

Handhavingsplan Toeslagen 2021

Concept, versie 8 januari 2021

Pagina 1 van 15

Inhoudsopgave

Inleiding	3
- <i>Kader: herstel van vertrouwen</i>	3
- <i>Context: continuïteit, vernieuwing en herstel</i>	3
- <i>Opzet en verdere inhoud</i>	4
1. Voorkomen van fouten	4
- <i>Doorontwikkelen digitale aanvraagstelsel</i>	4
- <i>Massaal automatisch continueren</i>	4
- <i>Voorlichtingscampagne</i>	4
- <i>Wetgeving</i>	5
2. Dienstverlening	6
- <i>Zicht op ervaringen en wensen van burgers</i>	6
- <i>Inzet op begrijpelijkheid</i>	7
- <i>Uitbreiden van contactmogelijkheden</i>	7
- <i>Persoonlijke begeleiding</i>	8
- <i>Ondersteuning van en samenwerking met anderen</i>	8
3. Toezicht	8
- <i>Geautomatiseerd toezicht</i>	9
- <i>Risicogericht toezicht</i>	9
- <i>Toezicht in de actualiteit</i>	10
- <i>Thematisch toezicht</i>	11
- <i>Steekproeven</i>	11
4. Fraudebestrijding	12
- <i>Fraudefenomenen</i>	12
- <i>Doorontwikkeling en herijking van processen</i>	12
- <i>Zicht op risico's, gebruik van fraudesignalen</i>	13
- <i>Samenwerking met andere partijen</i>	13
- <i>Inzet van het strafrecht</i>	14
Bijlage: overzicht inzet handmatige toezicht capaciteit	15

Inleiding

Toeslagen heeft als taak om ervoor te zorgen dat burgers de toeslagen ontvangen waar zij recht op hebben. We interveniëren daarbij zo vroeg mogelijk in het proces. Daartoe beschikt Toeslagen over verschillende instrumenten die zijn gericht op door het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding. Door middel van handhavingsregie beziet Toeslagen welk instrument in welke omstandigheden het meest effectief is. Dit handhavingsplan bevat de activiteiten die Toeslagen in 2021 in dat kader uit gaat voeren.

Het handhavingsplan 2021 is tot stand gebracht op basis van de inbreng van de teams Handhavingsregie I en II. Omdat de beschreven activiteiten van invloed zijn op de gehele organisatie van Toeslagen is het document ter goedkeuring voorgelegd aan het MT.

Kader: herstel van vertrouwen

De kaders van dit handhavingsplan worden gevormd door het jaarplan voor 2021 voor de Belastingdienst, Douane en Toeslagen (verder: het Jaarplan 2021 Belastingdienst, Douane en Toeslagen). In dit jaarplan is ook onze belangrijkste opgave in 2021 opgenomen: het herstellen van vertrouwen.

Onze belangrijkste opgave is om het geschonden vertrouwen te herstellen. Dat doen we door nu en in de directe toekomst de omslag te maken naar een organisatie die betrouwbaar en efficiënt is in de massale uitvoering, maar in de eerste plaats op persoonlijk niveau benaderbaar, aanspreekbaar en handelingsgericht is en waar nodig met oog voor de persoonlijke situatie van de toeslagaanvrager (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Context: continuïteit, vernieuwing en herstel

Om de bovenstaande omslag te maken is een vernieuwingsprogramma ingesteld, waarbij toekenningszekerheid, de menselijke maat en adequate handhaving kernbegrippen zijn. Binnen het programma werken we onder meer gewerkt aan visievorming, de vergroting van kennis, en implementatie. Gelijktijdig aan de vernieuwing moet ook de continuïteit van het juist en tijdig uitbetalen van toeslagen geborgd blijven. In een aparte directie wordt bovendien gewerkt aan het herstel van de gemaakte fouten uit het verleden. Ook zal in 2021 aandacht uitgaan naar de ontvlechting van Toeslagen.

De bovengenoemde omslag vertaalt zich ook naar de activiteiten. De burger staat hierbij centraal. Zo geven we in 2021 meer prioriteit aan persoonlijke begeleiding, en vergroten de bereikbaarheid. We vergroten onze inzichten door onder meer gedragsonderzoek en de inrichting van een burgerrotemonitor. In het toezicht benadrukken we met het oog op het verkrijgen van inzicht het belang van aselecte steekproeven, als basis voor onze handhavingskeuzes. Ook is er ruimte voor nieuwe interventies en pilots.

Een overzicht van de beoogde inzet van de beschikbare toezicht capaciteit op de diverse activiteiten is bijgevoegd als bijlage. Daarbij maken we onderscheid tussen het toezicht vooraf, het toezicht achteraf, en toezicht overig. Zoals uit het overzicht is op te maken voeren we zowel grootschalige activiteiten uit (denk aan de Definitieve Toekenning van Kinderopvangtoeslag / DT KOT), alsook kleinere acties.

Om dit alles te kunnen doen breiden we de capaciteit bij Toeslagen uit. Het geheel aan de geschetste ontwikkelingen levert ook onzekerheden op ten aanzien van de activiteiten zoals beschreven in dit plan. Toedeling van de beschikbare handmatige capaciteit (over alle processen binnen Toeslagen) wordt periodiek gezien in het zogeheten productie-MT. Als uitgangspunt hierbij geldt daarbij, met inachtneming van de in dit handhavingsplan benoemde genoemde prioriteiten, dat door de burger geïnitieerde werkzaamheden zoals klachten en bezwaren, waarbij wettelijke termijnen gelden, in beginsel voorrang krijgen boven toezicht gerelateerde werkzaamheden.

Opzet en verdere inhoud

Bij de verdere inhoud van dit handhavingsplan wordt de opzet gehanteerd die bij het Jaarplan 2021 Belastingdienst, Douane en Toeslagen is toegepast. Hierbij worden de activiteiten weergegeven die in 2021 zullen worden ondernomen ten aanzien van achtereenvolgens 1) het voorkomen van fouten, 2) dienstverlening, 3) toezicht en 4) fraudebestrijding. Waar de betreffende activiteiten ook reeds zijn opgenomen in het jaarplan wordt dit vermeld in gearceerde passages.

1. Voorkomen van fouten

De wet- en regelgeving van Toeslagen is complex, een fout in een aanvraag of wijziging is zó gemaakt. Het voorkomen van fouten is dan ook een speerpunt binnen Toeslagen. In 2021 gaan we daar mee door.

Om fouten te voorkomen is het proces ingericht op het vooraf invullen van gegevens in de aanvraag en op het verwerken van wijzigingen voor de huishoudens, zodat zelf invullen niet meer nodig is (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Doorontwikkelen digitale aanvraagstelsel

Fouten zijn onder meer te voorkomen door het doen van een goede aanvraag in het digitale aanvraagstelsel te faciliteren. Bijvoorbeeld door gegevens waar wij reeds over beschikken vooraf in te vullen. Het digitale aanvraagstelsel wordt ook in 2021 verder gemonitord en aangepast, bijvoorbeeld ten aanzien van de zorgtoeslag:

Voor het recht op zorgtoeslag maken we gebruik van gegevens van zorgverzekeraars. Het afsluiten van een zorgverzekering is voorwaarde voor het recht op zorgtoeslag. We gaan de mogelijkheid onderzoeken om een rechtstreekse koppeling te maken in Mijn toeslagen zodat direct geverifieerd wordt of er sprake is van een zorgverzekering (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Massaal automatisch continueren

Bij de jaarlijkse berekening voor het komende jaar (het zogeheten massaal automatisch continueren) maken we gebruik van het actuele inkomen (zoals bij ons bekend). De toeslaggerechtigde hoeft dit 'slechts' te toetsen en niet actief op te geven.

In de praktijk blijkt vooral het schatten van het inkomen moeilijk, met name voor burgers zonder vast inkomen, zoals ondernemers. Ook blijkt uit onderzoek dat huishoudens zich niet altijd bewust

zijn van de noodzaak om (inkomens)wijzigingen tijdig door te geven. Deze groep helpen we bijvoorbeeld door bij de jaarlijkse berekening voor het komende jaar gebruik te maken van het laatst bekende inkomen en dit te toetsen bij de toeslaggerechtigde (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Voorlichtingscampagne

Goede voorlichting kan een belangrijk instrument zijn om fouten te voorkomen. Om die reden zetten we in 2021 in op een landelijke voorlichtingscampagne.

Met een doorlopende landelijke voorlichtingscampagne informeren we huishoudens over het toeslagenproces en over het feit dat het heel belangrijk is een toeslag aan te passen bij wijzigingen in de persoonlijke situatie (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Wetgeving

Ook door middel (wijziging) van wetgeving kan voorkomen worden dat fouten worden gemaakt.

In het Belastingplan 2021 en diverse andere wetgevings- en beleidstrajecten zijn wijzigingen opgenomen die gericht zijn op het versterken van de menselijke maat, het verbeteren van de praktische rechtsbescherming voor burgers en het voorkomen van schrijnende situaties als gevolg van toeslagpartnerschap.

Als voorbeeld: het aanbrengen van een knip in het toeslagjaar. Burgers zullen voortaan niet meer met terugwerkende kracht toeslagpartners worden wanneer ze trouwen of een kind krijgen. De huidige situatie leidt tot onbegrip bij burgers. Vaak moeten toeslagen worden terugbetaald (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane)..

De wijzigingen bevatten ook besluiten die burgers ten goede komen doordat ze meer rechtsbescherming bieden en de uitvoering verbeteren. Een groot deel van deze maatregelen treedt per 2021 in werking of ziet op het berekeningsjaar 2021. Zo krijgen burgers extra herinneringen en de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze wanneer een besluit mogelijk als onevenredig kan worden ervaren (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

De implementatie van de nieuwe wetgeving is in gang gezet, maar zal ook in 2021 nog de nodige aandacht en capaciteit van ons vragen. Bij nieuwe wetgeving wordt daarbij ook nadrukkelijk gekeken naar het doenvermogen van burgers.

Het uitvoeren van een toets op het zogeheten doenvermogen bij nieuwe wet- en regelgeving moet ervoor zorgen dat wijzigingen bijdragen aan de genoemde omslag (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Gelijktijdig kijken we ook reeds naar toekomstige wetgeving, en zelfs naar een eventueel nieuw toeslagenstelsel. Ook daarbij is het doenvermogen van belang.

Toeslagen zal actief bijdragen aan de planvorming voor een eventueel nieuw toeslagenstelsel, onder meer door de plannen en uitwerkingen te toetsen op uitvoerbaarheid en door waar mogelijk nog verdergaande vereenvoudigingen voor te stellen. Uiteindelijk moet er een voor burgers begrijpelijk stelsel ontstaan, dat aansluit bij hun doenvermogen en dat voor de uitvoering effectief uitvoerbaar is (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

2. Dienstverlening

De samenleving verwacht van ons dat we meegaan in de ontwikkeling van meer gepersonaliseerde dienstverlening die mogelijk is dankzij digitalisering. We moeten er daarom voor zorgen dat onze dienstverlening zich voortdurend blijft vernieuwen (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

We hebben in 2020 in het kader van het vernieuwingsprogramma de eerste stappen gezet naar een herijkte visie op dienstverlening, met een daarop gebaseerd dienstverleningsconcept. In 2021 gaan we deze visie verder ontwikkelen.

Zicht op ervaringen en wensen van burgers

Om meer zicht te krijgen op ervaringen en wensen van burgers en ervoor te zorgen dat onze dienstverlening daar beter op aansluit, doen we onder andere meerdere keren per jaar onderzoek naar de tevredenheid. Ook werken we in dit kader met burgerpanels.

We gaan structureel en meerdere keren per jaar onderzoek doen of burgers tevreden zijn over de uitvoering en aan de hand van de resultaten van dat onderzoek passen we onze dienstverlening aan (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Door middel van een burgerreismonitor en marktonderzoek krijgen we meer inzicht in het gedrag, behoeften en waardering van burgers. We richten ons daarbij onder meer op verbeteringen in de dienstverlening, de ontstaansredenen van hoge terugvorderingen en de aanleiding voor bezwaar en beroep.

Daarom investeren we sterk in een open relatie met opdrachtgevers, bestuur, politiek en niet in de laatste plaats ouders en medewerkers. Dat doen we in ieder geval door burgerpanels (zoals bij de herstelorganisatie) en een panel met belangenbehartigers op het gebied van kinderopvang een rol te geven; daardoor krijgen we inzicht over waar burgers in de verschillende processen moeilijkheden ondervinden. Verder organiseren we expertsessies en vragen we bij het doen van onderzoek en het optimaliseren van processen ook rechtstreeks informatie en feedback van burgers (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Ook door gedragsonderzoek krijgen we meer inzicht. In 2021 zullen in dit kader diverse onderzoeken plaatsvinden. Specifieke populaties met hoge terugvorderingen worden nader onderzocht, waarbij gedragsanalyse ons meer inzichten gaat bieden over de vraag hoe we het gewenste doelgedraging het beste kunnen overbrengen om de beste mogelijk resultaten te krijgen. In samenwerking met het UWV vindt een gedragsonderzoek plaats waarbij we middels gedragsanalyse in kaart gaan brengen hoe we mensen zo adequaat mogelijk kunnen helpen, om te voorkomen dat ze later hun uitkeringen of toeslagen moeten terugbetalen.

In samenwerking met de Directies Particulieren en Klantinteractie & Services werken we ook aan het verkrijgen van meer inzicht in de achtergronden van schuldenproblematiek van burgers en aan het voorkomen van problematische schulden.

Inzet op begrijpelijkheid

Het is van groot belang dat wat wij doen begrijpelijk is voor de burger. Dit komt op diverse plaatsen in het jaarplan Belastingdienst, Toeslagen en Douane terug:

MijnToeslagen, de website en de brieven en berichten die we versturen toetsen we steeds op begrijpelijkheid, op gebruikersgemak, reageren en contact zoeken (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Het digitale toeslagenaanvraagstelsel, de website en de brieven en berichten die we naar burgers sturen passen we verder aan; het gaat dan om verbeteringen van leesbaarheid, invulgemak en laagdrempelige interactiemogelijkheden. Deze aanpassingen en verbeteringen brengen we aan in samenspraak met burgerpanels (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Beslissingen motiveren we goed en begrijpelijk en dat is vooral heel belangrijk wanneer deze afwijken van gegevens die de burger heeft aangeleverd. In dat geval zoeken we altijd vooraf contact en geven we uitleg over mogelijkheden voor huishoudens om actie te ondernemen (zoals een wijziging doorgeven of in bezwaar komen (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Uitbreiden van contactmogelijkheden

Als burgers er desondanks niet uitkomen zorgen we ervoor dat zij met hun vragen bij ons of bij andere partijen terecht kunnen. In 2021 gaan we de aanspreekbaarheid en bereikbaarheid voor specifieke doelgroepen burgers verbeteren door meer baliecontact aan te bieden via balies van de belastingdienstkantoren, en door uitbereiding van het aantal Toeslagen Servicepunten.

Verspreid over Nederland zijn er locaties waar huishoudens fysiek met toeslagvragen geholpen kunnen worden; naast onze balies zijn er Toeslagen ServicePunten. We zullen deze mogelijkheden vaker onder de aandacht brengen en aanbieden. Naast de balies en de Toeslagen ServicePunten gaan we op meer plekken onze dienstverlening aanbieden, zodat deze letterlijk beter bereikbaar is. We streven daarbij naar een verdubbeling van het aantal servicepunten. Daarvoor maken we afspraken met gemeentes en andere instanties die lokaal helpen bij het invullen van formulieren of die burgers zo breed mogelijk proberen te informeren (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Wij nemen ook zelf vaker contact op met burgers, bijvoorbeeld om hen te attenderen als zij mogelijk iets moeten wijzigen in hun aanvraag (zie hierover verder ook 'toezicht in de actualiteit'), als zij niet reageren op een brief, of om hen telefonisch te informeren over een besluit.

Het uitbreiden van de contactmogelijkheden betreft ook de mogelijkheid tot het digitaal toesturen van informatie en documenten.

Burgers krijgen een digitale mogelijkheid om op verzoek snel en eenvoudig informatie en documenten naar Toeslagen toe te sturen. Dit bieden we aan naast de bestaande mogelijkheid per post en op papier. Eerst realiseren we voor de Herstelorganisatie de mogelijkheid van digitaal uploaden; in de loop van 2021 zal deze functie beschikbaar komen (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Persoonlijke begeleiding

In 2020 zijn we begonnen met persoonlijke begeleiding. In 2021 breiden we de capaciteit ten behoeve van persoonlijke begeleiding verder uit.

Er is een team goed opgeleide medewerkers beschikbaar voor persoonlijke begeleiding van huishoudens die dat nodig hebben. Waar nodig blijven deze medewerkers, als vast contactpersoon, ook voor langere tijd benaderbaar voor die burger, zodat toekomstige problemen kunnen worden voorkomen (Jaarplan Belastingdienst, Toeslagen en Douane, 2021).

Ondersteuning van en samenwerking met anderen

We ondersteunen burgers ook door samenwerking met andere partijen. Zo nemen we onder meer met andere partijen deel aan enkele projecten die zien op de aanpak van (problematische) schulden. In 2021 verbreden we ons externe netwerk van maatschappelijke organisaties.

We werken nauw samen met publieke en private partijen die dezelfde burger als doelgroep hebben (bijvoorbeeld met verhuurdersorganisaties, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, kinderopvanginstellingen, Vluchtelingenwerk). Door nauwe banden met andere dienstverleners organiseren we dat we vroegtijdig kunnen interveniëren en ondersteuning kunnen organiseren als er ook andersoortige problemen blijken te zijn, zoals schuldenproblematiek (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Bij de hiervoor genoemde Toeslagen Servicepunten en ook bij Toeslagen Dienstverleners, maar ook bijvoorbeeld bij de bibliotheken, kunnen burgers terecht met eventuele vragen. Ook maken burgers bij het aanvragen van toeslagen gebruik van (fiscaal) intermediairs. Wij ondersteunen deze partijen met behulp van persoonlijk contact, de informatie op het digitale kennisnetwerk en het organiseren van informatiebijeenkomsten. Ook werken we verder aan de online toegang voor organisaties via eHerkenning.

Op diverse punten is de samenwerking met Toeslagen vastgelegd in convenanten. Zo maakt een convenant tussen Toeslagen en kinderopvangorganisaties het mogelijk dat ouders hun toeslag direct kunnen laten doorsturen naar de rekening van de kinderopvangorganisatie. In 2021 evalueren we, zoals vermeld in de brief aan de Tweede Kamer van 22 september 2020, de convenantstructuur voor de kinderopvangtoeslag binnen Toeslagen. Doordat er verschillende typen convenanten zijn, kan een evaluatie nuttige informatie bieden.

4. Toezicht

De combinatie van een veelheid aan grondslagen, het werken met schattingen en onbekendheid met eventuele plichten die het aanvragen en ontvangen van toeslagen met zich meebrengen, maakt het nodig om toezicht uit te oefenen. Ons toezicht is erop gericht om onbewuste en bewuste fouten op te sporen en te beoordelen, zodat zoveel mogelijk toekenningen rechtmatig zijn (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de diverse activiteiten ten aanzien van het toezicht.

Geautomatiseerd toezicht

Van belang om op te merken is dat een aanzienlijk deel van het toezicht bij Toeslagen op geautomatiseerde wijze plaats vindt. Indien een aanvraag bijvoorbeeld niet compleet is, attenderen we de burger hier automatisch op.

Zowel in ons reguliere proces als in het toezicht maken we zo veel mogelijk gebruik van betrouwbare gegevens uit authentieke of derdenregistraties. Door deze gegevens zo veel mogelijk geautomatiseerd te vergelijken met gegevens uit de aanvraag of mutatie kunnen we snel de hoogte van het recht vaststellen of bij twijfel direct contact opnemen. Hiermee voorkomen we fouten en eventueel terugvorderingen en maken we het gemakkelijker voor burgers (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Zo wordt voor aanvragen onder meer gecontroleerd of het inkomen van alle betrokkenen ingevuld is omdat de hoogte van de toeslag anders niet berekend kan worden. Jaarlijks worden bijna 150.000 brieven verstuurd omdat inkomens ontbreken.

Ten aanzien van genoemde derdenregistraties kunnen wijzigingen optreden, bijvoorbeeld door wijzigingen in wet- en regelgeving. Als afnemer van de gegevens versterken we in 2021 het contact met de leveranciers van deze derdegegevens zoals het UWV en DUO om zo de kwaliteit en effectiviteit van de leveringen meer te borgen.

Risicogericht toezicht

Afhankelijk van het type risico en de vermoedelijke oorzaak van een risico bepalen wij hoe we handelen. In het toezicht beoordelen we of aan alle voorwaarden voor een toeslag wordt voldaan. Als dat niet het geval is, vragen we aanvullende informatie op. (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Toeslagen zet met het oog op een zo effectief mogelijke inzet van beschikbare capaciteit in op risicogericht toezicht. Dit uitgangspunt komt bijvoorbeeld naar voren bij acties als risicoselectie en 'Hothor' (Hoge toeslag, hoog risico).

Medio 2020 is een aantal toezicht processen in dit kader gestopt omdat een afgeronde gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) ten aanzien van het daarbij gebruikte risicoclassificatiemodel ontbrak. In 2021 wordt de GEB afgerond en kunnen de betrokken processen weer worden opgestart. Het gebruik van steekproeven kan tot dat moment mede voorzien in een alternatief voor de processen die tijdelijk zijn stopgezet. Op de steekproeven wordt later in deze paragraaf verder ingegaan.

Gelijktijdig ontwikkelen we in 2021 een behandelkeuzemodel zodat we ook in dat kader meer maatwerk kunnen bieden:

In 2021 ontwikkelen we een behandelkeuzemodel, dat kijkt naar opvallende aanvragen voor een toeslag. De opzet is om te komen tot een model dat ons, binnen de kaders van de AVG, beter in staat stelt maatwerk te bieden; dat kan gaan om hulp voor de aanvrager in de vorm van persoonlijke begeleiding, om een attentiebrief, om het gebruik van informatie van derden, maar ook om een toezichtactie zoals het aanbrengen van een correctie of het instellen van een terugvordering. Het model geeft de behandelaar meer mogelijkheden tot maatwerk, van

dienstverlening tot toezicht. Daardoor werkt het model gericht en voorkomen we onnodige belasting van de burger en de medewerker. Het uiteindelijke resultaat zal een verhoogde toekenningszekerheid zijn die dichterbij de actualiteit zit (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Toezicht in de actualiteit

Ook attenderen we huishoudens op de noodzaak om een gegeven te wijzigen wanneer Toeslagen dat niet voor een huishouden kan of mag doen (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Toezicht vindt plaats in het stadium van definitieve toekenning (bijvoorbeeld bij de actie DT KOT, waarbij de aanvraag van de burger wordt vergeleken met de jaaropgaven van kinderopvangorganisaties) maar in toenemende mate ook in de actualiteit.

Ten aanzien van veel van deze acties geldt overigens, zoals hiervoor ook reeds benoemd ten aanzien van het geautomatiseerd toezicht, dat wij deze zowel uitvoeren in het kader van het toezicht alsook in het kader van dienstverlening. Door middel van de acties wordt zowel een onjuiste toekenning alsook een terugvordering voor de burger voorkomen.

- Bij wijzigingen in kinderopvang

Dankzij een wettelijke verplichting die in 2020 is ingevoerd, ontvangen we in 2021 maandelijks gegevens van kinderopvangorganisaties. Op basis van deze gegevens, over de duur en de kosten van de kinderopvang, wordt ouders die een kinderopvangtoeslag ontvangen gericht gevraagd de juistheid van deze gegevens te bevestigen. Wanneer de aanvraag afwijkt van de ontvangen gegevens vragen we de aanvrager welke gegevens juist zijn: de gegevens die bij de aanvraag zijn aangeleverd of de gegevens die wij van de kinderopvanginstelling hebben ontvangen. Indien nodig kan de aanvrager zelf wijzigingen in zijn aanvraag aanbrengen. Dat kan inmiddels ook via de door ons ontwikkelde kinderopvangtoeslag-app. In 2021 leggen we bij een afwijking tevens een wijzigingsvoorstel aan de aanvrager voor, waarmee hij kan instemmen of van kan afwijken. Hiermee is het voor aanvragers nog makkelijker om een goede aanvraag in te dienen (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Overigens gaan we in 2021 ook voor de andere toeslagen kijken naar mogelijke lessen uit het Verbeterprogramma kinderopvangtoeslag:

We kijken welke verbeteringen in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag burgers helpen, en passen deze verbeteringen waar mogelijk ook toe op de andere toeslagen (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

- Bij 'life events'

Toeslagen kunnen wijzigen naar aanleiding van gebeurtenissen zoals het bereiken van een bepaalde leeftijd. Het is belangrijk dat burgers deze wijzigingen tijdig aan ons doorgeven. Om de burger hierbij te ondersteunen sturen we bijvoorbeeld attenderingsbrieven naar onder meer AOW'ers, ouders van 4- en 12-jarigen en voor zogeheten doelgroepen die bijvoorbeeld studeren of een reïntegratietraject volgen. Ook bij zogeheten 'life events' zoals overlijden of scheiden is soms meer ondersteuning nodig. Waar mogelijk bieden we hierbij maatwerk.

In 2021 gaan we mensen (...) bellen, hen via een app op mogelijke wijzigingen attenderen en bij ingrijpende gebeurtenissen als trouwen, geboorte, overlijden of scheiden gericht hulp aanbieden (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

- *Bij wijzigingen in inkomen*

Ten aanzien van het inkomensgegeven werd hiervoor de jaarlijkse automatische continuering vermeld. Daarnaast wordt in inkomensacties ook in de actualiteit met het inkomensgegeven gewerkt. Wij signaleren burgers periodiek op het moment dat de bij ons beschikbare actuele inkomensgegevens afwijken van de gegevens uit de aanvraag. Op dit moment wordt bezien op welke wijze de inkomensacties zo effectief mogelijk vorm kunnen worden gegeven.

Thematisch toezicht

Als uit onze analyses blijkt dat er bij bepaalde onderdelen van de aanvraag of bij een specifieke groep vaak fouten worden gemaakt, pakken we dat thematisch op. We richten ons dan op die toeslaggerechtigde huishoudens waar de kans op het maken van de desbetreffende fout het grootst is. In 2021 voeren we onder meer een thematische toezichtactie uit ten aanzien van huurtoeslag die aangevraagd wordt voor een woning in eigendom. Ook bij ons thematisch toezicht maken we in 2021 meer gebruik van gedragsinzichten zodat we ook hierbij kunnen leren van burgers. Daarnaast besteden we in 2021 meer aandacht aan non-respons op brieven, om zo de effectiviteit van onze acties te vergroten.

Steekproeven

Om inzicht te krijgen in het niveau van de naleving en in eventuele onbekende risico's doen we zogeheten aselecte steekproeven. Bij een aselecte steekproef heeft iedereen uit de onderzoekspopulatie in beginsel een even grote kans om in de steekproef terecht te komen. Zoals in de inleiding reeds aangegeven geven we hier in 2021 meer prioriteit aan. De aselecte steekproeven gebruiken we als basis om handhavingskeuzes in latere jaren te maken. Het inzicht dat we met de aselecte steekproeven verkrijgen benutten we in ons keuzeprocess in het risicogericht toezicht.

Van belang hierbij is dat, zoals hiervoor ook ten aanzien van het risicogericht toezicht vermeld, een afgeronde gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) voor het risicoclassificatiemodel in de loop van 2021 beschikbaar zal zijn. Het gebruik van steekproeven kan tot dat moment mede voorzien in een alternatief voor de processen die tijdelijk zijn stopgezet.

Ook zijn meer gerichte steekproeven mogelijk. In 2021 gaan we in dat kader in ieder geval een steekproef uitvoeren ten aanzien van de huurtoeslag, met aandacht voor mogelijke verschillen tussen de aanvragen met een niet-particuliere of particuliere verhuurder.

5. Fraudebestrijding

De fraudeaanpak bij Toeslagen is primair preventief gericht. Preventie is belangrijk om mogelijkheden tot misbruik tot een minimum te beperken. Door op zoveel mogelijk plaatsen zowel in de interne als externe keten compliant gedrag af te dwingen, wordt het moeilijk gemaakt bewust misbruik te maken van toeslagen.

Fraudefenomenen

Bij fraude met toeslagen worden de volgende fenomenen onderkend:

- Misbruik van LRK gegevens (in individueel en in georganiseerd verband); het onterecht aanvragen van kinderopvangtoeslag door gebruik te maken van gegevens vermeld in het openbare register, Landelijke Registratie Kinderopvangorganisaties (LRK).
- Samenspanningsfraude; het onterecht aanvragen van kinderopvang- of huurtoeslag waarbij sprake is van samenwerking tussen bijvoorbeeld kinderopvangorganisatie/verhuurder en aanvrager/huurder.
- Adres gelieerde fraude; het voordoen van een andere gezinssamenstelling dan de daadwerkelijke, feitelijke situatie met als doel het verkrijgen van (meer) overheidsgelden waaronder toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden Budget (KGB) en kinderopvangtoeslag).
- Overige fraude; categorie waarbij op individueel niveau fraude wordt gepleegd door bijvoorbeeld het inkomen opzettelijk laag te houden of huurbedragen aan te passen, om zo een (hogere) toeslag te verkrijgen dan waar recht op is.

Rode draad bij de fenomenen zijn valse stukken die worden vervaardigd en overgelegd, waardoor een administratieve werkelijkheid wordt gecreëerd met als doel de feitelijke situatie te verhullen en toeslaggelden te verkrijgen waar geen recht op bestaat.

Doorontwikkeling en herijking van processen

De basis voor het toezicht moet op orde zijn. Daarom worden in het eerste kwartaal van 2021 de risico's in processen rond risicoselectie en signalen van mogelijke fraude in kaart gebracht, worden hernieuwde kaders geformuleerd en bekend gemaakt en wordt waar nodig de implementatie van nieuwe werkwijzen gestart (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

De doorontwikkeling en herijking van het fraudeproces, onder andere op basis van de geleerde lessen uit het verleden, worden in 2021 voortgezet.

Om fouten te voorkomen bouwen we een aantal extra waarborgen in, waaronder een bredere toepassing van het vier-ogenprincipe. Daarnaast zetten we in op het verbeteren van het kennisniveau van de medewerkers, onder andere door het aanstellen van vaktechnische aanspreekpunten. Dit is in 2020 reeds in gang gezet en in 2021 worden er meer vacatures opengesteld en volgen medewerkers aanvullende opleidingen. Daarnaast (her)schrijven we de werkinstructies, verbeteren de dossiervorming en richten een leercirkel in (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

Ook de kaders inzake het opleggen van vergrijpboetes door Toeslagen werken we in 2021 verder uit.

Zicht op risico's, gebruik van fraudesignalen

Kern van onze aanpak is om fraude zo vroeg mogelijk te onderkennen. Risicoanalyse, binnen de wettelijke kaders, helpt ons daarbij; die analyse doen we op basis van (eigen) objectieve gegevens. We werken bij de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik samen met anderen. Relevante gegevens van derden koppelen we aan onze eigen informatie. We maken gebruik van data-analyse en handelen op basis van signalen en fraudemeldingen die zowel van binnen als van buiten onze eigen organisatie komen (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

We werken in 2021 onder meer verder aan het proces "Signaal Mogelijk Samenhangende Misstanden", gericht op het onderkennen van grote georganiseerde misstanden.

Het proces rond het verwerken van de fraudesignalen is medio 2020 stopgezet omdat op dat moment op dat punt een afgeronde gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) ontbrak. In 2021 wordt deze GEB afgerond en gaan we het betrokken proces weer opstarten.

Samenwerking met andere partijen

Toeslagen is actief in verschillende verbanden waarin we samenwerken met andere organisaties.

- Bij de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)

Toeslagen neemt deel aan de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), een samenwerkingsverband gericht op het voorkomen en terugdringen van oneigenlijk gebruik en misbruik van uitkeringen en toeslagen op het gebied van sociale zekerheid. Het samenwerkingsverband bestaat onder meer uit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie SZW, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (het UWV), de Sociale Verzekeringsbank (de SVB), de Belastingdienst Midden- en Kleinbedrijf (MKB), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en diverse gemeenten. Omdat Toeslagen zelf niet over een buitendienst beschikt wordt voor waarnemingen ter plaatse gebruik gemaakt van daartoe aangewezen medewerkers van MKB.

- Bij de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)

Een correcte registratie van adressen van burgers in de Basisregistratie Personen (BRP) is voor Toeslagen, en voor de burger zelf, erg belangrijk. Toeslagen neemt daarom deel aan de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), een samenwerkingsverband dat in het leven is geroepen om de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP te verhogen en waarborgen. LAA bestaat uit een samenwerking van publieke organisaties, waaronder gemeenten, diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties. Samen werken deze partijen eraan om incorrecte adresgegevens in de BRP te herkennen en te herstellen.

Toeslagen levert op verzoek ook gegevens aan derden, bijvoorbeeld aan gemeenten in het kader van de Wet Bibob (bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Toeslagen hanteert hiertoe het loket externe overheidssamenwerking.

Ook op het terrein van de samenwerking zijn ontwikkelingen die voor Toeslagen relevant zijn. Zo is onder coördinatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden in voorbereiding. De samenwerking met en de levering van gegevens vanuit Toeslagen aan samenwerkingsverbanden als het RIEC, ICOV en het FEC valt ook onder het bereik van dit wetsvoorstel.

Inzet strafrecht

De inzet van het strafrecht wordt steeds meer een onderdeel van ons totale handhavingspalet. Het strafrecht zetten we vooral in op de drie hoofdvormen van fraude waarop we ons in onze fraudeaanpak richten. We werken hierin nauw samen met de FIOD (Jaarplan 2021 Belastingdienst, Douane en Toeslagen).

De nadruk bij de inzet van het strafrecht zal net als in de voorgaande jaren ook in 2021 liggen op het opsporen en voorkomen van grootschalig georganiseerde fraude. Daarnaast zullen ernstige individuele fraudes ook strafrechtelijk worden aangepakt. Leidend hierbij is dat de strafrechtelijke aanpak altijd impactvol moet zijn en een positief effect heeft op de compliance.

Maandelijks vindt er een afstemmingsoverleg plaats waarin preweegdocumenten, andere mogelijke van belang zijnde signalen en lopende zaken worden besproken. De afweging of een zaak aan het strafrecht wordt overgedragen vindt plaats in de Landelijke Weegploeg Toeslagen, waar naast Toeslagen en de FIOD het Functioneel Parket aan deelneemt.

Doordat het proces rond de verwerking van fraudesignalen een aanzienlijk deel van 2020 stil heeft gelegen zijn in die periode ook geen zaken in onderzoek genomen en opgewerkt ten behoeve van een mogelijke overdracht naar het strafrecht. Dit betekent dat het aantal zaken dat in 2021 overgedragen zal worden aan het strafrecht beperkt zal zijn.

Bijlage: overzicht en planning inzet handmatige toezicht capaciteit

Werkstromen 2021	Aantal posten	Norm	Benodigde uren	1° kwartaal	2° kwartaal	3° kwartaal	4° kwartaal
Regulier Toezicht Achteraf							
Huiseigenaren	250	0,25	1.000	✓	✓	✗	✗
Intensief toezicht SIS	200	0,09	2.222	✗	✗	✓	✓
Uitworp met ernstige twijfel	3.500	0,50	7.000	✓	✓	✓	✓
KOT- en Dagtaaktype 2019	0	0,40	0	✗	✗	✗	✗
DT KOT 2019 Correctietool	8.000	1,60	5.000	✓	✓	✓	✓
DT KOT 2019 eenvoudig	10.000	0,50	20.000	✓	✓	✓	✓
Regulier Toezicht Vooraf							
Controle zorgverzekerdheid	5.000	1,71	2.924	✓	✓	✓	✓
Behandelkeuzemodel	2.500	0,20	12.500	✗	✗	✓	✓
Controle op recht	900	0,90	1.000	✓	✓	✓	✓
Uitval VT/DT	10.000	0,50	20.000	✓	✓	✓	✓
HotHor TVS	7.500	0,19	39.474	✓	✓	✓	✓
Persoonlijke begeleiding	6.000	0,25	24.000	✓	✓	✓	✓
Risicoselectie huur	4.000	0,22	18.182	✗	✓	✓	✓
Risicoselectie KOT	1.000	0,11	9.091	✗	✓	✓	✓
Toezicht Overig							
Gedragsinterventies	8.600	0,50	17.200	✓	✓	✓	✓
Aselecte steekproef	2.000	0,36	5.556	✓	✓	✓	✓
Toezicht: nieuwe interventies, pre-scans, pilots etc.	4.000	0,50	8.000	✓	✓	✓	✓
Totaal 2021	73.450	0,38	193.148				
Uren beschikbaar 2021			194.804				