

Onderzoeksvraag 3

Hoe is de door de Belastingdienst Toeslagen opgestelde beschouwing over de redenen die in de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 ten grondslag hebben gelegen aan de verzwaarde (meer dan een automatische verwerking van aanvraag of wijziging) of strengere (bestuurlijke boete of niet toekennen persoonlijke betalingsregeling) behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden onderbouwd met onderliggend bewijsmateriaal?

Verzwaarde of strengere behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden kan hebben plaatsgevonden bij de gebruikte risicosselectiemodellen, het gebruik van grensbedragen zoals HOTHOR, thematisch toezicht en de reguliere controles.

Voor de redenen die door Toeslagen de Belastingdienst zijn aangegeven hebben wij aan de hand van de beschouwing van Toeslagen de Belastingdienst het volgende vastgesteld: de verenigbaarheid met wet- en regelgeving (inclusief jurisprudentie), dat bij de uitvoering (de uitvraag, de beoordeling en verdere acties) de diepgang en te verkrijgen zekerheid door Toeslagende Belastingdienst in verhouding staan tot de administratieve last voor de burger en of de zekerheid kan worden verkregen met een minder zware of strenge uitvoering.

De beantwoording van onderzoeksvraag 3 wordt voorafgegaan door een samenvatting van de beschouwing van Toeslagen de Belastingdienst in de tijd en vervolgens per element van de onderzoeksvraag.

Samenvatting beschouwing in de tijd

De Belastingdienst Toeslagen heeft haar beschouwing over de redenen die in de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 ten grondslag hebben gelegen aan de verzwaarde of strengere behandeling met name gemaakt aan de hand van de jaarlijkse handhavingsplannen van het DG Toeslagen. De handhavingsplannen zijn door het MT van Toeslagen vastgesteld. Herprioritering lopende het jaar vond plaats langs de lijn van risicogericht werken en werd geaccordeerd door Handhaving.

Tot 2012 heeft de nadruk in de uitvoering van Toeslagen gelegen op het snel toekennen en uitbetalen van toeslagen. Het toezicht vond meestal achteraf plaats bij de definitieve toekenning. In de periode van 2012 tot en met 2019 is een aantal belangrijke ontwikkelingen gerealiseerd, zoals de invoering van handhavingsregie en het verschuiven van het toezicht en interactie naar zo vroeg mogelijk in het proces. Het toezicht wordt inmiddels met behulp van derdengegevens voor een groot deel geautomatiseerd uitgevoerd.

2012

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. Tevens is handhavingsregie ingevoerd om beter in control te komen, waarbij data-analyse het proces van "weten-kiezen-doen-meten" mogelijk maakte en het inzicht in nalevingstekorten heeft geleid tot thematisch toezicht tijdens het toeslagjaar (in de actualiteit).

2013

In 2013 is de handhaving verder ontwikkeld en is geïnvesteerd in het verkrijgen van actuele derdengegevens 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 en het uitbreiden van thematisch toezicht tijdens het toeslagjaar.

Met opmerkingen Dit is volgens mij eigenlijk alles, en voegt daarmee niet veel toe. Suggestie om deze zin niet op te nemen.

2014

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, en aanpassingen van de website Mijn toeslagen, waardoor het voor burgers makkelijker is geworden om het goed te doen doordat gegevens vooraf zijn ingevuld voor de burger.

2015

In 2015 stond het verbeteren ~~van het~~ toepassen ~~van~~ inkomensgegevens centraal. ~~In dit kader is Tevens~~ is de werkwijze met betrekking tot het proces Massaal Automatisch Continueren (MAC) verbeterd. Door de nieuwe werkwijze konden beter actuele inkomensgegevens worden gebruikt voor de berekening van de toeslag voor het komende toeslagjaar. Hierdoor ontstonden minder (hoge) terugvorderingen bij de definitief toekennen van de toeslag.

2016

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 samenwerking met burgers en het initiëren van interactie met burgers voorafgaand aan het moment van een transactie. Ook is de werkwijze met betrekking tot MAC verder verfijnd en uitgebreid.

2017

In 2017 is proactieve interactie verder ontwikkeld ~~door op basis van uitgangspunten als~~ contactloos (no touch) en in één keer goed; dit op basis van derdengegevens en voorspellende modellen. Tevens ~~in aandacht besteed aan moderne~~ interactie: waar mogelijk vindt de interactie plaats voorafgaand aan de transactie, op een manier die aansluit bij de behoefte van burgers, en vooraf invullen grondslagen in de aanvraag.

2018

In 2018 is de werkwijze uitgebreid om voor de burger de grondslagen voor de aanspraak op een toeslag te wijzigen. Dit op basis van betrouwbare actuele derdengegevens en voorspellende modellen. Wanneer dat niet mogelijk was, vond zo vroeg mogelijk in het proces interactie met burgers plaats. Waar mogelijk voorafgaand aan de transactie. Burgers werden meer ondersteund door hen te attenderen op een (aanstaande) noodzakelijke mutatie en waar mogelijk zelf de meest actuele inkomensgegevens toe te passen. In 2018 is het uitvoeren van effectmetingen bij pilots en nieuwe interventies voortgezet.

2019

In 2019 heeft de Belastingdienst verschillende verbetertrajecten uitgevoerd. De belangrijkste daarvan betreft het programma "Verbetermaatregelen Kinderopvangtoeslagen". Het terugdringen van het aantal hoge terugvorderingen is de doelstelling van dit programma en via de inzet op dit programma werd ook bijgedragen aan de uitvoering van het reguliere toezicht in 2019. ~~Een ander verbetertraject was het sneller doorvoeren van aanpassingen in inkomensgegevens. De inkomensgegevens werden niet alleen bij de jaarovergang voor de burgers aangepast, maar ook zoveel mogelijk in de actualiteit.~~ Andere (interne) verbeteringen in de uitvoering van het toezicht op toeslagen waren onder andere het herijken en doorontwikkelen van het risicoclassificatiemodel en het investeren in een leercirkel tussen de uitvoerende toezichtteams, team Handhavingsregie en Data-analyse.

Met opmerkingen ☐ Dit lag volgens mij eerder, suggestie om dit voorbeeld hier niet te noemen.

Samenvatting beschouwing per element van de onderzoeksvraag

Verzwaarde behandeling

Voor Toeslagen geldt dat de meeste interventies betrekking hebben op het op de juiste momenten aanbieden van de gebeurtenis-specifieke informatie en hulpmiddelen waarmee de aanvragers in staat worden gesteld om tijdig en juist aan te vragen. Het toezicht vindt zoveel mogelijk geautomatiseerd plaats, waarbij gegevens afkomstig van de burgers worden vergeleken met de beschikbare gegevens uit bronnen van mede-overheden, semi- overheidsinstellingen en derden als kinderopvangorganisaties. De resultaten van dit massaal toezicht worden elektronisch vastgelegd in een beschikking.

In het proces van Toeslagen zijn meerdere momenten waarop toezicht wordt uitgevoerd. Burgers die een toeslag willen aanvragen of een lopende toekenning willen muteren, kunnen daarvoor gebruik maken van het burgerportal. Een aanvraag van een toeslag of een mutatie doorloopt een beslisboom. In de beslisboom worden evidente vergissingen en sommige eenvoudige vormen van fraude aanvragen afgevangen. Voorbeeld: aanvragen voor kinderopvangtoeslag worden niet in behandeling genomen als er geen BSN ingevoerd is als 'kind'. Op basis van de door de burger ingevoerde gegevens vindt een aantal controles plaats. Deze controles kunnen leiden tot harde uitval (bij ontbreken van gegevens) of uitworp (bij tegenstrijdigheid van gegevens). Het systeem biedt aanvragen en mutaties voor handmatige behandeling aan, waarvan op basis van risicoregels twijfel kan bestaan over de rechtmatigheid. Deze uitworp kan hard of zacht zijn. Harde uitworp van een aanvraag voor een nieuwe toeslag verhindert het aanmaken van de (voorschot-) beschikking en de betaling van het voorschot totdat de uitworp is afgedaan. Harde uitworp van mutaties verhindert dat er een nieuwe (voorschot-) beschikking volgt en de daaraan gekoppelde (verhoogde) betaling wordt uitbetaald, lopende voorschotbetalingen worden niet aangepast in deze situatie. Zachte uitworp bestaat ook uit behandelingsignalen, echter blokkeren deze de voorschotbeschikking en – betalingen niet. Van een zachte uitworp merkt de burger, in ieder geval in eerste instantie, niets. Deze uitworp wordt op een later moment in het proces behandeld.

Na het toeslagjaar stelt Toeslagen definitief de toekenningen vast. Voor het definitief toekennen wordt gebruik gemaakt van contra-informatie zoals de inkomensgegevens die bekend zijn bij Belastingen en jaaropgaven van kinderopvanginstellingen.

Door in samenwerking met iBelastingdienst en het Versnellingssteam Particulieren profielen samen te stellen, heeft Toeslagen in 2012 toeslag- ontvangers ingedeeld in groepen. Deze groepen bevatten eigenschappen die burgers aan elkaar verbinden en geven een beeld van het verwachte gedrag van deze burgers. Op basis van de toedeling van een profiel aan een burger kon de kans op non-compliance van tevoren worden ingeschat. Op basis van deze kans kon per profiel een andere aanpak van het compliance-risico worden gekozen. Een voorbeeld van profiling is Hierbij werd gewerkt met een puntensysteem, waarbij aan bepaalde risicofactoren punten worden toegekend. Hoe meer punten een burger toegekend krijgt, hoe groter het risico op non-compliance is. Afhankelijk van de score/ranking van de aanvraag werd bepaald of deze in aanmerking kwam voor een hoog-intensieve vorm van toezicht (hoge score) of een laag-intensieve (lage score) vorm van toezicht. Recidivisten kregen bijvoorbeeld meer punten dan burgers die nog nooit bij fraude betrokken waren geweest. Voor de werkvoorraad met betrekking tot 2010 en 2011 is op basis van de ranking naar aanleiding van het rekenmodel/puntensysteem dat voor het definitief toekennen 2012 door Handhavingsregie is opgesteld, vastgesteld welke aanvragen werden onderworpen aan een intensieve vorm van toezicht. Indien een aanvraag die nog openstond voor handmatige beoordeling voor 2010 en/of 2011 een hoge score behaalde op basis van het

rekenmodel voor 2012, dan is deze onderworpen aan een intensieve vorm van toezicht voor 2010 en/of 2011. De overige aanvragen zijn alleen beoordeeld op basis van de ontvangen bewijsstukken ten aanzien van de kinderopvanggegevens (uren en tarieven).

Vóór het massaal automatisch continueren in november / december 2012 zijn correcties voortvloeiend uit toezicht- en handhavingsacties in de systemen doorgevoerd, om zo schoon mogelijk over te gaan van 2012 naar 2013. Voor het definitief toekennen 2012 heeft Toeslagen aan de hand van een vooraf vastgesteld rekenmodel/puntensysteem vastgesteld bij welke aanvragen de grootste risico's op non-compliance werden gezien. Toeslagen streefde ernaar met de inzet van toezicht in de actualiteit géén massale toezichtacties meer uit te voeren in de fase van het definitief toekennen (DT). Met uitzondering van grondslag- gegevens die pas in de DT-fase kunnen worden gecontroleerd, zoals het inkomen en het totaal aantal kinderopvanguren. Na het definitief toekennen 2012 is voor een laatste keer de populatie 2012 (via data-technieken) gecontroleerd op aanwezige risico's. De grootste risico's zijn alsnog opgepakt en behandeld, waarna het jaar 2012 is afgesloten voor toezicht (medio november 2013). De eventuele bevindingen zijn ook toegepast op de voorlopige toekenning voor 2013. Op deze manier ontstond daarna een jaar- cyclisch proces van actueel toezicht. Toeslagen is vanaf 2013 efficiënter omgegaan met de handmatige behandeling van uitworp en uitval uit het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS). Toeslagen richtte de handmatige behandeling vooral op uitval en uitworp waarbij de risico's op non-compliance en onterechte betalingen het grootst zijn. Toeslagen werkte vanaf dat moment vanuit preventie, en zet hiervoor onder meer handhavings- communicatie in.

Toeslagen maakt sinds april 2013 voor de beoordeling van ontvangen aanvragen en mutaties kinderopvangtoeslag en huurtoeslag gebruik van het risicoclassificatiemodel. De manier van toezicht en de intensiteit is afhankelijk van het risico, de mate van betrouwbaarheid van de beschikbare derden info en het risicoprofiel van de burger (aanvrager). Daar waar sprake is van een hoge risicoclassificatie, wat wil zeggen dat er een grote mate van risico is bij de desbetreffende aanvraag, wordt bij nieuwe aanvragen en mutaties nog voordat een betaling plaatsvindt eerst toezicht uitgeoefend, waarbij wordt vastgesteld of er sprake is van een rechtmatige aanvraag. Als de risicoclassificatie laag is, vindt betaling plaats conform het reguliere proces. Door risicoclassificatie toe te passen voordat een voorlopige toekenning wordt beschikt en betaald is Toeslagen de Belastingdienst in staat om de behandelmethode af te stemmen op de hoogte van het risico. Als aan de aanvraag een hoge risicoclassificatie wordt toegekend, dan wordt deze beoordeeld voordat een betaling plaatsvindt. Als de risicoclassificatie laag is, vindt betaling plaats conform het reguliere proces.

Om te bepalen of een aanvraag terecht als hoog, gematigd of laag risico is geselecteerd, worden aanvragen uit al deze risicosegmenten steekproefsgewijs gecontroleerd. In 2013 is de steekproefsgewijze controle alleen gericht op de als hoog risico geclassificeerde aanvragen. In 2014 is deze controle uitgebreid naar alle risicosegmenten. Dit is nodig om alle risicoclassificaties te kunnen valideren en het model optimaal te trainen. Door de risicoclassificatie in 2014 ook in te zetten voor lopende toekenningen, is het voor Toeslagen mogelijk geweest om iedereen de behandeling te geven die hij verdient. Risicoclassificatie toepassen op lopende toekenningen houdt in dat lopende toekenningen met een hoge risicoclassificatie handmatig beoordeeld worden. Deze beoordeling kan vervolgens leiden tot een correctie, stopzetting of continueren zonder correctie. Als er sprake is van een risicovolle aanvraag, wordt de aanvrager uitgenodigd aan de balie om bewijsstukken te tonen. De in ontvangst genomen bewijsstukken worden beoordeeld. Bij aanvragers die niet reageren op de uitnodiging of niet komen opdagen, wordt de toeslag gestopt. Bovenstaande kan als volgt schematisch worden weergegeven.

NB Schema wordt foutief weergegeven naar aanleiding van omzetting naar Word.

Met opmerkingen ☐ Dit onderdeel vindt ik erg operationeel ten opzichte van de andere onderdelen. Ter overweging om dit onderdeel niet op te nemen.

Met opmerkingen ☐ Dit is volgens mij dubbel met hetgeen hier voor staat.



Dit zelflerende risicoclassificatiemodel heeft onderhoud nodig om een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid te hebben. Vanaf 2014 is het model doorontwikkeld zodat het nog effectiever kon worden ingezet. De ontwikkelingen van het risicoclassificatiemodel hebben zich gericht op het vinden van nieuwe indicatoren en de bredere inzet van steekproeven. In 2018 is het model herijkt om te bepalen welke indicatoren niet relevant genoeg (meer) zijn in het bepalen van het risico. Hierbij is ook gekeken naar de betrouwbaarheid en actualiteit van de indicatoren. De herijking van het model heeft geleid tot aanpassingen in de set indicatoren.

In 2018 is ook onderzocht of het mogelijk is om naast de risicoselectie op aanvragen een risicomodel te ontwikkelen om fraudemeldingen te classificeren. Deze classificatie zorgt ervoor dat de meest risicovolle meldingen als eerste worden opgepakt. Op basis van de uitkomsten van de behandeling zijn indicatoren ontwikkeld waarmee vergelijkbare fraude voorspeld kan worden. Om risicoclassificatie optimaal te kunnen blijven inzetten is in 2017 gestart met het inrichten van een aselechte steekproef om de uitkomsten blijvend te valideren. In 2019 is geen aselechte steekproef vlak voor de fase van definitieve toekenning uitgevoerd, maar is de steekproefmethodiek wel gebruikt tijdens de fase van voorlopige toekenning. Hiermee is de effectiviteit van het risicoclassificatiemodel getoetst en is tevens een impuls gegeven aan de doorontwikkeling ervan.

Terugkerende toezichtacties worden herijkt, waarbij wordt verkend of er een alternatief is dat past bij de algehele ontwikkeling, zoals de inzet van data & analytics, moderne klantinteractie en makkelijk maken het goed te doen. De Belastingdienst Toeslagen wilde de doelmatigheid en doeltreffendheid verder vergroten door anders om te gaan met bepaalde uitworp, bijvoorbeeld door dit te vervangen door thematisch toezicht. Thematische of doelgroepgerichte toezichtacties worden zoveel mogelijk geautomatiseerd gestart en/of uitgevoerd en zo vroeg mogelijk in het proces. In 2015 is de werkwijze gestandaardiseerd en een meer preventieve aanpak voor een aantal thema's geïntroduceerd, zoals het versturen van een attentiebrief voorafgaand aan een gebeurtenis waarbij de burger een mutatie moet doorgeven. Vanaf eind 2015 was de Belastingdienst Toeslagen in staat om de effecten te meten van (terugkerende) toezichtacties. Hiervan kon worden geleerd met welke interventies de doelgroep het meest succesvol kon worden aangezet tot naleving en welke voor verbetering vatbaar zijn. Of bij welke doelgroep een interventie wel werkt en bij welke doelgroep niet. De uitkomsten van een effectmeting geven aanknopingspunten voor verbetering van het toezicht. Regelmatig terugkerende toezichtacties worden zoveel mogelijk opgenomen in het actuele geautomatiseerde toezicht, bij voorkeur zo vroeg mogelijk in het proces.

Met opmerkingen Deze zin dubbelt.

Het risicoclassificatiemodel speelt ook een belangrijke rol bij het ontdekken van nieuwe risico's. Daarnaast is Intelligence meer ingezet op risicovinding, waaronder de analyse van fraudesignalen. Hierdoor zijn nieuwe toezichtthema's ontstaan. Per toezichtactie wordt bij het maken van het behandelplan vastgesteld of er een effectmeting wordt uitgevoerd. Behalve het meten van het effect van handhavingsacties, wordt vanaf 2014 zorggedragen voor een vastlegging van de resultaten van (thematische) toezichtacties. Hieronder worden vooral kwantitatieve gegevens verstaan, die objectief vastgesteld kunnen worden op basis van in systemen vastgelegde gegevens. De resultaatmetingen zijn bedoeld om inzicht te geven in de met verschillende toezichtacties gemoeide aantallen en de financiële gevolgen van de toezichtacties. In 2016 is deze standaard werkwijze geïmplementeerd en is de ontwikkeling van een preventieve aanpak voortgezet. In 2018 is door middel van kort-cyclische pilots vastgesteld voor welke grondslagen en welke (groepen) burgers handmatig thematisch toezicht vervangen kon worden. Op basis van resultaat- en effectmetingen is voor iedere pilot vastgesteld of deze succesvol was. Succesvolle werkwijzen zijn vervolgens geïmplementeerd in het reguliere proces.

Voorbeelden van thematisch toezicht.

- Niet-zorgverzekerden: De controle op de status van de zorgverzekering van zorgtoeslag-aanvragers en hun toeslagpartners.
- Slechte schatters: Een interventie naar aanleiding van de vergelijking tussen daadwerkelijke inkomens en de geschatte inkomens bij Toeslagen.
- Gewerkte uren: Een handhavingsactie waarbij de gegevens van het UWV over de verloonde uren vergeleken met de aangevraagde opvanguren in het kader van de kinderopvang- toeslag.
- Controle doelgroepen: De vergelijking tussen doelgroep- gegevens bij Toeslagen en de gegevens bij UWV, DUO en de gemeenten.
- Niet sociaal verzekerden: De controle op aanvragers die niet sociaal verzekerd zijn in Nederland voor toeslagjaren 2012 en 2013. Deze actie geldt voor alle toeslagen.
- Werklozen: Bepalen welke aanvragers kinderopvangtoeslag geen recht hebben omdat de aanvrager of toeslagpartner werkloos is.
- 12 jarige kinderen: Een controle waarbij met behulp van de gegevens van DUO wordt bepaald of kinderen van 12 jaar en ouder naar het voortgezet onderwijs gaan.
- 4 jarige kinderen: De controle waarbij met behulp van de gegevens van DUO wordt bepaald of kinderen daadwerkelijk gebruik maken van dagopvang of dat er sprake is van primair onderwijs.
- Relatie gastouder-kind: Bepalen welke gastouders een ouder- kind relatie hebben met het opgevangen kind of op hetzelfde adres wonen als het opgevangen kind.
- Toezicht op particuliere verhuurders: Onderzoeken welke risico's zich voordoen bij huurtoeslagaanvragers die hun woning huren van particuliere verhuurders en bepalen welke interventies we daarvoor willen inzetten.
- Metatoezicht intermediairs ZTA: in samenwerking met de Belastingdienst wordt in 2014 het metatoezicht op intermediairs ZTA ingeregeld.
- Partnerschap: Bepalen of er risico's zijn rondom het partnerschap en de bijpassende interventies kiezen.
- Vermogen: De mogelijkheden onderzoeken om in de actualiteit op vermogens te kunnen controleren.
- Onderhuurders: Onderzoeken welke risico's zich voordoen bij huurtoeslagaanvragers die aangeven een onderhuurder te hebben of te zijn en bepalen welke interventies we daarvoor willen inzetten.

~~Datakwaliteit: Onderzoek naar de kwaliteit van de gegevens in het toeslagensysteem en voorstellen maken om waar nodig deze te verbeteren.~~

Met opmerkingen Suggestie om deze lijst te verkorten, bijvoorbeeld de eerste vijf

- Incidentele signalen: Hieronder vallen onderzoeken bij ondernemingen naar aanleiding van LIEC/RIEC, onderzoeken bij risico- of verwonderadressen, overige signalen en de inzet van collega's voor Toeslagen bij de interventieteams.
- Thema: Geen eigen bijdrage bij kinderopvangtoeslag: Het onderzoeken welke instellingen het kwijtschelden van de eigen bijdrage faciliteren en deze instellingen bezoeken.
- Project Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouder- bureaus: Middels gezamenlijke controles van de GGD en Belastingdienst de 80 slechtst bekend staande gastouder- bureaus controleren, opveeden, en daar waar nodig uitschrijven.
- Thema: Partnerschap in het kader van 1 bankrekeningnummer: In 2014 wilde Toeslagen 10% van de 200 partnerschap convenanten een bezoek brengen om de afgesproken controles binnen het POBR1 proces te kunnen monitoren.
- CAF: Vanuit het in 2013 opgerichte Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) werden toezichtactiviteiten uitgevoerd ten behoeve van Toeslagen.
- Project gestalde gelden: Het bezoeken van tussenpersonen zoals gastouderbureaus, uitzendbureaus, gemeentelijke instellingen zijn, die in het verleden rechtstreeks vanuit de Belastingdienst/Toeslagen gelden overgemaakt hebben gekregen, waarvan is gebleken dat dit ten onrechte was.

Met opmerkingen ☐ Dit is incidenteel, en omvat niet zozeer een thema. Suggestie om dit voorbeeld niet te noemen.

Strengere behandeling

Opleggen van boetes

Bij de uitvoering van toezicht beoordeelt de Belastingdienst of het ook daadwerkelijk goed is gedaan. Bij strafrecht worden maatregelen genomen tegen diegenen die het bewust niet goed hebben gedaan. Door toepassing van het boetebeleid worden burgers erop gewezen dat er condities verbonden zijn aan het recht op toeslagen. Bij het aanvragen van toeslagen, verbinden burgers 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. Bij het bepalen van de hoogte van de eventueel op te leggen boete wordt rekening gehouden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van burgers. Deze uitgangspunten komen ook overeen met de aanbevelingen uit het rapport "Weten is nog geen doen" van de WRR.

Met opmerkingen ☐ Gaat verder dan strafrecht, suggestie om deze zin niet op te nemen.

Met opmerkingen ☐ Dit komt een beetje uit de lucht vallen.

Op grond van de Awir en het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen (Boetebesluit) kunnen worden sinds januari 2012 verzuimboetes opgelegd worden. Met ingang van 1 juli 2012 gelden voor zowel de verzuim- als de vergrijpboete hogere maximum boetebedragen. De vergrijpboete bedraagt met ingang van 1 juli 2012 maximaal 100 procent van het terug te vorderen bedrag, zonder absoluut maximum. In het aangepaste boetebesluit is ook een verzuimreeks opgenomen ter bepaling van de hoogte van de op te leggen verzuimboete in verband met het niet doorgeven van wijzigingen in de voorschotfase (bijv. het aantal opvanguren of het inkomen). Bij een eerste overtreding wordt een waarschuwing gegeven. Toeslagen zet er in 2013 op in geconstateerde fraude snel te bestraffen middels de inzet van bestuurlijke boetes of strafoplegging. Vanaf 2018 wordt het effect van sancties gemeten. Tot 1 januari 2013 was het alleen mogelijk om vergrijpboetes bij een herziening van een definitieve toekenning op te leggen. Door de Overige Fiscale Maatregelen 2013 (OFM 2013) is het vanaf 1 januari 2013 mogelijk geworden om ook bij de definitieve toekenning een vergrijpboete op te leggen. Ook is met de OFM 2013 de maximum vergrijpboete bij recidive verhoogd (van 100%) naar 150% van het teruggevorderde bedrag. De Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit leidt met ingang van 1 januari 2014 ook tot een uitbreiding van de reikwijdte van de bestuurlijke boete. Met het nieuwe artikel 41bis Awir wordt het overtreddersbegrip uitgebreid. Hierdoor kunnen - naast de overtreder en de

medepleger - ook de doen pleger, uitlokker en de medeplichtige een bestuurlijke boete opgelegd krijgen in verband met een overtreding van een verplichting die is opgenomen in de Awir of de daarop gebaseerde regelgeving. De vergrijpboetes die in 2014 aan toedoeners en facilitators zouden moeten worden opgelegd, zouden zonder deze uitbreiding niet kunnen worden opgelegd. Deze uitbreiding geldt niet voor overtredingen die vóór 1 januari 2014 werden begaan. Op grond van de nieuwe tekst van artikel 41, eerste lid, Awir kunnen voortaan ook vergrijpboetes worden opgelegd, indien de overtreding niet heeft geresulteerd in een terugvordering. Hierbij kan worden gedacht aan frauduleuze aanvragen die aan de poort (bijvoorbeeld bij toepassing van het risicoclassificatiemodel) worden afgevangen. Ook deze wijziging geldt niet voor overtredingen die vóór 1 januari 2014 werden begaan.

De Belastingdienst wil weten of het opleggen van sancties het gedrag van burgers positief of negatief heeft beïnvloed. Met andere woorden, geven burgers die een verzuimboete opgelegd hebben gekregen in het vervolg wel netjes wijzigingen op tijd door, of juist niet? [Vanaf 2018 wordt het effect van sancties gemeten.](#)

Betalingstermijn bij terugvorderingen

Voor terugvorderingen wordt een standaard betalingstermijn van 24 maanden gehanteerd, met de mogelijkheid om, op verzoek van de burger, een persoonlijke betalingsregeling te treffen. Wanneer blijkt dat de terugvordering is ontstaan door opzet/grove schuld van de aanvrager, wordt geen persoonlijke betalingsregeling getroffen. Het vaststellen van opzet/grove schuld heeft ook gevolgen voor de toelating Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP). In 2016 is een verkenning uitgevoerd naar de (proportionaliteit van de) impact van het stellen van opzet/grove schuld in relatie tot WSNP. Als er sprake is van opzet/grove schuld kan Toeslagen een afwijkend terugvorderingsregime toepassen. In dergelijke gevallen kan besloten worden een andere (kortere) termijn te hanteren en mag er aan het eind van de betalingsregeling geen restschuld overblijven. Toeslagen verleent standaard uitstel van betaling van de terugvordering in het geval van een (gemotiveerd) bezwaarschrift. In gevallen dat de terugvordering te maken heeft met opzettelijk onjuiste aanvragen zal Toeslagen niet automatisch uitstel van betaling bij bezwaar verlenen en/of eigener beweging een betalingsregeling aanbieden. Voor toeslagschuld die te wijten is aan opzet of grove schuld van de belanghebbende of diens partner, kan een betalingsregeling worden toegestaan, indien verzocht wordt om zo'n regeling, belanghebbende of diens partner geen vermogen bezit, aannemelijk wordt gemaakt door de belanghebbende of diens partner dat zij niet meer beschikken over het bedrag dat wordt teruggevorderd en de regeling reëel is. De regeling leidt tot integrale betaling binnen de termijn van 24 maanden - als de betalingscapaciteit daarvoor toereikend is, moet een kortere regeling worden overeengekomen.

Verenigbaarheid wet- en regelgeving

De mate waarin de voornemens uit de handavingsplannen zijn te realiseren wordt onder meer beïnvloed door wijzigingen in wet- en regelgeving en nieuwe ontwikkelingen in de jurisprudentie. Toeslagen had behoefte aan wet- en regelgeving die de risico's op fraude en oneigenlijk gebruik tot een minimum beperkt. De handavingsinspanningen in 2013 waren er daarom mede op gericht de zwakke plekken in de wet- en regelgeving onder de aandacht te brengen van de ministeries. Zo is op 1 januari 2014 de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit in werking getreden. Kern van de met deze wet getroffen maatregelen is dat Toeslagen meer tijd heeft om risicovolle aanvragen goed te beoordelen voordat het voorschot wordt toegekend. [Medio 2015 is besloten onze data & analytics, in een meerjarig traject, verder te professionaliseren. Deze professionalisering ziet op privacyborging.](#) Bij het gebruik van data is er oog voor de richtlijnen op het gebied van privacy. Daar waar nodig wordt een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd. Waar nodig is contact gezocht met de Auditdienst Rijk om het resultaat van

Met opmerkingen Volgens mij is de kern dat bij het gebruik van data er oog is voor de richtlijnen op het gebied van privacy. Suggestie om deze zin weg te laten.

de beoogde inzet van nieuwe handhavingsmethoden vooraf te laten toetsen aan de eisen van rechtmatigheid.

Diepgang en zekerheid versus last burger

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). Dit op een manier die past bij de behoefte of het gedrag van de burger. Het toezicht vindt zoveel mogelijk plaats in de actualiteit en op basis van actuele derdengegevens. De Belastingdienst Toeslagen vindt het belangrijk om fouten te voorkomen en dat aanvragen van toeslagen zo efficiënt en snel mogelijk verlopen, waarbij de Belastingdienst Toeslagen ook wil voorkomen dat burgers in kwetsbare doelgroepen zoals b.v. vluchtelingen, onnodig langzaam door het proces komen. Vanaf 2017 worden effectmetingen uitgevoerd op onderdelen van de dienstverlening.

Met de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten wil Toeslagen de Belastingdienst zo goed mogelijk aansluiten bij de (gedrags) kenmerken van (groepen) burgers. Bij het kiezen van interventies maakt Toeslagen de Belastingdienst steeds meer gebruik van kennis en inzichten uit de gedragswetenschap. Hierdoor is Toeslagen nog beter in staat om handhaving subjectgericht uit te voeren op een effectieve en efficiënte wijze. Alle facetten van handhaving sluiten zoveel mogelijk aan bij het profiel van de burger. Er is gedifferentieerd toezicht in drie behandellanen. Het toezicht op aanvragen, mutaties en lopende toekenningen in drie behandellanen ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

Rode laan: hier is er sprake van een hoge risicoscore. Deze posten worden onderworpen aan een controle op alle relevante grondslagen. Bij nieuwe aanvragen in deze categorie vindt eerst controle plaats voordat wordt toegekend en uitbetaald.

Oranje laan: op de oranje laan is er sprake van een gemiddelde risicoscore. Deze classificatie wil de Belastingdienst zoveel mogelijk verduidelijken en aanscherpen door (uitgebreide) steekproeven uit te voeren. Voor posten op de oranje laan past de Belastingdienst business rules toe en wordt thematisch toezicht uitgevoerd. Daarmee wordt gericht op specifieke risico's gecontroleerd.

Groene laan: hier is er sprake van een lage risicoscore. De juistheid van deze classificatie wordt getoetst met behulp van steekproeven.

Met opmerkingen Dit zit al in het plaatje hierboven, en lijkt dus dubbel. Suggestie om dit hier niet op te nemen.

Proportionaliteit

Uitgangspunt van de Belastingdienst Toeslagen is dat iedereen de behandeling die hij verdient. De Belastingdienst Toeslagen wil bevorderen dat burgers uit zichzelf (kunnen en willen) naleven, zonder kostbare en dwingende acties. De doelstellingen van handhaving zijn het vergroten van de nalevingsbereidheid en de toekenningszekerheid. Hiertoe worden handhavingsinstrumenten ingezet. Voordat handhavingsinstrumenten worden ingezet wordt een overweging gemaakt ten aanzien van de effectiviteit, van wat de waarde van de te nemen acties is en wat de kosten zijn die de actie met zich meebrengt. 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 wil de Belastingdienst Toeslagen zo goed mogelijk aansluiten bij de (gedrags) kenmerken van de burger. De intensiteit van het toezicht wordt aangepast aan het gedrag van de burger. Hiermee beoogt de Belastingdienst Toeslagen de toekenningszekerheid en het vermogen en de bereidheid tot naleving van regelgeving te vergroten. Bij het kiezen van interventies maakt de Belastingdienst Toeslagen steeds meer gebruik van kennis en inzichten in de gedragswetenschap. Kennis over (gedrag van) doelgroepen wordt verder

opgebouwd en het meten van de effecten van ons toezicht wordt structureel onderdeel van onze handhaving. Zo heeft Toeslagen laten zien dat een verschuiving van het toezicht naar een zo vroeg mogelijk moment in het proces niet alleen mogelijk, maar vooral ook effectief is.

Het toezicht wordt in toenemende mate subjectgericht. Door middel van een risicoclassificatiemodel worden op basis van feiten aanvragen en mutaties in behandellanen ingedeeld. Iedere behandellaan krijgt een behandeling op maat. Naast de inzet van en set aan indicatoren van het risicoclassificatiemodel, worden vanaf 2015 mogelijkheden en methoden onderzocht die inzicht kunnen geven in gedragingen en intenties van de burgers. Het zelflerende risicoclassificatiemodel heeft onderhoud nodig om een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid te hebben. Vanaf 2016 is het model verder ontwikkeld en getraind en is het ontwikkelen en trainen geborgd in het reguliere proces. In 2016 is de Belastingdienst gestart met het in pilotvorm valideren van de uitkomsten van het classificatiemodel. Dit door middel van een steekproeven. Het doel van de pilots is om aan te tonen dat de scores uit het model te valideren zijn én dat de scores uit het model gevalideerd betrouwbaar zijn. Het trainen van het model en het valideren van de scores zijn randvoorwaardelijk voor de verdere ontwikkeling van subjectgericht behandelen. In 2017 zijn de pilots afgerond, waarna de Belastingdienst stappen heeft gezet om te komen tot een samenhangende subjectgerichte behandelstrategie voor de drie risicocategorieën. De eerste stap na het afronden van de pilots was het ontwikkelen van een samenhangende subjectgerichte behandelstrategie. Om het classificatiemodel in te kunnen zetten voor subjectgerichte behandeling, moeten de classificaties op objectniveau kunnen worden vastgelegd op subjectniveau (BSN's). Ook is het gedrag van de burger van belang bij het ontwikkelen van subjectgerichte behandeling. Op basis van zijn (structurele) gedrag wordt bepaald of er toezicht nodig is en hoe het toezicht er uit ziet. Zo past dienstverlenend toezicht bij een burger die iedere maand een lage risicoclassificatie heeft, terwijl intensief toezicht en misschien monitoring nodig is bij iemand die steeds weer een hoge risicoclassificatie heeft. Op basis van het verkregen inzicht in resultaten, effecten en in gedrag en behoeften van groepen burgers zijn passende interventies ontwikkeld.

Met opmerkingen ☐ Toeslagen betreffen individuele aanvragen, daarmee is het toezicht eigenlijk per definitie subjectgericht. Suggestie om deze zin niet op te nemen.

Met opmerkingen ☐ Dit gedeelte dubbelt vrijwel volledig met de eerdere tekst. Suggestie om deze tekst hier niet op te nemen.