

Bijlage De dwangsomregeling van de Awb en toeslagen

1. Inleiding

In de brief is kort aangegeven wat de werking van de dwangsomregeling van de Awb inhoudt en wat de aanbevelingen zijn. In deze bijlage wordt een nadere analyse gegeven van de gevolgen van de dwangsomregeling van de Awb op toeslagbeschikkingen.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de gevolgen van de dwangsomregeling van de Awb voor het kalenderjaar 2012. In dit jaar gaat de dwangsomregeling van de Awb gelden voor eerste aanvragen, wijzigingen en bezwaarschriften ten aanzien van beschikkingen die zien op toeslagjaar 2012. De eerste aanvragen, wijzigingen, bezwaarschriften die in 2012 worden ingediend, maar zien op oudere toeslagjaren vallen niet onder de werking van de dwangsomregeling van de Awb. Ook het definitief toekennen van de toeslagjaren 2011 en eerder vallen niet onder de werking van de wet.¹

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens een analyse gegeven van de gevolgen van de dwangsomregeling van de Awb op het proces van definitief toekennen van toeslagjaar 2012 in het kalenderjaar 2013. Ook wordt ingegaan welke procesversnellingen de Belastingdienst in 2013 gaat bewerkstelligen.

Ten aanzien van de analyse geldt het volgende. In deze analyse wordt telkens een maximaal dwangsomrisico aangegeven. De werkelijke hoogte van het dwangsomrisico is afhankelijk van het gedrag van de burger. Hierover zijn voor een massaal proces zoals toeslagen, geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Het echte risico kan daardoor lager liggen. Bedacht moet echter worden dat het proces om de Belastingdienst in gebreke te stellen bijzonder laagdrempelig is. Hierdoor is het de inschatting dat het dwangsomrisico niet veel lager zal liggen dan het in deze analyse genoemde maximum.

Tenslotte verwacht de Belastingdienst overigens niet dat uiteindelijk alle toeslagbeschikkingen tijdig zullen worden afgehandeld. Er kan bijvoorbeeld altijd een productieverstoring optreden. Het streven van de Belastingdienst is het proces zo goed te laten verlopen dat het betalen van dwangsommen in het kader van toeslagen beperkt blijft tot ongeveer 0,1 miljoen euro per jaar.

¹ Dit geldt ten aanzien van de bezwaarfase. In de beroepsfase is de Dwangsomregeling van de Awb thans al van toepassing op toeslagen.

2. Gevolgen dwangsomregeling van de Awb in 2012

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen van de inwerkingtreding van de dwangsomregeling van de Awb op toeslagbeschikkingen in 2012 (op eerste aanvragen, wijzigingen, bezwaren en het massaal automatisch continueren). Ook de samenloop met de implementatie van het NTS eind 2011 wordt hierin meegenomen.

Hierna wordt eerst ingegaan op de samenloop tussen de dwangsomregeling van de Awb en het NTS. Daarna wordt kort ingegaan als er een samenloop zou gaan ontstaan tussen de dwangsomregeling van de Awb en de huidige toeslagsystemen. In paragraaf 2.4 worden de financiële risico's gekwantificeerd. Tenslotte worden de conclusies beschreven.

2.2 Dwangsomregeling van de Awb en het NTS

Het is de verwachting dat het NTS de tekortkomingen van de huidige toeslagsystemen weg neemt (zie hierna paragraaf 2.3). Evenwel treden er andere risico's op. Die risico's zien op het optreden van kinderziekten en het inregelen van en wennen aan de nieuwe werkprocessen als gevolg van het NTS. Daarnaast speelt ook een risico bij het massaal automatisch continueren (MAC) met het NTS.

2.2.1 *Risico bij massaal automatisch continueren (MAC)*

In de Awir is bepaald dat burgers de MAC-beschikking voorafgaand aan het toeslagjaar moeten ontvangen. De burger moet deze beschikking dus voor 31 december t-1 ontvangen. Zoals opgemerkt streeft de Belastingdienst ernaar om in het najaar van 2011 met het NTS live te gaan. Dit betekent dat dan het massaal automatisch continueren met het NTS voor *het eerst* in de praktijk gebruikt gaat worden. Als er – om wat voor een reden dan ook – een productieverstoring optreedt, dan ontstaat een financieel dwangsomrisico bij het MAC-proces. Bij het MAC-proces worden namelijk 6,5 miljoen gecombineerde beschikkingen geprint en verzonden. Deze beschikkingen zien op 7,8 miljoen enkelvoudige beschikkingen.² Aangezien de dwangsomregeling van de Awb op enkelvoudige beschikkingen ziet, betekent dit dat het maximale financiële risico ongeveer 9,8 miljard euro bedraagt.³

Naast het financiële risico speelt nog het uitvoeringsrisico. Als het vorenstaande risico zich voordoet, dan ontstaat er een nieuw massaal proces. Indien burgers begin 2012 namelijk massaal de Belastingdienst/Toeslagen in gebreke zouden gaan stellen, dan moeten deze ingebrekestellingen worden afgehandeld. Aangezien het om miljoenen posten zou kunnen gaan, ontregelt dit de reguliere processen van de Belastingdienst. Met alle risico's van vervolgschade.

2.2.2 *Risico nieuwe werkprocessen*

De huidige systemen werken batchgewijs. Informatie van derden (toezichtsignalen) kan gedurende het toeslagjaar opgespaard worden. In de praktijk gebeurt dit ook. Het toezicht vindt grosso modo na afloop van het jaar plaats, voorafgaand aan het definitief toekennen. Op deze wijze worden alle toezichtsignalen bij een aanvraag in één keer afgehandeld. Dit proces is efficiënt, maar laat in de tijd en kan resulteren in navorderingen/nabetalingen.⁴

Het NTS ondervangt dit risico. Het werkproces van het NTS is gebeurtenis gedreven. Signalen van de burger, maar ook van derden (bijvoorbeeld van het GBA en de SVB) worden direct door het systeem verwerkt. In het NTS worden onvolledige en 'twijfelachtige' signalen direct voor handmatige behandeling aangeboden en zijn als zodanig identificeerbaar. Deze posten moeten direct worden opgepakt, anders kan de toeslag niet worden aangepast/uitbetaald. Op deze manier verschuift ook het toezicht meer naar het actuele jaar en vindt de verwerking daarvan verspreid in het actuele jaar plaats.

² Bij het definitief toekennen ligt het aantal definitief toe te kennen beschikkingen hoger. Dit komt doordat er in de loop van het jaar nieuwe aanvragen binnen komen. Ook worden er toeslagen stop gezet. Door deze aanvragen groeit de populatie definitief toe te kennen beschikkingen tot ruim 8,6 miljoen beschikkingen.

³ Dit is 7,8 miljoen beschikkingen maal 1.260 euro.

⁴ Dit veroorzaakt een deel van de terugvorderingen en nabetalingen. Andere oorzaken daarvan kunnen zijn de onjuiste inschattingen van burgers zelf of het gebruik van verschillende inkomens bij de verschillende toeslagen.

De switch in het werkproces heeft gevolgen voor 2011. De oude voorraad toezicht en bezwaren over de toeslagjaren t/m 2010 moet worden weggewerkt, terwijl het nieuwe toezichtswerk en bezwaren over toeslagjaar 2011 al binnen gaan komen. Dit worden er meer dan nu, aangezien het toezicht dus lopende het voorschotjaar per signaal wordt uitgevoerd in plaats van alle signalen in één keer bij definitief toekennen). Voor deze posten gaat – zoals het er nu uitziet – de dwangsomregeling van de Awb gelden. De toeslagenketen wordt in 2011 dus dubbel belast.

Prognose toezicht/bezwaren 2011/2012

	Aantal posten gedurende 2011	Aantal posten gedurende 2012
Toezicht		
Oude toeslagjaren (t/m 2010)	1.870.000	-
Toeslagjaar 2011	1.200.000	-
Oude toeslagjaren (t/m 2011)	-	1.045.000
Toeslagjaar 2012	-	1.027.000
Bezwaren		
Bezwaren oude jaren	90.000	-
Bezwaren toeslagjaar 2011	31.000	36.000
Bezwaren toeslagjaar 2012	14.000	85.000
Totaal	3.205.000	2.193.000

Het inhaaleffect van het NTS wordt zichtbaar in bovenstaande tabel. In totaal moeten ongeveer 1 miljoen posten extra verwerkt worden. Er is in bovenstaande tabel van uitgegaan dat de voorraden die er begin 2011 zijn, eind 2011 weggewerkt zullen zijn. Dit zal ten aanzien van toeslagjaar 2011 posten het geval moeten zijn, om zo min mogelijk verschillen tussen de huidige systemen en het NTS te hebben. Immers, hoe minder verschillen er zijn, hoe geruislozer de overgang van de huidige systemen naar het NTS verloopt. Op het moment dat het wegwerken van de 1,2 miljoen posten over toeslagjaar 2011 niet geheel lukt, ontstaan er meer verschillen in de MAC-beschikking. Het is de verwachting dat hierdoor meer bezwaarschriften binnen zullen komen, die allemaal onder de werking van de dwangsomregeling van de Awb vallen.

Daarnaast geldt dat de Belastingdienst een extra inspanning zal leveren om de bezwaren die op oude jaren zien ultimo 2011 afgehandeld te hebben. Verder geldt dat het de verwachting is dat de hoofdmoot van de bezwaren die zien op de toeslagjaren 2011 en 2012 in de eerste drie maanden van 2012 binnen zullen komen. Dit is dus nagenoeg het normale aantal bezwaarschriften dat over een heel jaar binnenkomt.

Ten aanzien van de afhandelingstermijnen van bezwaarschriften geldt het volgende. Nu moet de Belastingdienst/Toeslagen bezwaarschriften binnen 6 weken nadat de bezwaartermijn is verstreken afhandelen. Omdat dit met deze aantallen nauwelijks gehaald zal gaan worden, wordt deze termijn met 6 weken verlengd. Dit is Awb-conform. Is die termijn ook onvoldoende, dan kan de termijn volgens de Awb verlengd worden, nadat de burger hiertoe nadrukkelijk toestemming voor heeft gegeven. Als de dwangsomregeling van de Awb van toepassing is, is het de verwachting dat de burger hier niet zo snel toestemming voor geeft, in de hoop een dwangsom te kunnen verbeuren. Dit zal met name gebeuren bij lage vorderingen. Dit vormt ongeveer 70% van de vorderingen. Het financiële risico is derhalve maximaal ongeveer 125 miljoen euro. Er zou voor gekozen kunnen worden om dwangsomplichtige bezwaren tegen lage vorderingen massaal te honoreren. Dat kan niet de bedoeling zijn van de dwangsomregeling van de Awb en zal de Belastingdienst/Toeslagen daarom niet gaan doen. Daarmee is wel sprake van een dwangsomrisico.

Tenslotte is er bij de inschattingen omtrent de af te handelen aantallen uitval-, toezichts- en bezwaarposten vanuit gegaan dat het NTS meteen vlekkeloos functioneert. Hoe zeer er ook getest wordt en schaduw gedraaid, de ervaring leert dat het waarschijnlijker is dat er dingen met betrekking tot het eerste jaar van de dwangsomregeling van de Awb (toeslagjaar 2012), eind 2011 en in 2012, niet goed zullen gaan. De gevolgen zijn moeilijk in te schatten.

2.3 Dwangsomregeling van de Awb en de huidige toeslagsystemen

In het geval dat het NTS onverhoopt niet in 2011 live gaat, zal teruggevallen moeten worden op de huidige toeslagsystemen. Op basis van productie -informatie over het toeslagjaar 2010 is een inschatting gemaakt wat de financiële risico's zouden zijn als de dwangsomregeling van de Awb van toepassing wordt én er wordt nog gewerkt met de huidige toeslagsystemen. In het eerste jaar dat de dwangsomregeling van de Awb van toepassing zal zijn, is alleen de voorschotfase dwangsimplichtig. In totaal gaat het om een financieel risico van ongeveer 80 miljoen euro. Dit bedrag is onderverdeeld naar:

Bedragen x miljoen euro

	Huur- toeslag	Zorg- toeslag	KGB	KOT	Totaal
Eerste aanvragen	4,8	1,1	1,0	11,4	18,3
Wijzigingen	4,3	1,2	2,4	34,5	42,4
Bezwaren voorschotfase	2,4	1,8	2,0	14,1	20,3
Totaal	11,5	4,1	5,4	60,0	81,0

Bij bezwaren lijkt het er op dat dit risico te verzachten is. Immers de burger moet de Belastingdienst eerst in gebreke stellen. De Belastingdienst heeft vervolgens twee weken de tijd om het bezwaar dan af te handelen. Anders dan bij eerste aanvragen en wijzigingen, kan de Belastingdienst de bezwaren uit het proces halen en met voorrang afhandelen. Dit zal wel extra capaciteit vergen én door de tijdsdruk kan de kwaliteit van de beslissingen niet meer geborgd worden.

Als er maatregelen ten aanzien van de bezwaren in de voorschotfase worden genomen resteert een financieel risico van ongeveer 60 miljoen euro bij de afhandeling van eerste aanvragen en wijzigingen.⁵ Deze kunnen niet zomaar uit het systeem worden losgetrokken om ze vervolgens handmatig af te handelen. De huidige systemen (en werkwijze) zitten de Belastingdienst hier in de weg.

2.4 Financieel risico in 2012

Het dwangsomrisico laat zich vanaf 2012 jaarlijks als volgt kwantificeren:

	Huidige systemen	NTS	Kans
Massaal automatisch continueren	-	9,8 miljard euro*	L
Eerste aanvragen	18 miljoen euro	-	H
Wijzigingen	42 miljoen euro	-	H
Bezwaren	20 miljoen euro	125 miljoen euro*	H
Totaal	80 miljoen euro	0,1 miljoen euro**	

* = eenmalig risico, vanwege de introductie van het NTS

** = Zie ook hoofdstuk 1. De Belastingdienst streeft er in het kader van toeslagen naar om de te betalen dwangsommen te beperken tot 0,1 miljoen euro per jaar. Dit is exclusief de eenmalig risico's.

2.5 Conclusie

Naar aanleiding van het voorgaande worden ten aanzien van 2012 de volgende risico's onderkend:

1. Het massaal automatisch continueren (MAC) wordt voor het eerst met het NTS uitgevoerd. Als er een verstoring zou ontstaan, dan kan dat grote gevolgen hebben, aangezien de beschikkingen voor toeslagjaar 2012 uiterlijk 31 december 2011 verzonden moeten zijn;
2. In 2011 ontstaat een samenloop tussen de huidige werkwijze (achteraf toezicht) en de nieuwe werkwijze (toezicht in het actuele jaar). Hierdoor ontstaat een piek waardoor ongeveer 1 miljoen posten extra moeten worden afgehandeld. Als dit niet tijdig lukt, dan werken de verschillen tussen de huidige systemen en het NTS door naar de beschikkingen

⁵ Eerder werd uitgegaan van een bedrag van 80 miljoen euro aan financieel risico bij de te late behandeling van eerste aanvragen en wijzigingen. Het verschil zit in het feit dat dat bedrag gebaseerd was op productiegegevens over 2009. De 60 miljoen euro is gebaseerd op productie gegevens over 2010. Een voorzichtige conclusie is dat het proces ten opzichte van 2009 (verder) verbeterd is.

over 2012. Dit zal vervolgens meer bezwaarschriften opleveren, waarvoor de dwangsomregeling van de Awb geldt. En dus een dwangsomrisico;

3. In de eerste drie maanden van 2012 zullen als gevolg van het NTS veel bezwaarschriften binnenkomen. Het is de verwachting dat het aantal bezwaarschriften in die periode gelijk is aan wat normaliter in ruim een half jaar binnenkomt. Gezien het aantal bezwaarschriften is niet te verwachten dat deze allemaal binnen de geldende Awb-termijnen afgehandeld kunnen worden. Een verdere verlenging is mogelijk als de burger daar uitdrukkelijk mee instemt. Doet de burger dat niet, en vanaf 2012 heeft hij een belang om dat niet te doen, dan moet de Belastingdienst overgaan tot het afhandelen van het bezwaar op straffe van een dwangsom;
4. Doordat beschikkingen over toeslagjaar 2012 onder de werking van de dwangsomregeling van de Awb vallen, zal er een voorkeur zijn deze posten met voorrang af te handelen. Het risico is dat oude jaren niet afgehandeld worden. Aangezien dat niet de bedoeling is van de dwangsomregeling van de Awb, ontstaat een dwangsomrisico, omdat de Belastingdienst/Toeslagen toch alle jaren zal moeten afhandelen;
5. Bij de inschattingen over de af te handelen aantallen uitval-, toezichts- en bezwaarposten is er vanuit gegaan dat het NTS direct vlekkeloos functioneert. Hoe zeer er ook getest wordt en schaduw gedraaid, de ervaring leert dat het waarschijnlijker is dat er dingen met betrekking tot het eerste jaar van de dwangsomregeling van de Awb (toeslagjaar 2012), eind 2011 en in 2012, niet goed zullen gaan. De gevolgen zijn moeilijk in te schatten;
6. Zonder het NTS, maar met de dwangsomregeling van de Awb bedraagt het financiële risico 60 miljoen euro per jaar. Hierbij wordt verondersteld dat alle bezwaarschriften tegen voorschotbeschikkingen binnen de (verdaagde) wettelijke termijn kunnen worden afgedaan. Lukt dat niet dan kost dat ongeveer 20 miljoen euro extra aan dwangsommen.

3. Gevolgen dwangsomregeling van de Awb in 2013

3.1 Inleiding

Voor het jaar 2013 speelt het definitief toekennen een grote rol. Omdat de dwangsomregeling van de Awb van toepassing is vanaf de beschikkingen over toeslagjaar 2012 is dit het eerste jaar dat toeslagen met deze problematiek wordt geconfronteerd. Hier wordt aangenomen dat het proces van eerste aanvragen, wijzigingen en bezwaren in 2012 op orde is, zodat er geen doorwerking plaatsvindt naar 2013.

3.2 Huidige doorlooptijd definitief toekennen

Volgens de wet moeten toeslagen vóór 1 juli t+1 worden toegekend, als de burger zijn aangifte inkomstenbelasting vóór 1 april t+1 heeft ingediend. Burgers die aangifte inkomstenbelasting moet doen, worden beschrevenen genoemd.

De datum van 1 juli geldt niet indien burgers uitstel hebben voor het doen van aangifte, dan wel hun aangifte niet indienen. Voor die burgers geldt een termijn van 13 weken na indiening van de aangifte inkomstenbelasting.

Voor burgers die geen aangifte hoeven te doen, de niet-beschrevenen, moet de toeslag voor 1 december t+1 definitief zijn toegekend. Voor hen wordt het fiscale jaarloon dat via de basisregistratie inkomens (BRI) wordt verkregen, als inkomensgrondslag gebruikt.

Er bestaat ook een mengvorm: huishoudens die uit beschrevenen en niet-beschrevenen bestaan. Voor deze huishoudens geldt de termijn van 1 juli t+1 als de aangifte voor 1 april t+1 is ingediend (zie ook paragraaf 3.3.3.3).

3.2.1 Definitief toekennen 2009: tussen 1 juli 2010 en 1 december 2010

Als basis voor de analyse is toeslagjaar 2009 gekozen, het meest recente jaar waarover definitief is toegekend. Er moeten over toeslagjaar 2009 ruim 8,6 miljoen toeslagen definitief worden toegekend. Het proces van definitief toekennen is na 1 juli 2010 begonnen, voor die posten waarvoor het toezicht is afgerond en er een huishoudinkomen is te bepalen. Dit is dus na de wettelijke termijn van 1 juli. In de periode tussen 1 juli en 1 december 2010 is 70% definitief toegekend, ongeveer 6 miljoen beschikkingen. Voor ongeveer 5 miljoen van deze beschikkingen geldt de wettelijke termijn van 1 juli. Voor de overige 1 miljoen beschikkingen geldt de termijn van 1 december.

3.2.2 Definitief toekennen 2009: na 1 december 2010

Per 1 december 2010 is het beeld over toeslagjaar 2009 als volgt:

	% DT per 1/12 gereed	% Niet ontvangen aangifte IB	% Ontbrekende inkomens	% Onvolledige inkomens	% In toezicht
Huurtoeslag	58%	8%	5%	3%	27%
Zorgtoeslag	77%	7%	7%	2%	7%
Kinderopvangtoeslag	19%	20%	0%	0%	61%
Kindgebonden budget	74%	17%	7%	0%	1%
Gemiddeld	70%	9%	6%	2%	13%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat op 1 december t+1 met de huidige systemen 30% nog niet klaar is. Hiervan wordt 9% veroorzaakt door de burger zelf, omdat zij hun aangifte inkomstenbelasting nog niet hebben ingediend. De overige posten worden hierna toegelicht.

3.2.2.1 Ontbrekende inkomens

In 6% van de posten blijkt dat de Belastingdienst geen inkomensgegevens krijgt. Noch via een werkgever, noch via de aangifte inkomstenbelasting. Het gaat hier bijvoorbeeld om scholieren/studenten die vanaf hun 18^e jaar recht hebben op zorgtoeslag, maar geen inkomen genieten.

Voor deze posten is in de basisregistratie inkomens (BRI) daarom geen inkomen aanwezig. Vervolgens is de Belastingdienst/Toeslagen volgens de Awir gehouden alleen inkomens uit de BRI af te nemen. Omdat het gegeven ontbreekt, kunnen deze posten niet definitief worden toegekend. Hierdoor ontstaat een financieel risico van ongeveer 650 miljoen euro per jaar.

3.2.2.2 Onvolledige inkomens

Het gaat hier om inkomens die in de BRI met een aantekening "in onderzoek" zijn geplaatst. Deze posten kunnen versneld worden afgehandeld door dit BRI-inkomen te gebruiken. Mocht later alsnog een ander BRI-inkomen worden bepaald, dan voorziet het proces bij het definitief toekennen erin dat de definitieve toekenning herzien kan worden.

3.2.2.3 Toezicht

Dit zijn posten die nog in het toezichtsproces zitten. Het gaat dan om het toezicht op de huishoudsamenstelling bij de zorg- en huurtoeslag. Maar ook of een toeslaggerechtigde een zorgverzekering heeft.

Bij de kinderopvangtoeslag ziet het op het toezicht op de afgenomen uren kinderopvang. In het kader van deze toeslag worden jaaropgaven bij de ouders opgevraagd. Dit is een bewerkelijk proces, zie ook hierna bij paragraaf 3.3.2.

3.2.2.4 Het dwangsomrisico in bedragen

Gesteld dat de dwangsomregeling van de Awb over toeslagjaar 2009 van toepassing zou zijn geweest, dan zou het financiële risico aan te betalen dwangsommen ruim 7 miljard euro hebben bedragen. Dit risico is als volgt opgebouwd.

Beschikkingen die voor 1 juli t+1 afgerond moeten worden

Verondersteld dat burgers de Belastingdienst/Toeslagen vanaf 1 juli in gebreke zouden hebben gesteld dan begint vanaf 15 juli t+1 de dwangsomperiode te lopen. Er zouden voor 1 juli t+1 6,8 miljoen beschikkingen moeten worden geslagen. Hiervan blijven ongeveer 1 miljoen gevrijwaard van een dwangsom, omdat de burger zijn aangifte inkomstenbelasting nog moet indienen. Blijven dus 5,8 miljoen beschikkingen over.

Van deze 5,8 miljoen beschikkingen is het kindgebonden budget als eerste klaar, voor 1 augustus. Het gaat om ongeveer 0,7 miljoen beschikkingen. Stel dat de helft voor 15 juli klaar is, dan resteert nog een dwangsomrisico van $0,35 \text{ miljoen} \times 20 \text{ euro} \times 15 \text{ dagen} = 0,1 \text{ miljard euro}$.

Voor de overige beschikkingen, ongeveer 5,1 miljoen, geldt dat die grofweg onderworpen zijn aan 1.200 euro per beschikking (een deel valt nog in de periode waarin de maximale dwangsom nog niet is bereikt). In totaal is het dwangsomrisico dan dus $5,1 \text{ miljoen} \times 1.200 \text{ euro} = 6,1 \text{ miljard euro}$.

Als alle burgers de Belastingdienst/Toeslagen in gebreke zouden gaan stellen, dan is het financiële risico dus ongeveer 6,2 miljard euro.

Beschikkingen die voor 1 december t+1 afgerond moeten worden

Er resteren nog 1,8 miljoen beschikkingen waarvoor de datum van 1 december t+1 geldt.

Hiervan zijn er ruim 1 miljoen voor 1 december t+1 afgehandeld. Daarvoor geldt dus geen dwangsomrisico. Voor het restant wel. Het gaat om ongeveer 0,7 miljoen beschikkingen. Het dwangsomrisico is derhalve: $0,7 \text{ miljoen} \times 1.260 \text{ euro} = 0,9 \text{ miljard euro}$.

3.3 Procesversnellingen

Er is onderzocht of door middel van procesversnellingen het toch mogelijk is om voor 1 juli t+1 het definitief toekennen afgerond te hebben. Het gaat dan om procesversnellingen in de gehele keten, van het ontvangen van het fiscaal loon of de aangifte inkomstenbelasting tot en met het verzenden van de beschikking.

Voor het proces van definitief toekennen is een aantal factoren van belang:

1. De beschikbaarheid van de functionaliteit voor het definitief toekennen;

2. Het afronden van het toezicht;
3. De tijdigheid van de inkomens.

3.3.1 Beschikbaarheid van de functionaliteit

In de huidige systemen geschiedt het definitief toekennen van toeslagen met behulp van een aparte systeem, althans voor de zorg- en huurtoeslag. De functionaliteit is niet met het voorschotsysteem geïntegreerd. De functionaliteit moet voor het definitief toekennen elk jaar aangepast worden. De aanpassingen komen rond mei t+1 beschikbaar.

Daarnaast moeten de gegevens vanuit de voorschotsystemen overgezet worden, naar de functionaliteit voor het definitief toekennen. Naast de tijd die dit kost, levert het technische uitval op die per definitie kan leiden tot vertragingen en in gebreke stellingen.

Met het NTS is dit anders. De functionaliteit voor het definitief toekennen zal voor alle toeslagen geïntegreerd zijn in het systeem. Deze functionaliteit zal dus tijdig in het systeem aanwezig zijn, ruim voor 1 mei t+1. Het NTS betekent in dit opzicht dus een procesversnelling. Ook hoeven de voorschotgegevens niet ingeladen te worden: voor het definitief toekennen wordt dezelfde database gebruikt als voor de voorschotbeschikkingen.

Het risico hierbij is wel dat als het NTS met toeslagjaar 2012 live gaat, de functionaliteit voor het definitief toekennen pas in 2013 voor de eerste keer gebruikt gaat worden.

3.3.2 Het toezicht

Als gevolg van het NTS wordt ook het toezicht versneld (zie ook hoofdstuk 2 ten aanzien van 2012). Het toezicht zal meer in de actualiteit uitgevoerd gaan worden. Hiervoor worden signalen van het GBA en de SVB gedurende het actuele jaar gebruikt. Voor de huurtoeslag en het kindgebonden budget zal dit betekenen dat er naar verwachting na afloop van het toeslagjaar weinig toezichtsposten zullen resteren.

Ook voor de zorgtoeslag wordt eraan gewerkt om het toezicht te versnellen. Zo wordt op dit moment met het CVZ overlegd om het zogenoemde verzekerdenbestand eerder ter beschikking te krijgen. Op basis van dit bestand wordt het toezicht uitgevoerd of een burger wel verzekerd is. Het bestand moet tijdig en volledig beschikbaar zijn.

Met de geschetste versnelling is het de verwachting dat ten aanzien van de zorg-, huurtoeslag en het kindgebonden budget de toezichtsposten nagenoeg geheel voor de start van het proces definitief toekennen afgehandeld zouden moeten kunnen zijn. Hierbij wordt de aanname gemaakt dat het proces van eerste aanvragen, wijzigingen en bezwaren in 2012 op orde is, zodat er geen doorwerking plaatsvindt naar 2013.

Dit geldt echter niet voor het toezicht op de kinderopvangtoeslag. Dit blijkt ook al uit de tabel in paragraaf 3.2.2.: per 1 december 2010 moet nog ongeveer 60% van het toezicht over toeslagjaar 2009 worden afgerond.

Omdat het bij de kinderopvangtoeslag om grote bedragen kan gaan en het (dus) fraudegevoelig is, is het toezicht op deze toeslag in de loop van de jaren uitgegroeid tot een bijna 100%-controle.

Er is ingezet om van kinderopvangcentra de jaaropgaven van ouders te krijgen. Ongeveer 250 van de 2.300 kinderopvangcentra (dit zijn zowel kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus) doen hier aan mee. Omdat het hier om 250 grote kinderopvangcentra gaat, krijgt de Belastingdienst van ongeveer 500.000 kinderen de gegevens. Deze gegevensleveringen zijn overigens alles behalve efficiënt: de kinderopvangcentra leveren een afslag van hun administratie.

Hoewel dit veel lijkt, moet er een klantbeeld per kind worden opgebouwd op basis van deze gegevens. Dit is een handmatig proces. In ongeveer 40% van de aanvragen kan er een volledig jaarbeeld worden opgebouwd.

Voor de overige 60% geldt dat er geen betrouwbare jaarbeelden zijn op te bouwen: de verschillen tussen het jaarbeeld op basis van contra-informatie en de in de voorschotfase ontvangen opgave van de burger zijn te groot. Dit kan ontstaan door onvolledige/onbetrouwbare contra-informatie, omdat veel kinderen gebruik maken van meerder opvangsoorten en/of veranderen van kinderopvangcentra.

Om de klantbeelden toch te kunnen maken wordt daarom jaarlijks aan ruim 300.000 ouders een opgave van de jaarrekening van de kinderopvangcentra gevraagd. Omdat de burger in de gelegenheid moet worden gesteld de gegevens aan te leveren, worden na de initiële vraag van de

Belastingdienst rappels gezonden, elk met een redelijke reactietermijn. Als een ouder uiteindelijk niet reageert, dan wordt de toeslag op nul gesteld en wordt de kinderopvangtoeslag teruggevorderd.

Het gehele proces is arbeidsintensief (voornamelijk handmatig werk) en tijdrovend.

Er is gekeken of er procesversnellingen te behalen zijn. Die zijn te behalen. Zo kan meer ingezet worden om van meer kinderopvangcentra de gegevens te krijgen en ook gelijk de goede opvanggegevens. In 2011 komt er een webportal waarmee de aanleverende partijen hun gegevens moeten aanleveren. Ook zal door de Belastingdienst meer inspanning worden geleverd om van meer kinderopvangcentra – en eerder – de gegevens te krijgen. Dit proces is en blijft weerbarstig, ondanks het feit dat de Belastingdienst hier al enige jaren mee bezig is en de wettelijke mogelijkheden heeft. Op dit moment werkt slechts ongeveer 10% van de sector er aan mee. Verder kan de reactietermijn van de ouders verkort worden en kan meer capaciteit (meer mensen) aangeschakeld worden.

Een en ander brengt wel extra uitvoeringskosten met zich mee.

Als alles op alles gezet zou worden – en dus meer (contra)informatie van kinderopvangcentra en/of burgers eerder verkregen wordt – dan is het nog steeds niet mogelijk om de kinderopvangtoeslag voor meer dan de helft af te ronden voor 1 juli t+1.

Om deze reden wordt voorgesteld om in die gevallen waarbij de Belastingdienst/Toeslagen voor het definitief toekennen afhankelijk is van (contra)informatie van de burger zelf of van derden, in de Awir te bepalen om de wettelijke termijn voor definitief toekennen niet hard te laten gelden. Het kan dan gaan om informatie van de burger, een kinderopvangcentrum of het CVZ.

Nu is onduidelijk of de dwangsomregeling van de Awb van toepassing is als er ten aanzien van het definitief toekennen nog contact is met een derde of de burger na 1 juli t+1. Er is daardoor een risico dat late aanleveringen van derden of van de burger zelf er voor kunnen zorgen dat er dwangsommen moeten worden betaald. Dit kan ongewenst gedrag van kwaadwillende burgers tot gevolg hebben (zo laat mogelijk reageren, zodat ze een dwangsom kunnen incasseren).

Om dit risico weg te nemen zou de wettelijke termijn in deze gevallen moeten worden verruimd. Naast een verruiming, moet ook de tijd die de burger en/of de derde nodig heeft om de gegevens aan te leveren de termijn verder verlengen.

3.3.3 De inkomens

Als de functionaliteit tijdig gereed is en het toezicht voor zover als mogelijk is afgerond, dan is de derde factor die een grote rol speelt het inkomen. Zoals hiervoor bij paragraaf 3.2 is aangegeven zijn er in de inkomens twee categorieën: de beschrevenen en de niet beschrevenen.

Voor beschrevenen geldt dat aan hen een aangifte inkomstenbelasting is uitgereikt. Zij moeten die voor 1 april t+1 indienen, tenzij ze uitstel hebben.

Niet-beschrevenen zijn die burgers die geen aangifteplicht hebben. De inkomensgegevens worden uit de BRI verkregen.

Voor beide categorieën geldt dat de inkomensgegevens door de inspecteur worden bepaald om vervolgens via de basisregistratie inkomens (BRI) aan het toeslagenproces te worden aangeleverd. Belastingdienst/Toeslagen moet volgens de wet bij het definitief toekennen het BRI-inkomen gebruiken. Net als het door de inspecteur vastgestelde niet in Nederland belastbare inkomen. .

Bij het verwerken en verkrijgen van de inkomens is er in de keten een aantal aandachtspunten. Deze worden hierna toegelicht.

3.3.3.1 Beschikbaarheid inkomens voor het definitief toekennen

Voor beschreven komt eind april t+1 het inkomen op basis van de aangifte beschikbaar. Dit inkomen verkrijgt de Belastingdienst als de burger zijn aangifte inkomstenbelasting indient. Dat inkomen kan per 1 mei t+1 beschikbaar worden gesteld aan het proces van definitief toekennen uit de BRI. Het vooringevulde inkomen, dit is het inkomen dat gebruikt wordt voor de vooringevulde aangifte, kent een lagere betrouwbaarheid, omdat er nog een aantal controles moet worden uitgevoerd. Dit betekent dat als dit gegeven gebruikt gaat worden voor het definitief toekennen, de definitieve toekenning later vaker herzien zal moeten gaan worden.

Met ingang van 2012 wordt het proces van het vaststellen van de aanslag overigens ingrijpend veranderd. Nu volgt er na de aangifte inkomstenbelasting eerst nog een voorlopige aanslag inkomstenbelasting. Na enige tijd komt er een definitieve aanslag inkomstenbelasting. Omdat ongeveer 90% van de voorlopige aanslagen overeenkomen met de definitieve aanslag, wordt het proces vanaf 2012 versneld. Er volgt na de aangifte inkomstenbelasting direct een definitieve aanslag inkomstenbelasting. Voor aangiften die voor 1 april t+1 zijn ingediend geldt dat de definitieve aanslag voor 1 juli t+1 wordt opgelegd. De 1 juli datum is overigens geen wettelijke termijn.

Het inkomen waarop de definitieve aanslag inkomstenbelasting is gebaseerd komt naar verwachting 15 mei t+1 beschikbaar voor het proces van definitief toekennen. Dit is dus twee weken later dan het inkomen op basis van de aangifte.

Ten aanzien van niet-beschrevenen geldt dat op 1 april t+1 voor 98,4% het BRI-inkomen bekend is. In de periode tussen 1 april en 1 juni wordt nog 1,5% nageleverd. Dit loopt in de loop van het jaar verder af.⁶

3.3.3.2 Administratie van beschrevenen

Gezien de huidige termijnen waarvoor een toeslag definitief moet zijn toegekend, is het van belang om begin t+1 een onderscheid te kunnen maken tussen burgers die een aangifte inkomstenbelasting moeten doen, en burgers die daartoe niet verplicht zijn. Dit betekent dat de administratie waarin dit is opgenomen, aan strengere eisen onderworpen wordt.

3.3.3.3 Samenloop beschrevenen en niet-beschrevenen

Omdat toeslagen gebaseerd worden op het gezinsinkomen komen er gemengde huishoudens voor: in het huishouden is een beschrevene en een niet-beschrevene. Zodra er een beschrevene in het huishouden aanwezig is, moet de toeslag voor 1 juli t+1 definitief zijn toegekend. Ongeacht of het inkomen van de niet-beschrevene aanwezig is.

In 0,7% (bijna 0,2 miljoen inkomens) van de gevallen worden de inkomens van niet-beschrevenen na 1 mei t+1 aangeleverd. Als hierop gewacht zou moeten worden dan ontstaat een dwangsomrisico. Om dit te voorkomen zullen alle gemengde huishoudens waarvan het inkomen volgens de aangifte inkomstenbelasting binnen is, definitief worden gaan toegekend.

In die gevallen dat het inkomen van een niet-beschrevenen alsnog binnenkomt moet de toeslag herzien worden.⁷ Dit is wettelijk mogelijk. Het is alleen voor de burger moeilijker te begrijpen waarom hij snel achter elkaar twee beschikkingen krijgt, waarvoor geldt dat hij bij de tweede beschikking in bijna alle gevallen een bedrag terug moet betalen.

3.3.3.4 Ontbrekende inkomens

In paragraaf 3.2.2.1. is ingegaan op de ontbrekende inkomens. Van 6% van de definitief toe te kennen toeslagen over 2009 is geen inkomen in de BRI voorhanden.

De Belastingdienst/Toeslagen mag het inkomen niet zelf op nihil stellen. Het vaststellen van het inkomen is immers voorbehouden aan de inspecteur. Er is sprake van een wettelijk hiaat. Wanneer dit hiaat niet wordt opgelost dan ontstaat een dwangsomrisico van ongeveer 650 miljoen euro.

Dit probleem zal echter worden opgelost zodra de Belastingdienst/Toeslagen een toeslag ook definitief toe kan kennen als de BRI geen inkomensgegevens kan leveren. Voor dat doel zal de Awir worden aangepast. Mocht alsnog een fiscaal inkomen bekend worden bij de BRI, dan wordt dit gemeld aan de Belastingdienst/Toeslagen en wordt de definitieve toekenning herzien.

3.3.3.5 Technische onvolkomenheden

Naast vorenstaande punten speelt nog dat in een aantal gevallen er technische uitval ontstaat, waardoor er sprake is van vertraging.

Indien er sprake is van vertraging, geldt dat het inkomen dat voorhanden is, gebruikt zal gaan worden. Als later de technische blokkade is verholpen, dan kan de definitieve toekenning herzien worden. Ten aanzien van de burger geldt dan hetzelfde als opgemerkt bij 3.3.3.3.

⁶ Dit betekent dat na 1 juni nog eens 81.000 inkomens binnen komen.

⁷ Met uitzondering van die inkomens die er niet zijn. Zie paragraaf 3.3.3.4.

3.4 Procesversnellingen in relatie tot 1 juli t+1

Er is gekeken of het mogelijk is de drie factoren waar definitief toekennen van afhankelijk is dusdanig te versnellen dat 1 juli t+1 haalbaar is.

3.4.1 Huidige systemen

De functionaliteit voor het definitief toekennen komt nu 1 mei t+1 gereed. Omdat de voorschotgegevens in een andere database zitten, moeten deze gegevens overgeladen worden in de applicatie voor het definitief toekennen. Hier gaat ongeveer een maand overheen. Vervolgens moeten de inkomensgegevens daaraan toegevoegd worden. Het zal in dit geval dan om de BRI-inkomens gaan die op 1 mei beschikbaar zijn. De inkomens van niet-beschrevenen zijn op 1 mei al voor 99,3% bekend.

Daarna vindt de berekening plaats. Dit proces is 1 juli t+1 klaar. Daarna kan begonnen worden met printen en verzenden. Gezien de printcapaciteit en de druk op de dienstverlening is de uitkomst dat de toeslagen waarvan op de een of andere manier een inkomen voorhanden is, op zijn vroegst op 1 augustus t+1 definitief zijn toegekend.

Hierbij geldt dat het probleem rond de ontbrekende inkomens moet zijn opgelost.

Het dwangsomrisico is dan maximaal ongeveer 0,9 miljard euro in plaats van 6,2 miljard euro (zie hiervoor paragraaf 3.2.2.4).⁸

Dit risico zal in de praktijk echter hoger liggen, omdat er in deze planning geen tegenvallers mogen optreden. Daarenboven komt dat het onwaarschijnlijk is dat met de huidige systemen al het toezicht zal zijn afgerond voor 1 mei t+1. Dit is in te perken als de dwangsomtermijn gestuit kan worden als de Belastingdienst/Toeslagen afhankelijk is van (contra)informatie van derden en/of de burger.

3.4.2 Het NTS

Anders dan bij de huidige systemen hoeven de voorschotgegevens niet meer overgezet te worden tussen de systemen. Deze zitten al in het NTS. Dit betekent een winst van ongeveer één maand ten opzichte van de huidige systemen.

Verder geldt ten aanzien van het toezicht dat doordat dit meer in de actualiteit gaat plaatsvinden de hoofdmoot van het toezicht klaar zal zijn op 1 mei t+1. Alleen voor die posten waarbij de Belastingdienst/Toeslagen afhankelijk is van (contra)informatie van derden en/of de burger zal dit toezicht nog niet zijn afgerond. Dit zal met name bij de kinderopvangtoeslag spelen.

Aangezien de BRI-inkomens op 1 mei t+1 bekend zijn, kan direct begonnen worden met het berekenen.

Op dit moment is de snelheid van berekenen nog een vraagteken. Echter, als het systeem voldoende snelheid heeft om het massaal automatisch continueren tijdig af te ronden, dan is het ook snel genoeg om tijdig definitief toe te kunnen kennen.

In juni t+1 kan dan vervolgens geprint en verzonden worden. De snelheid van massaal automatisch continueren is een voorwaarde voor live gaan van het NTS. Begin mei zal er een eerste indicatie zijn van de snelheid van de functionaliteit voor het MAC-proces naar aanleiding van de test die momenteel loopt.

Als alles meezit, dan kan het gehele proces vóór 1 juli t+1 zijn afgerond. Hierbij geldt dan tevens weer dat het probleem rond de ontbrekende inkomens moet zijn opgelost.

In deze planning zit echter geen enkele ruimte. Als er ergens in de keten een hick-up is, bijvoorbeeld doordat inkomens niet tijdig worden aangeleverd of het systeem vastloopt bij het berekenen, dan schiet de planning gelijk over de datum van 1 juli t+1 heen. Omdat het om een massaal proces gaat, gaat het gelijk om een groot dwangsomrisico.

Ook moet in ogenschouw genomen worden dat de Belastingdienst twee massale processen bijna tegelijkertijd moet uitvoeren: het berekenen, printen en verzenden van de definitieve aanslagen inkomstenbelasting én het berekenen, printen en verzenden van de definitieve toekenningen voor toeslagen. Voor het printen en verzenden wordt van dezelfde printstraat gebruik gemaakt. Dit risico kan weggenomen worden, maar dat brengt extra uitvoeringskosten met zich mee.

⁸ Er moeten 5,8 miljoen beschikkingen worden geslagen. De helft wordt voor 15 juli afgehandeld, en dus voor de dwangsomperiode. De andere 2,9 miljoen beschikkingen niet. Daarvoor geldt dan 2,9 miljoen x 20 euro per dag x 15 dagen = 0,9 miljard euro.

3.4.3 Fraudemogelijkheid bij aanvragen/wijzigingen met terugwerkende kracht

Zowel bij het huidige systeem, als bij het NTS speelt nog een relatie met mogelijke fraude. Voor fraudeurs kan een spel zonder neten ontstaan. Aanvragen voor een toeslag mogen volgens de huidige wet tot 1 april t+1 met terugwerkende kracht worden ingediend.

Door zo laat mogelijk een aanvraag in te dienen in combinatie met het gelijktijdig indienen van de aangifte inkomstenbelasting heeft de Belastingdienst geen tijd meer om effectief toezicht uit te voeren.

De Belastingdienst komt dan voor een keuze te staan: de aanvraag ongecontroleerd uitbetalen of toch het toezicht uit te voeren, waardoor de termijn van 1 juli niet gehaald wordt en de fraudeur een dwangsom van 1.260 euro op kan strijken. Ook bij wijzigingen zou dit frauderisico zich kunnen voordoen.

Dit is te voorkomen door in de wet een bepaling op te nemen dat voor aanvragen/wijzigingen die na 1 januari t+1 worden ingediend, de wettelijke afhandeltermijnen niet van toepassing te verklaren. Dan wel deze afhandeltermijnen te verruimen.⁹

Naast de motivering dat dit ter voorkoming van fraude is, geldt dat een toeslag tegemoet komt in de kosten die een burger lopende het jaar heeft (boter bij de vis). Een aanvraag met terugwerkende kracht voldoet hier niet aan. Dit geldt ook voor een wijziging die de toeslag achteraf aanzienlijk verhoogt.

3.4.4 Overkoepelende risico's

Ten slotte moeten ook de volgende overkoepelende risico's in genschouwd worden.

Naast de financiële risico's van de dwangsomregeling van de Awb is er ook nog een groot organisatorisch risico. Mocht het zo ver komen dat de dwangsomregeling van de Awb toch van toepassing wordt en de wettelijke termijn van 1 juli t+1 blijft gehandhaafd, dan moet de Belastingdienst een nieuw massaal proces inrichten om de ingebrekestellingen te kunnen behandelen. Het kan in potentie om miljoenen posten gaan. Overigens bestaat dit risico ook al in 2012. Als bijvoorbeeld door een verstoring in het systeem wellicht als gevolg van een kinderziekte van het NTS de MAC-beschikking later wordt verzonden dan de wettelijke termijn, zullen grote aantallen ingebrekestellingen binnenvallen.

Daarnaast worden binnen de Belastingdienst nu eenmaal meerdere massale processen gedraaid. De kwantiteiten zijn zodanig, dat daarmee én een onontkoombare afhankelijkheid bestaat van geautomatiseerde processen én de financiële impact per definitie fors is. Daarmee leidt elke hick-up in het proces al snel tot enorme schade. Een redelijk veel voorkomend probleem is bijvoorbeeld berekeningsfouten voor deelpopulaties. Als dit onvoldoende afgezekerd is, dan is het enige alternatief wilens en wetens foutief beschikken.

Daarnaast zijn/worden alle Belastingdienstprocessen kritischer gepland. Hierdoor zullen er door kleine procesverstoringen al snel samenloopproblemen op concern-niveau ontstaan. Waarbij dan de directe afweging gaat worden: renteverlies op de inkomstenbelasting of de omzetbelasting leiden, of het betalen van dwangsommen met betrekking tot toeslagen.

3.4.5 Financiële risico's

In onderstaande tabel zijn de bedragen opgenomen ten aanzien van de dwangsomrisico's bij het definitief toekennen. Deze risico's treden jaarlijks op.

	Huidige systemen	NTS	Kans
Definitief toekennen (huidig)	5,8 miljard euro	-	H
Definitief toekennen (versneld)	> 0,9 miljard euro	0,9 miljard euro	H
Ontbrekende inkomens	650 miljoen euro	650 miljoen euro	H
Onvolledige inkomens	200 miljoen euro	200 miljoen euro	H
Toezicht derden/burger	450 miljoen euro	450 miljoen euro	H
Totaal	> 2,2 miljard euro	2,2 miljard euro	

⁹ De datum van 1 januari t+1 is arbitrair. Kwaadwillenden zouden dan namelijk ook een aanvraag/wijzigingen in kunnen dienen in december t met terugwerkende kracht tot januari t.

Hierbij is er vanuit gegaan dat het probleem rond de ontbrekende inkomens niet is opgelost, het toezicht dat niet afgehandeld is toch onder de dwangsomregeling van de Awb valt.

3.5 Conclusie

Onderzocht is wat de gevolgen zijn van de dwangsomregeling van de Awb voor proces van het definitief toekennen. Het eerste toeslagjaar waarvoor de dwangsomregeling van de Awb gaat gelden is toeslagjaar 2012. Het definitief toekennen daarvan zal in 2013 gebeuren.

Hierna wordt eerst het maximale dwangsomrisico in beeld gebracht als met de huidige systemen, huidige werkwijze en huidige wetgeving gewerkt wordt én de dwangsomregeling van de Awb van toepassing is. Vervolgens worden conclusies getrokken ten aanzien van mogelijke procesversnellingen. Daarna wordt gekeken of de huidige wettelijke termijn van 1 juli t+1 voor definitief toekennen gehaald kan worden.

3.5.1 *Definitief toekennen met de huidige systemen en de dwangsomregeling van de Awb*

Als de dwangsomregeling van de Awb over 2009 van toepassing was geweest op het definitief toekennen, dan

1. zou het financiële risico in de periode tussen 1 juli en 1 december 2010 ruim 6 miljard euro hebben bedragen;
2. zou voor beschikkingen die voor 1 december 2010 zouden moeten zijn afgehandeld het maximale financiële risico bijna 1 miljard euro bedragen;
3. zou het totale financiële risico aan te betalen dwangsommen ruim 7 miljard euro hebben bedragen.

3.5.2 *Conclusie ten aanzien van de versnelling van het definitief toekennen*

Voor het definitief toekennen zijn drie variabelen van belang:

1. De beschikbaarheid van de definitief toekennen functionaliteit;
2. Het toezicht;
3. De beschikbaarheid van inkomens.

Ten aanzien van deze variabelen kan het volgende geconcludeerd worden:

1. Het NTS zorgt ervoor dat de functionaliteit voor het definitief toekennen sneller beschikbaar is. Ook hoeft er geen gegevensoverdracht plaats te vinden tussen de diverse systemen;
2. Ook ten aanzien van het toezicht is als gevolg van het NTS een versnelling te realiseren, omdat met het NTS het toezicht meer in de actualiteit gaat plaatsvinden. Wel is er een risico voor die posten waarvan het toezicht afhankelijk is van derden en/of de burger zelf;
3. Om dit risico weg te nemen wordt aanbevolen de wettelijke termijn in deze gevallen te verruimen. Naast een verruiming, moet ook de tijd die de burger en/of de derde nodig heeft om de gegevens aan te leveren de termijn verlengen;
4. Ten aanzien van de inkomens wordt geconcludeerd dat er een aantal knelpunten is. Die moeten opgelost zijn om een versnelling te kunnen verwezenlijken;
5. Zo moet het wettelijke probleem rond de ontbrekende inkomens, bijvoorbeeld omdat een burger niet heeft gewerkt, worden opgelost. De wet bepaalt dat in de BRI alleen inkomens zijn opgenomen die door de inspecteur zijn bepaald. Bij ontbrekende inkomens is dat niet het geval. Hierdoor dreigt een vacuüm te ontstaan;
6. Ook BRI-inkomens waarbij een aantekening in onderzoek is geplaatst, kunnen worden gebruikt voor het definitief toekennen. Zodra het onderzoek is afgerond, verdwijnt de aantekening en kan de toekenning eventueel worden herzien.

3.5.3 *Conclusie van de procesversnelling in relatie tot 1 juli t+1*

Geconcludeerd kan worden dat:

1. Met de huidige systemen de wettelijke datum van 1 juli t+1 voor het definitief toekennen niet is te halen. Er is wel een versnelling te behalen, waardoor het dwangsomrisico met ongeveer 85% afneemt, tot ongeveer 0,9 miljard euro;
2. Het echter aannemelijk is dat dit bedrag hoger uitvalt, omdat er in de planning geen ruimte zit om tegenvallers in het proces op te vangen;
3. Met het NTS een verdere versnelling mogelijk lijkt, waardoor de termijn van 1 juli t+1 gehaald kan worden;

4. het dwangsomrisico blijft bestaan, omdat in de planning om 1 juli t+1 te halen geen ruimte zit om tegenvallers in het proces op te vangen;
5. Daarbij de aanname geldt dat er geen oude voorraden meegenomen worden van 2012, naar 2013. Aangezien het om een massaal proces gaat, gaat het om een groot financieel risico.

In het kader van fraudebestrijding wordt aanbevolen om in de wet (Awir) te bepalen dat er geen afhandeltermijnen voor aanvragen/wijzigingen met terugwerkende kracht die na 1 januari t+1 binnenkomen moet gelden, dan wel dat de huidige afhandeltermijnen voor dergelijke aanvragen verruimd worden.

3.5.4 Slotconclusie

Uit de analyse blijkt dat per 1 december t+1 met de huidige systemen 70% van de toeslagen definitief is toegekend. Met de introductie van het NTS en een aantal wetsaanpassingen is het mogelijk dit percentage verder te verhogen.

Zo kan ongeveer 8% meer definitief worden toegekend als de problematiek rond het ontbreken van inkomens wordt opgelost.

Verder zal de versnelling van het toezicht er toe leiden dat nog eens 7% van de toeslagen voor 1 december t+1 kunnen worden vastgesteld.¹⁰

Het is de verwachting dat in totaal 85% van de toeslagen voor 1 december t+1 kunnen worden toegekend. Oftewel er zullen op 1 december t+1 1,3 miljoen toeslagen meer definitief zijn toegekend dan thans het geval is.

Op 1 december t+1 zouden dan alleen nog toeslagen definitief toegekend moeten worden, waarvoor geldt dat de burger of zijn aangifte inkomstenbelasting moet indienen (10%) en/of dat er nog (contra)informatie moet worden verkregen van een derde en/of de burger (5%). Deze laatste post zal dan grotendeels zien op het toezicht op de kinderopvangtoeslag.

Overigens geldt dat op een eerdere datum het percentage definitieve toekenningen lager zal liggen, omdat de andere categorieën hoger zijn (hoe eerder in het jaar, hoe meer aangiften inkomstenbelasting nog moeten worden ingediend).

¹⁰ Zie de tabel in paragraaf 3.2.2.