

BELEIDSDOORLICHTING HANDHAVING BELASTINGDIENST/TOESLAGEN

Versie
mei 2016

Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	4
1 INLEIDING.....	5
1.1 Inleiding.....	5
1.2 Doel en opzet beleidsdoorlichting.....	5
1.3 Afbakening.....	5
1.4 Onderzoeksopdracht.....	6
1.5 Aanpak.....	7
1.6 Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep.....	7
2 MISSIE EN DOELSTELLINGEN BELASTINGDIENST/TOESLAGEN.....	8
2.1 Permanente opdracht en algemene doelstelling Belastingdienst.....	8
2.2 Missie en strategische doelstellingen Belastingdienst/Toeslagen.....	9
3 HET TOESLAGENPROCES.....	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 Het proces.....	11
3.2.1 Aanvragen en wijzigingen.....	12
3.2.2 Voorlopige toekenningen en voorschot.....	13
3.2.3 Automatisch continueren.....	13
3.2.4 Definitieve toekenning.....	14
4 HANDHAVING ALS BELEIDSINSTRUMENT TOESLAGEN.....	15
4.1 Beleidsdoelstellingen handhaving.....	15
4.2 Handhavingsinstrumenten.....	15
4.3 Handhavingsregie.....	16
4.4 Dienstverlening en communicatie.....	17
4.5 Toezicht.....	18
4.6 Terugvordering, sancties en fraudebestrijding.....	20
5 PRESTATIE-INDICATOREN: NORM-, EN STREEFWAARDEN EN RESULTATEN.....	22
5.1 Algemene cijfers over volumes toeslagen.....	22
5.2 Dienstverlening en communicatie.....	24
5.2.1 Algemeen.....	24
5.2.2 Publiekscampagnes.....	24
5.2.3 Website en burgerportal Mijn Toeslagen.....	26
5.2.4 Belastingtelefoon en balies.....	27
5.2.5 Bezwaren, klachten en beroep.....	29
5.2.6 Intermediairs.....	30
5.2.7 Conclusie.....	31
5.3 Toezicht.....	31
5.3.1 Controle met (derden)gegevens.....	31

5.3.2	Risicoclassificatie.....	32
5.3.3	Toezichtacties en thematische onderzoeken.....	32
5.3.4	Uitval, uitworp en handmatige behandeling.....	32
5.3.5	Percepties van burgers.....	33
5.3.6	Conclusie.....	33
5.4	Terugvordering, sancties en fraudebestrijding.....	33
5.5	Algemene cijfers over compliance, rechtmatigheid, toekenningszekerheid en reflecties en conclusies over effectiviteit.....	36
6	EFFICIENCY.....	39
6.1	Inleiding.....	39
6.2	Uitvoeringskosten toeslagen.....	39
6.3	De 20% besparingsvariant.....	39
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	40
7.1	Samenvatting bevindingen.....	40
7.2	Reflectie op effectiviteit.....	40
7.3	Reflectie op efficiency.....	40
7.4	Tot slot.....	40

SAMENVATTING

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

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

1.2 Doel en opzet beleidsdoorlichting

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

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

1.3 Afbakening

Het beleid met betrekking tot de handhaving door Belastingdienst/Toeslagen is onderdeel van de uitvoering van de wet op de inkomensafhankelijke regelingen (AWIR). De beleidsmatige verantwoording over de doelgerichtheid en doelmatigheid van de AWIR als beleidsinstrument gericht op inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie is nadrukkelijk geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting. Deze beleidsmatige verantwoording komt echter wel aan bod in de lopende evaluatie van de AWIR en in de beleidsdoorlichtingen aangaande het beleid van de drie betrokken beleidsdepartementen: het ministerie voor Wonen en Rijksdienst (huurtoeslag), het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (zorgtoeslag) en het ministerie van Sociale Zaken (kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag). De resultaten van het interdepartementaal onderzoek (IBO) 'Belastingen'¹, betreffende de relatie tussen beleid en uitvoering bij de

Belastingdienst, en de resultaten van het IBO 'Sociale huur'², betreffende de beleidsmatige evaluatie en budgettaire beheersing van de huurtoeslag, vallen grotendeels buiten de huidige beleidsdoorlichting. Enkel voor zover deze resultaten van toepassing (kunnen) zijn op de handhaving bij Belastingdienst/Toeslagen zullen deze besproken worden.

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

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

1.4 Onderzoeksoopdracht

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

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

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

De onderzoeksoopdracht is uitgewerkt in de volgende vragen:

1. Welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij het formuleren van het beleid?
2. Zijn deze uitgangspunten veranderd in de onderzoeksperiode?
3. Op welke wijze meet de Belastingdienst/Toeslagen de effecten van haar beleid?
4. Welke resultaten zijn tot 2016 behaald op de in 2014 vastgestelde indicatoren voor de evaluatie van het beleid?

¹ Referentie IBO Belastingen definitief

² Referentie IBO Sociale huur definitief

5. Wat zijn de gerealiseerde en te verwachten effecten van de ontwikkelingen in het handhavingsbeleid van Belastingdienst/Toeslagen in de periode 2013 tot en met 2015?
6. Zijn de doelstellingen van Belastingdienst/Toeslagen gerealiseerd?
7. Kan een inhoudelijk oordeel worden gegeven over de doelgerichtheid en de doelmatigheid van Belastingdienst/Toeslagen? En hoe luidt dat oordeel?

1.5 Aanpak

De doorlichting van het handhavingsbeleid van Belastingdienst/Toeslagen wordt in twee stappen uitgevoerd. De eerste stap betreft het aanvullen van de in 2014 afgeronde nulmeting over 2012/2013 met metingen over de jaren tot 2016. De tweede stap betreft het in kaart brengen van de ontwikkelingen in het handhavingsbeleid van Belastingdienst/Toeslagen in de periode 2013 tot en met 2015. Aan de hand van de uitkomsten van deze twee stappen wordt bepaald in hoeverre de doelstellingen van Belastingdienst/Toeslagen in deze jaren doeltreffend en doelmatig zijn gerealiseerd.

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

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

De opbouw van dit rapport is als volgt:

1.6 Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke derde betrokken is bij de beleidsdoorlichting. Dit ter toetsing van de methodologie en de uitvoering van het onderzoek. Deze rol is ingevuld door

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

PM

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

-
-
-

2 MISSIE EN DOELSTELLINGEN BELASTINGDIENST/TOESLAGEN

2.1 Permanente opdracht en algemene doelstelling Belastingdienst

Als onderdeel van de Belastingdienst voert Belastingdienst/Toeslagen haar werkzaamheden uit binnen het kader van de permanente opdracht van de Belastingdienst. Deze permanente opdracht is het uitvoering geven aan:³

- de heffing, controle en inning van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen;
- de controle op de naleving van wetgeving betreffende in-, uit- en doorvoer van goederen, en van wetgeving op economisch, gezondheids-, milieu- en veiligheidsterrein, economische ordening en financiële integriteit;
- de toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen;
- de opsporing op al de hiervoor genoemde terreinen.

De uitvoering van deze permanente opdracht doet de dienst zo doeltreffend en doelmatig mogelijk. Startpunten van de dienst zijn rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Hiermee draagt de Belastingdienst het volgende bij aan de Nederlandse samenleving:³

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

De algemene doelstelling van de Belastingdienst is in de onderzoeksperiode 2012-2015 inhoudelijk niet veranderd, wel is de formulering iets aangepast. In 2012 luidt de algemene doelstelling als volgt:⁴

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

Vanaf 2014 is deze doelstelling iets uitgebreid en luidt deze als volgt:⁵

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

Met het begrip *compliance* in de formulering van deze doelstellingen wordt aangeduid dat een persoon of organisatie handelt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. De term bereidheid geeft uiting aan het streven van de Belastingdienst naar een situatie waarin belastingplichtigen en toeslaggerechtigden uit zichzelf hun wettelijke verplichtingen nakomen. De Belastingdienst bevordert de nalevingsbereidheid van burgers en bedrijven door passende dienstverlening te leveren, massale processen juist en tijdig uit te voeren, adequaat toezicht uit te oefenen en waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af te dwingen. Daarbij wordt verondersteld dat kwalitatief goede dienstverlening, efficiënte massale processen en adequaat toezicht de nalevingsbereidheid van burgers en bedrijven positief beïnvloedt.

³ Middellangetermijnplan Belastingdienst 2014-2017

⁴ Rijksbegroting 2012

⁵ Rijksbegroting 2014

2.2 Missie en strategische doelstellingen Belastingdienst/Toeslagen

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

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

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

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

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

De algemene operationele doelstellingen van de Belastingdienst, zoals deze in de voorgaande paragraaf zijn beschreven, zijn gericht op het realiseren van compliance en het borgen van rechtmatigheid en efficiëntie. Deze algemene operationele doelstellingen zijn ook te herkennen in de missie en in de drie belangrijkste beleidsinstrumenten die Belastingdienst/Toeslagen onderkent in de formulering van haar strategische intenties:⁶

1. Klantgerichte dienstverlening aan burgers

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

2. Rechtmatige toekenning van toeslagen

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

3. Efficiënte uitvoering van processen

De efficiënte uitvoering van processen wordt primair kwalitatief gevolgd. Meer of mindere handmatige selectie is niet per definitie beter of slechter, maar een belangrijke indicator voor de efficiënte uitvoering van processen is het antwoord op de vraag of Belastingdienst/Toeslagen er in slaagt het handmatige, intensieve toezicht te richten op die gevallen waarin risico's zich daadwerkelijk manifesteren. Daarnaast draagt ook het in kaart brengen van de uitvoeringskosten bij aan de beeldvorming over de efficiënte uitvoering van processen.

4. Wendbare processen

Vanuit de ambitie om de beste uitvoeringsorganisatie te zijn heeft Belastingdienst/Toeslagen aan de drie genoemde intenties nog een vierde toegevoegd: wendbare processen. Maatschappij en politiek verwachten van Belastingdienst/Toeslagen dat zij meebeweegt met maatschappelijke veranderingen en de politieke agenda, terwijl de bedrijfsvoering gecontinueerd wordt. Het streven

⁶ Middellangetermijnplan Belastingdienst/Toeslagen 2013-2016

hierbij is om de processen en systemen zo in te richten dat er snel ingegrepen kan worden, bijvoorbeeld in het geval van nieuwe inzichten of veranderende wet- en regelgeving.

3 HET TOESLAGENPROCES

3.1 Inleiding

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

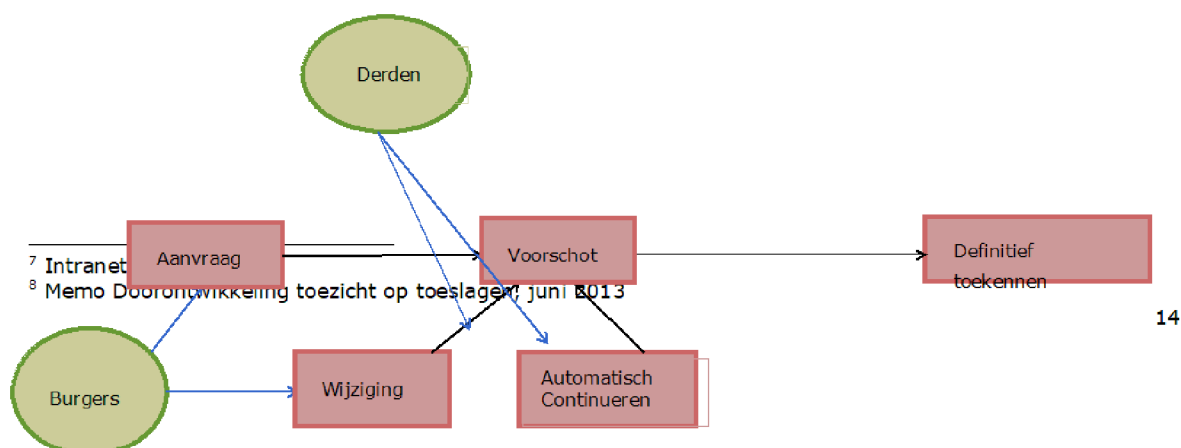
In 2007 werd besloten een nieuw systeem te maken. In 2011 is het toeslagenverstrekkingensysteem (TVS) in gebruik genomen. Op dat moment heeft Belastingdienst/Toeslagen er nadrukkelijk voor gekozen dat het complement van 'de burger vertrouwen' bestaat uit het beschikbaar hebben van een adequaat toezichtapparaat.⁸ De nadruk lag op de dienstverlening aan burgers. Het systeem is zo opgezet om de dienstverlening aan burgers te maximaliseren, de burger zo snel mogelijk het geld krijgt waar hij recht op heeft, terwijl gelijktijdig de mogelijkheden om aanvragen in de voorschotfase te controleren veel groter zijn dan in de voorgaande jaren. In TVS is object-gericht toezicht ingebouwd in de vorm van vooraf gedefinieerde risicoregels, bekend als "uitworp". Deze voorgeprogrammeerde uitworp is ontwikkeld in de periode 2007-2011.

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

3.2 Het proces

Onderdelen van het proces van toeslagenverstrekking zijn:

- het aanvragen en wijzigen van een toeslag
- het verstrekken van een voorlopige toekenning
- het automatisch continueren van een toeslag naar het volgende jaar
- het definitief toekennen van een toeslag
- het verschil tussen definitieve en voorlopige toekenning wordt nabetaald, teruggevorderd of verrekend.



Figuur 3.1 **Het toeslagenproces**

3.2.1 Aanvragen en wijzigingen

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

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

Voor de burger bestaat nog steeds de mogelijkheid om via de post aanvragen en wijzigingen door te geven. Burgers kunnen hun toeslagzaken ook regelen bij balies van de Belastingdienst. Een aantal organisaties zijn Toeslagenservicepunt. Zij kunnen het toeslagensysteem raadplegen en kunnen namens burgers veranderingen melden aan Belastingdienst/Toeslagen. Bijvoorbeeld sociaal raadslieden, maatschappelijk dienstverleners en gemeenten kunnen namens de burger als intermediair optreden. Bepaalde wijzigingen kunnen telefonisch worden doorgegeven. Aanvragen kunnen niet via de telefoon worden gedaan omdat hiervoor een (digitale) handtekening nodig is. Ook wijzigingen van bankrekeningnummers kunnen niet per telefoon.

Bij aanvragen en wijzigingen die via de portal worden aangeboden, wordt zoveel mogelijk de juistheid van die aanvraag beoordeeld met behulp van derden gegevens. Zo kunnen fouten al vroegtijdig in het proces worden voorkomen. Het betreft in feite de eerste stap in het toezicht. Burgers moeten zelf veranderingen die van invloed (kunnen) zijn op hun toeslag(en) doorgeven aan Belastingdienst/Toeslagen. Dat is met name van belang als het te lang duurt voordat de melding

⁹ De aanvraag van een toeslag KGB wordt ambtshalve gegenereerd naar aanleiding van het signaal 'recht op kinderbijslag' van de Sociale Verzekerings Bank (SVB).

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

via een derde is verwerkt. Soms is de burger de enige die dat gegeven op dat moment weet, zoals bijvoorbeeld een nieuw geschat inkomen bij het aanvaarden van nieuwe baan.

3.2.2 Voorlopige toekenningen en voorschot

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

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

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

3.2.3 Automatisch continueren

Jaarlijks worden lopende toeslagen massaal automatisch gecontinueerd (MAC-proces). Bij het automatisch continueren hoeft de burger niets te doen. De aanvraag loopt gewoon door, uiteraard met de gegevens die geldig zijn voor dat jaar. Via het internetportaal kan de burger de toeslag voor het komende jaar raadplegen. Bij aanvragen en mutaties die via de portal aan het systeem worden aangeboden wordt zoveel mogelijk de juistheid van die aanvraag beoordeeld met behulp van derden gegevens. Tevens wordt een deel van de gegevens op basis van beschikbare derdengegevens vooraf ingevuld. Zo kunnen fouten al vroegtijdig in het proces worden voorkomen. Het betreft in feite de eerste stap in het toezicht. In oktober worden de actuele inkomens (jaar T) uit de feitenregistratie gebruikt als basis voor het berekenen van de toeslag voor het komend jaar (jaar T+1). Ook de inkomens voor jaar T+1 worden vastgelegd in de feitenregistratie. Voor elke toeslagbetrokkene wordt een nieuw geschat inkomen berekend dat de grondslag vormt voor het toekennen van de toeslag in het komende jaar. In totaal worden in november, direct na het formeel beschikken voor december van het jaar, circa 12 miljoen inkomens herberekend.

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

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

De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

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

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

Vóór de start van het massale automatische continuering proces wordt risicoclassificatie (zie paragraaf 4.5) toegepast. Bij aanvragen waaraan een hoog risico wordt toegekend wordt de burger om nadere informatie gevraagd. Deze burgers worden voorlopig van het MAC-proces uitgesloten. Indien niet wordt gereageerd, wordt de toeslag gestopt. Als de burger ook hierop niet tijdig reageert of als na beoordeling van de nadere informatie blijkt dat er geen recht is op toeslag wordt de burger definitief uitgesloten van het MAC-proces, daarmee wordt zijn toeslag met ingang van het nieuwe toeslagjaar gestopt. Als de burger van mening is dat zijn beschikking (stopzetting) niet terecht is, kan hij onder andere een nieuwe aanvraag doen

3.1.4 Definitieve toekenning

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

4 HANDHAVING ALS BELEIDSINSTRUMENT TOESLAGEN

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

4.1 Beleidsdoelstellingen handhaving

Onder handhaving wordt door Belastingdienst/Toeslagen alle activiteiten verstaan die bijdragen aan structurele regelnaleving (compliance) door toeslaggerechtigden.¹² Dit houdt voor Belastingdienst/Toeslagen specifiek in dat de burger (a) juiste en volledige informatie verstrekt bij de aanvraag van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen die relevant zijn voor de aanspraak op een toeslag, (b) tijdig en adequaat reageert op verzoeken van de Belastingdienst/Toeslagen om informatie en (c) eventuele terugvorderingen tijdig betaald.

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

4.2 Handhavinginstrumenten

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

De handhavinginstrumenten van Belastingdienst/Toeslagen haken op verschillende manieren in op de algemene doelstellingen en strategische intenties (zie hoofdstuk 2). Zo wordt aangenomen dat Belastingdienst/Toeslagen de nalevingsbereidheid en het compliant gedrag van burgers kan vergroten door het makkelijker te maken het goed te doen en dat van de inzet van klantgerichte

¹¹ Info geput uit o.a. handhavingplannen Belastingdienst/Toeslagen 2012-2015, handhavingvisie Belastingdienst/Toeslagen 2012-2015

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

¹³ Gedurende de onderzoeksperiode zijn de benamingen van deze handhavinginstrumenten onderhevig geweest aan verandering. Zo is bijvoorbeeld dienstverlening en communicatie eerder ook benoemd als preventie (handhavingplan 2013). Echter, bij nadere inspectie zijn er op inhoudelijk vlak geen grote verschuivingen waar te nemen. Wij houden in dit rapport de ordening aan uit het laatste handhavingplan (2015).

dienstverlening en communicatie een preventieve werking uitgaat. De uitvoering van *toezicht* in alle fases van het toeslagenproces draagt bij aan de algemene nalevingsdoelstelling en sluit aan bij de strategische intentie om de rechtmatigheid van toegekende toeslagen te borgen. Ook het handhavinginstrument *terugvordering, sancties en fraudebestrijding*, waaronder bijvoorbeeld ook de toepassing van het strafrecht valt, sluit aan bij de strategische intentie voor rechtmatige toekenning van toeslagen.

Samenwerking binnen de toeslagenketen neemt ook een steeds prominentere plaats in binnen de vormgeving van het handhavingsbeleid van Belastingdienst/Toeslagen en lijkt vooral bedoeld om de uitvoering van de drie handhavinginstrumenten zoals hierboven beschreven te ondersteunen. Zo uit het streven naar meer efficiënte samenwerking binnen de keten zich bijvoorbeeld door de inzet op betere samenwerking met derde partijen (gemeenten, werkgevers, banken, etc.) om met behulp van (aanvullende) derdengegevens het toezicht te kunnen optimaliseren, of op intensievere samenwerking met andere onderdelen binnen de Belastingdienst, zoals de FIOD en de centrale administratie, om fraude beter te kunnen opsporen en bestraffen. Deze beweging naar efficiëntere samenwerking binnen de keten sluit aan bij de strategische intentie om processen efficiënter uit te voeren.

Voor de inzet van *massale processen* geldt dat ze ondersteuning bieden aan de uitvoering van de handhavinginstrumenten *dienstverlening en communicatie* en *toezicht*. Belastingdienst/Toeslagen beoogt deze massale processen zo wendbaar mogelijk in te richten. Het volledig geautomatiseerde proces van massaal automatisch continueren (MAC; zie paragraaf 3.2.3), met ingebouwde controle op basis van derdengegevens, is een voorbeeld van een massaal proces dat zowel de eerste fase vormt van het toezicht als een bijdrage levert aan de dienstverlening doordat burgers niet ieder jaar lastig gevallen hoeven te worden wanneer er niets is veranderd in de situatie.

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

4.3 Handhavingsregie

Het voeren van regie op de handhaving houdt voor Belastingdienst/Toeslagen in dat op verschillende niveaus keuzes worden gemaakt met betrekking tot de te volgen handhavingsstrategie. Zo worden op strategisch niveau de hoofdlijnen van de handhavingsstrategie bepaald en gedeeld met de beleidsministeries, terwijl op tactisch en operationeel niveau deze handhavingsstrategie verder is uitgewerkt per groep burgers. Belastingdienst/Toeslagen gaat in de basis uit van een vertrouwen in de burger en volgt daarmee het algemeen opgesteld principe binnen de Belastingdienst dat iedere belastingplichtige de behandeling krijgt die hij of zij verdient.¹⁴ Dit principe is vormgegeven in de handhavingspiramide (fig. 4.1). De handhavingspiramide brengt het idee tot uitdrukking dat verreweg de grootste groep burgers bereid is de regels na te leven en dat handhaving voor deze groep primair bestaat uit dienstverlening en communicatie. Voor deze betrouwbare groep vindt het toezicht ook voornamelijk geautomatiseerd plaats op basis van contra-informatie.

[fig 4.1. De handhavingspiramide van Belastingdienst/Toeslagen]

De inzet van de specifieke mix van handhavinginstrumenten wordt bepaald op basis van risicoanalyse. Met de methode van *programmatisch handhaven* worden eerst de risico's op non-

¹⁴ Middellangetermijnplan Belastingdienst 2014-2017

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

4.4 Dienstverlening en communicatie

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

Het voorkeurskanaal voor dienstverlening en communicatie voor Belastingdienst/Toeslagen is de website. Om de burger te ondersteunen wordt op de website de wet- en regelgeving omtrent het toeslagenproces uitgelegd, in eerste instantie compact en eenvoudig, met de optie voor meer uitgebreide informatie waar nodig. Vanaf eind 2011 kunnen burgers op de website ook toeslagen aanvragen en gegevens wijzigen met behulp van het burgerportal *Mijn Toeslagen*. De doorontwikkeling van *Mijn Toeslagen* tijdens de onderzoeksperiode richt zich op een meer individuele en klantgerichte benadering en het verhogen van de gedeelde informatiepositie (en daarmee de toekenningszekerheid), onder meer door meer directe feedback te geven over wanneer de burger de beschikking, de betaling en de afrekening kan verwachten. Verder beoogt Belastingdienst/Toeslagen vanaf 2015 het toeslagenproces verder te vereenvoudigen door op basis van derdengegevens alleen die toeslagenaanvragen beschikbaar te maken op *Mijn Toeslagen* waar de betreffende burger ook daadwerkelijk recht op heeft. Deze ontwikkelingen passen binnen de intentie van Belastingdienst/Toeslagen om de communicatie met burgers steeds meer langs de digitale weg te laten verlopen. Indien deze digitale kanalen niet afdoende zijn kan de burger ook nog steeds met vragen terecht bij de Belastingtelefoon en de balies. Door verbetering van de functionaliteit van *Mijn Toeslagen* en van de kwaliteit van de niet-persoonsgebonden informatie over toeslagen op de website wordt beoogd het aantal informatievragen via belastingtelefoon en balie verder terug te dringen.

Voor de dienstverlening werkt Belastingdienst/Toeslagen samen met intermediairs. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om kinderopvangorganisaties, woningcorporaties, fiscaal dienstverleners of maatschappelijke organisaties. Deze intermediairs worden zo veel mogelijk gefaciliteerd door middel van de ontwikkeling van een website specifiek gericht op intermediairs, ondersteuning via de Helpdesk Intermediairs en het organiseren van informatiedagen. Een deel van deze intermediairs, voornamelijk sociaal raadslieden, hebben de status van Toeslagen Servicepunt. Zij kunnen aanvragen en mutaties indienen namens hun cliënten en persoonsgebonden informatie inzien. Belastingdienst/Toeslagen heeft zich tijdens de onderzoeksperiode ten doel gesteld om de samenwerking met intermediairs verder te intensiveren. Vanaf 2013 is tevens de ontwikkeling ingezet naar Horizontaal Partnerschap, waarmee Belastingdienst/Toeslagen met het oog op efficiënte controle van gegevens en kwaliteitsborging van partners tot samenwerkingsafspraken wil komen met vertrouwde partners.

Voor de burger bestaan verschillende mogelijkheden om Belastingdienst/Toeslagen te benaderen anders dan voor het aanvragen van een toeslag of het doorgeven van mutaties. Zo kan er in het geval dat een burger het niet eens met een formele beslissing van Belastingdienst/Toeslagen schriftelijk *bezwaar* (bij Belastingdienst/Toeslagen) of *beroep* (bij de rechtbank) ingediend worden

tegen de formele beslissing. Daarnaast kan de burger een *klacht* indienen over de wijze waarop hij is behandeld of de wijze waarop Belastingdienst/Toeslagen haar taken heeft uitgevoerd. Bezwaren en klachten moeten worden afgehandeld binnen de daarvoor wettelijk vastgestelde termijnen. Klachten van burgers met betrekking tot het toeslagenproces komen ook via de Nationale Ombudsman bij Belastingdienst/Toeslagen terecht.

4.5 Toezicht

In het algemeen is binnen het toezicht een massaal, geautomatiseerd deel te onderscheiden en een handmatig deel. Eind 2011 heeft Belastingdienst/Toeslagen het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) in gebruik genomen (zie ook hoofdstuk 3). Dit systeem biedt een platform aan geïntegreerde functionaliteiten, waaronder ook een groot deel van de toezichtactiviteiten valt. Hoewel het systeem is opgezet met het doel de burger zo snel mogelijk het geld te laten krijgen waar hij recht op heeft, biedt TVS ook de mogelijkheid om het toezicht in toenemende mate digitaal en in de actualiteit te laten plaatsvinden. Daarmee past de invoering van TVS binnen de plannen van Belastingdienst/Toeslagen om in de periode 2012-2015 het toezicht stapsgewijs te laten verschuiven van de fase van definitief toekennen naar voor voorschotfase, zoveel mogelijk vóór uitbetaling. Door het toezicht naar voren te halen en alle gegevens van burgers aan een vorm van massaal toezicht te onderwerpen beoogt Belastingdienst/Toeslagen het toezicht meer efficiënt te laten plaatsvinden en gevallen waar sprake is van vergissingen of misbruik in een vroeg stadium af te vangen. Deze ontwikkelingen hebben er onder andere aan bijgedragen dat het beleid van Belastingdienst/Toeslagen in 2014 door de Algemene Rekenkamer (ARK) bestempeld is als *best practice* op het gebied van toezicht en fraudebestrijding.¹⁵

In het massale, geautomatiseerde deel van het toezicht doorloopt iedere aanvraag of mutatie in eerste instantie een automatische controle aan de hand van de ingestelde risicogerichte beslisregels van TVS en een automatische vergelijking met contra-informatie (administratief toezicht).¹⁶ Een andere vorm van automatische controle vindt plaats in het burgerportal *Mijn Toeslagen*, waar iedere aanvraag door een beslisboom geleid wordt die een aantal controles bevat waardoor evidente onjuiste of onvolledige aanvragen niet ingestuurd kunnen worden.¹⁷ Indien het systeem een aanvraag of mutatie niet automatisch kan verwerken omdat het niet beschikt over de volledige of consistente set gegevens die nodig is om de hoogte van de (voorlopige) toekenning te kunnen vaststellen wordt de aanvraag of mutatie gemarkeerd als *uitval*. Een aanvraag of mutatie wordt gemarkeerd als *uitworp* wanneer op grond van de risicogerichte beslisregels twijfel bestaat over de rechtmatigheid. In beide gevallen wordt de aanvraag of mutatie voor handmatige behandeling aangeboden. Belastingdienst/Toeslagen maakt een onderscheid tussen 'harde' uitworp, waarbij de behandeling nog vóór toekenning plaatsvindt in verband met een verhoogd risico (zie volgende alinea) op non-compliance, en 'zachte' uitworp, waarbij de controle pas na de voorlopige toekenning plaatsvindt in verband met een lager toegekend risico. In 2013 zijn de uitval- en uitworpregels aangescherpt, met als doel de handmatige behandeling zoveel mogelijk te richten op die gevallen waar daadwerkelijk wat mee aan de hand is. Daarnaast wordt de relevantie van de uitval- en uitworpregels periodiek geëvalueerd en waar mogelijk structureel geautomatiseerd afgedaan.

In 2012 is Belastingdienst/Toeslagen gestart met de ontwikkeling van een risicoclassificatiemodel en vanaf april 2013 wordt dit model in de praktijk toegepast voor de kinderopvang toeslag en

¹⁵ Verantwoordingsonderzoek 2014, ARK

¹⁶ Belastingdienst/Toeslagen gebruikt naast gegevens van de Belastingdienst onder meer gegevens van instanties als het UWV, SVB, IND en het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRK). Daarnaast worden bronnen geraadpleegd zoals het Referentiebestand Verzekerden Zorgverzekeringswet (RBVZ), IHAanslagen en de BRP. Een deel van de derdengegevens wordt gebruikt voor de geautomatiseerde uitworpsselectie door TVS. Een ander deel wordt gebruikt voor (periodieke) bestandsvergelijkingen. Belastingdienst/Toeslagen streeft er naar om de betrouwbaarheid van bronnen voor derdengegevens zoveel mogelijk te waarborgen, bijvoorbeeld door in het geval van geconstateerde onjuistheid hier bij de bronhouder melding van te maken.

¹⁷ Een burger die huurtoeslag wil aanvragen en daarbij een buitenlands adres opgeeft komt bijvoorbeeld niet door de beslisboom en kan daardoor geen toeslag aanvragen.

huurtoeslag. Het model werkt met een groot aantal bronnen van contra-informatie, waarvan de hierboven beschreven TVS data er slechts één is, en kent aan alle aanvragen, wijzigingen en lopende toekenningen maandelijks een risicoclassificatie toe. Het gaat hierbij om risico's die alleen blijken als groepen van aanvragen of mutaties onderling vergeleken worden of wanneer het gedrag van de aanvrager in beschouwing genomen wordt. Daar waar de risico's op een onjuiste aanvraag of mutatie groot zijn voert Belastingdienst/Toeslagen gerichte, handmatige controles uit. Tot medio 2015 beperkte deze selectie zich tot de behandeling van risicovolle aanvragen en mutaties omhoog. Sindsdien worden ook risicovolle lopende toekenningen voor behandeling geselecteerd. De resultaten van de classificatie door het model worden gevalideerd door middel van steekproeven, waarbij bepaald wordt of een aanvraag of mutatie terecht als hoog (rode behandellaan), gematigd (oranje behandellaan) of laag (groene behandellaan) risico is geclassificeerd. Indien de steekproefpopulatie voor de selectie met laag risico is goedgekeurd wordt de gehele populatie waar de steekproef betrekking op heeft formeel beschikt en uitbetaald. Deze aanvragen of mutaties worden echter wel, net als iedere andere aanvraag of mutatie, onderworpen aan toezicht conform het reguliere proces van uitval en uitworp en eventueel aan thematisch toezicht.

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

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

4.6 Terugvordering, sancties en fraudebestrijding

De wettelijke systematiek van de AWIR, waarbij voorlopige toekenningen en voorschotbetalingen gebaseerd worden op schattingen van het inkomen over het lopende jaar door de aanvrager, leidt in de praktijk vaak tot een verschil tussen de hoogte van het voorlopig toegekende bedrag en de hoogte van het definitief toegekende bedrag dat gebaseerd is op het vastgesteld inkomen. Deze verschillen kunnen zowel leiden tot een nabetaling als tot een terugvordering. In het geval van een terugvordering biedt Belastingdienst/Toeslagen de betreffende burgers een wettelijk vastgestelde betalingstermijn van 24 maanden. Het bedrag kan ook sneller of in één keer terug betaald worden. Wanneer de burger niet kiest voor directe betaling of betaling in termijnen, wordt de terugvordering zo veel mogelijk verrekend met lopende toekenningen. In geval van beperkte

financiële capaciteit kan een persoonlijke betalingsregeling getroffen worden waarbij aan het einde een restschuld kan overblijven. Deze restschuld wordt voor zover mogelijk gedurende drie jaar verrekend met eenmalige betalingen van de Belastingdienst, bijvoorbeeld via een verrekening met een nabetaling van toeslagen of een teruggave inkomstenbelasting. Is er echter sprake van grove opzet of schuld, dan is er geen persoonlijke betalingsregeling mogelijk, kan er besloten worden een andere (kortere) termijn te hanteren en mag er aan het eind van de betalingsregeling geen restschuld overblijven.

In geval het terugvorderingsbedrag een vooraf bepaald drempelbedrag overschrijdt, kan sinds januari 2012 op grond van de AWIR en het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen (Boetebesluit) een verzuimboete worden opgelegd wanneer de burger verzuimt om informatie en mutaties juist en tijdig door te geven. Bij een eerste overtreding wordt een waarschuwing gegeven. Indien de afwijking het gevolg is van herhaaldelijk verzuim om informatie en mutaties tijdig en juist door te geven, wordt de hoogte van de verzuimboete bepaald door de mate van recidive. Naast verzuimboetes worden er vergrijpboetes opgelegd indien er sprake is van opzet of grove schuld. In de onderzoeksperiode zijn er verschillende maatregelen getroffen op het gebied van bestuurlijke boetes. Zo zijn medio 2012 de maximum bedragen voor zowel verzuimboetes (tot maximaal €5.278,-) als vergrijpboetes (maximaal 100% van het teruggevorderde bedrag) verhoogd. De maximum vergrijpboete bij recidive is per januari 2013 verder verhoogd naar 150% van het teruggevorderde bedrag. Waar dit eerder alleen mogelijk was bij een herziening van de definitieve toekenning, is het sinds januari 2013 ook mogelijk een vergrijpboete op te leggen bij de definitieve toekenning. Sinds januari 2014 is het verder mogelijk om nog eerder in het proces een vergrijpboete op te leggen wanneer er, bijvoorbeeld door de toepassing van het risicoclassificatiemodel, vóór een eventuele terugvordering al duidelijk sprake is van een frauduleuze aanvraag. Tevens kunnen per januari 2014 naast overtreders en medeplegers ook vergrijpboetes worden opgelegd aan doen plegers en facilitator.

Bij fraudesignalen wordt er nauw samengewerkt met de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD). De signalen voor fraude kunnen op verschillende manieren bij Belastingdienst/Toeslagen terecht komen. Zoals eerder beschreven kan er op basis van het risicoclassificatiemodel mogelijke fraude gesignaleerd worden, maar ook komen er bijvoorbeeld via het fraudemeldpunt (ingericht in 2012) of via de anti-fraude box signalen binnen. De anti-fraude box is een samenwerking van de Belastingregio's, Belastingdienst/Douane, Belastingdienst/Toeslagen, Belastingdienst/Centrale Administratie en FIOD, gericht op het onderzoeken van signalen van systeemfraude, het opsporen van fraudepatronen en het uitzetten van acties over de verschillende onderdelen van de Belastingdienst om fraude te voorkomen. In 2012 zijn bij Belastingdienst/Toeslagen twee fraudeteams ingericht die bij ieder fraudesignaal een feitenonderzoek uitvoeren. Na ieder onderzoek volgt een besluit met betrekking tot het betreffende signaal wat kan leiden tot afzien van actie, het opleggen van een bestuurlijke boete of het inzetten van het strafrecht. De aanmelding van een zaak bij de FIOD vindt plaats als een (nadelig) drempelbedrag van €12.500,- is overschreden. In het tripartiete overleg, waarin naast FIOD ook een contactambtenaar formeel recht (per 2013 contactambtenaar toeslagen) en de boete-fraudecoördinatoren plaatsnemen, wordt de zaak getoetst aan de richtlijnen voor strafrechtelijke afdoening. Mocht daarbij blijken dat de zaak niet voldoet aan de richtlijnen, wordt de zaak terug verwezen naar Belastingdienst/Toeslagen om afgedaan te worden met een bestuurlijke boete.

In januari 2014 is de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit in werking getreden. De maatregelen in deze wet verruimen de mogelijkheden van Belastingdienst/Toeslagen om risicovolle aanvragen goed te kunnen beoordelen voordat eventuele voorschotten worden toegekend. De uitvoering van drie van deze fraudemaatregelen vindt plaats aan de voorkant van het toeslagenproces. Ten eerste vindt er geen verlening van een voorschot meer plaats indien er bij de Belastingdienst onvoldoende informatie bekend is over de aanvrager. Ten tweede wordt er geen voorschot meer verleend in het geval een aanvraag door middel van het risicoclassificatiemodel wordt aangemerkt als hebbende een verhoogd risico. In beide gevallen worden de aanvragers ofwel uitgenodigd aan de balie om bewijsstukken te overleggen ofwel gevraagd de aanvraag schriftelijk te onderbouwen. Indien er geen reactie volgt op deze uitnodigingen wordt de aanvraag geblokkeerd en worden, indien van toepassing, lopende voorschotten gestopt en teruggevorderd.

Ten derde komt het recht op een lopende toekenning te vervallen indien er twijfel bestaat over het adres of bij het ontbreken van een actueel adresgegeven. Bij de signalering hiervan wordt samengewerkt met gemeentes, die verantwoordelijk zijn voor de registratie van inwoners in het BRP. Een laatste maatregel uit de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit betreft de mogelijkheid om automatische nummerplaatherkenning in te zetten om bestuurders met achterstallige toeslagschulden te traceren en de achterstallige schuld te incasseren.

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

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

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

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

5.1 Algemene cijfers over volumes toeslagen

Tabel 3.x Volume ontwikkelingen

	2012	2013	2014	2015
Kengetal toeslagen (x1000)		8.978	8.596	

*De reeks is aangepast in verband met een andere definitie waarbij alle voorlopige toekenningen worden meegeteld.

Bron: Belastingdienst/centrale administratie.

Tabel 3.x Aantal meldingen

	2012	2013	2014	2015
Meldingen x 1.000				
<i>meldingen door burgers*</i>	6.757			
<i>meldingen door Belastingdienst/Toeslagen</i>	1.529			
<i>meldingen door derden, waarvan...</i>	6.815			
....GBA / BRP	3.610			
....Verhuurders	2.345			
....SVB	540			

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

Tabel 3.x Aantallen voorschotten

	2012	2013	2014	2015
Aantallen uitbetaalde voorschotten start				
zorg	5.304	5.014		
huur	1.115	1.173		

KOT	450	434
KGB	918	836
totaal	7.786	7.457

Aantallen nieuwe voorschotten

zorg	462
huur	214
KOT	100
KGB	126
Totaal	902

Aantallen stopgezette voorzetten

Zorg	320
Huur	152
KOT	104
KGB	160
Totaal	735

Aantallen bij MAC op 0

Zorg	432
Huur	4
KOT	12
KGB	47
Totaal	496

Aantallen gewijzigde voorschotten

Zorg	1.119
Huur	821
KOT	613
KGB	399
Totaal	2.952

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

	2012	2013	2014	2015
x €1.000.000				
Uitgaven*	11.861			
Openstaande vorderingen	1.301			

Waarvan buiten invordering gesteld	82
Aantal openstaande vorderingen	2,1
x € 1	
Gemiddeld bedrag openstaande vordering	622

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

5.2 Dienstverlening en communicatie

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

5.2.1 Algemeen

Algemene perceptie dienstverlening?

Tabel 3.x Ervaringen met aanvragen en wijzigingen

	2012	2013	2014	2015
Aanvragen in %				
<i>Mate van hulp bij aanvraag: geheel zelfstandig</i>	72	54	62	50
<i>Ervaren duidelijkheid aanvraagformulier/programma*</i>	86	91	92	89
<i>Ervaren snelheid afhandeling aanvraag*</i>	81	80	82	82
Wijzigingen in %				
<i>Mate van hulp bij aanvraag: geheel zelfstandig</i>	79	80	68	70
<i>Ervaren duidelijkheid aanvraagformulier/programma*</i>	90	90	89	89
<i>Ervaren snelheid afhandeling aanvraag*</i>	73	74	76	72

*% toeslaggerechtigden dat neutraal tot zeer tevreden is

5.2.2 Publiekscampagnes

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

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

Evaluatie publiekscampagnes

In jaarevaluaties Campagnes Rijksoverheid wordt de effectiviteit van publiekscampagnes beoordeeld door na te gaan wat de communicatieve werking (bereik, waardering, boodschap overdracht, interesse en informatiebehoefte) en effecten van campagnes op korte termijn zijn. Daarbij wordt gekeken of er veranderingen in kennis, houding of gedrag zijn opgetreden tijdens de campagne periode. Voor de overige voorlichtingsacties (campagnes zonder zendtijd Rijksoverheid) wordt uitsluitend naar de communicatieve werking gekeken. Voorlichtingscampagnes staan niet op zich, maar zijn bedoeld als versterking van het effect van de inzet van andere beleidsinstrumenten. In samenhang met beleidsinstrumenten zoals subsidies, regelgeving en handhaving dragen campagnes en overige communicatie bij aan het realiseren van beleidsdoelstellingen door burgers te informeren, een bepaald bewustzijn of draagvlak voor beleid te creëren en/of gewenst gedrag te stimuleren.¹⁸ Het is niet goed mogelijk het effect van publiekscampagnes los te zien van andere instrumenten en dus kan het effect niet als zodanig vastgesteld worden.

Campagnes Belastingdienst/Toeslagen

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

In 2013 is er een Campagne Rijksoverheid geweest, wederom met het doel burgers aan te sporen actuele wijzigingen door te geven via *Mijn Toeslagen* om zo de juiste toeslag te krijgen. Toeslagontvangers zijn goed op de hoogte van het feit dat ze hun wijzigingen door moeten geven (83%). In het algemeen blijft dit stabiel tijdens de campagne. Onder de groep ontvangers van zorgtoeslag zien we wel een stijging. De bekendheid dat je wijzigingen kunt doorgeven via *Mijn Toeslagen* op de website van Belastingdienst/Toeslagen (www.toeslagen.nl) was al hoog voorafgaand aan de campagne (71%) en is niet verder gestegen, behalve onder ontvangers van kindgebonden budget. Tijdens de campagneperiode is er een stijging in bekendheid met diverse wijzigingssituaties, zoals 'verhuizing', 'geboorte van een kind' of 'andere baan'. Onder alle soorten toeslagontvangers zijn er drie of vier wijzigingen die na de campagne vaker genoemd worden. Het aandeel toeslagontvangers dat online kanalen gebruikt om wijzigingen door te geven, stijgt tijdens de campagne van 72% naar 79%. De bekendheid met de website van Belastingdienst/Toeslagen is sinds december 2012 onder alle vier de groepen toeslagontvangers met ongeveer 10% gestegen, waarbij de sterkste stijging in de eerste helft van 2013 heeft plaatsgevonden. Voor de bekendheid met *Mijn Toeslagen* zien we eenzelfde patroon en een gemiddelde stijging van ruim 15%.

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

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

Aantallen, bereik, effectmeting?

Tabel 3.x Tevredenheid publieke uitingen

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

Tevredenheid publieke uitingen (% dat neutraal tot zeer tevreden is)

¹⁸ Jaarevaluatie campagnes rijksoverheid 2014

In hoeverre bent u in het algemeen tevreden over de publieke uitingen van de Belastingdienst? Zoals de spotjes op radio en tv en de advertenties in kranten, tijdschriften en op billboards?

Toeslaggerechtigden	84	87	84	82
Toeslagen intermediairs	91	90	90	85

Bron: Fiscale Monitor

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

5.2.3 Website en burgerportal *Mijn Toeslagen*

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

In 2012 is er onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van *Mijn Toeslagen*.¹⁹ Toeslaggerechtigden gaven daarin *Mijn Toeslagen* het rapportcijfer 7,7. 91% van de respondenten oordeelden positief tot zeer positief over de ontwikkeling van *Mijn Toeslagen*. Vanaf 2013 is in de Fiscale Monitor gevraagd naar de tevredenheid over *Mijn Toeslagen*. Rond de 80% van de toeslaggerechtigden geeft in 2014 en 2015 aan ervaring te hebben met *Mijn Toeslagen*. In de Fiscale Monitor geeft rond de 50% van de toeslaggerechtigden voor de jaren 2012 tot en met 2015 aan in de afgelopen 12 maanden een bezoek aan de website te hebben gebracht. Toch geeft een kleine 70% van de ondervraagden aan dat zij de website als primaire bron voor informatie gebruiken. Tussen 2013 en 2015 geeft tussen de 60-70% van de ondervraagden aan dat zij voor dat ze contact opnamen met de Belastingtelefoon, eerst op de website van de Belastingdienst hebben gezocht.

Tabel 3.x Website en burgerportal *Mijn Toeslagen*

	2012	2013	2014	2015
<i>Mijn Toeslagen</i>				
<i>Bezoekers per dag</i>	28.600			
<i>Tevredenheid*</i>		95%	94%	95%
<i>Website Toeslagen</i>				
<i>Bezoekers per dag</i>				
<i>Bereikbaarheid website</i>	100%	100%	100%	
<i>Zoekgemak website</i>	90%	92%	91%	91%
<i>Tevredenheid met website</i>	90%	95%	96%	94%

Bron: Fiscale Monitor

* % toeslaggerechtigden dat neutraal tot zeer tevreden is.

¹⁹ Crossmediatracker Belastingdienst/Toeslagen 2012 (MeMo²) en Communicatieonderzoek Jaarovergang Toeslagen (TNS Nipo)

5.2.4 Belastingtelefoon en balies

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

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

Tabel 3.x Telefonische dienstverlening

	2012	2013	2014	2015
Telefoongesprekken over toeslagen x 1000				
	4.383			
Telefonische bereikbaarheid				
<i>Doelstelling</i>	80-85%			
Gerealiseerd	94%	79% **		
Ervaren telefonische bereikbaarheid***				
<i>Doelstelling</i>	65-70%			
Gerealiseerd	73%	73%	63%	78%
Tevredenheid telefonische dienstverlening				
<i>Doelstelling</i>	70-80%			
Gerealiseerd	80%	82%	78%	79%
Terugbelafspraken (frobo's)				
<i>Volume belafspraken</i>	223.000			
Tijdigheid terugbelafspraken*				
<i>Doelstelling</i>	85-90%			
Gerealiseerd	83%			

Bron: Fiscale Monitor

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

** 15^e halfjaarsrapportage

*** in snelheid waarmee iemand aan de lijn kwam

Toeslaggerechtigden geven aan dat zij tevreden zijn met de dienstverlening van de Belastingtelefoon. De deskundigheid, professionaliteit en inlevingsvermogen worden door om en nabij 80% van de ondervraagden als neutraal tot zeer goed beoordeeld, in sommige gevallen zelf tot 90%. Rond de 70% van de ondervraagden beoordeelt de snelheid waarmee bij het laatste gesprek een medewerker aan de lijn kwam als neutraal tot zeer snel.

Tabel 3.x Balies

	2012	2013	2014	2015
<i>Aantal bezoeken</i>				
Tevredenheid				
...bereikbaarheid				
...behandeling				
...deskundigheid				
...inlevingsvermogen				
...antwoord				

Bron: Fiscale Monitor

Tevredenheid resultaat bij bezoek (balie) belastingkantoor per jaar

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

Bron: Belastingdienst / Fiscale Monitor 2015.

Bereikbaarheid (balie) belastingkantoor per jaar

	2012	2013	2014	2015
	%	%	%	%
Tg	89,36	84,88	81,12	68,59
TI	83,06	100,00	66,69	58,10

Rond de 80% van de respondenten van de Fiscale Monitor geven aan tevreden te zijn over het uiteindelijke antwoord bij laatste bezoek balie. De tevredenheid over de bereikbaarheid van het belastingkantoor varieert tussen de 80% en 90%; alleen in 2015 is de tevredenheid een kleine 70%. De tevredenheid over de behandeling door en het inlevingsvermogen en de deskundigheid van de medewerkers van de balie is hoog, 88%-92%. Een uitzondering vormt het jaar 2015, waar

het inlevingsvermogen van de baliemedewerkers door 72% van de respondenten als neutraal tot zeer positief ervaren wordt.

Inhoud vragen balies?

5.2.5 *Bezwaren, klachten en beroep*

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

In gevallen waar bij de afhandeling van klachten en bezwaren signalen worden geregistreerd²⁰ dat door langlopende en complexe problematiek schrijnende gevallen dreigen te ontstaan, worden deze gevallen doorgezet naar een zogeheten *Stellateam* voor speciale afhandeling.

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

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

Tabel 5.x Bezwaren, klachten en beroep

		2012	2013	2014	2015
Bezwaarschriften					
Afgedane bezwaarschriften	x1	67.000	59.200	89.900	76.800
Tijdige afdoening bezwaar (AWB-conform)					
doelstelling	%	95-100	95-100	95-100	90-95
realisatie	%	96	98	94	85
Ervaren snelheid afhandeling bezwaar **					
doelstelling	%	65-70			
realisatie	%	32	33	67	59
Ervaren duidelijkheid reactie op bezwaar **					
doelstelling	%	80-85			
realisatie	%	80	78	77	93
Klachten					
Afgehandelde klachten	x1	5.360	3.912	5.946	6.031
Klachten ingediend bij Ombudsman *	x1	1.231	1.377		
Tijdige afdoening klacht (AWB-conform)					
doelstelling	%	98-100	98-100	98-100	90-95
realisatie	%	97	99	98	97
Beroepschriften					
Afgedane beroepschriften	x1	2.261			
Waarbij toelagerechtigde					
... geheel in gelijk gesteld	%	11			
... gedeeltelijk in gelijk gesteld	%	9			

* De Nationale Ombudsman heeft met ingang van verslagjaar 2013 de wijze van rapporteren gewijzigd. In het aantal gerapporteerde klachten worden niet alleen schriftelijke, maar ook mondelinge (telefonische) klachten meegeteld.

** % respondenten dat aangeeft neutraal tot zeer tevreden te zijn

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

5.2.6 Intermediairs

Voor communicatie met en dienstverlening aan burgers werkt Belastingdienst/Toeslagen samen met intermediairs. Door middel van informeren, ondersteunen en faciliteren van intermediairs beoogt Belastingdienst/Toeslagen het voor de burger makkelijker te maken om informatie en adequate ondersteuning te verkrijgen. Hierbij is het streven gedurende de onderzoeksperiode om de samenwerking met intermediairs te intensiveren. Het totaal aantal convenanten dat is afgesloten met verschillende intermediairs is een indicator voor het behalen van dit streven. Daarnaast geeft de tevredenheid van de intermediairs over de verschillende aspecten van de dienstverlening een indicatie over de mate waarin de intermediairs worden gefaciliteerd om daadwerkelijk goede informatie en ondersteuning te kunnen bieden aan de burger. Er zijn geen cijfers over de tevredenheid van de burger over de dienstverlening van de intermediairs, omdat dergelijke evaluaties buiten het veld van Belastingdienst/Toeslagen vallen.

²¹ Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij Belastingdienst/Toeslagen

Tabel 3.x Convenantpartners en Toeslagen Servicepunten

	2012	2013	2014	2015
Convenantpartners				
<i>Kinderopvanginstellingen</i>	139			
<i>Woningcorporaties</i>	137			
<i>Gemeenten</i>	23			
<i>Anderen (waaronder bewindvoerders, sociaal raadslieden)</i>	93			
Toeslagen servicepunten	36			

5.2.6 Conclusie

5.3 Toezicht

Met haar toezichtactiviteiten beoogt Belastingdienst/Toeslagen onterechte toekenningen zo veel mogelijk te voorkomen. Met de invoering van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS; zie paragraaf 2.4.4) in 2012 heeft Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid om het toezicht voor een groot deel massaal, geautomatiseerd uit te voeren. Ook geeft TVS de mogelijkheid om de juistheid van grondslagen al in toenemende mate in de voorschotfase te toetsen. Daarmee biedt TVS

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

5.3.1 Controle met (derden)gegevens

Generieke grondslagen: inkomen, huishoudsamenstelling en verblijfsstatus

Specifieke grondslagen:

Zorgtg: zorgverzekeringsplicht
 Huurtg: controle rekenhuur
 KOT: koppeling KO's, gastouderopvang
 KGB: nvt

Tabel 3.x Inkomensgegevens

	2012*	2013	2014	2015
	x 1.000			
Benodigde inkomens	8.855			
Beschikbaar op 1-11-2013	8.225			
Nog ontbrekend op 01-11-2013	630			

* Inkomensgegevens over jaar 2012 op 1-11-2013

Tabel 3.x Controle zorgverzekeringsplicht*

	2012 mei	2012 okt	2014	2015
--	----------	----------	------	------

Zorgtoeslag gestopt x 1.000	14	8,5
Hiermee is uitbetaling voorkomen van x € mln	11	3
Teruggevorderde zorgtoeslag x € mln	8	5

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

5.3.2 Risicoclassificatie

Hitrate, (periodieke) evaluatie beslisregels

5.3.3 Toezichtacties en thematische onderzoeken

Tabel 3.x Specifieke toezichtactie pilot slechte schatters

	2012 mei	2013	2014	2015
Toeslagen gestopt x 1.000	43			
Hiermee corresponderend jaarrecht x € mln	26			
Toeslagaanvragers aangeschreven vanwege grote terugvordering x 1.000	118			
....waarvan inkomen is gewijzigd	20			

Tabel 3.x Controle gastouderbureaus

	2012	2013	2014	2015
Gastouderbureaus bezocht	100			
Toeslagen gestopt	2.000			
Grondslagen aangepast	600			
Financieel belang	10 mln.			

5.3.4 Uitval, uitworp en handmatige behandeling

Oorzaken?

	2012	2013	2014	2015
Uitval en uitworp x 1.000	1.375			
	2012	2013	2014	2015

Harde uitval behandeld binnen 3 dagen

doelstelling 90%

realisatie 41%

Harde uitval behandeld binnen 10 dagen

doelstelling 98%

realisatie 69%

5.3.5 Percepties van burgers

	2012	2013	2014	2015
Belasting moraal				
<i>toeslaggerechtigden</i>				
<i>Toeslagen intermediairs</i>				
Pakkans				
<i>toeslaggerechtigden</i>				
<i>Toeslagen intermediairs</i>				
Persoonlijke norm				
<i>toeslaggerechtigden</i>				
<i>Toeslagen intermediairs</i>				

5.3.6 Conclusie

5.4 Terugvordering, sancties en fraudebestrijding

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

Benodigd ter evaluatie

Percepties van burgers: **pakkans (FM)**

Terugvorderingen: **openstaande bedragen (totaal, per jaar?), % recent, %**

bezwaar/beroep. % invorderingsmaatregelen, % type regeling (persoonlijk,...)

Bestuurlijke boetes: **aantallen, hoogte, recidive**

Strafoplegging: **aantal aanmeldingen FIOD, aantal daadwerkelijke zaken, hoogte invorderingen**

Fraudemaatregelen: **cijfers over gestopte voorschotten, terugvorderingen en geblokkeerde aanvragen naar aanleiding van de nieuwe beslisregels**

Tabel.1 Definitieve toekenningen nabetaling

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

Nabetaling

zorg

%	20
X € mln.	181

huur

%	48
X € mln.	66

KOT

%	43
X € mln.	20

KGB

%	20
X € mln.	56

Tabel.2 Definitieve toekenningen geen verschil

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

Geen verschil

zorg

%	48
X € mln.	

Huur

%	22
X € mln.	

KOT

%	23
X € mln.	

KGB

%	43
X € mln.	

Tabel.3 Definitieve toekenningen terugvordering

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

Terugvordering

Zorg

%	31
X € mln.	381
Huur	
%	29
X € mln.	183
KOT	
%	34
X € mln.	11
KGB	
%	37
X € mln.	133

Tabel.4 Gemiddelde nabetalings en terugvorderingen

Toeslagjaar	2011 (status dec 2012)	2013	2014	2015
Nabetaling x €				
zorg	178			
Huur	139			
Kot	289			
KGB	331			
Terugvordering				
zorg	242			
huur	635			
KOT	211			
KGB	418			

Toeslagjaar	2012	2013	2014	2015
Aantal terug te betalen toeslagen <€500, bij KOT <€1.000				
<i>doelstelling</i>				91%
<i>gerealiseerd</i>	93%	92%	94%	

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

% terecht geselecteerde aanvragen/mutaties voor intensief toezicht (hitrate risicoselectie)

<i>Doelstelling</i>	80%
<i>realisatie</i>	69%

Toeslagjaar	2012	2013	2014	2015
Waarschuwingen*				
aantal		22.270		
Verzuimboetes*				
<i>Aantal</i>		1.257		
<i>in €</i>		1.588.857		
vergrijpboetes				
<i>Aantal</i>				
<i>in €</i>				

*viermaandsrapportage

Met ingang van 1 januari 2014 is de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit in werking getreden. De volgende maatregelen zijn uitgevoerd:
 Geen verlening voorschot bij verhoogd risico op fraude, 7.600 aanvragen/mutaties beoordeeld voor uitbetaald, 69% gecorrigeerd
 Geen verlening voorschot onbekende aanvrager: 8.900 aanvragen van onbekende aanvragers beoordeeld, waarvan 32% een correctie
 Opschortingen van uitbetaling bij ontbreken actueel adresgegevens of twijfel adres: eerste helft 2014: 12000 toeslagen van 10.000 unieke bsns die status VOW (vertrokken onbekend waarheen) hebben gekregen in basisregistratie personen gestopt (halfjaarsrapportage (14^e))

5.5 Algemene cijfers over compliance, rechtmatigheid, toekenningseerheid en reflecties en conclusies over effectiviteit.

Rechtmatigheid

Rechtmatigheidstoets ADR

Tabel 5 Foutpercentage rechtmatigheidscontroles

	2012	2013	2014	2015
<i>zorg voorschotfase</i>				
Rapporterings tolerantie	3			
Gemeten foutenpercentage	0,05			
<i>Zorg definitief toekennen</i>				
Rapporterings tolerantie	3			

Gemeten	1,57
foutenpercentage	
<i>Huur voorschotfase</i>	
Rapporterings	1,76
tolerantie	
Gemeten	1,85
foutenpercentage	
<i>Huur definitief toekennen</i>	
Rapporterings	1,76
tolerantie	
Gemeten	2,14
foutenpercentage	
<i>KOT voorschotfase</i>	
Rapporterings	3
tolerantie	
Gemeten	0,46
foutenpercentage	
<i>KOT definitief toekennen</i>	
Rapporterings	3
tolerantie	
Gemeten	0,63
foutenpercentage	
<i>KGB voorschotfase</i>	
Rapporterings	3
tolerantie	
Gemeten	0,77
foutenpercentage	
<i>KGB definitief toekennen</i>	
Rapporterings	3
tolerantie	
Gemeten	1,23
foutenpercentage	

Compliance

Houding (FM)

Uitval en uitworp als indicator tijdig en juist doorgeven wijzigingen

Tijdigheid terugbetalen

Tabel.6 non compliance en kans op ontdekking

	2012	2013	2014	2015
<i>Negatieve houding tav non-compliance</i>				
toeslaggerechtigden	77			
Toeslagen				
intermediairs	91			
<i>Ervaren kans op ontdekking</i>				
toeslaggerechtigden	81	77	81	77
Toeslagen				
intermediairs	83			
<i>Ernst van de gevolgen van fraude</i>				
toeslaggerechtigden	90	87	86	89

Toeslagen
intermediairs 92

Toekenningszekerheid
 terugdringen van nabetalings en terugvorderingen

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

Eenvoudig eigen inkomen inschatten

73	72	73	78
----	----	----	----

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

Definitieve verrekening voor toeslag ontvangen

59	60	59	58
----	----	----	----

Definitieve verrekening

<i>Bij betalen</i>	23	26	27	28
---------------------------	----	----	----	----

<i>Uitbetaald</i>	24	24	26	26
--------------------------	----	----	----	----

<i>niets betalen/niets uitbetaald</i>	52	50	46	46
--	----	----	----	----

6 EFFICIENCY

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

6.1 Inleiding

6.2 Uitvoeringskosten toeslagen

6.3 De 20% besparingsvariant

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat alle beleidsdoorlichtingen een zogenoemde 20%-besparingsvariant bevatten. Dit voegt een vooruitkijkend element aan de beleidsdoorlichting toe en is bedoeld om inzichtelijk te maken aan welke varianten gedacht moet worden om een significante besparing te realiseren. Als tijdshorizon voor de besparingen wordt 2020 aangehouden; er geldt een oploep in de jaren 2016-2019.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Samenvatting bevindingen

7.2 Reflectie op effectiviteit

7.3 Reflectie op efficiency

7.4 Tot slot