HANDHAVINGSPLAN TOESLAGEN 2018

MAKKELIJK MAKEN HET GOED TE DOEN

MET MODERNE INTERACTIE EN INFORMATIEGESTUURD TOEZICHT

Colofon

Versienummer 1.0

Contactpersonen

Belastingdienst/Toeslagen

Handhavingsregie & Intelligence en Data Analyse Toeslagen

Communicatie en Dienstverlening

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

Auteurs

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Doelstellingen 2018 4
1.2 Handhaving is adaptief 5
1.3 Leeswijzer 5
2 Handhaving, een korte introductie 6
2.1 Handhaving 6
2.2 Handhavingsregie 7
2.3 Data-analyse 7
2.4 Een korte terugblik 8
3 Data-analyse 10
4 Dienstverlening 11
4.1 Laaggeletterdheid 11
4.2 Effectieve communicatie 11
4.3 Samenwerken 12
5 Toezicht 13
5.1 Subjectgericht toezicht 13
5.2 Gedragsbeïnvloeding 14
5.3 Samenwerking 14
5.4 Effectmeting 14
5.5 Terugvorderen 14
6 Fraudebestrijding, sancties en strafrecht 16
6.1 Analyse fraudepatronen 16
6.2 Samenwerking 16
6.3 Gedragsbeïnvloeding 16
6.4 Sancties 17
6.5 Inzet strafrecht 17

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. Met onze samenhangende aanpak willen we bevorderen dat burgers uit zichzelf (kunnen en willen) naleven, zonder kostbare en dwingende acties van ons.

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-analyse, 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. Er wordt gebruik gemaakt van gegevens die burgers zelf hebben verstrekt en gegevens van derden. Nieuwe processen worden vormgegeven langs de lijnen van de Algemene Verordering Gegevens (AVG).

Met de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten willen we zo goed mogelijk aansluiten bij de (gedrags)kenmerken van (groepen) burgers. Bij het kiezen van interventies maken we 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.

1.1 Doelstellingen 2018

Met onze handhavingsaanpak richten we ons op het vergroten van de toekenningszekerheid én op het vergroten van het vermogen en de bereidheid van burgers tot naleving van regelgeving. Hiermee beogen we terugvorderingen zowel in aantallen als in hoogte te beperken.

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 actuele derdengegevens en willen we ook gaan doen op basis van voorspellende modellen. Voorbeelden van contactloos wijzigen die al worden toegepast zijn:
- Massaal automatisch continueren(MAC) en inkomen: voor burgers wordt bij MAC op basis van data het inkomen berekend op basis van het meest actuele inkomen en aangepast.
-Verhuizingen en partnerschappen worden geautomatiseerd vastgesteld zonder tussenkomst van de burger.

Wanneer dat niet mogelijk is, vindt zo vroeg mogelijk in het proces interactie met burgers plaats. Waar mogelijk voorafgaand aan de transactie. We gaan burgers meer 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 de wijze behandeling van aanvragen en wijzigingen op aanvragen die aansluiten bij de doelstellingen van onze handhaving.

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,
- wijzigingen in wet- en regelgeving en nieuwe ontwikkelingen in de jurisprudentie,
- de voortgang van de implementatie van de topstructuur

1.3 Leeswijzer

Dit Handhavingsplan Toeslagen beschrijft welke nieuwe activiteiten we in 2018 ontplooien en welke activiteiten we doorontwikkelen 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 lichten we toe hoe we data-analyse inzetten ten behoeve van onze handhaving en welke instrumenten we daarbij gebruiken. In hoofdstuk 4 gaan we in op onze dienstverlening, hoe we deze verder professionaliseren, communicatie strategischer inzetten en welke rol samenwerking hierbij heeft. In hoofdstuk 5 gaan we in op de uitbreiding van contactloos werken en van geautomatiseerd toezicht, dat met de inzet van data-analyse informatiegestuurd en subjectgericht is. Hoofdstuk 6 tenslotte, gaat in op samenwerking in de keten, de verdergaande inzet van data-analyse voor detectie van fraude en op de inzet van sancties en het strafrecht in 2018.

2 Handhaving, een korte introductie

Dit hoofdstuk beschrijft de context waarbinnen en we onze handhaving uitvoeren en de wijze waarop. Met als uitgangspunten de visie en missie wordt het werk 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) en andere van toepassing zijnde wet en regelgeving. Dit doen we in opdracht van DGFZ[1], SZW[2], BZK[3] en VWS[4]. In 2018 ontvangen ruim 5,1 miljoen huishoudens één of meerdere toeslagen. De huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget zijn bedoeld als inkomensondersteuning. De kinderopvangtoeslag is 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 (publieke en private) 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.
- Sociaal raadslieden en (fiscale) dienstverleners op het gebied van dienstverlening.
- Brancheorganisaties voor het verkrijgen van inzicht in en het ontwerpen van oplossingen voor relevante vraagstukken.
- 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 blijft samenwerking onontbeerlijk met onderdelen als de corporate diensten Communicatie en Datafundament & Analyse, en de uitvoerende directies Klantinteractie & Services en CAP. Toeslagen voert ook de komende jaren pilots uit om nieuwe toepassingen en nieuwe werkwijzen te beproeven. Hierbij zoeken we naar toepassingen en werkwijzen die aansluiten bij de verwachtingen en behoeften van burgers.

2.1 Handhaving

Handhaving bij Toeslagen bestaat uit dienstverlening, toezicht, fraudebestrijding, sancties en strafrecht. Met behulp van data-analyse zijn we steeds beter in staat om deze instrumenten op het juiste moment én in samenhang in te zetten. We richten ons op het vooraf invullen van gegevens in de aanvraag, het contactloos verwerken van wijzigingen door de grondslagen voor de burger te muteren zodat de burger dit niet meer hoeft te doen, en attenderen de burgers op een noodzakelijke mutatie wanneer wij die niet voor de burger kunnen doen. Waar nodig voeren we handmatig toezicht uit in de actualiteit. Onze fraudebestrijding is gericht op het vroegtijdig detecteren en voorkomen van fraude.

Bij het uitvoeren van deze aanpak maken we gebruik van:

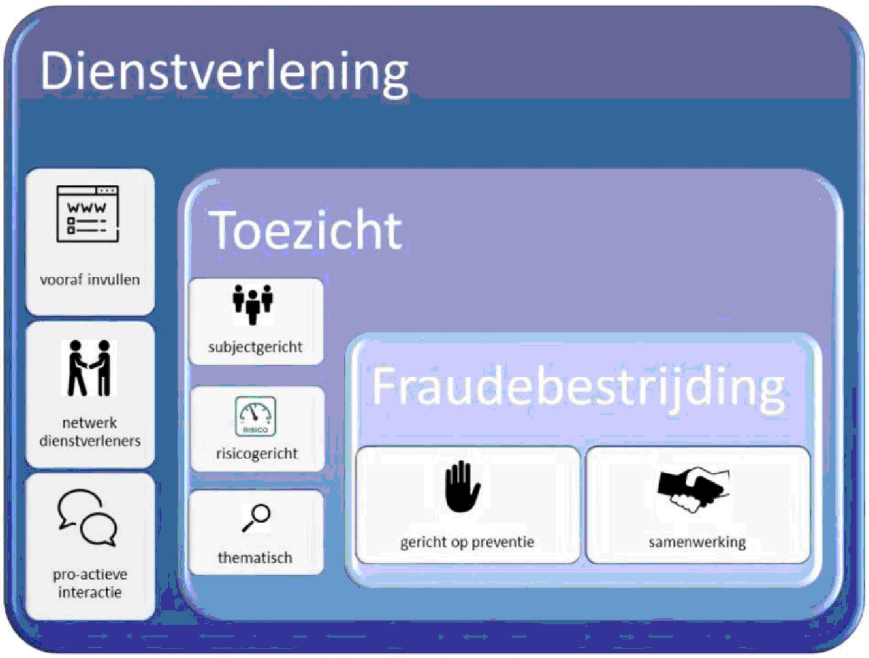
- een data- en analyseomgeving om kennis en inzicht te vergaren en deze om te zetten in een uitgebalanceerde mix van dienstverlening en toezicht,
- een digitaal dienstverlenings- en transactieportaal, Mijn Toeslagen,
- een uitgebreid netwerk van fiscale en maatschappelijke dienstverleners,

[1] DGFZ: directoraat-generaal Fiscale Zaken
[2] SZW: Sociale Zaken en Werkgelegenheid
[3] BZK: Binnenlandse Zaken
[4] VWS: Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- actuele en betrouwbare derdengegevens 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 passende interventies te ontwikkelen.

De combinatie van massaliteit, rechtmatigheid en tijdigheid kan spanning opleveren. Met ons streven naar een optimalisatie van vooraf invullen en contactloze of geautomatiseerde verwerking, beogen we fouten en handmatig toezicht te voorkomen en daarmee dit spanningsveld te verkleinen.

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).



Figuur 1 Handhavingsinstrumenten

2.2 Handhavingsregie

Om alle handhavingsinstrumenten, van dienstverlening tot fraudebestrijding, optimaal en in samenhang te kunnen inzetten, voeren we regie. In de cyclus weten – kiezen – doen – meten werken de verschillende expertises nauw samen om subjectgerichte handhaving vorm te geven en uit te voeren. Data-analyse zorgt voor inzicht. Vóóraf 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 in resultaten, effecten en in gedrag en behoeften van groepen burgers ontwikkelt team Handhavingsregie passende interventies.

2.3 Data-analyse

Ons bedrijfsproces is voor een groot gedeelte geautomatiseerd. Indien een aanvraag of een mutatie vragen oproept bij de beoordeling van de aanspraak worden deze handmatig opgepakt. Dit geldt ook voor de gevallen waarbij besluiten van Toeslagen leiden tot bezwaar of beroep.
In het gehele proces zijn we nauw verbonden met burgers: onze burgers moeten in de actualiteit, bij voorkeur voordat we beschikken, geholpen worden. Om dat proces maximaal te ondersteunen hebben we de hiervoor benodigde expertise in eigen huis door middel van het team Data-analyse Toeslagen (D.A.T.). Hierdoor zijn we in staat om aan de toenemende vraag om analyse producten (t.b.v. dienstverlening, toezicht, inning, processturing en verantwoording) te kunnen voldoen. In opdracht van Handhavingsregie voert het team Data-analyse 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 de periode van 2012 tot nu toe hebben we 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 met behulp van derdengegevens inmiddels voor een groot deel geautomatiseerd uitgevoerd.

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

- het nieuwe ToeslagenVerstrekkingenSysteem (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-analyse het proces van "weten-kiezen-doen-meten" 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 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;
- 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 doordat gegevens vooraf zijn ingevuld voor de burger.

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 samenwerking met burgers;
- het initiëren van interactie met burgers voorafgaand aan het moment van transactie;

In 2016 is de werkwijze met betrekking tot massaal automatisch continueren (MAC) verder verfijnd en uitgebreid en opnieuw toegepast voor toeslagjaar 2017.

In 2017 is proactieve interactie verder ontwikkeld daar waar mogelijk de volgende werkwijze te implementeren:

- contactloos (no touch) en in één keer goed; dit doen we op basis van derdengegevens en we streven ernaar om dit ook te gaan doen op basis van voorspellende modellen;
- moderne interactie: waar mogelijk vindt de interactie plaats voorafgaand aan de transactie, op een manier die aansluit bij de behoefte van burgers, bijvoorbeeld:
  -burgers die een kind op de dagopvang hebben dat binnenkort 4 jaar wordt pro-actief benaderen om een mutatie door te geven
  - bij inkomenswijzigingen rondom life-events, zoals afstuderen of met AOW gaan pro-actief wijzen op de noodzaak hun inkomen bij Toeslagen aan te passen;
- vooraf invullen grondslagen in de aanvraag, zoals bijvoorbeeld:
  -in de portal een lijst met kinderen tonen waarvoor toeslag kan worden aangevraagd

-het verhogen van de huurprijs op basis van de gegevens die we van de verhuurder hebben gekregen bij de jaarlijkse huurverhoging.

3 Data-analyse

Er zijn verschillende manieren om data-analyse in te zetten. Waar analyses voor worden ingezet en welk type analyses gekozen worden, heeft te maken met de beschikbare competenties, voorzieningen en capaciteit, maar ook met het volwassenheidsniveau van de inzet van data-analyse binnen Toeslagen. We onderscheiden vier type analyses die op verschillende manieren ingezet kunnen worden:

1. Beschrijvende analyses, deze analyses geven achteraf inzicht in wat er is gebeurd. Dit kan bijvoorbeeld helpen de effecten van een interventie in beeld te brengen of beweringen van burgers te vergelijken met derdengegevens.
2. Verklarende analyses, deze analyses geven achteraf inzicht in de reden achter een gebeurtenis. Dit kan bijvoorbeeld helpen de instroom bij dienstverleningskanalen te verklaren of de reden van een nalevingstekort.
3. Voorspellende analyses, deze analyses geven vooraf inzicht in wat er waarschijnlijk gaat gebeuren. Dit kan bijvoorbeeld helpen te voorspellen wanneer een burger hulp nodig heeft om een juiste aanvraag te doen of voorspellen welke posten bij een controle de meeste correcties op zullen leveren.
4. Voorschrijvende analyses, deze analyses geven de mogelijkheid te interveniëren op wat er gaat gebeuren. Dit kan bijvoorbeeld helpen te voorkomen dat burgers in een klachtenprocedure terecht komen of bepalen welke aanpassingen in het proces nodig zijn om een nalevingstekort te voorkomen.

De meer geavanceerde analyses hebben hun basis in de minder geavanceerde type analyses. Het is niet mogelijk voor te schrijven welke interventie moet worden ingezet voor het gewenste effect, zonder te voorspellen wat er gaat gebeuren bij welke interventie. Het maken van een voorspelling is niet mogelijk als er geen analyse is gedaan naar wat er gebeurd is en waarom in vergelijkbare situaties in het verleden.

Hoewel alle 4 typen analyses uitgevoerd kunnen worden, passen we voorspellende en voorschrijvende analyses nog nauwelijks toe. Met de toenemende inzichten die we verkrijgen middels (data-)analyses op het huidige proces neemt ook de vraag naar nieuwe en meer diepgaande inzichten toe. Om de kwaliteit van deze vragen te verhogen en de vraag naar geavanceerde informatieproducten verder te bevorderen, organiseren we een intern evenement om kennis te delen en prototypes te maken. Een dergelijk evenement helpt beter inzicht te krijgen in de mogelijkheden van data-analyse en helpt in het bepalen aan welk (aanvullend) inzicht behoefte is. Hierdoor neemt het niveau van de verkregen inzichten toe en kunnen kwalitatief goede en relevante informatieproducten snel worden ontwikkeld.

De mogelijkheid om goede en relevante informatieproducten te kunnen ontwikkelen is volledig afhankelijk van de gegevenspositie van Toeslagen. Contactloze behandeling is niet mogelijk zonder betrouwbare derdengegevens te ontsluiten in een actualiteit die aansluit op de verwachting van de burger. Om contactloze behandeling mogelijk te maken dient daarom te worden geïnvesteerd in de gegevenspositie van Toeslagen, nieuwe of meer uitgebreide gegevens van derden maken het mogelijk meer gegevens namens de burger in te vullen. Belangrijkste voorwaarde voor het gebruik van deze gegevens is de kwaliteit hiervan, als wij onjuiste gegevens ontvangen leidt het gebruik hiervan tot toenemende administratieve last voor de burger en voor Toeslagen. Daarom zal in 2018 niet alleen worden geïnvesteerd op het verkrijgen van meer gegevens, maar ook op het verkrijgen van betere gegevens.

4 Dienstverlening

In 2018 zetten we onze inspanningen voort om het vermogen tot het naleven van de wet- en regelgeving te vergroten. Recente onderzoeken, zoals "Weten is nog geen doen"[5] van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en "Hoezo *MIJN*Overheid?"[6] van de Nationale Ombudsman, tonen aan dat een gering nalevingsvermogen vaak 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.*

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 (no touch).

In de gevallen waarbij we niet over voldoende gegevens van burgers om de wijzigingen contactloos door te voeren, 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 toekenningszekerheid 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 maatwerk te verlenen voor groepen burgers die zonder deze dienstverlening niet gemakkelijk door het massale geautomatiseerde proces kunnen komen.

Ook de kwaliteit van gegevensleveringen door kinderopvanginstellingen waarmee convenanten zijn afgesloten wordt geanalyseerd. Deze gegevensleveringen zijn, mede gezien de uitbreiding van "no touch", belangrijk en dragen bij aan het verder terugdringen van – hoge – terugvorderingen. Ook hiermee willen we gerichte kwaliteitsverbetering realiseren.

4.1 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 lijkt aannemelijk dat veel laaggeletterden toeslagen ontvangen of recht hebben op toeslagen, maar wellicht niet weten dat zij hierop aanspraak kunnen maken. 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 (al dan niet met bestaande middelen), 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.

4.2 Effectieve communicatie

We geven soms wisselende signalen af over wat we wanneer van burgers verwachten. Daarom stellen we in 2018 voor de volgende onderwerpen vast hoe we onze communicatie met burgers vormgeven:

[5] Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR-rapport nr. 97 d.d. april 2017
[6] "Hoezo *MIJN*Overheid?" Rapport Nationale Ombudsman nr. 2017/098 d.d. september 2017

- *Wel of geen wijzigingen doorgeven?*
  Met het invullen van bijvoorbeeld het geschatte toetsingsinkomen en de opvanguren in de voorschotfase, wordt het burgers een stuk makkelijker gemaakt. We voorkomen daarmee dat het voorschot en de definitieve berekening teveel van elkaar afwijken. Er is echter ook een nadelig effect. Soms moeten burgers e 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 bijvoorbeeld de huba[7]-partij FNV erop aan. Onder voorwaarden zullen ook we dienstverleners toegang gaan geven tot Mijn toeslagen. Hoe dit werkt zullen we aan bestaande toeslagservicepunten (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 het 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 wijze van het bevestigen van ontvangst het beste werkt.

4.3 Samenwerken

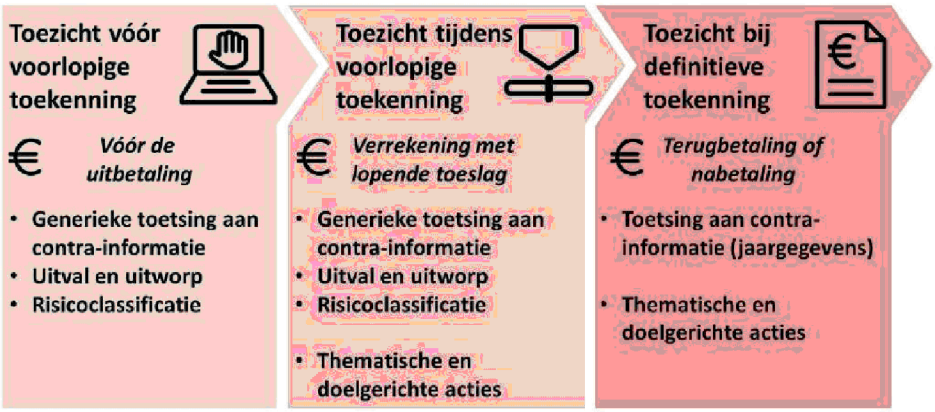
We investeren ook in 2018 in het dienstverleningsnetwerk. Zowel wat betreft de eerder genoemde kwaliteit van de door dienstverleners ingediende aanvragen en mutaties, als wat betreft de ondersteuning aan en voorzieningen voor deze dienstverleners. Zij spelen immers een belangrijke rol bij burgers die niet zelfstandig hun toeslagen kunnen regelen. We werken bijvoorbeeld samen met Belastingdienst Particulieren aan de doorontwikkeling van de website Kennisnetwerk voor dienstverleners en de mogelijkheid tot het inzetten van een mobiel team van Belastingdienst-medewerkers op locatie in specifieke gevallen. Tot slot zal de samenwerking met bewindvoerders worden geoptimaliseerd.

[7] Huba: hulp bij aangifte

5 Toezicht

Ons toezicht, dat we uitvoeren in alle fasen van het proces, is er op gericht de nalevingsbereidheid van burgers te vergroten en te onderhouden. Met het uitvoeren van toezicht, willen we bewerkstellingen dat er zo min mogelijk (grote) verschillen zijn tussen de voorschotten en de definitieve tegemoetkomingen. We zijn ons er daarbij van bewust dat kleine verschillen inherent zijn aan een stelsel dat werkt met schattingen en voorschotten. We zijn alert op situaties waar de naleving onvoldoende is of wordt.

We voeren ons toezicht uit in de verschillende fasen van het toeslagenproces (figuur 3). Op een manier die past bij de behoefte of het gedrag van de burger. Ons toezicht vindt zoveel mogelijk plaats in de actualiteit en op basis van actuele derdengegevens.



Figuur 2 Verschillende vormen van toezicht in alle fasen van het proces

De beschikbaarheid van moderne middelen in combinatie met de inmiddels opgebouwde ervaring en kennis maken het mogelijk om ons toezicht in toenemende mate subjectgericht vorm te geven. Hiervoor gebruiken we inzichten in en kennis over burgers en hun gedrag.

Ons toezicht kan niet los worden gezien van onze dienstverlening. Inspanningen op het terrein van vooraf invullen, muteren voor de burger (contactloos) en dienstverlening zullen steeds meer voorkómen dat we toezicht moeten uitvoeren. Daar waar we toch toezicht uitvoeren, proberen we zoveel mogelijk dienstverlenend te zijn en zo burgers aan te sporen de juiste dingen te doen.

5.1 Subjectgericht toezicht

Voor het vaststellen van het moment waarop het toezicht moet plaatsvinden, de mate van intensiteit en de manier waarop maken we gebruik van verschillende instrumenten, zoals risicoclassificatie, een a-selecte steekproef, thematische analyses en resultaat- en effectmeting.

Het risicoclassificatiemodel wordt al een aantal jaren ingezet voor de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag, 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).

Dit zelflerende risicoclassificatiemodel heeft onderhoud nodig om een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid te hebben. In 2018 herijken we het model om te bepalen 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. De herijking van het model kan leiden tot aanpassingen in de set indicatoren.

Deze instrumenten voor risicovinding geven ook inzicht in mogelijkheden voor uitbreiding van geautomatiseerd toezicht, contactloze verwerking en proactieve interactie. In 2018 stellen we door middel van kort-cyclische pilots vast voor welke grondslagen en welke (groepen) burgers we handmatig thematisch toezicht kunnen vervangen door één van deze drie werkwijzen of een combinatie hiervan. Op basis van resultaat- en effectmetingen wordt voor iedere pilot vastgesteld

of deze succesvol was. Succesvolle werkwijzen worden vervolgens geïmplementeerd in het reguliere proces.

5.2 Gedragsbeïnvloeding

Bij de inzet van attenderingen naar de burger toe, zoals attentiebrieven en SMS-berichten, experimenteren we met het inzetten van technieken uit de gedragswetenschap. Door in deze experimenten gebruik te maken van een gestructureerde aanpak doen we inzichten op die ons, niet alleen bij de interventie in het experiment, maar ook breder kunnen helpen het effect van onze handhaving te vergroten. Hierbij kan worden gedacht aan het vaststellen van verschillende persona's, het testen van verschillende nudging[8] technieken en het onderzoeken van het beste moment voor het versturen van attentie– of herinneringsbrieven.

5.3 Samenwerking

Samenwerkingsverbanden met in- en externe partners zijn er op gericht om – daar waar mogelijk – kennis en informatie te delen en gebruik te maken van elkaars expertise in de keten.

Om samenwerkingsverbanden optimaal te laten renderen is het nodig om de huidige situatie te herijken en waar nodig (aanvullend) beleid te ontwikkelen. In 2018 doen we dit voor samenwerkingsverbanden ten behoeve van gegevensleveringen, zoals de convenanten die zijn afgesloten in het kader van één bankrekeningnummer. We doen dit ook voor de externe (overheids-) samenwerkingsverbanden.

We werken samen met de directie 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.

5.4 Effectmeting

Bij nalevingstekorten wordt geanalyseerd in hoeverre en op welke wijze het probleem wordt veroorzaakt door het gedrag van (groepen van) burgers, wat drijfveren, motieven en omgevingsinvloeden zijn. Vervolgens wordt vastgesteld welke interventie wordt toegepast, welke (gedrags-)mechanismen door de gekozen interventie in werking worden gezet en als laatste wordt bepaald hoe en waaruit dat gemeten wordt. Hierbij speelt data analyse een belangrijke rol.

De effectmetingen die het afgelopen jaar zijn uitgevoerd hebben bijgedragen aan inzicht in het effect van ons handelen op de burger, maar ook op het effect van ons handelen op de interne processen.

Voor een aantal van onze interventies voeren we standaard een effectmeting uit. Door deze effectmeting te verankeren in datafundamenten kunnen we veel van de metingen gemakkelijk hergebruiken voor andere interventies. In 2018 willen we dit datafundament verder uitbreiden met generieke onderdelen, waardoor effectmetingen steeds gemakkelijker opgezet kunnen worden.

Naast het meten van het korte- en lange termijn effect van interventies, zetten we in 2018 de ontwikkeling voort van een indicatorenmodel, op basis waarvan we – op termijn - de effectiviteit van ons totale toezicht kunnen meten. Deze set aan indicatoren moet, samen met de reeds bestaande indicatoren, inzicht geven in de mate waarin het instrument toezicht als onderdeel van handhaving bijdraagt aan de strategische intenties van Toeslagen. In 2018 voeren we een dergelijke meting voor de eerste keer uit voor toeslagjaar 2016, waarna het model kan worden aangepast om eind 2018 nogmaals te gebruiken voor toeslag jaar 2017.

5.5 Terugvorderen

Kleine terugvorderingen (en nabetalingen) zijn inherent aan een stelsel waarin wordt gewerkt met schattingen en uitbetalen van voorschotten. Met onze handhaving hebben we als doelstelling de toekenningszekerheid te vergroten. Eén van de aspecten die hieraan bijdragen is het terugdringen van terugvorderingen, zowel in aantal als in hoogte.

[8] Nudging: beïnvloeden van (keuze)gedrag door een zetje in de goede richting te geven

Voor terugvorderingen hanteren we een standaard betalingstermijn van 24 maanden, met de mogelijkheid om, op verzoek van de burger, een persoonlijke betalingsregeling te treffen. In 2018 bereiden we ons voor op het stroomlijnen van het terugvorderingsbeleid van Belastingen en Toeslagen. Deze stroomlijning houdt onder meer in dat de standaard betalingstermijn van 24 maanden naar 12 maanden gaat. De datum waarop de maatregel uit het Belastingplan 2017 in werking treedt zal nog bij Koninklijk Besluit worden bepaald.

6 Fraudebestrijding, sancties 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 derdengegevens.

6.1 Analyse fraudepatronen

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 gemaakt van data-analyse. 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 de meest risicovolle meldingen als eerste worden opgepakt. Op basis van de uitkomsten van de behandeling worden indicatoren ontwikkeld waarmee vergelijkbare fraude voorspeld kan worden.

6.2 Samenwerking

Bij het voorkomen van fraude werken we samen met private en publieke partners. 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 bekijken we of de wettelijke mogelijkheden voor gegevensuitwisseling uitgebreid kunnen worden.

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 intaketeam (Toeslagen/FIOD/OM).

6.3 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.

In 2018 willen we met gebruikmaking van resultaten uit onderzoek onze communicatie zodanig gaan inzetten dat we bewustwording creëren over de manier waarop wij ons toezicht uitvoeren en over de consequenties van misbruik met toeslagen.

Waar mogelijk communiceren we uitspraken in strafzaken 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 ook hiermee bewustwording creëren over consequenties van misbruik met toeslagen.

6.4 Sancties

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.

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.

In 2018 meten we ook het effect van sancties. We willen weten of het opleggen van sancties het gedrag van burgers positief of negatief beïnvloed. Met andere woorden, geven burgers die een verzuimboete opgelegd hebben gekregen in het vervolg wel netjes wijzigingen op tijd door, of juist niet?

6.5 Inzet strafrecht

Binnen het centrale intaketeam, 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.