

HANDHAVINGSPLAN TOESLAGEN 2018

MAKKELIJK MAKEN HET GOED TE DOEN

MET MODERNE INTERACTIE EN INFORMATIEGESTUURD TOEZICHT



Colofon

Versienummer 0.81

Contactpersonen

[redacted]
[redacted] Belastingdienst/Toeslagen

[redacted]

[redacted] Handhavingsregie & Intelligence en Data Analytics Toeslagen

[redacted] Moderne Interactie Toeslagen

[redacted]

[redacted] Communicatie en Dienstverlening

Belastingdienst/Toeslagen
Graadt van Roggenweg 500 | 3531 AH Utrecht
Postbus 2092 | 3500 GB Utrecht

Auteurs

[redacted]

[redacted]

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Doelstellingen 2018.....	4
1.2	Handhaving is adaptief	4
1.3	Leeswijzer	5
2	Handhaving, een korte introductie	6
2.1	Handhaving	6
2.2	Handhavingsregie	7
2.3	Data Analytics	7
2.4	Een korte terugblik	7
3	Dienstverlening	9
3.1	Data analytics	9
3.2	Laaggeletterdheid	10
3.3	Effectieve communicatie	10
3.4	Samenwerken	10
4	Toezicht	11
4.1	Data Analytics	11
4.2	Uitbreiding "no touch" en geautomatiseerd toezicht	12
4.3	Samenwerking	12
5	Fraudebestrijding en strafrecht	13
5.1	Data analytics	13
5.2	Samenwerking	13
5.3	Gedragbeïnvloeding	13
5.4	Boetes	14
5.5	Inzet strafrecht	14

1 Inleiding

Het Handhavingsplan Toeslagen 2018 beschrijft welke plannen en ambities Toeslagen heeft met betrekking tot handhaving. Regie voeren op handhaving, werken in de actualiteit, toezicht uitvoeren zo vroeg mogelijk in het proces en het aangaan van samenwerkingsverbanden met zowel publieke als private partijen zijn onderwerpen waarin Toeslagen de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd. Hierdoor is de handhaving verder geprofessionaliseerd en ontwikkeld vanuit het adagium "makkelijk maken het goed te doen", voor burgers én voor onze medewerkers. De Handhavingsvisie Toeslagen is de operationalisatie van de Handhavingsstrategie Belastingdienst en beschrijft hoe Toeslagen deze strategie stapsgewijs verder implementeert in de periode 2016-2018. Het jaarlijkse handhavingsplan is de concretisering van de doelstellingen uit de Handhavingsvisie.

De missie van Toeslagen is het juist, tijdig en rechtmatig toekennen en uitbetalen van toeslagen op een efficiënte manier en met minimale inspanning voor burgers.

Door de inzet van handhavingsregie is Toeslagen in staat om een juiste mix van handhavingsinstrumenten in te zetten. Data analytics, risicoclassificatie en samenwerking in de keten met publieke en private partijen dragen bij aan het (door)ontwikkelen van de handhavingsinstrumenten dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. Hierbij lopen dienstverlening en toezicht steeds meer in elkaar over. Met de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten willen we zo goed mogelijk aansluiten bij de (gedrags)kenmerken van burgers. Hiermee beogen we de toekenningszekerheid en het vermogen en de bereidheid tot naleving van regelgeving te vergroten. Bij het kiezen van interventies maken we steeds meer gebruik van kennis en inzichten in de gedragswetenschap. Hierdoor is Toeslagen nog beter in staat om handhaving subjectgericht uit te voeren op een effectieve en efficiënte wijze.

1.1 Doelstellingen 2018

De doelstellingen van onze handhaving zijn het vergroten van de toekenningszekerheid en het vergroten van het vermogen en de bereidheid tot naleving van regelgeving. Als resultaat hiervan beogen we terugvorderingen zowel in aantallen als in hoogte te beperken.

In 2018 breiden we "no touch" en de toepassing van geautomatiseerd toezicht verder uit. Dit doen we op grond van betrouwbare derdengegevens of op basis van voorspellende modellen. Wanneer dat niet mogelijk is, vindt zo vroeg mogelijk in het proces interactie met burgers plaats. Waar mogelijk voorafgaand aan de transactie. Daarnaast gaan we burgers beter ondersteunen door hen te attenderen op een (aanstaande) noodzakelijke mutatie en passen we daar waar mogelijk zelf de meest actuele inkomensgegevens toe.

In 2018 zetten we het uitvoeren van effectmetingen bij pilots en nieuwe interventies voort. De hieruit verkregen inzichten kunnen leiden tot aanpassing van interventies maar ook tot structurele aanpassingen van het proces die aansluiten bij de doelstellingen van onze handhaving.

We sluiten hiermee aan bij de uitgangspunten van de Handhavingsstrategie en de Beleidsstrategie interactie van de Belastingdienst.

1.2 Handhaving is adaptief

De realisatie van de in dit plan opgenomen voornemens is afhankelijk van omstandigheden en risico's die in uiteenlopende mate door Toeslagen te beheersen zijn. Zo kunnen ontwikkelingen in de omgeving van invloed zijn op de uitvoering van het voorliggende Handhavingsplan. Er kunnen zich nieuwe kansen en inzichten voordoen, of verwachte mogelijkheden kunnen uitgesloten blijken te zijn.

De mate waarin de voornemens te realiseren zijn, wordt onder meer beïnvloed door:

- de tussentijdse beoordeling van de uitkomsten van uitgevoerde handhavingswerkzaamheden,
- de autonome ontwikkeling van het overige werkaanbod voor de handmatige verwerking, wat tot meer/minder capaciteit voor uitvoering van toezicht kan leiden,
- de beschikbaarheid van (IV-)resources,
- de uitkomst van afstemming met partijen buiten Toeslagen,
- de resultaten van proeftrajecten,
- de beschikbaarheid en de kwaliteit van gegevens uit externe bronnen,
- wet- en regelgeving en de stand van de jurisprudentie
- de gewijzigde concerninrichting

Met opmerkingen Deze zin begrijp ik niet, wat bedoel je ermee?

1.3 Leeswijzer

Dit Handhavingsplan Toeslagen beschrijft welke activiteiten we in 2018 ontplooiën om de doelstellingen van onze handhaving te realiseren. In hoofdstuk 2 lichten we de context toe waarbinnen handhaving is geplaatst en hoe we handhaving vorm hebben gegeven. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe we onze dienstverlening verder professionaliseren, communicatie strategischer inzetten en welke rol samenwerking hierbij heeft. In hoofdstuk 4 gaan we in op de uitbreiding van zowel "no touch" als van geautomatiseerd toezicht, dat met de inzet van data analytics informatiegestuurd en subjectgericht is. Hoofdstuk 5 gaat in op samenwerking in de keten, de verdergaande inzet van data analytics voor detectie van fraude en op de inzet van boetes en het strafrecht in 2018.

2 Handhaving, een korte introductie

Dit hoofdstuk beschrijft de context waarbinnen en wijze waarop we onze handhaving uitvoeren. Toeslagen is een ketenorganisatie. Met als uitgangspunten de eigen visie en missie wordt de keten geregisseerd vanuit de regiegebieden Handhavingsregie, Productieregie, Bedrijfsvoering en Informatiemanagement.

Onze kerntaak is de uitvoering van 4 toeslagregelingen op basis van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), het besluit Bestuurlijke Boete belastingdienst Toeslagen en andere van toepassing zijnde wet en regelgeving. Dit doen we in opdracht van SZW, BZKs en VWSs. In 2018 ontvangen ruim 5,1 miljoen huishoudens één of meerdere toeslagen. De toeslagen zijn bedoeld als inkomensondersteuning en de kinderopvangtoeslag is daarnaast bedoeld ter stimulering van de arbeidsparticipatie.

Met onze handhaving geven we – mede – uitvoering aan de strategische intenties van Toeslagen:

- Klantgerichte dienstverlening aan burgers.
- Rechtmatige toekenning van toeslagen.
- Efficiënte uitvoering van processen.
- Wendbare processen.

Samenwerking met zowel interne als externe partijen is een belangrijk onderdeel van onze handhaving. We werken samen op het gebied van gegevensleveringen en –uitwisselingen, dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. Voorbeelden hiervan met betrekking tot de uitvoering zijn de samenwerking met:

- BZK en gemeenten ter verbetering van de Basisregistratie Personen, een belangrijke basisregistratie voor het vaststellen van toeslagen.
- Belastingen/MKB voor de uitvoering van fysiek toezicht, dat vooral bij de aanpak van georganiseerde fraude noodzakelijk is gebleken.
- Belastingen/Particulieren waar het gaat om het versterken en uitbreiden van het dienstverleningsnetwerk.
- Kinderopvanginstellingen en verhuurders op het gebied van gegevensleveringen.
- Sociale raadsleden en (fiscale) dienstverleners op het gebied van dienstverlening.
- Brancheorganisaties
- FIOD en Functioneel Parket voor de opsporing en vervolging van (georganiseerde) fraude met toeslagen.

Voor de toekomstige ontwikkelingen en realisatie van ambities uit de Investeringsagenda is samenwerking onontbeerlijk met onderdelen als Data & Analytics, CIE, Klantinteractie & -services en CAP. Toeslagen experimenteert ook de komende jaren met nieuwe toepassingen en nieuwe werkwijzen. Bij het opzetten en uitvoeren van pilots zoekt Toeslagen naar toepassingen en werkwijzen die aansluiten bij de verwachtingen en behoeften van burgers/bedrijven.

2.1 Handhaving

Handhaving bij Toeslagen bestaat uit dienstverlening, toezicht, fraudebestrijding, sancties en strafrecht. Onze handhaving is gericht op het vergroten van de toekenningseerbaarheid en het vergroten van het vermogen en de bereidheid tot naleving van regelgeving.

We maken hierbij gebruik van:

- een professionele data- en analytics omgeving om kennis en inzicht te vergaren en deze om te zetten in een uitgebalanceerde mix van dienstverlening en toezicht.
- een digitaal (dienstverlenings- en) transactieportaal, Mijn Toeslagen.
- een uitgebreid netwerk van fiscale en maatschappelijke dienstverleners.
- actuele en betrouwbare derden-gegevens ter verificatie van burgerbeweringen, (deels) vooraf invullen van de aanvraag en ontwikkelen van voorspellende modellen.
- risicoclassificatie om de behandelintensiteit te bepalen.
- inzichten vanuit gedragswetenschap om effectieve interventies te ontwikkelen

Toezicht vindt plaats in alle fasen van het proces, vóór de eerste uitbetaling (aanvraagfase), tijdens het lopende toeslagjaar (VT-fase) en na afloop van het toeslagjaar (DT-fase). Ter bevordering van de toekenningseerbaarheid en nalevingsbereidheid experimenteren we met nieuwe vormen en momenten van interactie, zoals onder andere met het experiment Natuurlijke Dialoog.

Met opmerkingen ☐ Deze laatste 2 zinnen gaan volgens mij niet over samenwerking, maar over de benadering van burgers.

Met opmerkingen ☐ en bewezen experimenten

2.2 Handhavingsregie

Om alle handhavingsinstrumenten, van dienstverlening tot fraudebestrijding, optimaal in te kunnen zetten, voeren we regie. In de cyclus weten – kiezen – doen werken de verschillende expertises nauw samen om subjectgerichte handhaving vorm te geven en uit te voeren. Data analytics zorgen voor inzicht. Vóór bij het vaststellen van nalevingsrisico's en bijbehorende doelgroepen. Achteraf bij het uitvoeren van effectmetingen. Een belangrijk onderdeel hierbij is inzicht in welk effect b.v. toezichtacties hebben op andere processen zoals Klantinteractie & -services, klantvragen en bezwaren. Op basis van het verkregen inzicht verbetert en ontwikkelt het team Handhavingsregie interventies.

2.3 Data Analytics

Ons bedrijfsproces is primair een volledig geautomatiseerd transactieverwerkend proces. De uitzonderingen worden behandeld 'op kantoor'. In dat proces zijn we nauw verbonden met burgers: onze burgers moeten in de actualiteit, 'vooraf', geholpen worden. Om dat proces maximaal te ondersteunen hebben we een eigen analytics organisaties, het team Data Analytics Toeslagen (D.A.T.). Met deze expertise in eigen huis, zijn we in staat om aan de toenemende vraag om analytics producten (t.b.v. dienstverlening, toezicht, inning, processturing en verantwoording) te kunnen voldoen. In opdracht van Handhavingsregie voert het team Data Analytics Toeslagen (onderzoeks-)opdrachten op het gebied van handhaving uit. Uiteraard zet het team D.A.T. de kennis en kunde ook in om te adviseren, nieuwe tools te ontwikkelen en toe te passen en mee te denken over passende interventies.

2.4 Een korte terugblik

Tot 2012 heeft de nadruk in de uitvoering gelegen op het snel toekennen en uitbetalen van toeslagen. Het toezicht vond meestal achteraf plaats bij de definitieve toekenning. In 2012 zijn de ambities op het gebied van handhaving beschreven in de Handhavingsvisie 2012-2015. De doelstellingen uit deze visie, invoering van handhavingsregie, het verschuiven van het toezicht naar zo vroeg mogelijk in het proces en waar mogelijk geautomatiseerd, hebben we gerealiseerd.

In 2012 heeft een aantal belangrijke ontwikkelingen een nieuw tijdperk ingeluid:

- het nieuwe ToeslagenVerstrekkingsSysteem (TVS) is ingevoerd, waarin toezicht is ingebouwd door middel van risicoregels die uitworp genereren;
- handhavingsregie is ingevoerd om beter in control te komen, waarbij data analytics het proces van "weten-kiezen-doen" mogelijk maakte;
- inzicht in nalevingstekorten heeft geleid tot thematisch toezicht tijdens het toeslagjaar (in de actualiteit).

In 2013 is handhaving verder ontwikkeld en is geïnvesteerd in:

- het verkrijgen van actuele derden-gegevens ter ondersteuning van het toezicht in de actualiteit;
- het nog verder verschuiven van toezicht naar het moment voorafgaand aan toekenning en uitbetaling door het ontwikkelen en implementeren van een voorspellend risicoclassificatiemodel;
- het uitbreiden van thematisch toezicht tijdens het toeslagjaar.

2014 stond in het teken van:

- toezicht waar mogelijk geautomatiseerd uit te voeren op basis van contra-informatie;
- de inzet van een schermrobot bij de behandeling van uitval en uitworp, die in staat is om een repetitieve handeling snel en in veelvoud tegelijk uit te voeren;
- aanpassingen van Mijn toeslagen, waardoor het voor burgers makkelijker is geworden om het goed te doen.

Verbeteren toepassen inkomens stond centraal in 2015:

- de werkwijze met betrekking tot het proces Massaal Automatisch Continueren (MAC) is verbeterd. Door de nieuwe werkwijze zijn we beter in staat een actueel inkomensgegeven te gebruiken voor de berekening voor het komende toeslagjaar. Hierdoor ontstaan naar verwachting minder (hoge) terugvorderingen bij Definitief Toekennen.

In 2016 is de grootste ontwikkeling het Experiment De Natuurlijke Dialoog geweest. Hierbij is geëxperimenteerd met:

- een multidisciplinaire werkwijze in een iteratief proces;
- toepassingen creëren in co-creatie met burgers;
- het initiëren van interactie met burgers voorafgaand aan het moment van transactie;
- nieuwe toepassingen.

In 2016 is de werkwijze met betrekking tot MAC verder verfijnd en uitgebreid en opnieuw toegepast voor toeslagjaar 2017.

In 2017 is proactieve interactie verder ontwikkeld door daar waar mogelijk de volgende werkwijze toe te passen:

- No touch: contactloos in een keer goed; dit doen we op basis van derdengegevens en voorspellende modellen;
- Moderne interactie: waar mogelijk vindt de interactie plaats voorafgaand aan de transactie, op een manier die past bij burgers;
- Vooraf invullen: op basis van derdengegevens en beschikbare data waarbij burgers worden gevraagd of ze het gebruikte gegeven willen bevestigen of aan willen geven of het gegeven dat we willen gaan gebruiken juist is.

3 Dienstverlening

In 2018 zetten we onze inspanningen voort om het vermogen tot het naleven van de wet- en regelgeving te vergroten. Kijkend naar de uitkomsten van recente onderzoeken, zoals "Weten is nog geen doen"¹ van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en "Hoezo *MIJN*Overheid?"² van de Nationale Ombudsman, concluderen we dat een gering nalevingsvermogen samenhangt met meerdere aspecten; geringe of geen digitale vaardigheid, laaggeletterdheid en gering of geen doenvermogen.

Uit: "Hoezo MIJNOverheid?"

De maatschappij is steeds meer aan het digitaliseren. De overheid gaat mee in die ontwikkeling. De Nationale ombudsman vindt dat het perspectief van burgers geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. De overheid is er voor burgers. En niet andersom. Ook bij digitalisering van haar diensten en communicatie moet de overheid de gebruiker centraal stellen.

Toeslagen zet hierbij in op een breed palet aan dienstverleningsinstrumenten. Primair investeren we in het zo makkelijk mogen maken voor burgers om het in één keer goed te doen. Dat bewerkstelligen we door derdengegevens in de actualiteit te gebruiken bij het vooraf invullen van (delen van) de aanvraag of mutatie op het burgerportaal. En in toenemende mate door eigen gegevens in combinatie met derdengegevens te gebruiken om noodzakelijke wijzigingen al voor burgers door te voeren.

Waar dit nog niet mogelijk is, zoeken we contact met burgers vóórdat we beschikken. Hierdoor zijn we in staat om snel gegevens te verifiëren bij burgers en aanpassingen te doen en vergroten we de toekenningzekerheid voor burgers. Hiermee voorkomen we – hoge – terugvorderingen.

Samen met een uitgebreid netwerk van onder andere sociaal raadslieden, intermediairs en Toeslagen Servicepunten (TSP's) zorgen we er voor dat burgers die dat nodig hebben, hulp krijgen bij het indienen van een aanvraag of mutatie en het juist en tijdig handelen wanneer dat nodig is.

Met behulp van dit instrumentarium beogen we – proactief – maatwerk te verlenen voor groepen burgers die zonder deze dienstverlening niet gemakkelijk door het massale geautomatiseerde proces kunnen komen.

3.1 Data analytics

Om de dienstverleningsinstrumenten gericht in te kunnen zetten is inzicht nodig in gedrag van burgers, de wijze waarop burgers door de geautomatiseerde processen gaan en waar of wanneer dit tot – onnodig – oponthoud of onzekerheid voor burgers leidt. De afgelopen jaren hebben we, onder andere door het uitvoeren van experimenten, veel inzichten verzameld.

Primair zetten we in 2018 in op het uitbreiden van "no touch". Hiermee ontzorgen we burgers doordat Toeslagen voor hen handelt wanneer een wijziging in omstandigheden leidt tot een wijziging in de voorlopige toekenning. Dit doen we op twee manieren, namelijk door actuele en betrouwbare derdengegevens te gebruiken of, waar dat niet mogelijk is, door beschikbare eigen gegevens en resultaten over vergelijkbare situaties te gebruiken in voorspellende modellen.

In 2018 zetten we data analytics ook in om verkregen inzichten te verdiepen en nieuwe inzichten op te doen. Beide doen we onder andere door al onderkende subdoelgroepen in meerdere processen gedifferentieerd te behandelen.

Om de kwaliteit van dienstverlening te optimaliseren, analyseren we de kwaliteit van de aanvragen en mutaties die zijn ingediend door Toeslagen Servicepunten.

¹ Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR-rapport nr. 97 d.d. april 2017

² "Hoezo *MIJN*Overheid?" Rapport Nationale Ombudsman nr. 2017/098 d.d. september 2017

Op basis van het hiermee verkregen inzicht, kunnen we gerichte kwaliteitsverbetering realiseren bij deze dienstverleners.

Ook de kwaliteit van gegevensleveringen door convenanthouders wordt geanalyseerd. Deze gegevensleveringen zijn, mede gezien de uitbreiding van "no touch" belangrijk en dragen bij aan het verder terugdringen van – hoge – terugvorderingen.

Met opmerkingen []: Is dit een te realiseren verwachting? Kunnen we dat echt? Tot nu toe zit hier geen vooruitgang in. Moeten we dit dan wel opschrijven?

3.2 Laaggeletterdheid

Om na te gaan hoe Toeslagen het – ook – voor laaggeletterden makkelijker kan maken het goed te doen, is onderzoek nodig. In 2018 onderzoeken we laaggeletterdheid en de gevolgen daarvan met betrekking tot toeslagen. Het is aannemelijk dat veel laaggeletterden toeslagen ontvangen of recht hebben op toeslagen. Laaggeletterdheid kan leiden tot het ten onrechte niet aanvragen van toeslagen terwijl daar wel recht op is. De combinatie van niet-gebruik en een laag inkomen kan ertoe leiden dat er schulden ontstaan. Wanneer burgers wel een toeslag ontvangen maar niet weten dat, wanneer en hoe zij eventuele wijzigingen moeten doorgeven, kunnen terugvorderingen ontstaan. Om deze groep burgers beter te kunnen helpen, is eerst inzicht nodig. We maken gebruik van de resultaten van al uitgevoerde onderzoeken en formuleren aan de hand daarvan specifieke onderzoeksvragen waarmee goed inzicht ontstaat in de gevolgen van laaggeletterdheid voor toeslagen en inzicht in de manier waarop we deze groep burgers goed kunnen ondersteunen.

3.3 Effectieve communicatie

In 2018 passen we het communicatiebeleid en onze uitingen aan zodat deze goed blijven aansluiten bij de ontwikkelingen. Nu geven we soms wisselende signalen af over wat we wanneer van burgers verwachten. Daarom is het noodzakelijk om voor een aantal onderwerpen vast te stellen hoe we onze communicatie met burgers vormgeven. De onderwerpen zijn:

- *No touch; wel of geen wijzigingen doorgeven?*
Met no touch oplossingen zoals vooraf invullen van het geschatte toetsingsinkomen en de opvanguren in de voorschotfase, wordt het burgers een stuk makkelijker gemaakt. Dit sluit aan bij het motto van het WRR: 'wie niets doet, zit goed'. We voorkomen daarmee dat het voorschot en de definitieve berekening teveel van elkaar afwijken. Er is echter ook een nadelig effect, want het motto gaat niet altijd op, waardoor het voor burgers ook onduidelijker wordt. Want soms moet een burger wel iets aan ons doorgeven, met een eventuele sanctie als gevolg wanneer er sprake is van verzuim, maar soms hoeven burgers niets te doen. Dit is onduidelijk voor burgers. Duidelijke communicatie moet deze onduidelijkheid en daarmee vaak ook onzekerheid bij burgers voorkomen.
- *eHerkenning* is voor de Belastingdienst de strategische oplossing voor de aansluiting van dienstverleners op onze diensten en services, waardoor deze dienstverleners burgers goed kunnen helpen. Dus ook voor Mijn toeslagen. In 2018 sluiten we de huba³-partijen FNV en CNV erop aan. Onder voorwaarden zullen we dienstverleners toegang geven tot Mijn toeslagen. Hoe dit werkt zullen we aan bestaande toeslagsservicepunten (TSP) en eventuele nieuwe tsp's moeten uitleggen. eHerkenning komt in de plaats van het zgn. HIP-portaal. TSP's die daar nu van gebruikmaken, zullen we moeten meenemen in deze verandering. In 2018 worden de voorbereidingen getroffen voor de overgang.
- *Ontvangstbevestiging en gevolgen voor de termijn*
In 2017 zijn we gestart met veelvuldig verzenden van ontvangstbevestigingen per SMS. Dit hebben we gedaan voor enkele kleine en grote stromen. Deze vorm van dienstverlening is klantvriendelijk en draagt bij aan het verminderen van het aantal oproepen bij de BelastingTelefoon. In 2018 onderzoeken we welke ontvangstbevestigingen het beste werken.

3.4 Samenwerken

We investeren ook in 2018 in het dienstverleningsnetwerk. Zowel wat betreft de kwaliteit van de door dienstverleners ingediende aanvragen en mutaties, als wat betreft de ondersteuning aan en voorzieningen voor deze dienstverleners. Zij spelen immers een belangrijke rol bij burgers die niet zelfstandig hun toeslagen kunnen regelen.

³ Huba: hulp bij aangifte

4 Toezicht

Ons toezicht is er op gericht de nalevingsbereidheid van de burgers te vergroten en te onderhouden. Dit toezicht vindt plaats in alle fasen van het proces.

- Tijdens de aanvraag/mutatie via het burgerportaal door deels vooraf ingevulde gegevens en controle van gegevens aan de hand van derdengegevens;
- Voorafgaand aan de toekenning op basis van risicoclassificatie, risicovolle aanvragen en mutaties worden eerst gecontroleerd voordat toekenning plaatsvindt;
- Door middel van (beperkt) thematisch toezicht tijdens het toeslagjaar;
- Met risicogericht thematisch toezicht voorafgaand aan het definitief toekennen.

Ons toezicht kan niet los worden gezien van onze dienstverlening. Inspanningen op het gebied van dienstverlening zullen steeds meer voorkomen dat we toezicht moeten uitvoeren. Daar waar we toch toezicht uitoefenen, proberen we zoveel mogelijk dienstverlenend te zijn en het zo voor burgers makkelijk(er) te maken het goed te doen.

De afgelopen jaren heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden waarmee het toezicht is verschoven naar zo vroeg mogelijk in het proces, ter voorkoming van -hoge- terugvorderingen. Dezelfde beweging vindt nu plaats op het gebied van moderne interactie door het moment van interactie te laten plaatsvinden voorafgaand aan de transactie. Ook hiermee beogen we de -hoge- terugvorderingen te verminderen. Ons toezicht vindt zoveel mogelijk plaats in de actualiteit en op basis van actuele derdengegevens.

4.1 Data Analytics

Data analytics stelt ons in staat om ons toezicht zoveel mogelijk te laten aansluiten op het gedrag en de behoeften van (groepen) burgers. Een groot deel van het toezicht wordt geautomatiseerd met behulp van derden-gegevens uitgevoerd. De inzet van derden-gegevens is een belangrijk onderdeel bij risicobeheersing.

Met behulp van data-analytics kunnen we - steeds beter- onderzoeken welke nalevingsrisico's er zijn en zijn we beter in staat om populaties vast te stellen met zo homogeen mogelijke kenmerken. We willen immers bij onze behandeling rekening kunnen houden met (kenmerkend) onderscheid tussen groepen burgers. Inzicht in het gedrag en behoeften van burgers dragen bij aan een passende behandeling.

Nadat we een populatie hebben vastgesteld kiezen we een passende interventie. Uit analyses is gebleken dat er soms onvoldoende kennis is bij burgers over wanneer en hoe een wijziging doorgegeven moet worden. Hierdoor kunnen fouten ontstaan. Voor deze burgers maken we het makkelijk om het goed te doen, bijvoorbeeld door het tijdig attenderen op een aankomend mutatiemoment of hen een voorziening te bieden die aansluit bij een specifiek onderwerp.

Er is ook een kleine groep burgers die niet compliant is en bewust onjuiste gegevens gebruikt bij aanvraag of mutatie. Voor hen maken we het juist moeilijk het goed te doen.

Voor het vaststellen van het moment waarop het toezicht plaatsvindt, de mate van intensiteit en de manier waarop maken we gebruik van verschillende instrumenten. Ons risicoclassificatiemodel wordt al een aantal jaren ingezet om zo vroeg mogelijk in het proces de mate van risico van een aanvraag of mutatie te voorspellen. Het model voorziet nieuwe aanvragen, lopende toekenningen en mutaties van een risicoscore (classificatie).

Het zelflerende risicoclassificatiemodel heeft onderhoud nodig om een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid te hebben. In 2018 gaan we het model herijken om te bepalen welke indicatoren het model nu gebruikt en welke indicatoren niet relevant genoeg (meer) zijn in het bepalen van het risico. Hierbij kijken we ook naar de betrouwbaarheid en actualiteit van de indicatoren. Als indicatoren niet meer gebruikt worden door het model of niet meer betrouwbaar zijn kunnen deze uit het model worden gehaald. Ook kan er aanleiding zijn om nieuwe indicatoren aan het model toe te voegen.

Met opmerkingen ☐ Er ligt een opdracht van ☐ om het model extern te laten valideren. Moeten we hier nog iets over opnemen?

4.2 Uitbreiding "no touch" en geautomatiseerd toezicht

Zowel met het uitbreiden van "no touch" als met het optimaliseren van geautomatiseerd toezicht beogen we het voor burgers makkelijker te maken het goed te doen, hoge terugvorderingen te voorkomen en de toekenningseerheid te vergroten. Bovendien draagt de werkwijze bij aan een administratieve lastenverlichting voor zowel de burger als voor Toeslagen.

No touch

We streven naar contactloos en in één keer goed: 'no touch'. In 2018 breiden we de werkwijze uit, om voor de burger grondslagen voor de aanspraak op een toeslag te wijzigen. Dit doen we op grond van betrouwbare derdengegevens of op basis van voorspellende modellen.

Interactie

Wanneer dat niet mogelijk is, vindt interactie plaats op een manier die past bij de burger, duidelijk is, op het juiste moment komt en met gebruikmaking van het voorkeurskanaal van de burger. Waar mogelijk vindt de interactie voorafgaand aan de transactie plaats. Met het verder ontwikkelen van proactieve interactie willen we voorkomen dat de burger zelf contact moet opnemen met ons.

Gebleken is dat een aanzienlijk deel van de burgers het moeilijk vindt om (inkomens)wijzigingen tijdig door te geven en niet volledig of te laat reageert op informatieverzoeken.

We gaan burgers attenderen op een (aanstaande) noodzakelijke mutatie zodat een terugvordering voorkomen wordt. Daarnaast passen we waar mogelijk zelf de meest actuele inkomensgegevens toe.

Op basis van analyses en pilots in het eerste en tweede kwartaal van 2018 wordt vastgesteld welke mogelijkheden er zijn om "no touch" toe te passen, gegevens vooraf in te vullen of moderne interactie in te zetten. Naar verwachting kunnen deze processen in het derde kwartaal van 2018 worden geïmplementeerd. Bij iedere pilot wordt een resultaat- en/of effectmeting uitgevoerd.

Optimaliseren geautomatiseerd toezicht

We bezien welk handmatig toezicht kan worden geautomatiseerd. Om dit vast te stellen worden in het eerste kwartaal analyses uitgevoerd, waarna we in het tweede kwartaal geselecteerde processen volledig automatiseren.

We werken aan de hand van een gedetailleerd plan om het voor de burger makkelijker te maken om het goed te doen. Periodiek wordt vastgesteld of de beoogde doelen zijn gehaald.

4.3 Samenwerking

Een belangrijk onderdeel van onze handhaving is samenwerking. Zowel bij dienstverlening, toezicht als fraudebestrijding wordt samengewerkt met interne en externe partners.

Samenwerkingsverbanden zijn er op gericht om – daar waar mogelijk – kennis en informatie te delen en deze aan te wenden om het voor de goedwillende burger makkelijker te maken het goed te doen, maar ook om het voor de kwaadwillende burger moeilijk te maken het fout te doen. Dit laatste doen we onder andere door gebruik te maken van elkaars expertise en het opwerpen van barrières in de keten.

We werken samen met Belastingen/MKB waar het gaat om de uitvoering van fysiek toezicht. Deze vorm van toezicht is noodzakelijk om bij een vermoeden van georganiseerd misbruik te onderzoeken of de feitelijke situatie overeenkomt met de administratieve gegevens die zijn aangeleverd. Fysiek toezicht wordt ingezet bij thematische toezichtacties en voor ad hoc onderzoeken.

Met opmerkingen [] niet alleen in het 1e en 2e kwartaal, maar in de rest van het jaar 2018? ook toch!

Met opmerkingen [] : Het onderwerp samenwerking staat ook al vrij uitgebreid in de inleiding.

5 Fraudebestrijding en strafrecht

Bij veruit het merendeel van de burgers past het om hen te (laten) helpen het goed te doen. Dat neemt niet weg dat fraudebestrijding een belangrijk onderdeel is van handhaving bij Toeslagen. Voor een gedeelte vallen de maatregelen voor goedwillende en kwaadwillende burgers samen. Door ervoor te zorgen dat burgers geen onjuiste informatie kunnen invoeren bij de aanvraag of mutatie, bijvoorbeeld door gegevens vooraf in te vullen in Mijn Toeslagen, maken we het voor goedwillende burgers makkelijker en voor kwaadwillende burgers juist moeilijker. Maar dat is niet voldoende.

Onze fraudebestrijding is primair gericht op preventie. Voorkomen van fraude is immers beter dan achteraf bestraffen. Door op zoveel mogelijk plaatsen in zowel de externe als de interne keten barrières op te werpen, wordt het moeilijk gemaakt om bewust misbruik te maken van toeslagen. We houden rekening met een steeds wisselende fraudecontext waarin nieuwe vormen en patronen van fraude ontstaan. We maken effectief gebruik van (eigen) objectieve gegevens. We voeren risicoanalyses uit waarbij gebruik wordt gemaakt van meerdere bronbestanden, zowel binnen de eigen organisatie als door koppelingen met relevante derden-gegevens.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we omgaan met fraudesignalen en fraudefenomenen. Deze kunnen betrekking hebben op (incidentele) individuele fraude en op (structurele) georganiseerde fraude.

5.1 Data analytics

Om fraude effectief te voorkomen en bestrijden is het noodzakelijk om fraudefenomenen in een zo vroeg mogelijk stadium te ontdekken en op een gestructureerde manier te bestrijden. In 2018 wordt daarom nog meer de nadruk gelegd op analyse van fraudepatronen en -fenomenen, de contra-informatie en nog meer gebruik te maken van data analytics. Dit doen we onder andere door resultaten van onderzoeken naar individuele fraudesignalen en georganiseerde fenomenen te verzamelen, samen te voegen en te analyseren. Zo ontstaat inzicht in kenmerken van misbruik of gehanteerde werkwijzen in het geval van georganiseerd misbruik. Wanneer een fraudepatroon is gedetecteerd, worden in het bestaande proces maatregelen getroffen om te voorkomen dat dit patroon opnieuw wordt toegepast. Ook kunnen naar aanleiding van verkregen inzicht in nalevingsrisico's nieuwe toezichtthema's ontstaan.

In 2018 onderzoeken we of het mogelijk is om naast de risicoselectie op aanvragen een risicomodel te ontwikkelen om fraudemeldingen te classificeren. Deze classificatie zorgt ervoor dat meeste risicovolle meldingen als eerste worden opgepakt. Op basis van de uitkomsten van de behandeling worden indicatoren ontwikkeld die dan gebruikt worden om fraude te kunnen voorspellen.

5.2 Samenwerking

Bij het voorkomen van fraude werken we samen met private en publieke partners. In de samenwerking met private partijen, zoals de Toeslagen Service Punten, intermediairs en branche- of belangenverenigingen, gaat het ook om de toezichhoudende rol die zij hebben. We werken samen met onder andere gemeenten op het gebied van de aanpak van adresgerelateerde fraude en de verbetering van de Basisregistratie Personen. Waar nodig starten we een traject om de wettelijke basis voor gegevensuitwisseling uit te breiden.

Bij de bestrijding van fraude participeren we in interne samenwerkingsverbanden zoals het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) en externe samenwerkingsverbanden zoals het Regionale Platform Fraudebestrijding (LSI/RPF) en het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) en het centrale intake team (Toeslagen/FIOD/OM).

5.3 Gedragsbeïnvloeding

Om te voorkomen dat burgers in de verleiding komen om misbruik te maken van toeslagen maken we ook bij het bestrijden van fraude gebruik van kennis uit de gedragswetenschap.

Met de inzet van handhavingscommunicatie willen we bewustwording creëren over de manier waarop wij ons toezicht uitvoeren en over de consequenties van misbruik met toeslagen. Waar mogelijk communiceren we uitspraken op rechtszaken via persberichten, in samenwerking met

Persvoorlichting, FIOD en OM. In deze persberichten geven we de boodschap mee dat het bewust onterecht aanvragen van toeslagen een strafbaar feit is, waarvoor je vervolgd kan worden. Zichtbare handhaving bevestigt de bereidheid tot naleven van burgers en heeft daarmee een belangrijk preventief effect. Daarnaast beogen we hiermee de ervaren pakkans te verhogen. We willen hiermee ook bewustwording creëren over consequenties van misbruik met toeslagen.

5.4 Boetes

Door toepassing van het boetebeleid worden burgers erop gewezen dat er condities verbonden zijn aan het recht op toeslagen. Bij het aanvragen van toeslagen, verbindt men zich aan bepaalde voorwaarden, die bij overtreding worden bestraft met een boete, of waarvoor een waarschuwing wordt gegeven. Vanuit de visie dat elke aanvrager de behandeling krijgt die hij verdient, en vanuit de wens om gedragsbeïnvloeding te bewerkstelligen kunnen boetes worden opgelegd of waarschuwingen gegeven.

Dit betekent dat bij het bepalen van het al dan niet opleggen van een boete rekening gehouden wordt met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van burgers. Deze uitgangspunten komen overeen met de aanbevelingen uit het rapport "Weten is nog geen doen" van de WRR.

In 2018 meten we ook het effect van sancties. Brengen we de gewenste gedragsverandering tot stand met het instrument boete en geeft de burger in het vervolg netjes zijn wijziging op tijd door? En geldt dit ook voor burgers die wel willen, maar niet kunnen?

5.5 Inzet strafrecht

Binnen het centrale intake-team, met vaste vertegenwoordigers van het Functioneel Parket, de FIOD en Toeslagen, worden de fenomenen bepaald waarbij het strafrecht zal worden ingezet. Het gaat hierbij in 2018 met name om grootschalige georganiseerde fraude. Het toezicht wordt hierbij ondermijnd door met behulp van valse stukken aanspraak te maken op een van de verschillende toeslagen.

Het strafrecht zal in 2018 ook worden ingezet ten behoeve van normhandhaving bij individuele burgers indien er sprake is van een groot financieel nadeel voor toeslagen of nieuw fenomeen.

Tevens worden ervaringen uit opsporingsonderzoeken van de FIOD gebruikt om nieuwe fraudefenomenen te signaleren en het bestaande proces zodanig aan te passen dat het nieuwe fenomeen wordt teruggedrongen.