslagen een missie ontwikkeld en deze verwoord in een viertal kernwaarden. De beleidsbepaling van Belastingdienst/Toeslagen vindt plaats op basis van deze missie en kernwaarden.

De missie van Belastingdienst/Toeslagen formuleert is het juist, tijdig en rechtmatig toekennen en uitbetalen van toeslagen op een efficiënte manier en met minimale inspanning voor de burger. Hieruit zijn drie kernwaarden van Belastingdienst/Toeslagen afgeleid: klantgericht, rechtmatig en efficiënt. Belastingdienst/Toeslagen heeft daar als vierde kernwaarde “wendbaarheid” toegevoegd.

Onder *klantgericht* verstaat Belastingdienst/Toeslagen: het zodanig ondersteunen van de burger dat het recht kan worden verkregen tegen minimale administratieve lasten. Belastingdienst/Toeslagen wil klantgericht zijn door te sturen op:

- Toekenningszekerheid: de zekerheid voor de burger over de besluitvorming van aanvraag of meldingen definitieve toekenning;
- Administratieve lasten: de inspanningen van de burger voor het verkrijgen van het toeslagrecht;
- Afhandelsnelheid: de doorlooptijd van de door de burger direct of indirect geïnitieerde processen;
- Procestransparantie: de duidelijkheid voor de burger over toeslagvoorwaarden, het algemene toeslagen-, aanvraag- en meldingproces.

Onder *rechtmatigheid* verstaat Belastingdienst/Toeslagen: de mate waarin zij handelt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Een belangrijke drijver voor de rechtmatigheid is de kwaliteit van de gegevens die ook cruciaal is voor verlichting van administratieve lasten. Daarnaast onderscheid Belastingdienst/Toeslagen drie strategische gebieden met betrekking tot rechtmatigheid:

- Toezicht: Het gebruik van de juiste gegevens voor de vaststelling van het toeslagvoorschot en definitief recht;
- Kwaliteit van de aanvraag en de wijziging: De tijdigheid en juistheid van de door de burger ingediende aanvraag of wijziging.
- Kwaliteit van de uitvoering: de reductie van het aantal fouten in de individuele klantbehandeling en het massale proces.

Met *efficiëntie* wordt bedoeld het uitvoeren van de taken van Belastingdienst/Toeslagen tegen minimale inspanning en kosten. Het gaat hierbij om de kosten voor het totale toeslagenproces in de keten. Belastingdienst/Toeslagen onderscheid vier strategische gebieden:

- Ketenkosten: de kosten van personeel-, IT- en materieelkosten in de keten;
- Kantoorkosten: de kosten van personeel, IT en materieel binnen bedrijfsonderdeel Belastingdienst/Toeslagen;
- Terugvordering programmageld: het aantal terugvorderingen en het gemiddelde debiteurenbedrag;
- Schadevergoedingen en claims: kosten van schadevergoedingen en claims door de burger ten gevolge van onjuiste afhandeling.

Wendbaarheid is de mate waarin Belastingdienst/Toeslagen kan voldoen aan de veranderende politieke en maatschappelijke vraag met behoud van continuïteit. Maatschappij en politiek verwachten van BT dat zij meebeweegt met maatschappelijke veranderingen en de politieke agenda, terwijl de bedrijfsvoering gecontinueerd wordt. Wendbaarheid kent drie strategiegebieden:

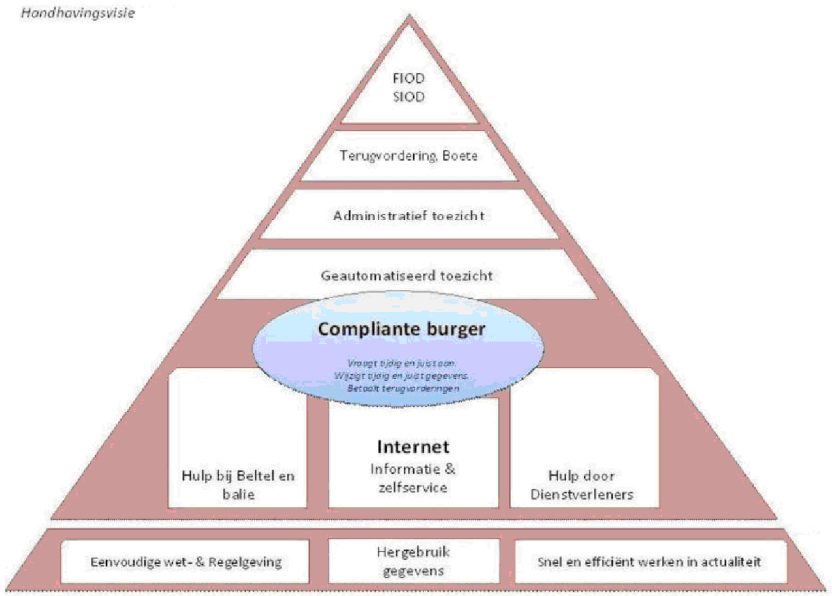
- Omgevingsbewustzijn: Het anticiperen op veranderingen in de maatschappij en politiek;
- Aanpassingsvermogen: De uitvoerbaarheid én time-to-market van wetswijzigingen en veranderingen;
- De kwaliteit van de keten: De kwaliteit van de eigen bedrijfsvoering (gegevens, techniek en competenties) en samenwerking met

ketenpartners.

Deze kernwaarden sluiten niet helemaal aan op de instrumenten in hoofdstuk 4 (massale processen, dienstverlening in toezicht). Hoe denkt de klankbordgroep hierover?

3.5 Handhavingsvisie

In het streven naar compliance en rechtmatigheid past Belastingdienst/Toeslagen het handhavingsinstrument toe waarvan wordt verwacht dit het meest zal bijdragen het realiseren van de doelen. Belastingdienst/Toeslagen veronderstelt een gelaagdheid in het gebruik van het handhavingsinstrumentarium. Zij geven dit schematisch weer in de onderstaande 'Handhavingspiramide'.



De basis voor handhaving ligt volgens Belastingdienst/Toeslagen op drie terreinen. Eenvoudige wet- en regelgeving maakt het voor de belastingplichtige makkelijker om aan zijn verplichtingen te voldoen. Daarnaast maakt Belastingdienst/Toeslagen zoveel mogelijk gebruik van gegevens uit bronnen van derden om aanvragen voor toeslagen aan te toetsen. Het streven daarbij is om snel en efficiënt te werken met actuele gegevens.

Dienstverlening is de volgende laag in de handhavingspiramide. Dienstverlening is niet alleen gericht op het verlenen van service, maar heeft ook een preventief doel: door vanuit een dienstverlenende houding proactief op te treden, verwacht Belastingdienst/Toeslagen te voorkomen dat burgers fouten maken. Door acties zichtbaar te maken wil Belastingdienst/Toeslagen aan de samenleving laten zien dat (hard) wordt opgetreden tegen misbruik van de regelingen. Door middel van deze handhavingscommunicatie probeert Belastingdienst/Toeslagen het gedrag

van burgers die bewust de regels niet naleven te beïnvloeden.

Op alle aanvragen wordt vervolgens toezicht gehouden. Belastingdienst/Toeslagen laat de manier waarop en de intensiteit afhangen van het risico, de mate van betrouwbaarheid van de beschikbare derden info en het risicoprofiel van de burger (aanvrager). Het toezicht vindt zoveel mogelijk geautomatiseerd plaats, waarbij gegevens afkomstig van de burgers worden vergeleken met de beschikbare gegevens uit bronnen van mede-overheden, semioverheidsinstellingen en derden. Daarnaast maakt Belastingdienst/Toeslagen gebruik van handmatig toezicht. Dit zijn controles van risicovolle aanvragen. De hoogte van het risico en de intensiteit van de behandeling worden bepaald door zowel de formaliteiten (de regels) als de burger (het subject) zelf. Indien nodig worden de resultaten van het toezicht aangevuld met maatregelen in de vorm van terugvordering op maat of bestuurlijke boetes. Waar nodig vindt strafvervolging plaats.

3.6 Beschouwing van de beleidsdoelstellingen en de handhavingsvisie

In dit onderzoek is de vraag aan de orde in welke mate en op welke wijze het handelen van Belastingdienst/Toeslagen in de vorm van efficiënte uitvoering van massale processen, passende dienstverlening en adequaat toezicht, de compliance en rechtmatigheid van toeslaggerechtigden bevordert. In deze paragraaf worden compliance, rechtmatigheid en de handhavingsvisie beschouwd vanuit de wetenschappelijke theorie.

3.6.1 Compliance

De term 'compliance' is afkomstig uit het Angelsaksische recht, specifiek in de Verenigde Staten van Amerika. Compliance is het begrip waarmee wordt aangeduid dat een persoon of organisatie werkt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Het gaat over het nakomen van normen of het zich er naar schikken. In het spraakgebruik heeft compliance de betekenis van inschikkelijkheid, meegaandheid, toegeeflijkheid, gehoorzaamheid, naleving.[19] Compliance betreft dus zowel de houding van mensen en organisaties ten aanzien van normen als hun gedrag en heeft betrekking op zowel vrijwillige als afgedwongen (bereidheid) tot nakoming.

In de onderzoeksliteratuur (specifiek) rond belastinggedrag wordt soms onderscheid gemaakt tussen 'voluntary compliance' en 'enforced compliance'. 'Voluntary compliance' betreft bereidwillige nakoming van verplichtingen uit eigen beweging, terwijl 'enforced compliance' naleving betreft die is afgedwongen door een ander. In deze benadering raakt het begrip dus ook de onderliggende houding.[20] Uit de bovenstaande schets van verschillende benaderingen van 'compliance' blijkt dat de betekenis van het

19 Van Dale, Engels- Nederlands woorden boek, http://www.vandale.nl, geraadpleegd 20 december 2012.
20 Kirchler, E. e.a., "Enforced versus voluntary tax compliance: The 'slippery slope' framework", *Journal of Economic Psychology*, 2008, 29, pp. 210-225.

begrip niet eenduidig is.[21]

Door de Belastingdienst wordt compliance opgevat als de bereidheid van burgers en bedrijven om te voldoen aan hun fiscale verplichtingen: "Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen aan de Belastingdienst na te komen."[22] De Belastingdienst spreekt dus van compliance, maar heeft vooral het oog op 'voluntary' compliance. Bovendien betreft de formulering wel de houding van burgers, bereidheid, maar niet het gedrag. In andere formulering maakt de Belastingdienst echter duidelijk dat ook het gedrag van belang is voor compliance: 'Er is sprake van compliance als burgers en bedrijven relevante feiten juist, tijdig en volledig opgeven en tijdig en het juiste bedrag betalen'.[23] Deze laatste formulering is gebaseerd op een door de OESO uitgewerkt model voor de monitoring van fiscale compliance.[24] De Belastingdienst hanteert dus een begripsaanduiding waarin compliance zich niet tot het fiscale gedrag beperkt, maar ook de houding die aan dat gedrag ten grondslag ligt omvat.

De gekozen formulering van compliance sluit daarmee aan bij de bevindingen en inzichten zoals die uit wetenschappelijk onderzoek rond belastingcompliance naar voren komen. Dat onderzoek leert dat nalevingsgedrag wordt bepaald door intrinsieke motieven, extrinsieke prikkels en de mogelijkheden voor naleving en niet-naleving.[25] De intrinsieke motieven worden ook wel aangeduid met de term belastingmoraal, een term waaronder persoonlijke, interne en sociale normen worden geschaard.[26] [27] Externe prikkels komen van buitenaf, voorbeelden hiervan zijn vormen van toezicht en opsporing (controlekans en pakkans).

De literatuur over handhaving van wettelijke regels beschrijft de route naar compliance via overtuiging, naast de klassieke route naar compliance via afschrikking.[28]. Het begrip compliance, in de betekenis die de Belastingdienst er aan geeft, omvat eveneens deze beide routes. De route die via dwang en afschrikking leidt tot afgedwongen regelnaleving en de route van normatieve gedragsbeïnvloeding die via overtuiging probeert de 'vrijwillige' bereidheid tot regelnaleving te beïnvloeden. De beleidsdoelstelling van Belastingdienst/ Toeslagen en de daarbij genoemde instrumenten sluiten hier op aan: dienstverlening en toezicht beogen niet

21 Zie bijvoorbeeld Kinsey, K., "Survey data on tax compliance: a compendium and review", Working paper nr. 8716, Chicago, American Bar Foundation, 1984. Zie ook, Elffers, H. en D.J. Hessing, Naleving van belastingregels, Een inventarisatie van onderzoek en een evaluatie van onderzoeksmogelijkheden, Onderzoeksrapport voor deelproject 3 "Literatuurstudie naar theoretische en empirische achtergronden van compliance en non-compliance" binnen het Onderzoeksproject Compliance/Non-compliance van het Ministerie van Financiën, Rotterdam, Erasmus Centre for Sociological Tax Research, 1992.

22 Belastingdienst, *Beheersverslag 2010*, Den Haag, Belastingdienst, 2011, p. 7.

23 Belastingdienst, *Bedrijfsplan Belastingdienst 2008-2012*, Den Haag, Belastingdienst, 2008. In tegenstelling tot het beheersverslag gaat compliance hier over gedrag en niet over de bereidheid (houding) om te voldoen aan de fiscale verplichtingen, in verschillende stukken van de Belastingdienst worden dus verschillende betekenissen voor het begrip "compliance" gehanteerd.

24 OECD, Centre for tax policy and administration, Forum on tax administration: Compliance sub-group, final report, Monitoring taxpayers' compliance: A practical guide based on revenue body experience, OECD, 2008. De OECD hanteert de volgende vier criteria voor compliance:

- To register for tax purposes;
- To file tax returns on time (i.e. by the date stipulated in the law) or at all;
- To correctly report tax liabilities (including as withholding agents);
- To pay taxes on time (i.e. by the date stipulated in the law).

25

26

27

28

alleen invloed uit te oefenen op het gedrag van mensen, maar ook op hun intrinsieke motieven (belastingmoraal).

Onderzoek leert verder dat naast motieven ook de mogelijkheden om al dan niet te voldoen aan de verplichtingen bepalend zijn voor het uiteindelijke gedrag.[29] De (ervaren) mogelijkheden voor non-compliant gedrag moeten daarom zoveel mogelijk worden weggenomen. Maar minstens zo belangrijk zijn de mogelijkheden om aan verplichtingen te voldoen. Daarbij is vooral het gemak waarmee aan alle verplichtingen kan worden voldoen van cruciaal belang.[30] Omdat de regelgeving rond Toeslagen complex is, moet duidelijk worden gemaakt wat er precies van belastingplichtigen verwacht wordt en moet het zo gemakkelijk mogelijk gemaakt worden om dat gedrag ook te kunnen uitvoeren. Kosten om de regels na te leven, zowel in geld als in moeite, belemmeren immers compliant gedrag. Belangrijk is dan ook om systemen, procedures en dienstverlening zodanig in te richten dat naleving gemakkelijk en niet-naleving moeilijk is. De kernwaarde klantgericht die inhoudt dat Belastingdienst/Toeslagen burgers zodanig ondersteunt dat het recht op Toeslag kan worden verkregen tegen minimale administratieve lasten, sluit hierop aan.

3.6.2 Handhavingsvisie

Belastingdienst/Toeslagen hanteert een breed begrip handhaving: handhaving omvat al het handelen van Belastingdienst/Toeslagen dat bijdraagt aan de realisatie van de materiële normen van de inkomensafhankelijke regelingen waarvoor de uitvoering bij hem is belegd. Dat betekent dat zowel de inzet van dienstverleningsinstrumenten als toezichtsinstrumenten onderdeel uitmaken van handhaving. Dit brede pallet aan instrumenten dwingt Belastingdienst/ Toeslagen tot het voeren van regie op de handhaving. Handhavingsregie houdt in dat Belastingdienst/ Toeslagen gericht en onderbouwd kiest welke (handhavings)instrumenten, gegeven de voorliggende situatie en de beschikbare capaciteit, worden ingezet om de bereidheid tot nakoming bij burgers te onderhouden, dan wel te stimuleren of ongewenst gedrag te onderkennen en te corrigeren.

De handhavingsvisie van Belastingdienst/ Toeslagen wordt weergegeven in de vorm van een handhavingspiramide. Deze piramide heeft overeenkomsten met de handhavingspiramide van Ayres en Braithwaite,[31] In de handhavingspiramide van Braithwaite wordt het traditionele model van handhaving, controle- correctie- sanctie, gecombineerd met een meer normatieve benadering.[32] Braithwaite gelooft niet zozeer in de kracht van straffen, maar veeleer in de kracht van sociale druk. Sociale druk kan worden gegeneerd door het mechanisme dat Braithwaite 'shaming' noemt: alle sociale processen die afkeuring uitdrukken, met de intentie of het resultaat wroeging op te roepen bij de beschaamde persoon. Eerst wordt

29
30
31 Noot
32 Noot opnemen

hier de route van overtuiging gevolgd en pas wanneer de moraliserende benadering niet tot het gewenste effect leidt zal alsnog worden gestraft. Ayres en Braithwaite richten zich op de houding en het gedrag van mensen in specifieke omstandigheden, ze stellen vast dat mensen in de ene situatie wel compliant kunnen zijn en in de andere niet.

3.6.3 Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is het resultaat van een objectieve beoordeling van overheidsbesluiten. Er is sprake van rechtmatigheid wanneer zowel het uiteindelijke inhoudelijke resultaat, als de procedure die gevolgd is om te komen tot het besluit, in overeenstemming zijn met het recht. Rechtmatig overheidshandelen draagt bij aan rechtvaardigheid in zijn abstracte juridische betekenis. Dat wil zeggen aan rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en realisering van de bedoeling van wetgeving. De eis dat de overheid steeds handelt overeenkomstig het recht komt voort uit de fundamentele uitgangspunten van het recht: het recht schept een (machts)basis voor het overheidsingrijpen, maar stelt er tevens grenzen aan.

Rechtmatigheid vereist niet alleen dat Belastingdienst/ Toeslagen beslissingen neemt die overeenstemmen met het recht maar vereist ook dat Belastingdienst/ Toeslagen het recht adequaat handhaaft. Onder rechtshandhaving kan in dit verband worden verstaan; het handelen door de Belastingdienst/ Toeslagen dat gericht is op het verzekeren dat de materiële normen van het fiscale recht tot gelding komen door deze (juist) toe te passen en door belastingplichtigen te stimuleren om te voldoen aan hun fiscale verplichtingen, ondermeer door burgers te ondersteunen en door toezicht te houden op naleving van de regels door burgers.[33] Het huidige onderzoek beantwoordt de vraag in hoeverre Belastingdienst/ Toeslagen erin slaagt de materiële normen van het recht tot gelding te laten komen.[34]

33 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De toekomst van de nationale rechtsstaat, rapporten aan de regering 63,* Den Haag, Sdu Uitgevers, 2002, p. 254.
34 Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Rechtshandhaving,* Den Haag, Staatsuitgeverij, 1988, p. 19.

4 Instrumenten en prestatie-indicatoren

Belastingdienst/Toeslagen zet verschillende instrumenten in om de beleidsdoelstelling te realiseren. Per instrument worden vooraf prestatie-indicatoren vastgesteld die richting geven aan het handelen. Bovendien hebben de prestatie-indicatoren de functie van toetssteen achteraf. De prestaties per instrument worden jaarlijks achteraf bepaald en getoetst aan de prestatie-indicator per instrument. Voor een deel worden de prestaties van de instrumenten gemeten via de automatiseringssystemen en bestuurlijke informatie van de Belastingdienst/Toeslagen. Een ander deel van de metingen wordt verricht via de Fiscale Monitor. Over de indicatoren en resultaten legt de Belastingdienst in verschillende stukken periodiek verantwoording af.

In de volgende paragrafen komen de operationele doelstellingen met de bijbehorende instrumenten aan de orde. Eerst de massale processen (4.1) dienstverlening (4.2) en daarna toezicht en opsporing (4.3). Per instrument worden de indicatoren, de prestaties en de beleving door toeslaggerechtigden vermeld, voor zover die in de genoemde stukken zijn gerapporteerd. In een enkel geval bleken geen kwantitatieve gegevens beschikbaar en is volstaan met een beschrijving van het instrument. Vaak zijn er streefcijfers of doelstellingen benoemd, maar dit is niet altijd het geval.

4.1 Massale processen

Vanaf het toeslagjaar 2012 worden burgers via het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) bediend. TVS biedt een aantal voordelen voor de burger en de uitvoering. Burgers hebben via een burgerportaal op het internet toegang tot hun persoonlijke webpagina. Op deze pagina kunnen zij hun toeslaggegevens raadplegen en wijzigen. De informatie is ook toegankelijk voor Belastingdienst/Toeslagen en de dienstverleningskanalen. TVS werkt gebeurtenis georiënteerd: gebeurtenissen in het leven van de burger worden vertaald naar recht en hoogte van de toeslag. Deze gebeurtenissen kunnen op verschillende manieren in TVS terecht komen. Ze worden afgeleid (zoals het overschrijden van de 18 jarige leeftijd), komen uit betrouwbare bronnen of worden door de burger zelf doorgegeven. Gebeurtenissen worden (vrijwel) direct verwerkt, zodat in normale situaties binnen enkele minuten de gevolgen voor de toeslag inzichtelijk zijn. Voor meer gecompliceerde aanvragen of mutaties geldt de norm om de verwerking binnen 8 weken afgerond te hebben.

Tabel 1. Massale processen[35]			
		Doelstelling	Realisatie
Alle toeslagen			
Aantal uitbetaalde toeslagen	*x 1 000*		7.445
Eerste aanvragen en mutaties	*x 1 000*		5.893
waarvan verwerkt binnen 8 weken	*%*	≥ 96	99
per toeslagsoort			
Aantal uitbetaalde toeslagen Zorg	*x 1 000*		5.004
Aantal uitbetaalde toeslagen Huur	*x 1 000*		1.162
Aantal uitbetaalde toeslagen KOT	*x 1 000*		454
Aantal uitbetaalde toeslagen KGB	*x 1 000*		826

Over het toeslagjaar 2012 zijn bijna 7,5 miljoen toeslagen uitbetaald. Tijdens het jaar zijn 5,9 miljoen eerste aanvragen en mutaties verwerkt. Hiervan is 99% binnen 8 weken verwerkt. Dit is in overeenstemming met de doelstelling.

Belastingdienst/Toeslagen wil zo vroeg mogelijk in het toeslagenproces over goede contra informatie te beschikken, zodat de burger eerder en beter bediend kan worden. Voor de zorgtoeslag wordt hiervoor de verzekerdenadministratie gebruikt, voor de huurtoeslag gegevens van woningcorporaties, voor de kinderopvangtoeslag gegevens van kinderopvanginstellingen en voor het kindgebonden budget gegevens van de Sociale Verzekeringsbank.

Tabel 2. Gebruik van contra informatie			
		Doelstelling	Realisatie
Zorg, verzekerdenadministratie	*%*		100
Huur, woningcorporaties (voorlopig cijfer)	*x 1*		700.000
KOT, kinderopvanginstellingen	*x 1*		300.000
KGB, Sociale Verzekeringsbank	*%*		100
Alle Toeslagen, GBA[36]	*%*		100

Voor de zorgtoeslag enhet kindgebonden budget is de koppeling met basisadministraties al volledig. Alle zorgtoeslagen worden elke maand vergeleken met de verzekerdenadministratie. Alle toeslagen met betrekking tot het Kindgebonden budget worden gekoppeld met gegevens van de Sociale Verzekeringsbank. Voor de huurtoeslag worden 700.000 koppelingen gemaakt met de bestanden van woningcorporaties en voor de

35 Bron: Beheerverslag 2012
36 Gemeentelijke basisadministratie

KOT 300.000 met bestanden van ongeveer 800 kinderopvanginstellingen. Verder wordt de gemeentelijke basisadministratie gebruikt om gegevens rondom de woonsituatie te controleren. De kwaliteit van de gegevens wordt in alle gevallen voldoende betrouwbaar geacht om de gegevens te gebruiken.

In de fiscale monitor is gevraagd naar de ervaringen van toeslaggerechtigden met het doen van een aanvraag of wijziging voor een toeslag. Gevraagd is in hoeverre de toeslaggerechtigde hulp heeft gehad bij het doen van een aanvraag of wijziging. Ook is gevraagd in hoeverre de toeslaggerechtigde het formulier of programma voor aanvraag of wijziging als duidelijk heeft ervaren en hoe hij de snelheid van afhandeling heeft ervaren.

Tabel 3. Aanvragen en wijzigen, ervaring toeslaggerechtigden[37]		
		Realisatie
Alle toeslagen, aanvraag		
Mate van hulp bij aanvraag: geheel zelfstandig	%	72
Ervaren duidelijkheid aanvraagformulier / programma	%	86
Ervaren snelheid afhandeling aanvraag	%	81
Alle toeslagen, wijziging		
Mate van hulp bij wijziging: geheel zelfstandig	%	79
Ervaren duidelijkheid wijzigingsformulier / programma	%	90
Ervaren snelheid afhandeling wijziging	%	73

Van alle toeslaggerechtigden is 72% in staat om geheel zelfstandig een toeslag aan te vragen en geeft 79% geheel zelfstandig wijzigingen door. De aanvraagformulieren en programma's worden door het overgrote deel van de toeslaggerechtigden als duidelijk ervaren. Ruim een kwart van de toeslaggerechtigden vindt de afhandeling van wijzigingen te lang duren.

Conclusie Massale processen
Belastingdienst/Toeslagen verwerkt jaarlijks een groot aantal aanvragen en mutaties. De verwerking vindt plaats binnen de norm die daar voor staat. Ondanks dat vindt ruim een kwart van de toeslaggerechtigden dat het afhandelen van wijzigingen te lang duurt. Voor de zorgtoeslag en het kindgebondenbudget is het al gelukt om alle toeslagen te koppelen met de basisadministraties. Voor de huur- en kinderopvangtoeslag is de koppeling nog niet volledig. Onbekend is wat de doelstellingen van Belastingdienst/Toeslagen zijn op dit punt.

37 Fiscale monitor 2012. Ervaren duidelijkheid en snelheid: % toeslaggerechtigden dat neutraal tot zeer tevreden is.

4.2 Dienstverlening

De dienstverlening van Belastingdienst/Toeslagen is ingericht vanuit het perspectief van de goed bedoelende burger. Hulpmiddelen worden aan de burger aangeboden om snel en gemakkelijk de juiste toeslagen te krijgen. Belastingdienst/Toeslagen hanteert als uitgangspunt dat de meeste burgers het goed willen doen en hierbij geholpen moeten worden, rekening houdend met een verscheidenheid in leeftijd, opleiding. Daarnaast onderscheidt Belastingdienst/Toeslagen twee hoofdgroepen burgers.[38]

De eerste en grootste groep is primair in staat zelf toeslagen aan te vragen, grondslagen door te geven en te wijzigen. De belangrijkste communicatie- en dienstverleningshulpmiddelen zijn hier voor ingericht, met name internet, inclusief een persoonlijke pagina (Mijn toeslagen). Waar nodig ondersteund door een full service telefonie kanaal. Soms wil deze zelfstandige burger hulp van een deskundige of geeft hij het liever geheel uit handen. Daarvoor kan hij terecht bij verschillende dienstverleners die hiervoor zijn toegerust. Desgewenst kan de burger de dienstverlener machtigen om namens hem in Mijn toeslagen te kijken en te handelen.

De tweede groep, de niet-zelfredzame burgers, is voor het verkrijgen van zijn toeslagrechten echt afhankelijk van anderen. Compliantie bij deze burgers wordt het beste bereikt als zij alles uit handen geven. Wet- en regelgeving interpreteren, een dossier houden, etc, is voor deze burgers moeilijk. De Belastingdienst positioneert haar balies als kanaal voor hulp aan deze groep. Daarnaast worden 'gecertificeerde' Toeslagen Servicepunten ingericht waar burgers terecht kunnen. Het streven blijft overigens altijd om de burger voor de toekomst zelfredzaam te maken.

Met een netwerk van hulpmiddelen (internet, Mijn toeslagen, de Belastingtelefoon, diverse dienstverleners, Belastingdienst balies en Servicepunten) wil Belastingdienst/Toeslagen iedereen de kan iedereen de toeslagen krijgen waar hij recht op heeft. In de volgende paragrafen komen de volgende dienstverleningsinstrumenten aan de orde:

- Telefoongesprekken;
- Toeslagen website en Mijn Toeslagen;
- Balie;
- Schriftelijk contact;
- Massamediale campagnes;
- Intermediairs.

Per instrument wordt, voor zover bekend, aangegeven hoe vaak het is ingezet of gebruikt, welke prestatienorm door de Belastingdienst/Toeslagen vooraf is gesteld en in welke mate die is gerealiseerd en hoe de werking van het instrument door toeslaggerechtigden wordt ervaren.

38 Zie bijvoorbeeld het onderzoek naar sociaal demografische factoren en media gebruik. B/CKC 2011

4.2.1 Telefoongesprekken

Telefonische dienstverlening heeft tot doel om toeslaggerechtigden die niet geheel zelfstandig een handeling kunnen uitvoeren direct en adequaat te ondersteunen. Goede telefonische bereikbaarheid en kwalitatief goede afhandeling zijn daarbij van belang. Alle telefoongesprekken komen binnen op de callcenters van de Belastingtelefoon.

De Belastingdienst wil bereikbaar zijn, dat betekent dat het overgrote deel van de bellers, 80 à 85%, na het doorlopen van het keuzemenu binnen honderd seconden een respondent aan de lijn moet krijgen. Daarnaast kent de Belastingtelefoon een aantal kwaliteitsprotocollen, die ertoe moeten leiden dat de telefoniemedewerkers de goede antwoorden geven. Deze protocollen geven instructies aan medewerkers over zowel inhoud als de wijze waarop klanten moeten worden benaderd.

Vanaf 1 januari 2012 experimenteert de Belastingdienst met de mogelijkheid om een terugbelafspraak te maken, waarbij de burger of het bedrijf zelf aangeeft wanneer hij teruggebeld wil worden (SmartBelAfspraak). Het doel is om klanten binnen een tijdsperiode van twee uur op een bepaalde datum terug te bellen. De klant kan zelf de datum en het tijdsblok kiezen. Als de klant geen voorkeur heeft wordt het tijdsblok standaard 24 uur later voorgesteld.[39]

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

39 11e Halfjaarsrapportage, zie bijlage

Tabel 4. Telefonische dienstverlening[40]			
		Doelstelling	Realisatie
Belastingtelefoon			
Telefoongesprekken over toeslagen[41]	*x 1000*		4.383
Telefonische bereikbaarheid[42]	%	80-85	94
Ervaren telefonische bereikbaarheid[43]	%	65-70	74
Tevredenheid telefonische dienstverlening[44]	%		80
Terugbelafspraken (frobo's)			
Volume terugbelafspraken[45]	*x 1000*		223
Tijdigheid terugbelafspraken [46]	%	85-90	83

In 2012 kwamen er 4,4 miljoen telefoontjes binnen over toeslagen en zijn er 223.000 terugbelafspraken gemaakt. De verwachting is dat het aantal telefoontjes tijdelijk hoog zal zijn als gevolg van invoering van het TVS en het uitvoeren van meer gerichte toezichtsacties. Anderzijds wil Belastingdienst/Toeslagen onderzoeken of het aantal terugbelafspraken teruggedrongen kan worden door de informatievoorziening te verbeteren. De doelstelling betreffende telefonische bereikbaarheid is ruimschoots behaald. Van de bellers is 74% positief over de telefonische bereikbaarheid en 80% positief over de telefonische dienstverlening. De tijdigheid van de terugbelafspraken ligt nog niet op het niveau van de doelstelling.

4.2.2 Toeslagen website en Mijn Toeslagen

In december 2011 is de persoonlijke toeslagenpagina Mijn Toeslagen geïntroduceerd. Op deze pagina kunnen toeslaggerechtigden toeslagen aanvragen, hun actuele gegevens bekijken en controleren en wijzigingen doorgeven.

Naast de persoonlijke toeslagenpagina heeft ook de website van Belastingdienst/Toeslagen tot doel om de zelfredzaamheid van toeslaggerechtigden te bevorderen en waar nodig te ondersteunen, zodat ze hun verplichtingen zelfstandig kunnen nakomen en hun rechten kunnen effectueren. Wanneer toeslaggerechtigden een vraag hebben of anderszins informatie over toeslagen wensen, is voor hen de website van Belastingdienst/toeslagen de belangrijkste bron van informatie. Voordelen van een website zijn de hoge bereikbaarheid, de relatief lage kosten en de mogelijkheden om de inhoudelijke kwaliteit te beheersen. Voor bezoekers

40 Zie voor definities bijlage I
41 Beheerverslag 2012
42 Doelstelling: 10e halfjaarsrapportage; realisatie: Beheerverslag 2012
43 Doelstelling: Beheerverslag; realisatie: Fiscale Monitor 2012
44 Fiscale monitor 2012
45 Beheerverslag 2012
46 Doelstelling: Stuurcontract 2012; realisatie: Beheerverslag 2012

van de website wordt gestreefd naar een bereikbaarheid van 24 uur per dag, 7 dagen per week, met een zo beperkt mogelijke uitval vanwege onderhoud.

Tabel 5. Website Toeslagen		
		Realisatie
Mijn Toeslagen[47]		
Aanbevelen aan familielid, vriend of kennis?	%	92
Rapportcijfer "mijn Toeslagen"		7,7
Website Toeslagen		
Via website contact gehad met Belastingdienst[48]	%	47
Bereikbaarheid website[49]	%	100
Zoekgemak website[50]	%	90
Tevredenheid met website[51]	%	90

De Belastingdienst heeft in 2012 de tevredenheid over *Mijn Toeslagen* laten onderzoeken onder gebruikers van de site[52]. De uitkomsten van het onderzoek zijn positief. Mijn toeslagen wordt betrouwbaar, professioneel en overzichtelijk gevonden. 92% van de ondervraagden zou *Mijn Toeslagen* aanbevelen bij aan een familielid, vriend of kennis. In lijn hiermee is het gemiddelde rapportcijfer hoog: 7,7. Vergelijkbare sites scoren gemiddeld lager (6,5). Over het algemeen vinden mensen het makkelijk om met *Mijn Toeslagen* een wijziging door te voeren, een toeslag aan te vragen of informatie over hun toeslag te krijgen. 91% vindt het een positieve tot zeer positieve ontwikkeling van de Belastingdienst

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

4.2.3 Balie

Naast de dienstverlening per telefoon, via de website en via schriftelijke correspondentie biedt Belastingdienst/Toeslagen dienstverlening via

47 11e halfjaarsrapportage
48 Fiscale monitor 2012
49 Beheerverslag 2012
50 Fiscale monitor 2012
51 Fiscale monitor 2012
52 11e Halfjaarrapportage/Gebruikersonderzoek Mijn Toeslagen

persoonlijk contact met de burger. Persoonlijk contact bestaat uit baliebezoek en hulp bij het aanvragen of wijzigen van een toeslag. Niet in alle gevallen verzorgt de Belastingdienst deze hulp zelf. Belastingdienst/Toeslagen wil haar dienstverlening verbeteren door intensiever samen te werken met intermediairs (zie par. 4.2.6) Voor het bezoeken van de balie is het sinds 2012 mogelijk om een afspraak te maken via de BelastingTelefoon.

Als pilot zet Belastingdienst/Toeslagen het instrument Dienstverlenend Toezicht houdt in. Hierbij worden aanvragen met een hoog risicoprofiel geselecteerd. De aanvragers worden uitgenodigd om een afspraak te maken bij de balie om hun aanvraag te behandelen. Als hun bescheiden in orde zijn, wordt de aanvraag direct verder afgehandeld. Belastingdienst/Toeslagen verwacht hiermee een drempel op te werpen voor mensen die niet te goeder trouw zijn. Deze mensen reageren waarschijnlijk niet, waardoor hun aanvraag niet op rechtmatigheid getoetst kan worden. Mensen die niet reageren, krijgen bericht dat hun toeslag definitief is stopgezet en dat een eventueel eerder uitgekeerd bedrag wordt verrekend of teruggevorderd. (*start op 2-4-2013: niet opnemen in nulmeting?*)

Tabel 6. Baliebezoek		
		Realisatie
Baliebezoekers met vragen over toeslagen[53]	*x 1*	200.000
Tevredenheid met baliebezoek[54]	%	89

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

4.2.4 Schriftelijk contact

In een aantal situaties kiest de Belastingdienst voor schriftelijke vormen van contact. Dat gebeurt in ieder geval in situaties waar de wet schriftelijke communicatie voorschrijft. Beschikkingen gaan grotendeels via schriftelijk contact. Verder vormen bezwaarschriften, beroepsschriften, klachten, en brieven de belangrijkste vormen van schriftelijke contact met toeslaggerechtigden. Belastingdienst/Toeslagen streeft naar tijdige afdoening van bezwaarschriften en klachten, dat wil zeggen binnen de termijn die de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) daar voor stelt. Over het aantal keren dat toeslaggerechtigden via brieven (anders dan bezwaarschriften, beroepsschriften of klachten) contact zochten met de Belastingdienst/Toeslagen is geen informatie beschikbaar.

53 ?
54 Fiscale monitor 2012

Belastingdienst/Toeslagen wil de aantallen klachten en bezwaren reduceren. Het gaat daarbij om de relatieve aantallen gerelateerd aan het aantal beschikkingen in een jaar.

In november 2012 heeft Belastingdienst/Toeslagen voor het eerst de "compacte beschikking" verstuurd, bestaande uit één A4-blad in plaats van de uitgebreide beschikking die voorheen werd verstuurd. Voor meer informatie wordt de burger naar "Mijn Toeslagen" verwezen.

De fiscale monitor meet de tevredenheid van toeslaggerechtigden over verschillende vormen van schriftelijk contact. In de eerste plaats geldt dit voor de snelheid waarmee de Belastingdienst vragen beantwoordt, aangiften en aanvragen behandelt en geld teruggeeft. Daarnaast wordt de ervaren duidelijkheid van de correspondentie gemeten.

Tabel 7. Schriftelijk contact			
		Doelstelling	Realisatie
Beschikkingen	*x mio*		12.3
Mededelingen	*x mio*		9.8
Bezwaarschriften			
Ontvangen bezwaarschriften[55]	*x 1*		68.465
Tijdige afdoening bezwaar (AWB conform)[56]	%	95-100	96
Ervaren snelheid afhandeling bezwaar[57]	%	65-70	32
Ervaren duidelijkheid reactie op bezwaar[58]	%	80-85	80
Beroepschriften[59]			
Ontvangen beroepschriften	*x 1*		2.672
waarbij toeslaggerechtigde…			
…geheel in gelijk werd gesteld	%		11
…gedeeltelijk in gelijk werd gesteld	%		9
Klachten			
Ontvangen klachten[60]	*x 1*		5.341
Klachten ingediend bij ombudsman[61]	*x 1*		1.231
Tijdige afdoening klacht (AWB-conform)[62]	%	95	97

55 Beheerverslag 2012
56 Doelstelling: stuurcontract 2012; realisatie: beheerverslag 2012
57 Doelstelling: beheerverslag 2012; realisatie: fiscale monitor 2012(32% is neutraal of positief, 7% kan het niet beoordelen)
58 Doelstelling: beheerverslag 2012; realisatie: fiscale monitor 2012
59 Beheerverslag 2012
60 Beheerverslag 2012
61 Jaarverslag ombudsman 2012 rapporteert 2787 klachten over de Belastingdienst. Uit navraag bij de Nationale ombudsman blijkt dat 1231 klachten over Belatingdienst/Toeslagen gaan.
62 Doelstelling: stuurcontract 2012; realisatie: beheerverslag 2012

In 2012 zijn 12,3 miljoen beschikkingen opgesteld. Eens per maand worden de beschikkingen naar de toeslaggerechtigden gestuurd in de vorm van een mededeling. Het komt voor dat één mededeling meerdere beschikkingen betreft, omdat bijvoorbeeld de bedragen voor twee toeslagen wijzigen. In 2012 zijn 9,8 miljoen mededelingen verstuurd.

Er zijn in 2012 68 duizend bezwaarschriften binnengekomen bij Belastingdienst/Toeslagen. Gerelateerd aan het aantal beschikkingen zijn dit 5.566 bezwaren per miljoen beschikkingen. Daarnaast waren er per miljoen beschikkingen 217 beroepschriften en 434 klachten. Belastingdienst/Toeslagen streeft naar een reductie van deze relatieve aantallen.

De snelheid van afhandelen van bezwaren en klachten valt binnen de geldende wettelijke termijn (AWB). Ondanks dat ervaart slechts 32% van de toeslaggerechtigden die een bezwaar indienden de afhandeling als snel. De ervaren snelheid blijft dus achter bij de vooraf geformuleerde doelstelling. Voor 80% was de reactie op het bezwaar duidelijk.

Volgens het jaarverslag van de nationale ombudsman over 2012 worden problemen met de Belastingdienst/Toeslagen als specifiek onderwerp door 10% van de professionals[63] genoemd. Burgers hebben problemen met de toeslagensystematiek. Klachten gaan over de beperkte functie van de BelastingTelefoon, de toeslagenportal en financiële problemen die ontstaan door verrekeningen, terugvorderingen en boetes.

4.2.5 Handhavingscommunicatie

Toeslaggerechtigden moeten op de hoogte zijn van voor hen relevante zaken die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Hiervoor worden elk jaar publiekscampagnes gedaan. De bekendste daarvan is de Postbus 51-campagne waarvoor radio- en tv-spots worden ingezet. Daarnaast worden elk jaar op specifieke thema's gerichte informatie verstrekt via de websites van de Belastingdienst.

De uitgangspunten van de communicatie van de Belastingdienst sluit aan op sociaalpsychologische theorieën over compliance:

- Allereerst is de voorlichting van de Belastingdienst altijd gedragsgericht. Doel is dat de belastingplichtige precies weet wat men moet doen of laten en hoe men dat moet doen. Gewenst gedrag is het uitgangspunt.
- Een bijkomend uitgangspunt is het bevorderen van de sociale validiteit: overbrengen dat het gewenste gedrag normaal en vanzelfsprekend is.
- Een derde uitgangspunt is wederkerigheid: "Wij doen wat voor u (het makkelijker maken), dan verwachten wij ook wat van uw kant (het vertonen van het gewenst gedrag). Hierop speelt de campagne 'Leuker kunnen we het niet maken. Wel makkelijker.' al jaren op in.

63 Frontlijnwerkers die voor burgers veel contact hebben met overheidsinstanties: advocaten, belastingadviseurs, sociaal raadslieden, medewerkers van het Juridisch Loket en van Humanitas, maatschappelijk werk en leden van de Sociale Alliantie.

In 2012 is door Belastingdienst/Toeslagen een mediacampagne gevoerd met online middelen (search-resultaten en bannering), advertenties en bilboards. Ook zijn er radiospotjes geweest voor de jaarovergang naar 2013. Centraal stond daarin de boodschap "Verandert er wat in uw leven, ga dan naar toeslagen.nl/mijn toeslagen". Op het einde van het jaar aangevulde met de boodschap: "controleer uw gegevens" .
Een bijzondere ontwikkeling zijn de social media, die een globaal platform bieden voor informatie-uitwisseling en meningsvorming door burgers.

Over de effecten van de handhavingscommunicatie zijn geen harde cijfers te geven. De Postbus 51-campagne wordt geëvalueerd t.a.v. bereik, waardering en de realisatie van communicatiedoelstellingen. Onderzoeken? Voorlichtingscampagnes staan niet op zich, maar zijn vooral bedoeld als versterking van het effect van de inzet van andere instrumenten. Wel meet de fiscale monitor de tevredenheid van toeslaggerechtigden met de publieke uitingen.

Tabel 8. Publieke uitingen		
		Realisatie
Tevredenheid met publieke uitingen[64]	%	84

Van de Toeslaggerechtigden is 84% neutraal tot (zeer) tevreden over de publieke uitingen van de Belastingdienst, zoals spotjes op de radio en televisie en de advertenties in kranten, tijdschriften en op billboards.

4.2.6 Intermediairs

Belastingdienst/Toeslagen wil haar dienstverlening verbeteren door intensiever samen te werken met verschillende groepen intermediairs. In aansluiting op de werkwijze van de Belastingdienst wil de Belastingdienst/Toeslagen samenwerken met fiscaal dienstverleners. Deze intermediairs hebben op een ander niveau dan Belastingdienst/Toeslagen toegang tot de burger, waardoor die burger beter kan worden bediend. Belastingdienst/toeslagen heeft daarvan profijt: de gegevens die via deze intermediair beschikbaar komen zijn van een hoog betrouwbaarheidsgehalte. Belastingdienst/Toeslagen richt toezicht in op deze intermediairs (metatoezicht) zodat de kwaliteit van de service wordt gewaarborgd.

Naast de fiscale dienstverleners heeft Belastingdienst/Toeslagen te maken met toeslagdienstverleners, zoals verhuurders en kinderopvangorganisaties, en toeslagenservicepunten, zoals sociaal raadslieden en vestigingen van het juridisch loket. Convenantpartners mogen namens de burger inbellen op het belcentrum van Belastingdienst/Toeslagen om algemene en persoonsgebonden informatie op te vragen. De Toeslagenservicepunten bellen niet alleen in, zij beschikken ook over de online mogelijkheid om

64 Fiscale monitor 2012

namens hun burgers te handelen.

Belastingdienst/Toeslagen bepaalt voor de dienstverleners binnen deze categorieën of en in hoeverre zij zich lenen voor een vorm van samenwerking die invulling geeft aan het horizontaal toezicht voor Toeslagen: 'horizontaal partnership'. De informatie die deze partners aanleveren wordt gebruikt voor toezichtdoeleinden. De verwachting is dat het betrouwbaarheidsniveau hoger is dan dat van de andere toeslagendienstverleners.

Om maximaal horizontaal partnership voor Toeslagen te bereiken sluit Belastingdienst/Toeslagen aan bij het horizontaal toezichtprogramma op het MKB van de Belastingdienst. Als de Belastingdienst vanuit dat programma convenanten afsluit met klanten die ook toeslagdienstverlener zijn, toetsen zij ook de werking van de administratie van een aantal Toeslagen specifieke elementen. Als een convenant wordt gesloten is de klant direct 'horizontaal partner van Toeslagen' .

Tabel 9. Convenantpartners en Toeslagen servicepunten		
		Realisatie
Convenantpartners		
Kinderopvang instellingen	*x 1*	139
Woningcorporaties	*x 1*	137
Gemeenten	*x 1*	23
Anderen (waaronder bewindvoerders, sociaal raadslieden)	*x 1*	93
Toeslagen servicepunten	*x 1*	36

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

4.2.7 Conclusie Dienstverlening

Belastingdienst/Toeslagen zet een breed scala aan dienstverleningsinstrumenten in. Op bijna alle punten worden de doelstellingen gerealiseerd en wordt de dienstverlening positief beoordeeld. Alleen over de tijdigheid van de afhandeling van bezwaren en (in minder mate) van terugbelafspraken zijn toeslaggerechtigden minder tevreden.

4.3 Toezicht en opsporing

Belastingdienst/Toeslagen houdt in beginsel toezicht in de actualiteit. Actualiteit wil zeggen dat pas wordt uitbetaald nadat een aanvraag of mutatie gecontroleerd is. Actualiteit wil ook zeggen dat direct in een lopende aanvraag ingegrepen wordt als er meldingen binnenkomen die daar aanleiding toe geven. Belastingdienst/Toeslagen wil het toezicht verschuiven van de definitief toekennen fase naar de voorschotfase, zoveel mogelijk vòòr uitbetaling. Uiteindelijk is het streven te komen tot volledig geautomatiseerd digitaal actueel toezicht in 2015. Voorwaarden daarvoor zijn een goed werkende geautomatiseerde ondersteuning en grondslagen die zich in de actualiteit laten controleren. Met het TVS wordt de eerste voorwaarde vervuld. Daarmee kan ook de burger sneller zekerheid geboden worden, eveneens een dimensie van het begrip “actueel”.

4.3.1 Massaal en administratief toezicht

Na afloop van het berekeningsjaar worden de toeslagen definitief vastgesteld. Dit leidt voor een groot deel van de toeslagen tot een nabetaling of terugvordering. Met de komst van het TVS is de mogelijkheid ontstaan om bij toeslagaanvragen voor een voorschot meer toezicht in de actualiteit uit te voeren. Belastingdienst/Toeslagen verwacht dat dit in de komende jaren zal leiden tot minder hoog oplopende onterechte betalingen en minder terugvorderingen.

Het percentage toeslagen waarvoor geen (of nauwelijks) verschil is tussen het uitbetaalde voorschot en de definitieve toekenning is een indicatie voor de kwaliteit van het toeslag in de voorschotfase. Als er meer onjuistheden in de voorschotfase rechtgezet worden, verwachten we minder verschil tussen het voorschot en de definitieve toekenning.

Zorgtoeslag

Tabel 10. Definitieve toekenningen Zorgtoeslag (status dec 2012)[65]		
	%	x € mln
Definitieve bedragen berekeningsjaar 2011 (t.o.v. voorschot)		
Nabetaling	20	181
geen verschil (nihil)	48	
Terugvordering	31	381
Definitieve bedragen berekeningsjaar 2010 (t.o.v. voorschot)		
Nabetaling	20	227
geen verschil (nihil)	46	
Terugvordering	34	511

De definitieve toekenning van de zorgtoeslag over berekeningsjaar 2011 resulteerde voor 20% van de toeslagen in een nabetaling en voor 31% in een terugvordering. Voor bijna de helft (48%) van de definitief vastgestelde zorgtoeslagen over 2011 was er niet of nauwelijks verschil tussen het uitbetaalde voorschot en de definitieve toekenning. Eind 2012 was het totaalbedrag aan terugvorderingen over 2011 € 381 miljoen. De definitieve toekenning over 2010 laat een vergelijkbaar beeld zijn, met een hoger bedrag aan terugvorderingen.

Huurtoeslag

Tabel 11. Definitieve toekenningen Huurtoeslag (status dec 2012)[66]		
	%	x € mln
Definitieve bedragen berekeningsjaar 2011 (t.o.v. voorschot)		
Nabetaling	48	66
geen verschil (nihil)	22	
Terugvordering	29	183
Definitieve bedragen berekeningsjaar 2010 (t.o.v. voorschot)		
Nabetaling	37	74
geen verschil (nihil)	28	
Terugvordering	35	299

Eind 2012 bleek dat voor 22% van de definitief vastgestelde huurtoeslagen in 2011 er niet of nauwelijks verschil was tussen het uitbetaalde voorschot en de definitieve toekenning. In 48% van de gevallen volgde een nabetaling

65 Beheerverslag 2012
66 Beheerverslag 2012

en bij 29% van de huurtoeslagen volgde een terugvordering, resulterend in een totaalbedrag aan terugvorderingen van € 183 miljoen

Kinderopvangtoeslag

Tabel 12. Definitieve toekenningen Kinderopvangtoeslag (status dec 2012)[67]		
	%	x € mln
Definitieve bedragen berekeningsjaar 2011 (t.o.v. voorschot)		
Nabetaling	43	20
geen verschil (nihil)	23	
Terugvordering	34	11
Definitieve bedragen berekeningsjaar 2010 (t.o.v. voorschot)		
Nabetaling	39	68
geen verschil (nihil)	26	
Terugvordering	35	51

Bij de definitieve toekenningen voor de kinderopvangtoeslag over berekeningsjaar 2011 in 2012 volgde voor 43% van de toeslagen een nabetaling en voor 34% een terugvordering, resulterend in een totaalbedrag aan terugvorderingen van € 11 miljoen. Verder bleek dat voor 23% van de definitief vastgestelde kinderopvangtoeslagen over berekeningsjaar 2011 er niet of nauwelijks verschil was tussen het uitbetaalde voorschot en de definitieve toekenning.

Kindgebonden budget

Tabel 13. Definitieve toekenningen Kindgebonden budget (status dec 2012)[68]		
	%	x € mln
Definitieve bedragen berekeningsjaar 2011 (t.o.v. voorschot)		
Nabetaling	20	56
geen verschil (nihil)	43	
Terugvordering	37	133
Definitieve bedragen berekeningsjaar 2010 (t.o.v. voorschot)		
Nabetaling	18	64
geen verschil (nihil)	44	
Terugvordering	38	179

Eind 2012 bleek dat voor 43% van de definitief vastgestelde kindgebonden

67 Beheerverslag 2012
68 Beheerverslag 2012

budgetten over berekeningsjaar 2011 er niet of nauwelijks verschil was tussen het uitbetaalde voorschot en de definitieve toekenning. In 20% van de gevallen volgde een nabetaling en bij 37% van de kindgebonden budgetten volgde een terugvordering, resulterend in een totaalbedrag aan terugvorderingen van € 133 miljoen.

Andere Toezichtsonderwerpen
Voor het onderwerp Toezicht is het lastig om goede prestatie-indicatoren te vinden. In overleg met mensen bij Toeslagen kwamen we op de volgende ideeën die nog wel verder uitgewerkt en in gang gezet moeten worden.

- Uitval en uitworp uit FRS (feitenregistratiesysteem)
  Uit het FRS komt uitval (ontbrekende informatie, niet te verwerken) en uitworp (twijfel, iets aan de hand). Ongeveer 3% (inschatting door Toeslagen) van de meldingen wordt uitgeworpen of valt uit.
  Is dit relevante informatie voor dit onderzoek?
  Voorstel van Toeslagen: Uitworp/uitval door niet zetten handtekening door partner niet meetellen.
- Aantallen controles en correcties gepland toezicht.
  Gepland toezicht bestaat uit specifieke acties èn controles op basis van risicoselectie door middel van intelligence.
  Idee is om lijsten met BSN's die zijn geselecteerd voor controle o.b.v. gepland toezicht aan te leveren aan [redacted] Hij kijkt dan of er voor deze BSN's een nieuwe beschikking is gemaakt binnen een bepaalde (korte) periode. In dat geval is de conclusie dat er sprake is geweest van een correctie en non-compliant gedrag (?). Resultaten per actie / per risico ?
  De vraag is nog hoe om te gaan met controles die wel waren gepland, maar door capaciteitstekort niet zijn gedaan. Hier volgt dan geen correctie, die misschien wel nodig was geweest.
- Gebruik externe databronnen
  Bijvoorbeeld: voor hoeveel % van de KOT is contra-info van de kinderopvanginstelling beschikbaar? Hoeveel % klopt niet. Gemeentes: huurtoeslag, Woningcorporaties, kinderopvanginstellingen
  Zijn er normen/doelstellingen voor gebruik externe bronnen?

4.3.2 Specifieke toezichtacties

In 2012 zijn vanuit handhavingsregie specifieke toezichtthema's behandeld. In totaal heeft dit geleid tot circa 100.000 stopzettingen van lopende toeslagen.

Niet zorgverzekerde aanvragers zorgtoeslag[69]
Belastingdienst/Toeslagen heeft in 2012 tweemaal een controle uitgevoerd op het verzekerd zijn van aanvragers zorgtoeslag. In mei 2012 zijn ruim 14.000 aanvragen zorgtoeslag gestopt, omdat de aanvrager niet voldeed aan de zorgverzekeringsplicht. Hierbij is de zorgtoeslag voor heel 2012 gestopt. Hiermee is voorkomen dat deze aanvragers voor de resterende

69 11e halfjaarrapportage

maanden van 2012 nog een zorgtoeslag zouden ontvangen voor een bedrag van ruim € 11 miljoen. De zorgtoeslag van ruim € 8 miljoen die reeds was uitbetaald, wordt teruggevorderd.

In oktober is deze controle nogmaals uitgevoerd met als gevolg dat ruim 8.500 zorgtoeslagen zijn gestopt. Met deze actie is voorkomen dat voor de resterende maanden nog een zorgtoeslag werd uitbetaald voor een bedrag van in totaal € 3 miljoen. Gemiddeld is voor 8 maanden toeslag teruggevorderd met een financieel belang van ruim € 6 miljoen. Ook in 2013 ontvangen deze aanvragers geen zorgtoeslag zolang zij niet verzekerd zijn voor zorg.

Gestalde gelden (zorg en KOT)
Op verzoek kunnen toeslaggerechtigden ervoor kiezen de kinderopvangtoeslag of zorgtoeslag rechtstreeks te laten uitkeren aan derden zoals kinderopvanginstellingen of uitzendbureaus. Wanneer de toeslagbetaling niet tijdig wordt stopgezet (zoals bij het beëindigen van kinderopvang of emigratie), blijkt na afloop van het jaar dat de toeslaggelden te lang zijn doorbetaald. Het bovenmatige bedrag dat aan derden is betaald wordt 'gestald geld' genoemd.

In 2012 is een project gestart met als doel deze toeslaggelden terug te halen. Daarnaast wil Belastingdienst/Toeslagen maatregelen treffen om gestalde gelden in de toekomst waar mogelijk te voorkomen. Hierover is gecommuniceerd met intermediairs en brancheorganisaties. In 2012 zijn er ongeveer 630 organisaties in onderzoek genomen. Het betreft zowel kinderopvangorganisaties als zorgintermediairs. Inmiddels is € 3.700.000 aan gestalde gelden teruggestort.

Pilot slechte schatters[70] *(zorg, huur en KOT)*
Door middel van de pilot "slechte schatters" wil Belastingdienst/Toeslagen voorkomen dat goedwillende toeslagenaanvragers onnodig met terugvorderingen en nabetalingen worden geconfronteerd en dat niet-goedwillende de Belastingdienst als "bank van lening" gebruiken. De pilot startte met de huurtoeslag en is uitgebreid met de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

De pilot richt zich op twee groepen. Ten eerste gaat het om aanvragers die in de twee voorafgaande jaren bij de definitieve berekening steeds alle toeslagen moesten terugbetalen. Hoewel hun inkomen steeds te hoog bleek om recht te hebben op de toeslag, hebben zij geen inkomenswijziging doorgegeven. In deze groep zijn in september 2012 42.534 voorschotten huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget stopgezet en teruggevorderd. Het met deze toeslagen corresponderende jaarrecht bedraagt € 26 miljoen.

Daarnaast zijn 118.000 toeslagaanvragers aangeschreven die de afgelopen jaren steeds werden geconfronteerd met een grote terugvordering. Deze

70 11e halfjaarrapportage

burgers is gevraagd hun inkomen opnieuw te schatten.

Op grond van deze resultaten gaat Belastingdienst/Toeslagen door met de aanpak van 'slechte schatters'.

Toezicht in de actualiteit KOT
Bij deze actie heeft Belastingdienst/Toeslagen een aantal risico's voor de kinderopvangtoeslag geanalyseerd en de volgende maatregelen genomen:
Stopzetting van de toeslag voor aanvragers waarbij er een ouder-kindrelatie was tussen gastouder en kind;
Handhavingscommunicatie voor aanvragers die dagopvang opgeven voor een kind dat gezien de leeftijd op de buitenschoolse opvang hoort te zitten;
Een vervolgonderzoek naar aanvragers die voor langere periode doelgroeper71 zijn;
Een heroverweging van de weegregels voor hoge opvanguren bij buitenschoolse opvang.

Gastouderbureaus-Actie (KOT)
Op verzoek van Belastingdienst/Toeslagen hebben de controlemedewerkers van Belastingdienst in 2011 en 2012 ruim 100 gastouderbureaus bezocht. Bij 13 bureaus wordt als vervolg een uitgebreid boekenonderzoek uitgevoerd.

Het gevolg van deze actie is dat ruim 2.000 aanvragen zijn stopgezet en bij ruim 600 aanvragen de grondslagen zijn aangepast. Hiermee is een financieel belang gemoeid van ruim € 10 miljoen. Door dit project heeft Belastingdienst/Toeslagen meer inzicht gekregen in de branche en zijn verbetervoorstellen gedaan op het gebied van regelgeving en toezichtmethoden.

4.3.3 Opsporingsmaatregelen (intensief toezicht en fraudebestrijding)

Wanneer automatisch, handmatig en specifiek toezicht niet afdoende blijken te zijn, maakt Belastingdienst/Toeslagen gebruik van intensief toezicht en fraudebestrijding.

Dit begint bij intelligence om onjuiste en frauduleuze toeslagaanvragen te detecteren. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van fraudesignalen van andere intelligence-teams bij de Belastingdienst, bijvoorbeeld bij de Inkomensheffing. Vervolgens kan Belastingdienst/Toeslagen zaken aangemelden voor strafrechtelijke vervolging, waarbij rekening wordt rekening gehouden met een beperkte vervolgings-capaciteit. Bij opzettelijk onjuiste aanvragen waarvoor vervolging niet mogelijk blijkt, kan het boete instrument worden ingezet. Daarnaast gebruikt Belastingdienst/Toeslagen het invorderingsinstrument (zie 4.3.4).

71 doelgroeper

Intensief toezicht (fraude)[72]
Sinds begin 2012 is er een fraudemeldpunt. Bij ieder fraudesignaal vindt een feitenonderzoek plaats, resulterend in een beslissing over de afdoeningswijze (geen verdere actie, boete of strafrecht). Medio 2012 zijn twee fraudeteams van ongeveer 25 medewerkers geformeerd. De tweede helft van 2012 is gebruikt om het proces rondom fraudezaken in te richten en de medewerkers op te leiden. Daarnaast is begonnen met het wegwerken van de liggende voorraden van de behandeling van fraudesignalen en bezwaren n.a.v. fraudeacties. In totaal zijn er rond de 5.900 fraudesignalen behandeld in 2012. Hiermee was € 55 mln. gemoeid aan terugvorderingen en toeslagbedragen waarvan de uitbetaling is voorkomen

Boeteproces
Sinds 1 januari 2012 worden door Belastingdienst Toeslagen verzuimboetes opgelegd. Op 1 juli 2012 zijn de vergrijp- en verzuimboetes verhoogd.[73]

In 2012 zijn in ruim 50 gevallen bestuurlijke boetes opgelegd, tot een totaalbedrag van ca. € 40.000. Belastingdienst/Toeslagen kan op dit moment de boetes alleen handmatig opleggen, maar heeft voorstellen gedaan om dit proces geautomatiseerd in te richten.

Voor 2013 was het alleen mogelijk om vergrijpboetes bij een herziening van een definitieve toekenning op te leggen. Vanaf 2013[74] is het mogelijk om bij de definitieve toekenning een vergrijpboete op te leggen. De maximale vergrijpboete bij recidive is verhoogd van 100% naar 150% van het teruggevorderde bedrag.

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

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

72 11e halfjaarrapportage
73 10e halfjaarrapportage, Belastingplan 2012
74 Overige Fiscale Maatregelen 2013

Tabel x. Intensief Toezicht en fraudebestrijding		
Intensief Toezicht		Realisatie
Fraudesignalen behandeld door fraudemeldpunt	*x 1*	5.900
waarbij bedrag terugvorderingen en voorkomen uitbetaling	*x € miljoen*	55
Boetes		
Bestuurlijke boetes	*x 1*	50
waarbij totaalbedrag	*x 1.000*	40
Straffen		
Gevangenisstraffen fraude KOT	*x1*	3
Taakstraffen vraagouders KOT	*x1*	60

4.3.4 Terugvorderingsmaatregelen

Belastingdienst/Toeslagen geeft in het MLTP aan het aantal en het bedrag aan terugvorderingen te willen reduceren. Het werken in de actualiteit brengt met zich mee dat sommige grondslagen worden geschat. Bij de definitieve afrekening leidt dat tot terugvorderingen. Dit heeft verschillende nadelen. De uitvoeringskosten voor het innen van invorderingen zijn hoog. Daarnaast zijn er renteverliezen en verliezen ten gevolge van oninbare tegoeden. Burgers zijn ontevreden als zij geconfronteerd worden met een terugvordering. Belastingdienst/Toeslagen streeft er naar om zowel het aantal onterechte betalingen als het gemiddelde bedrag dat uitstaat aan onterechte betalingen te verminderen.

Voor het innen van terugvorderingen zijn bij de Belastingdienst twee initiatieven gestart in 2012 die ook voor Belastingdienst/Toeslagen van belang zijn: de telefonische incasso en het innen van kleine bedragen.

Bij wijze van proef is in juni gestart met telefonische incasso. Er zijn voorzieningen gecreëerd voor incassomedewerkers zoals de ontwikkeling van belscripts, de beschikbaarheid van een klantbeeld van de debiteur en de mogelijkheid om de belmomenten vast te leggen en beschikbaar te hebben in een later stadium. De telefoongesprekken worden gevoerd in diverse fasen van het incassoproces, bijvoorbeeld kort voor of kort na de fase dwangbevel. Daarnaast wordt nu ook in de avonduren en weekenden gebeld.

Medio oktober 2012 is gestart met het inzetten van deurwaarders op het innen van kleine bedragen (€ xxxxx). Verspreid over de diverse groepen debiteuren (particulier, starters, ZZP'ers en MKB) worden 2.000 debiteuren bezocht door deurwaarders, niet alleen op reguliere tijdstippen, maar ook 's avonds en op zaterdagen. In het kader van de proef hebben de

deurwaarders de bevoegdheid om kortlopend uitstel te verlenen of een betalingsregeling te treffen.

Tabel x. Uitgaven, inkomsten, openstaande vorderingen alle Toeslagen		
		Realisatie
	x € 1.000.000	
Uitgaven[75]		11.861
Ontvangsten[76]		1.778
Openstaande vorderingen		1.301
Waarvan buiten invordering gesteld		82
Openstaande vorderingen met betrekking op		
2012	%	15
2011	%	26
2010	%	26
2009	%	20
Oudere jaren	%	13
Aantal openstaande vorderingen	*x 1.000.000*	2,1
Gemiddeld bedrag openstaande vorderingen	*x € 1*	622

De openstaande vorderingen van de toeslagregelingen hebben betrekking op een te hoog bedrag of ten onrechte uitgekeerde toeslagen. Eind december 2012 stond er € 1,3 miljard aan vorderingen open. Het betreft 2,1 miljoen vorderingen van gemiddeld € 622. Het aantal klanten van Belastingdienst/Toeslagen met één of meer openstaande vorderingen is 1,3 miljoen met een gemiddeld openstaand bedrag per klant van € 1.034.

In de meeste gevallen worden op deze vorderingen in eerste instantie geen invorderingsmaatregelen toegepast, maar worden betalingsregelingen getroffen. Van het openstaande vorderingenbedrag zit ruim 45% in een betalingsregeling en voor 13% van het openstaande vorderingenbedrag zijn invorderingsmaatregelen gestart. Daarnaast kan de Belastingdienst teveel uitbetaalde bedragen verrekenen met nieuw toegekende toeslagen en voorlopige teruggaven IB/PVV. Een gedeelte van de toeslagvorderingen zal uiteindelijk niet of moeilijk inbaar zijn. In 2012 is in totaal voor € 82,2 mln. aan toeslagvorderingen buiten invordering gesteld.

Tabel x. Uitgaven, inkomsten, openstaande vorderingen naar toeslag

75 Uitgaven zijn uitbetalingen en verrekeningen als gevolg van beschikkingen en nabetalingen
76 Ontvangsten zijn betalingen of verrekeningen op terugvorderingen

	Zorg	Huur	KOT	KGB
	x € 1.000.000			
Uitgaven[77]	5.263	2.766	2.706	1.126
Ontvangsten[78]	668	468	399	242
Openstaande vorderingen	288	385	502	126
wv buiten invordering gesteld	25	33	21	3

Tabel x geeft de uitgaven, ontvangsten en openstaande vorderingen per toeslagsoort. De openstaande vorderingen zijn het hoogst voor de kinderopvangtoeslag, namelijk € 502 miljoen.

In de fiscale monitor is gevraagd wat de ervaringen van toeslaggerechtigden zijn met terugvorderingen.79 Ruim een derde van de toeslaggerechtigden (35%) heeft in de drie jaar voorafgaand aan het onderzoek wel eens te maken gehad met een terugvorderingsbeschikking. Voor 49% was het (zeer) duidelijk waarom men een dergelijke beschikking kreeg, 25% is hieromtrent neutraal gestemd en voor 26% was het (zeer) onduidelijk. Van de toeslaggerechtigden was 72% het eens met de beschikking of stond er neutraal tegenover. De uitleg die men van de Belastingdienst/Toeslagen had gekregen vond 75% gemiddeld tot (ruim) voldoende.

4.3.5 Ervaren toezicht

De fiscale monitor meet jaarlijks hoe toeslaggerechtigden het toezicht als geheel ervaren. Hierbij wordt gevraagd wat de door toeslaggerechtigden ervaren kans is dat de Belastingdienst/Toeslagen ontdekt dat iemand onterecht teveel aan toeslagen ontvangt.80 Deze ervaren “pakkans” is een indicatie voor de zichtbaarheid van het toezicht. De ervaren pakkans is het resultaat van de inspanningen van Belastingdienst/Toeslagen en de betekenis die het heeft voor de individuele toeslaggerechtigde. Deze indicator is daarom door Belastingdienst/Toeslagen slechts indirect te beïnvloeden.81 Daarnaast meet de fiscale monitor hoe de toeslaggerechtigden denken over de gevolgen van fraude: hoe ernstig zijn de gevolgen van het bewust onjuist invullen van een aanvraag voor een toeslag.

77 Uitgaven zijn uitbetalingen en verrekeningen als gevolg van beschikkingen en nabetalingen
78 Ontvangsten zijn betalingen of verrekeningen op terugvorderingen
79 Fiscale monitor 2012
80 Fiscale monitor 2012
81 IXB 2008, p21: recentere bron vinden!!

Tabel x. Ervaren kans op ontdekking en gevolgen fraude		
% positieve antwoorden		Realisatie
Ervaren kans op ontdekking	%	81
Ernst van de gevolgen van fraude	%	90

In 2012 ervaart het merendeel (81%) van de toeslaggerechtigden de kans op ontdekking als neutraal tot zeer groot en 90% denkt dat de gevolgen neutraal tot zeer groot zullen zijn.

4.3.6 Conclusie Toezicht

xxx

5 Rechtmatigheid (nog schrijven)

Op basis van de managementletter van de RAD.

6 Toeslagenketen

Ontwikkelingen bij Belastingdienst/Toeslagen hebben gevolgen voor de toeslagketen en andersom. De ketenpartners spelen elk een eigen rol in het toeslagenproces. Hieronder worden de ketenpartners van Belastingdienst/Toeslagen beschreven.

dgBel
Het directoraat generaal Belastingdienst van het ministerie van Financiën (dgBel) heeft een functie in de verbinding tussen politiek/bestuur en uitvoering. Daarbij heeft de politiek-bestuurlijke advisering de nadruk. Belangrijke taken van dgBel ten behoeve van Belastingdienst/Toeslagen zijn onder meer:

- Informeren en adviseren van bewindslieden;
- Monitoren politieke ontwikkelingen;
- Volgen van beleidsveranderingen Belastingdienst en departementen.

Vanuit het perspectief "wendbaarheid" heeft dgBel een cruciale rol bij het omgevingsbewustzijn en het anticiperen op politieke vragen.

BelastingTelefoon
De BelastingTelefoon verzorgt de telefonische dienstverlening voor Belastingdienst/Toeslagen (zie ook paragraaf 4.2.1).

De verschuiving van het toezicht naar de voorkant van het proces wordt voor een deel opgevangen door de dienstverleningskanalen. Het gaat daarbij om controlevragen ter voorkoming van misverstanden (fraudebestrijding en opsporing vallen hier vooralsnog buiten). Belastingdienst/Toeslagen veronderstelt dat dit kan leiden tot langere behandeltijd bij balies en BelastingTelefoon. Aan de andere kant verwacht Belastingdienst/Toeslagen dat de reductie van fouten leidt tot minder correcties en daardoor afname van druk op de telefonische dienstverlening.

Belastingdienst/Toeslagen verwacht dat invoering van het burgerportaal zal naar verwachting tot een afname van de statusvragen leiden, maar ook tot een toename van transactiediensten en complexe vragen.

B/CKC
Het centrum voor kennis en communicatie (B/CKC) verzorgt voor Belastingdienst/Toeslagen de opleidingen. Dit draagt bij aan een verhoging van het kennisniveau van de medewerkers en naar verwachting van Belastingdienst/Toeslagen aan de rechtmatige behandeling en wendbaarheid van de organisatie. Daarnaast is B/CKC partner op het gebied van externe communicatie en is B/CKC verantwoordelijk voor de inrichting en actualisatie van de toeslagenwebsite.

FIOD
De fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) is de uitvoeringsorganisatie voor het opsporen van fraudegevallen vanaf

€ 10.000. Daarnaast adviseert FIOD Belastingdienst/Toeslagen over fraudepreventie en fraudedetectie.

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

In haar bedrijfsvoering streeft BT naar een wendbare inrichting van de organisatie. Het werk wordt daar neergelegd waar dat het beste uitkomt, gezien vanuit het perspectief van de uitvoering. Dit stelt hoge eisen aan de flexibiliteit van de huisvesting.

B/CA
De Centrale Administratie (B/CA) speelt een cruciale rol in het toeslagenproces. Zij is verantwoordelijk voor de uitvoering van massale processen (zoals automatisch continueren, maandelijks betalen en beschikken), inwinnen en verstrekken van gegeven, productieregie en BI-rapportages.

De invoering van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem heeft invloed op de werkzaamheden bij B/CA. Het gaat om de overgang naar een gebeurtenis-georiënteerd proces, de aansluiting op de basisregistraties en het gebruik van gegevens van derden voor bevoorschotting en toezicht.

B/CAO
Het Centrum voor Applicatieontwikkeling en Onderhoud (B/CAO) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het onderhoud van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem. De verwachting is dat B/CAO de komende jaren een onveranderd groot aantal opdrachten voor Belastingdienst/Toeslagen zal hebben. Ontwikkelingen die hier invloed op hebben zijn: de invoering van TVS, wetswijzigingen en de veranderende sturing en organisatie van Belastingdienst/Toeslagen. Daarnaast zal de nadruk liggen op sanering van het applicatielandschap, zoals bijvoorbeeld de uitfasering van bestaande toeslagen systemen en *LOA's (???).*

De architectuur en portfolio zijn belangrijke instrumenten bij het streven naar wendbaarheid. B/CAO heeft een belangrijke rol bij het uitwerken van deze instrumenten.

B/CIE
Het Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie (B/CIE) is verantwoordelijk voor de Belastingdienst infrastructuur. Zij doet dat aanbodgericht. De strategische doelen van B/CIE ondersteunen de intenties van Belastingdienst/Toeslagen. De inrichting van de digitale werkruimte draagt naar verwachting bij aan het streven naar efficiëntie en wendbaarheid.

Business continuity is cruciaal in het streven naar een rechtmatige en wendbare organisatie.

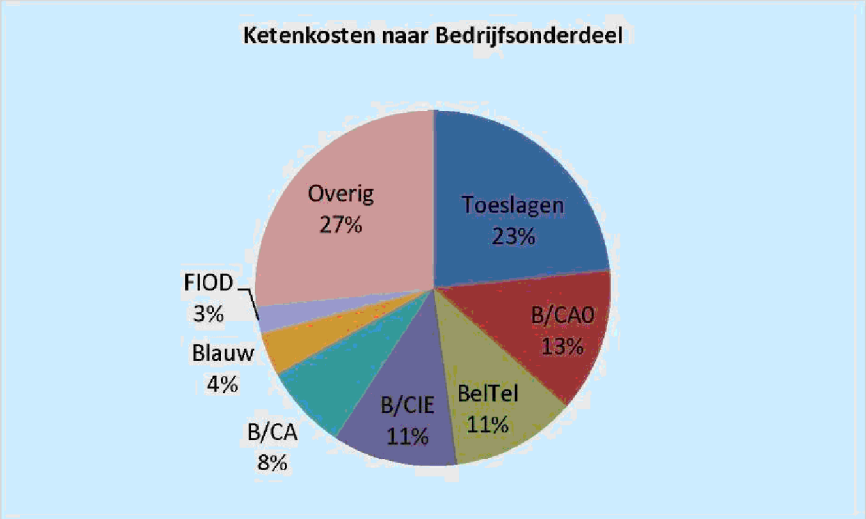
De intensievere samenwerking van Belastingdienst/Toeslagen met de externe ketenpartners zal nieuwe eisen stellen aan beveiliging en beschikbaarheid van ICT-voorziening. B/CIE speelt in de voorziening hiervan een centrale rol.

Belastingen

Belastingdienst/Toeslagen werkt op de volgende gebieden samen met dienstonderdeel Belastingen (voorheen de Belastingdienstregio's):

- Belastingen verzorgt de inkomensvaststelling voor zover er sprake is van uitgeworpen posten dan wel in bezwaar betwiste inkomens.
- Belastingen verzorgt de baliefunctie.
- Belastingen verzorgt de invordering en de daaruit voortvloeiende correspondentie en klachten.
- Belastingen functioneert als 'buitendienst' voor Belastingdienst/Toeslagen door het uitvoeren van controles.
- Met Belastingen wil Belastingdienst/Toeslagen de samenwerking uitbouwen op het gebied van intelligence en de in het horizontale toezicht met uitzendbureaus en kinderopvangorganisaties te sluiten convenanten.

Ketenkosten nog afstemmen met



Het totale budgettaire kader voor de uitvoering van taken rond toeslagen is € 282 miljoen. Dit is het budget voor de hele toeslagketen. Hiervan was in 2012 23% bestemd voor het bedrijfsonderdeel Toeslagen. Doordat in 2012 het nieuwe toeslagensysteem verder ontwikkeld werd, was het budget voor het centrum voor applicatieontwikkeling en onderhoud relatief hoog: 13%. Daarnaast was 11% van de kosten bestemd voor het centrum voor infrastructuur en exploitatie. Nog eens 11% was bestemd voor de Belastingtelefoon.

Overig= B/CKC, B/CFD, DGBel?, ???

7 Kosten (*Geen wijzigingen na 25 maart, afstemmen met*)

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de besteding van de personele en materiële uitgaven binnen Belastingdienst/Toeslagen. Dit hoofdstuk beperkt zich tot een beschrijving op hoofdlijnen van de budgetten in de toeslagketen, de ketenkosten per toeslaggerechtigde en de kosten binnen kantoor Toeslagen.

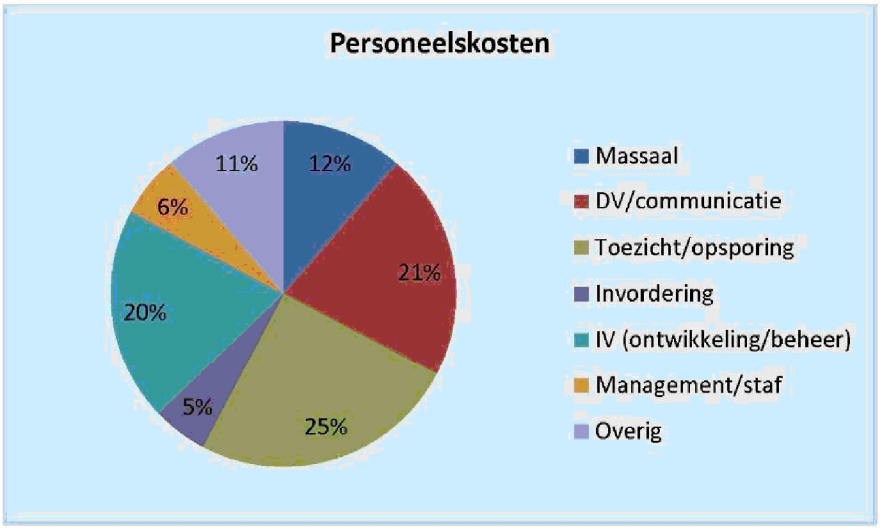
7.1 Beschrijving budgetten voor de toeslagketen[82]

Het totale budgettaire kader van de Belastingdienst bedraagt in 2012 circa € 2,86 miljard. Ongeveer 10% hiervan (€ 282 miljoen) is bestemd voor de uitvoering van taken rond toeslagen. Dit zijn de kosten voor de hele toeslagketen. De uitgaven zijn deels direct toerekenbaar maar omvatten ook indirecte uitgaven. Dit zijn onder meer de uitgaven voor huisvesting, facilitaire zaken, kennis en communicatie en de IV-organisatie. Toerekening van deze kosten heeft plaatsgehad op basis van verdeelsleutels. Het budget voor het bedrijfsonderdeel Belastingdienst/Toeslagen bedroeg in 2012 66 miljoen euro.

Tabel x. Kosten	
x € miljoen	
Budget Belastingdienst	2.860
Budget Toeslagketen	282
waarvan	
Personeel	185
Materieel	97
Budget bedrijfsonderdeel B/Toeslagen	66

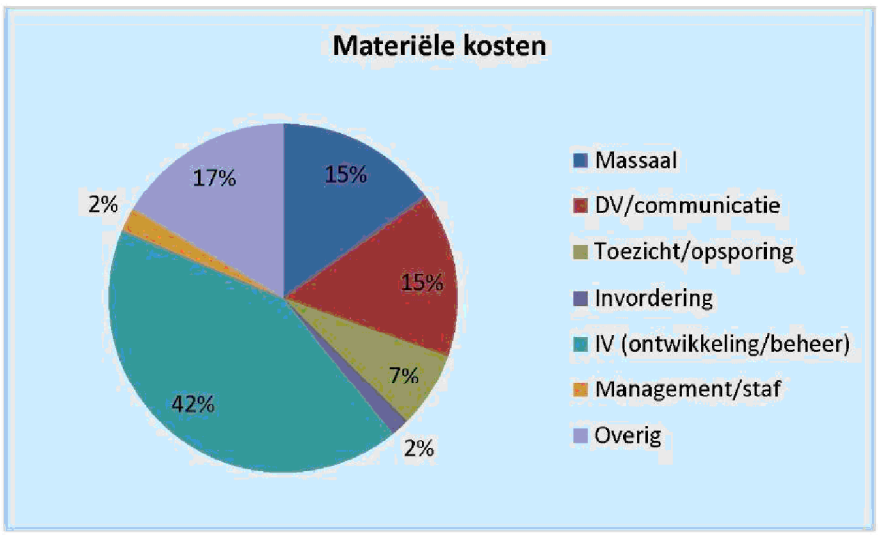
De personeelskosten ten behoeve van toeslagen bedroegen € 185 miljoen in 2012. De verdeling over hoofdactiviteiten is als volgt:

82 De cijfers in deze paragraaf komen uit de factsheet Toeslagen 2012 gemaakt door B/CA



De grootste posten in het budget voor personeelskosten zijn toezicht en opsporing (25%) en dienstverlening en communicatie (21%). Daarnaast is 20% bestemd voor ontwikkeling en beheer van informatievoorziening. Deze kosten zijn het gevolg van de verdere ontwikkeling van het TVS in 2012. Verder wordt 12% van de personeelskosten besteed aan massale processen en 5% aan invordering. De resterende 17% betreft management, staf en overige kosten.

De materiële kosten ten behoeve van toeslagen bedroegen € 97 miljoen in 2012. De verdeling over hoofdactiviteiten is als volgt:



De hoogste materiële kosten (42%) liggen op het gebied van IV ontwikkeling en beheer. Dit komt doordat in 2012 het TVS verder ontwikkeld werd. Voor zowel massale processen als dienstverlening en communicatie was 15% van het budget bestemd en voor toezicht/opsporing 7%.

7.2 Ketenkosten per toeslaggerechtigde

In onderstaande tabel zijn de kosten in de toeslagketen naar toeslagsoort weergegeven. Deze kosten zijn gerelateerd aan het aantal aanvragers resulterend in de ketenkosten per aanvrager.

Tabel x. Ketenkosten per toeslagsoort[83]

	ketenkosten	aanvragers	ketenkosten per aanvrager
	x € 1 000 000	*x 1 000*	*€*
Zorg	91	5 826	16
Huur	74	1 351	55
KOT	88	562	157
KGB	28	1 058	27

De gemiddelde kosten per toeslagaanvrager zijn het hoogst voor de kinderopvangtoeslag (€ 157). De kinderopvangtoeslag is de duurste toeslag. Bij de kinderopvangtoeslag wordt een relatief groot deel (35%) van de personele kosten besteedt aan toezicht en opsporing Van de materiele kosten wordt 51% besteedt aan IV ontwikkeling en beheer. Hoewel de zorgtoeslag absoluut gezien de hoogste ketenkosten heeft, zijn de kosten per toeslagaanvrager het laagst (€ 16).

7.3 Kantoorkosten

Belastingdienst/Toeslagen kan de efficiëntie van de toeslagketen beïnvloeden door te sturen op de productiviteit van het eigen personeel en de verhouding intern en extern personeel84. De productiviteit van het eigen personeel is de mate waarin het eigen personeel haar competenties benut. Snijverliezen en overkwalificatie verlagen de productiviteit en verhogen daardoor de kosten van handmatig werk.85 Deze grootheden zijn niet direct meetbaar. Als indicatie voor de productiviteit geven we hieronder het percentage direct productieve uren van het vaste personeel. Dit is berekend als het aantal direct productieve uren (exclusief indirecte uren86) ten opzichte van het productieve uren87.

83 Bron: Factsheet Toeslagen 2012 B/CA
84 MLTP Toeslagen 2012-2015
85 MLTP Toeslagen 2012-2015
86 Indirecte uren: medezeggenschap, personeelsontwikkeling, startopleidingen, persoonlijke overhead en overig indirect.
87 Exclusief ziekteverzuim, verlof, buitengewoon verlof, compensatie en reistijd.

Tabel x. productiviteit en verhouding intern en extern personeel		
Direct productieve uren vast personeel[88]	%	93
waarvan:		
productie[89]	%	48
overig[90]	%	52
Personeel Kantoor Toeslagen[91]		
Vast personeel	*aantal*	611
Uitzendkrachten		633
Inhuur		39
Verhouding intern:extern personeel[92]		0,91

88. Bron: tijdregistratie SAP/TWR
89 Productiegerelateerde tijdbesteding
90 Fraude, productieregie, management en staftaken, kwaliteitsbeheer, overleg en werkgroepen, etc.
91 Gemiddelde bezetting over 2012, bron [ ] welk systeem?
92 Aantal vaste medewerkers ÷ (Aantal uitzendkrachten + inhuur)

8 Compliance

8.1 Houding

Tabel x. Belastingmoraal en compliance toeslaggerechtigden[93]		
Belastingmoraal		
Persoonlijke norm		4,1
Belastingmoraal		3,7
Aanvaardbaarheid frauderen (neutraal... zeer onaanvaardbaar)	%	91
Gevoel bij Belasting betalen		
Ik draag iets bij	%	34
Ik sta iets af	%	38
Er wordt mij iets afgenomen	%	29
Sociale norm (hoeveel % van de aanvragen of wijzigingen worden naar uw mening bewust niet helemaal correct ingevuld?)	%	15
Pakkans en gevolgen (opgenomen in 4.3.6 Ervaren toezicht)		
Pakkans fraude obv. gemiddelde		3,4
Pakkans fraude obv. Percentage	%	81
Gevolgen fraude (neutraal … zeer ernstig)	%	90
Non compliance		
In hoeverre kunt u zich voorstellen dat er omstandigheden zijn waardoor u, door het bewust verstrekken van onjuiste gegevens onterecht teveel aan toeslagen ontvangt?		
Non compliance, rapportcijfer		2,6
Non compliance, percentage (neutraal… in zijn geheel niet)	%	77

8.2 Gedrag

Tabel x. Compliance gedrag		
Correcties en terugvorderingen		
Correcties (gerelateerd aan aantal controles)		?
Terugvorderingen totaal	*X € mld*	1,3
Terugvorderingen gemiddeld bedrag	*X €*	622

93 Fiscale monitor 2012

Bedrag buiten invordering gesteld	X € mln	82
Dwangmaatregelen		
Betalingsherinneringen		?
Aanmaningen		?
Boetes	X 1	50
Gevangenisstraffen, fraude KOT	X 1	3
Taakstraffen, KOT	X 1	60
Uitgevaardigde dwangbevelen		?
Betekende dwangbevelen		?
Beslagopdrachten		?

N.B. Bij toeslagen is het aantal en bedrag aan terugvorderingen eigenlijk geen goede indicatie voor compliantie. Dat er teruggevorderd moet worden hangt samen met het systeem van het vooraf schatten van inkomens.

Vier componenten van compliance, compliance definitie Toeslagen (handhavingsvisie):
1. Op tijd registreren als belastingplichtige
Burgers hoeven zich bij Toeslagen niet te registreren. Ze zijn niet verplicht van hun recht gebruik maken.
2. Op tijd aangifte doen
Een aanvraag moet op tijd worden gedaan om de aanspraak te kunnen realiseren. Te late aanvragen worden afgewezen. Op tijd muteren is een plicht als dat tot een relevante vermindering van de aanspraak op een toeslag leidt.
3. Juist aangifte doen
Een aanvraag moet wel juist zijn. Hierop is het spraakgebruik van de Belastingdienst onverkort toepasselijk.
4. Op tijd betalen
Hoewel het voor Toeslagen vooral een taak is om op tijd te betalen, geldt voor terugvorderingen dat ze op tijd betaald moeten worden.
(Ook van belang, maar niet in de definitie: reacties op verzoeken tot informatie)

9 Beschouwing en conclusies

9.1 Doorlichting van de compliancedoelstelling

Uit de missie en de kernwaarden kan worden afgeleid dat de handhavingsvisie van Belastingdienst/Toeslagen zich vooral kenmerkt zich door sturing op 'macht' en 'vertrouwen'.[94] Aan de ene kant straalt men 'macht' uit door het genereren van derdeninformatie, het in de actualiteit toepassen van deze informatie waardoor de noodzaak tot terugvordering kan worden beperkt, het uitvoeren van specifiek toezicht, het aanpakken van fraude en daarover te communiceren met burgers. Bij burgers kan zodoende een beeld ontstaan dat regelovertreding wordt aangepakt en alleen mensen die er recht op hebben een Toeslag ontvangen. Aan de andere kant probeert men 'vertrouwen' uit te stralen naar burgers. Ondermeer door het realiseren van toekenningszekerheid, minimale administratieve lasten voor burgers, afhandelsnelheid en procestransparantie.[95] Burgers kunnen hierdoor een beeld krijgen van Belastingdienst/ Toeslagen dat de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen met een juist intentie gebeurt, namelijk ervoor zorgen dat degene die er recht op heeft ook daadwerkelijk met een Toeslag wordt ondersteund en dat dit zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt. Uit onderzoek blijkt dat wanneer burgers het beeld hebben dat een overheidsorgaan over 'macht' en 'vertrouwen' beschikt dit in belangrijke mate bijdraagt aan de bereidheid tot naleving.

9.2 Conclusies inzet instrumenten

9.3 Aanbevelingen

Gebruikersonderzoek mijn Toeslagen over 2013 en 2014 herhalen (zie par.toeslagenwebsite)

94 Alm, J., E. Kirchler en S. Muehlbacher, "Combining psychology and economics in the analysis of compliance: From enforcement to cooperation", *Economic Analysis & Policy*, vol. 42, nr. 2, 2012, pp. 133-151.
95 Zie paragraaf 3.4.

10 Verantwoording onderzoek

Dit effectonderzoek baseert zich op de indicatoren en resultaten uit de volgende bronnen:

- Fiscale Monitor 2012;
- Beheerverslag 2012;
- 10e en 11e halfjaarsrapportage;
- Middellange Termijnplan (MLTP) Toeslagen 2012-2015;
- Stuurcontract Toeslagen 2012;

.....

Bijlage

Tekst, tekst, tekst. Tekst, tekst, tekst. Tekst, tekst, tekst. Tekst, tekst, tekst. Tekst, tekst, tekst. Tekst, tekst, tekst. Tekst, tekst, tekst. Tekst, tekst, tekst. Tekst, tekst, tekst. Tekst, tekst, tekst.v Tekst, tekst, tekst.v