



Evaluatie van enkele maatregelen ter voorkoming van fouten en bestrijden van mogelijke fraude

Versie 1.0

Datum: 12-12-2017
Status: definitief

Colofon

Betreft evaluatie

Versienummer
Opdrachtgever
Contactpersoon
Auteur
contact gegevens

1.0
MT Toeslagen

Bijlage(n)

Lijst met afkortingen
Lijst met geraadpleegde personen
1) "opbrengst" ist
2) Overige werkzaamheden ist
3) Instructie steekproef

Inhoud
Colofon—2
Inleiding—4

1 managementsamenvatting—5

2 Doel van de evaluatie—8

2.1.1 Manier waarop de evaluatie tot stand is gekomen—9
2.2 Van historie naar huidige situatie ist—10
2.3 Ist—12

3 Analyse van de gegevens—14

Handhavingsregie—14
3.1 Toezichtproces—16
3.2 Ist—17
3.2.1 Kwalitatieve opbrengst ist—20
3.2.2 Samenwerking in de keten—22
3.3 Fraude—22
3.3.1 Verschil Ist/fraude—23
3.4 Toezicht—24
3.4.1 Onderscheid ist en toezicht—24
3.5 Uitval/Uitworp—24
3.6 Productieregie—25
3.6.1 kwaliteitsregie—25
3.7 Leercirkels—27

4 Conclusies en aanbevelingen—29

4.1 Aanbevelingen—31

Inleiding

In 2013 is een fraude ontdekt waarbij op een georganiseerde manier misbruik werd gemaakt van Toeslagen. Deze fraude is bekend als de zogenaamde 'Bulgarenfraude'.

Mede naar aanleiding van deze fraude is op 1 januari 2014 de Wet Aanpak Fraude Toeslagen en Fiscaliteit (hierna WAFTF) in werking getreden. Samen met het Belastingplan 2014 heeft dit ertoe geleid dat versterking van het toezichtinstrumentarium van Toeslagen mogelijk werd. Hierdoor zijn bij Toeslagen nieuwe toezichtwerkzaamheden ontstaan.

Op basis van een business case fraude is geld beschikbaar gekomen om diverse maatregelen in te voeren.

Om uitvoering te kunnen geven aan de ontstane toezichtwerkzaamheden heeft Toeslagen de structuur en werkwijze op onderdelen aangepast. Er zijn naast de fraudeteams ist teams ingericht en het zogenaamde risico classificatie model (RCM) is in 2013 al ontwikkeld en ingevoerd. Alle nieuwe, en gefaseerd ook lopende, huur en Kinderopvangtoeslag(KOT) aanvragen worden maandelijks, vóór het formeel beschikmoment, door het team Handhavingsregie onderworpen aan een risico classificatie. Daaruit komt een ranking van meest risicovolle posten. Daarnaast is in de fraudeteams de behandeling van fraudeposten geïntensiveerd.

Het MT Toeslagen heeft op 12 september 2017 besloten een evaluatie uit te laten voeren op een aantal van de in hoofdstuk 2 beschreven genomen maatregelen.

1 managementsamenvatting

Deze evaluatie richt zich primair op de opbrengst van de istteams. Omdat ist onderdeel uitmaakt van de totale handmatige klantbehandeling en het toezicht van B/Toeslagen biedt de evaluatie daarnaast inzicht in:

2. de werking van de verschillende teams en processen die onderdeel uitmaken van de handmatige klantbehandeling van Toeslagen
3. de relatie tussen de verschillende teams en de manier waarop zij met elkaar in verbinding staan
4. voorlopige conclusies en aanbevelingen

De inzichten in oorzaken en mogelijke oplossingen zijn ontleend aan gesprekken gevoerd met betrokken medewerkers, (regie)teamleiders en MT leden en aan beschikbare data en documentatie. Voor zover van toepassing wordt hiernaar in de tekst verwezen.

Opbrengst ist

De maatregelen getroffen ter versterking van het toezichtinstrumentarium van Toeslagen zijn divers en hebben elk een bijdrage geleverd aan de in de handhavingsvisie van Toeslagen beschreven doelstelling het de burger makkelijker maken het in een keer goed te doen/niet fout te kunnen doen. Fouten kunnen sneller worden opgespoord, waardoor misbruik van de regeling eerder wordt gedetecteerd en worden gestopt of voorkomen. Deze evaluatie geeft inzicht in de opbrengst naar aanleiding van de inrichting van istteams in samenhang met het behandelen van posten uit de risicoclassificatie. Door posten te behandelen voordat een volledige toekenning en de daaraan gekoppelde betaling van het eerste voorschot plaatsvindt wordt het risico op ten onrechte uitbetaling en terugvordering beperkt. Het dataoverzicht (bijlage 1) geeft inzicht in de opbrengst van de behandeling van verschillende risicosignalen. Doordat niet alle risicobundels in de ist teams worden behandeld kan deze opbrengst niet geheel aan ist worden toegeschreven.

Voorlopige conclusies:

- De hitrate voor alle bundels is hoog en stabiel, tussen de 70% tot 90% over de verschillende regelingen over de verschillende jaren heen. Het verminderingpercentage, dat wil zeggen het percentage dat de beschikking uiteindelijk wordt verlaagd, laat een lichte daling zien van gemiddeld 28,8% in 2015 naar 25,6% in 2017. Van het gecorrigeerde bedrag dat nog moet worden terugbetaald blijft gemiddeld 32% onbetaald.
- Vanuit de aanwezige bestuurlijke informatie blijkt dat, hoewel een hogere score wordt verondersteld de hitrate bij de aanpak van CAF zaken vergelijkbaar is met die van de risicobundels. De "score" op de CAF posten is in 2017 licht verbeterd ten opzichte van 2016. De opbrengst is marginaal, echter zaken als uitstralingseffect, politieke- en media aandacht, samenwerking met andere partijen en bevordering van de compliance zijn niet gemeten en/of vertaald naar opbrengst. Op basis van de cijfers kan niet geconcludeerd worden dat

de CAF behandeling voor het toeslagenproces in de huidige omvang noodzakelijk is.

- De inrichting van de ist teams in combinatie met het werken met het RCM heeft een bijdrage geleverd aan het versterken van het toezicht binnen Toeslagen.
- Door grote druk op de productie worden risicosignalen minder intensief behandeld.
- De balans tussen enerzijds de regeling langs de lijn (de toeslag) en anderzijds de subjectgerichte (klant) behandeling is onvoldoende aanwezig. Dit heeft invloed op productie, productiviteit, maar ook op kwaliteit van de handhaving.
- Het doel om door inzet van een beperkte groep hoger opgeleid personeel complexere posten integraal te beoordelen en daarmee doorontwikkeling van de handhaving mogelijk te maken is slechts beperkt bereikt.
- Geselecteerde hoog risicoposten zijn niet per definitie complex.

Voorstellen korte termijn:

- Investeer met een beperkte groep medewerkers in gericht toezicht op een thema of doelgroep waarbij de procesmatige benadering wordt losgelaten.
- Zet risicosignalen uit het RCM bij een bredere groep medewerkers en laat deze volgens een behandelvoorschrift behandelen. Pas hierbij geen subject gerichte klantbehandeling toe.

Voorstellen middellange termijn:

- Voer nader onderzoek uit naar het percentage van de vorderingen die onbetaald blijven en de manier waarop dit percentage op een effectieve manier kan worden teruggedrongen.
- Maak het mogelijk dat signalen van de behandelteams teams voor de doorontwikkeling van de handhaving op een gestructureerde manier, kunnen worden aangeboden aan handhavingsregie.
- Herijk de huidige rol van kwaliteitsregie in relatie tot de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de teamleiders en de seniors in het kwaliteitsproces van ist.
- Waarborg de kwaliteit en doorontwikkeling van de handhaving door de proces inrichting t.a.v. specifieke werkzaamheden zoals hoog risico, CAF, thematische en doelgroep gericht werk te verlaten.

Overige inzichten, voorlopige conclusies en aanbevelingen:

Werking van de teams

Het toeslagenproces is procesmatig ingericht en vooral gericht op dienstverlening en productie. De verschillende productieteams, uitval/uitworp (u/u), toezicht, ist en fraude dragen elk bij aan de handmatige klantbehandeling binnen het toezichtproces waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen behandeling van "eenvoudige" signalen die door het systeem niet worden geaccepteerd, risicosignalen en Hoog Risicosignalen. Waar mogelijk wordt, afhankelijk van de complexiteit van het werk, dit werk aangeboden aan de teams waarbij ist zich vooral richt op de hoogrisicosignalen. Vooraf bepalen van de complexiteit blijkt lastig. De productieteams u/u en toezicht nemen vooral de "massale" productie voor hun rekening en de teams ist en fraude beperken zich tot hoogrisico- en fraudesignalen. Met name de behandeling van de risicosignalen moet naast een bijdrage aan de productie en het voorkomen van fouten een bijdrage leveren aan de doorontwikkeling van de handhaving. Door het ontbreken van een

goede verbinding met handhaving en productieafspraken is hiervan beperkt sprake. De bezwaarteams en het team beroep bedienen het gehele productieproces met uitzondering van het team fraude. Het fraudeteam heeft een eigen proces inclusief bezwaar en beroep dat naast het productieproces loopt. Er wordt in dit proces beperkt gebruik gemaakt van data-analyse.

Relatie en verbindende elementen

De teams toezicht, u/u ist, en fraude functioneren vrij solitair ten opzichte van elkaar. De verbindende elementen zijn dat zij elk een deel van het toezicht/ de handhaving van Toeslagen voor hun rekening nemen. Het werk wordt aangeleverd door productieregie, zoveel mogelijk aansluitend bij het inzicht gecreëerd door handhavingsregie. Kwaliteitsregie moet eenheid van beleid en uitvoering waarborgen. De manier waarop de verbinding aanwezig is varieert en is niet structureel goed ingericht.

Voorlopige conclusies

- De huidige wijze waarop B/Toeslagen zijn toezicht uitvoert is vooral gericht op kwantiteit. Dit beïnvloedt kwalitatieve keuzes.
- Mede geholpen door een aantal continue verbetertrajecten op andere processtappen zijn de productiviteit en de productie constant gebleven
- Besluitvormingstrajecten zijn niet altijd duidelijk waardoor, soms impliciet, keuzes zijn gemaakt die van invloed zijn op het resultaat van de handhaving.
- Denkprocessen over de teams heen worden onvoldoende benut.
- De toezichtteams inclusief vraag, klacht, belcentrum, bezwaar en beroep zijn niet aangesloten op de doorontwikkeling van de handhaving.
- De risicoselectie is van grote toegevoegde waarde en vormt een goede basis op grond waarvan keuzes in het toezicht kunnen worden gemaakt. Het vraagt echter wel om herijking/doorontwikkeling.
- Er is sprake van een disbalans tussen het niveau van het aangeboden werk en het niveau van medewerkers verdeeld over de verschillende teams.

Voorstellen korte termijn

- Investeer in nauwere samenwerking in de gehele toeslagenproces.
- Zet data analyse in op enkelvoudige (fraude) signalen om zo trends waar te nemen en fraudepatronen te detecteren en zorg voor een eenduidige registratie van de fraudesignalen.
- Zorg voor een meer herkenbare en slagvaardigere vorm van besturing van Toeslagen, bijvoorbeeld in de vorm van een regietafel.

Voorstellen middellange termijn

- Herbeoordeel het niveau van de verschillende werkzaamheden en biedt binnen de teams werk aan op verschillende niveaus. Laat de teaminrichting hierop aansluiten waarbij bij voorkeur de verschillende functieniveaus zijn vertegenwoordigd.
- Fraude heeft de selectie t/m de afhandeling van een aanvraag in eigen beheer zodat binnen fraude een leercirkel ontstaat. Een betere koppeling met handhavingsregie, productieregie toezicht, data analyse en ist is noodzakelijk om het niveau van handhaving en de detectie van nieuwe fraudepatronen verder door te ontwikkelen.
- Onderzoek op welke manier het toezicht op de zorgtoeslag kan worden verbeterd.

2 Doel van de evaluatie

De oorspronkelijke evaluatieopdracht om alle genomen maatregelen om fouten te voorkomen en fraude te bestrijden te beschrijven én te beschrijven hoe ze worden uitgevoerd is in overleg met de opdrachtgever aangescherpt.

De evaluatievraag richt zich niet op alle individuele maatregelen die de invoering van de wet met zich mee heeft gebracht maar richt zich met name op de maatregel van het versterken van het toezichtinstrumentarium door het inrichten van de ist teams in combinatie met werken met het RCM.

Deze evaluatie beschrijft de huidige werking van de teams ist en fraude binnen het palet van handhaving en toezicht van Toeslagen. Daarnaast beschrijft het de gewenste situatie vanuit handavingsperspectief en wat dit o.a. betekent voor de behandeling van risicosignalen zoals die op dit moment plaatsvindt.

Centrale vraag is of en zo ja op welke manier een doorontwikkeling van de handhaving mogelijk wordt en welke keuzes daarbij moeten worden gemaakt. Doorontwikkeling ziet dan niet in het bijzonder op het verbeteren van het RCM, maar op het gehele toezichtproces waar zowel het RCM als ist onderdeel van uitmaken.

Het besturingsmodel, de inhoudelijke beoordeling van het RCM en de gekozen inrichting behoren niet tot de scope van deze opdracht. Deze evaluatie is niet bedoeld als effectmeting omdat daar onvoldoende informatie voor beschikbaar is.

De volgende onderzoeksvragen komen in de evaluatie aan de orde:

- * Wat is de "opbrengst" van de ist teams.
- * Is de gekozen inrichting met de daarbij gekozen werkwijze een goede ondersteuning van het toezichtproces.
- * Is er een goede balans tussen enerzijds de regeling langs de lijn (de toeslag) en anderzijds de subject gerichte (klant) behandeling.
- * Hoe verhouden de ist, de toezicht- en de fraudeteams zich tot elkaar. Wat zijn de verbindende elementen en hoe zijn die geborgd.
- * Op welke manier wordt in het toezichtproces kennis met elkaar gedeeld zodat het proces zich continu kan verbeteren.
- * Komt de output van risicoselectie tot zijn volle recht.

NB in de periode van 23 t/m 27 oktober is door ADR een onderzoek uitgevoerd naar de technische aspecten van het RCM. Gekeken wordt onder andere welke technische verbeteringen er mogelijk zijn. De uitkomsten van dit onderzoek zijn van belang voor de doorontwikkeling van toezicht binnen Toeslagen en zal separaat worden aangeboden.

2.1.1 Manier waarop de evaluatie tot stand is gekomen

Voor deze evaluatie is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode door middel van het houden van interviews, het lezen van literatuur en het bijwonen van een aantal bijeenkomsten.

Voor zover informatie direct uit hieronder beschreven bronnen voortkomt wordt in de tekst hiernaar verwezen.

Literatuur:

Wet aanpak Fraude Toeslagen en Fiscaliteit
Belastingplan 2014
Handhavingsvisie Toeslagen 2012-2015
Handhavingsvisie Toeslagen 2016-2018
Handhavingsstrategie Belastingdienst 1-10-2016
Handhavingsplan Toeslagen 2014
Handhavingsplan Toeslagen 2017
BC fraude
BC intensivering Toezicht Toeslagen 20151215
Memo taken en werkzaamheden ist 17-12-2013

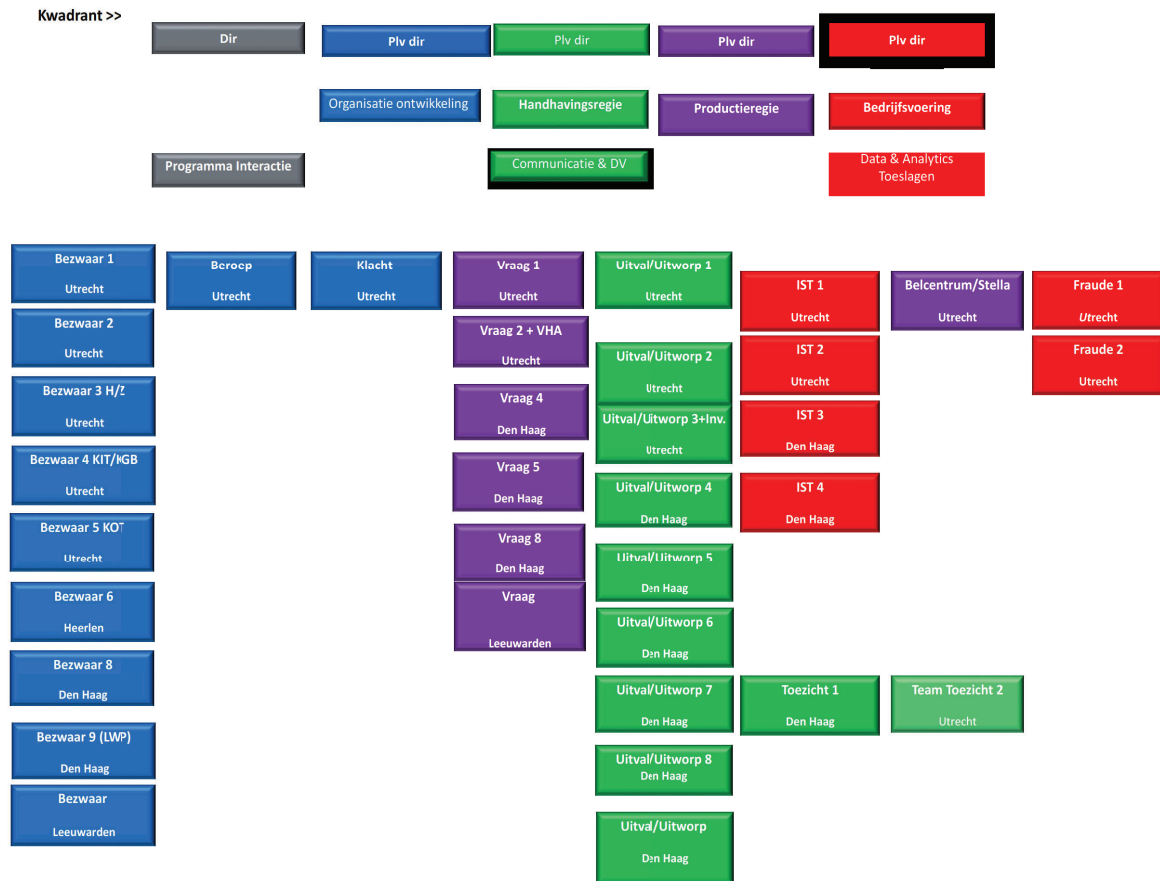
Gesprekken:

In de bijlage een overzicht van de geraadpleegde medewerkers die een goede afspiegeling zijn van de diverse disciplines uit elk van de kwadranten, de onderdelencommissie (OC) en de uitvoering van handhaving en toezicht. Alle gesprekken zijn vastgelegd en de informatie hieruit is verwerkt in deze evaluatie.

Observaties:

Bijwonen van een weekstart bezwaar, kijkje in de keuken bij medewerkers ist, fraude en het kwaliteitsbeheer en het bijwonen van een verbetersessie ten aanzien van het ist proces.

2.2 Van historie naar huidige situatie ist



Belastingdienst Toeslagen is georganiseerd in vier kwadranten, Productieregie, Handhavingsregie, Bedrijfsvoering en Organisatie ontwikkeling (Businessondersteuning). Elk kwadrant heeft een regieteam geleid door een regieteamleider. De regieteamleiders van de verschillende kwadranten kennen elk hun eigen verantwoordelijkheid en zijn daarnaast met elkaar verantwoordelijk voor een goede afstemming en voorbereiding van de (handhavings) keuzes die door het MT worden gemaakt. In de regie teams worden geen primaire productietaken uitgevoerd. Deze teams vertalen beleid in operationele sturing en uitvoering van de bedrijfsprocessen. De primaire productietaken worden uitgevoerd in productieteams die zijn geordend op procesniveau. Het MT Toeslagen bestaat uit een directeur en vier plaatsvervangend directeuren. Elk van de plaatsvervangend directeuren is verantwoordelijk voor één van de kwadranten. Daarnaast zijn ze elk verantwoordelijk voor een aantal productieteams. De directeur is eindverantwoordelijk.

In 2014 is gestart met het inrichten van ist teams. Onder andere hiermee wordt invulling gegeven aan de versterking van het toezichtinstrumentarium van Toeslagen.

De ist teams staan ten doel het met hoger opgeleid personeel uitvoeren van een integraal en subject gericht toezicht. Dit is een complexere vorm van toezicht die vraagt om professional judgement waarbij gewerkt wordt op basis van richtlijnen en inzicht van de ist medewerker.

In april 2013 is het RCM ingevoerd. Alle nieuwe, en gefaseerd ook lopende, huur en KOT aanvragen worden vóór het formeel beschik moment onderworpen aan een risico selectie vanuit dit model. Dit betekent vanwege overlopende toeslagjaren de helft van het jaar twee maal per maand en de rest van het jaar één maal per maand. Daaruit komt een ranking van meest risicovolle posten naar voren. De Hoog Risicoposten worden uitgezet bij de ist teams. Het team productieregie geeft advies op basis van vraag naar productiecapaciteit versus aanbod van beschikbare capaciteit over het geheel van de productieplanning hoeveel posten moeten worden behandeld bij de productieteams. Dit heeft invloed op het aantal (hoog)risicosignalen dat kan worden aangeboden aan de ist teams en de mate van diepgang die hieraan kan worden gegeven door de beschikbare productietijd. Teamleiders geven de beschikbare capaciteit aan en handhavingsregie biedt inzicht in de toezichtbehoefte vanuit handhavingsperspectief. Bundels worden op basis van beschikbare capaciteit ook uitgezet bij de andere behandelteams als toezicht en U/U, hierbij wordt rekening gehouden met de in de teams aanwezige competenties en de complexiteit van het aangeboden werk.

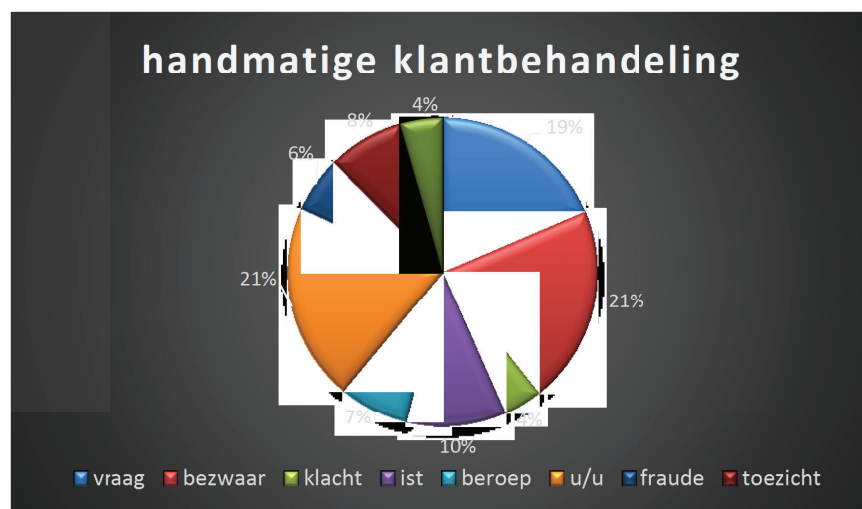
Omdat het aanbod altijd groter is dan de beschikbare capaciteit bereidt productieregie met het inzicht geboden door handhavingsregie voorstellen voor op grond waarvan keuzes worden gemaakt op welke manier uren worden ingezet. Afstemming hierover vindt plaats binnen de kwadranten. Daar waar sprake is van conflicterende belangen wordt het dilemma voorgelegd aan het bestuurlijk verantwoordelijk MT lid. Omdat uitgegaan wordt dat capaciteit een gegeven is is de productie capaciteit tot nu toe leidend geweest. Welke invloed dit heeft op de doorontwikkeling van handhaving blijft hierdoor onderbelicht. Besluitvorming hierover zou alles overziend in het MT moeten plaatsvinden, dit vraagt wel iets van de flexibiliteit van het MT omdat in het huidige proces issues op de dag van de risicoselectie naar voren komen en vragen om besluitvorming op die zelfde dag (vrijdag).

Doordat de posten kunnen worden behandeld voordat een voorlopige toekenning en de daaraan gekoppelde betaling van het eerste voorschot plaatsvindt wordt het risico op ten onrechte uitbetaling en terugvordering beperkt.

Door de uit dit RCM voorvloeiende signalen aan te bieden aan de daarvoor ingerichte ist teams wordt beoogd fouten sneller op te sporen, mogelijke fraudesignalen eerder te detecteren en de klant de aandacht te geven die hij verdient. De output door behandeling van de gedetecteerde posten dient als input voor het zelf lerend model van het RCM. Naast de output uit de behandeling van risicosignalen wordt het model gemiddeld 2 maal per jaar gevoed met kenmerken uit geconstateerde fraudecases.

De beoogde nauwe samenwerking tussen de verschillende teams, ist, fraude en toezicht moet B/Toeslagen in staat stellen haar toezicht effectief en efficiënt in te zetten.

Onderstaande weergave visualiseert het gehele palet aan teams dat momenteel onderdeel uitmaakt van de handmatige klantbehandeling van Toeslagen. Elk van de teams voert een vorm van toezicht uit. Dat kan zijn klantgeïnitieerd (vraag, klacht, bezwaar, beroep, belcentrum) of op basis van door Toeslagen zelf geïnitieerd werk. Ist, U/U, fraude en toezicht.



2.3 Ist

In het MT Toezicht van 17 december 2013 is het memo Taken en Werkzaamheden IST teams besproken waarin de inhoud en aard van de aanvankelijke werkzaamheden van de IST-teams is beschreven. Het document was bedoeld als start document dat werkende weg aangepast kon worden op basis van tussentijds gewijzigde behoeften of op basis van uitkomsten uit periodieke evaluaties. Er zijn gaande weg wel keuzes gemaakt, echter periodieke evaluaties en expliciete besluitvorming ontbreekt.¹

In eerste aanleg was beoogd de ist teams de volgerde werkzaamheden te laten uitvoeren:

- integraal en subjectgericht toezicht uitoefenen op basis van, uit diverse bronnen aangeleverde signalen, waaronder de risicovolle signalen uit het RCM.
- werkzaamheden die voortvloeien uit benodigde steekproeven om het RCM te valideren en door te ontwikkelen. Voor de ontwikkeling van het RCM moeten er naast behandeling van de hoog risico (**rood**) posten ook steekproeven worden gehouden op de populaties aanvragen met een gematigd (**geel**) en laag (**groen**) risico.
- werkzaamheden om burgers door middel van subjectieve kenmerken te gaan "scoren". Doel is iedere burger het toezicht te geven waar hij recht op heeft.
- beoordelen signalen gemeente adres in onderzoek. Deze worden integraal en subjectgericht behandeld.

¹ Zie bevindingen

- door CAF aangeboden posten die extra toezicht verdienen, niet zijnde fraudeposten integraal behandelen.
- De vanuit de LTO (nu EHI) aangeboden posten integraal behandelen. Dit geldt voor posten die extra toezicht verdienen. Wanneer het om fraude gaat worden deze posten door het team fraude behandeld.
- Opleggen van boetes, voor zover ze niet voortkomen uit posten die zijn aangeboden voor strafrechtelijke behandeling

Organisatorische keuzes hebben er toe geleid dat er een verschuiving is gekomen in de nu door de ist teams uitgevoerde werkzaamheden. Daarnaast worden op basis van capaciteit, oorspronkelijk voor ist bedoelde werkzaamheden, uitgevoerd door andere teams.

De huidige werkzaamheden ist bestaan uit:

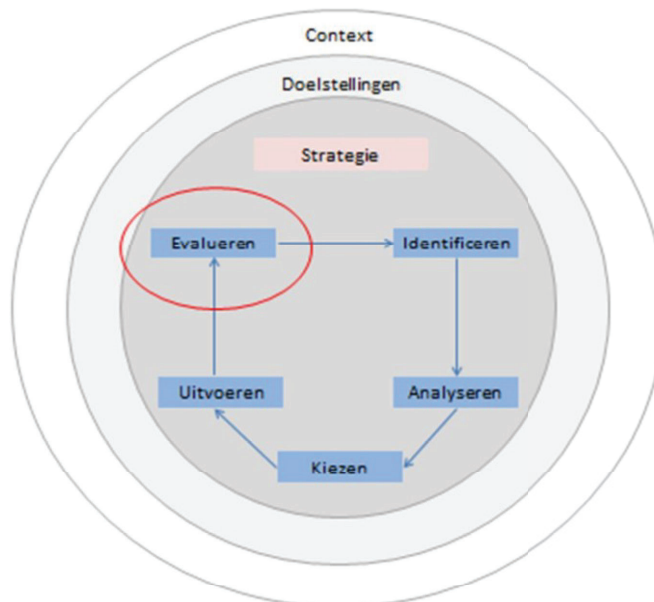
- Integraal en subjectgericht toezicht uit oefenen op basis van, uit diverse bronnen aangeleverde signalen, waaronder de risicovolle signalen uit het RCM.2
- Kwaliteitscontrole op het door het team uitgevoerde werk
- Door CAF aangeboden posten die extra toezicht verdienen, niet zijnde fraudeposten, integraal behandelen.
- Behandelen DT KOT bundels

De eerder genoemde werkzaamheden die nu niet meer door ist worden gedaan zijn afhankelijk van het soort werk belegd bij of wel toezicht (green lane), u/u of voor wat betreft het opleggen van de boetes en de adresonderzoeken bij fraude.

² Kwantitatieve keuzes beïnvloeden mate van integraal en subjectgerichte behandeling zie analyse gegevens.

3 Analyse van de gegevens

De Belastingdienst hanteert de term handhaving in een brede betekenis als het gaat om *handhavingsregie*.³ Het werken volgens de uitgangspunten van handhavingsregie betekent dat de Belastingdienst op een systematische en gestructureerde manier naar (groepen van) belastingplichtigen kijkt en op basis van de oorzaken van gedrag van belastingplichtigen keuzes maakt voor wat betreft het uitvoeren van activiteiten om compliant gedrag te ondersteunen en non-compliant gedrag tegen te gaan. In een figuur ziet dit er als volgt uit:



De vertaling van deze strategie heeft B/Toeslagen als volgt vorm gegeven:

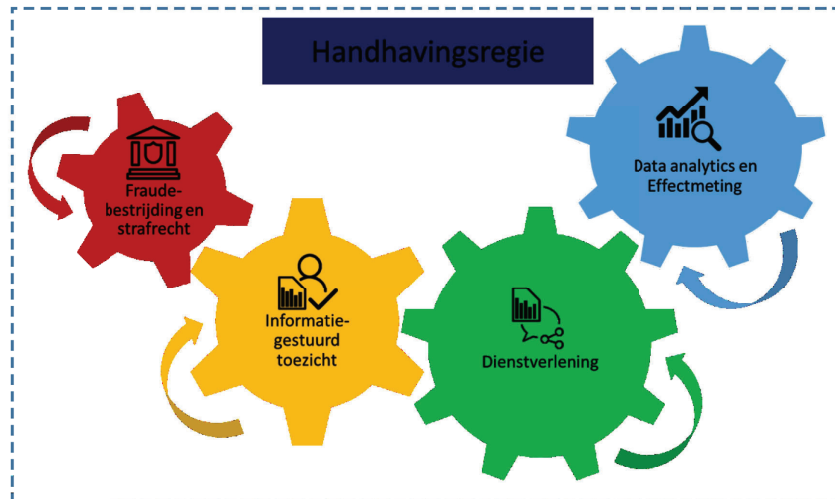
Handhavingsregie⁴

Om alle handhavingsinstrumenten, van dienstverlering tot fraudebestrijding, optimaal in te kunnen zetten, voeren we regie. In de cyclus weten – kiezen – doen werken de verschillende expertises nauw samen om subjectgerichte handhaving vorm te geven en uit te voeren. Data analytics zorgt voor inzicht, vooraf bij het vaststellen van nalevingsrisico's en bijbehorende doelgroepen, achteraf bij het uitvoeren van effectmetingen. Een belangrijk onderdeel hierbij is inzicht in welk effect bijvoorbeeld toezichtacties hebben op andere processen zoals Klantinteractie & -services, klantvragen en

³ De Belastingdienst gebruikt een 'brede' definitie van het begrip handhaving, namelijk al hetgeen bijdraagt aan regelnaleving door belastingplichtigen en het tegengaan van niet naleving. (Handhavingsstrategie Belastingen)

⁴ HHP 2017 vs 1.0

bezwaren. Op basis van het verkregen inzicht ontwikkelt en verbetert het team Handhavingsregie interventies.



Wijzigen van de handhavingsstrategie zonder een goede effectmeting roept het beeld op van een organisatie die stuurt zonder kompas. Om de handhavingskeuzes te ondersteunen ontwikkelt het team handhavingsregie een model waarmee de effectiviteit van het handhavingsbeleid van B/Toeslagen kan worden gemeten en inzichtelijk kan worden gemaakt. Deze effectmeting moet handhavingskeuzes voor de toekomst ondersteunen. medewerkers en teamleiders is en toezicht geven aan zich onvoldoende betrokken te voelen bij het werk dat zij krijgen aangeboden. Het is niet altijd duidelijk met welk doel bepaalde bundels worden aangeboden. Dit kan van invloed zijn op de manier waarop dit werk moet worden uitgevoerd. Omdat er geen terugkoppeling is van de resultaten van de individuele klantbehandeling op vooraf geselecteerde risico's is voor medewerkers en teamleiders regelmatig onduidelijk wat het effect van hun handelen is geweest. Wordt de juiste informatie uitgevraagd, is sprake van een fenomeen, is de behandeling van invloed op de compliance van de burger, is de gekozen werkwijze effectief? Deze factoren zijn van invloed op eventueel in de toekomst aangeboden bundels. Voorstelbaar is dat dit minder relevant is voor het massale proces van handmatige klantbehandeling.

In het Handhavingsplan Toeslagen 2017 staat een aantal doelstellingen geformuleerd. Twee hiervan zijn zeer relevant voor deze evaluatie. De vraag die hierbij interessant is, is of de gemaakte keuzes in de uitvoering bij toezicht, is en fraude de optimale bijdrage levert aan het realiseren van deze doelstellingen.

Het gaat om onderstaande doelstellingen:

-Subjectgerichte handhaving door te ontwikkelen. Hiervoor ontwikkelen we een samenhangende behandelstrategie voor gedifferentieerd behandelen op basis van gevalideerde resultaten van het risico classificatie model en maken we een herziene business case voor het Green Lane-concept.

-Voortdurend inzicht te verkrijgen in fraudepatronen en fenomenen door het inzetten van data analytics.

3.1 Toezichtproces

Zoals uit het organigram blijkt is het toezichtproces bij Toeslagen procesmatig ingericht. Dat wil zeggen dat elk van de teams verantwoordelijk is voor een deel van het handmatige productie-/toezichtproces. De fraudeteams zijn hierop een uitzondering. Er zijn twee fraudeteams waarbij het ene team zich richt op het beheren en opwerken van signalen richting opsporing en ten behoeve van het boeteprocess; het andere team richt zich op opleggen van boetes en afhandeling van bezwaar/ beroep tegen opgelegde boetes.

In het toezichtproces moet onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de klantgeïnitieerde behandeling en anderzijds de kantoor geïnitieerde behandeling.

Het is goed op te merken dat bij Toeslagen geen sprake is van fysiek toezicht. Alle controle vindt middels deskresearch plaats. Mocht fysiek toezicht noodzakelijk zijn dat vindt er samenwerking plaats met MKB, bijvoorbeeld bij CAF zaken.

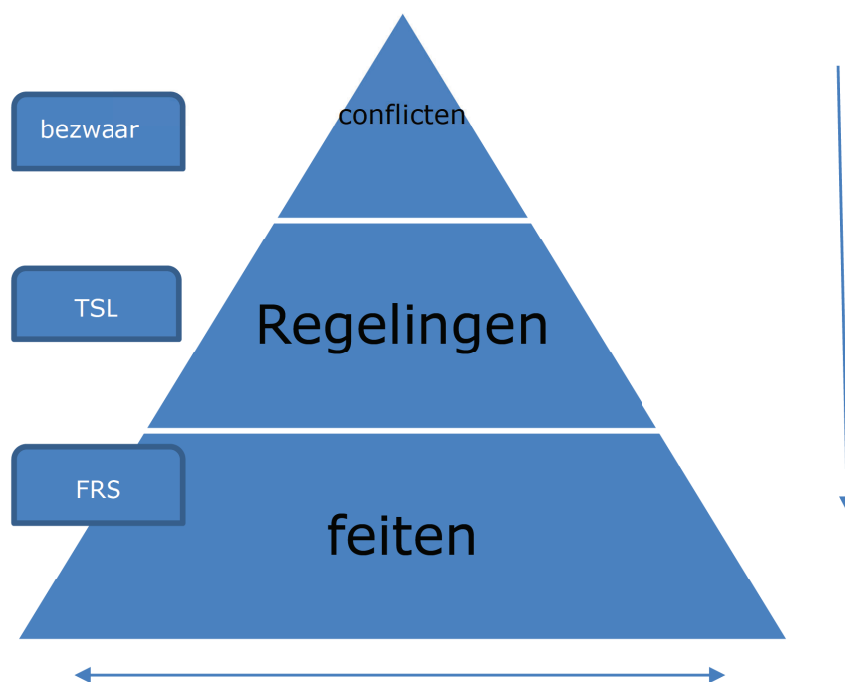
De teams vraag, klacht, bezwaar, beroep en het belcentrum maken onderdeel uit van de handmatige klantbehandeling en vormen een belangrijke bron voor het toezicht van Toeslagen. Klantinformatie vanuit deze teams kan een waardevolle bijdrage leveren aan het vormen van een beeld van de ontwikkelingen in de maatschappij, het vormen van een klantbeeld en bijvoorbeeld het waarnemen van nieuwe trends. Toch zijn zij nauwelijks verbonden met de uitvoerende toezicht teams en handhavingsregie. Signalen uit deze teams kunnen niet op een gestructureerde manier worden aangeboden aan handhavingsregie zodat ze kunnen bijdragen aan het continue verbeteren van het toezichtproces, een betere handhaving en aan bijvoorbeeld de doorontwikkeling van het RCM.

Belangrijk voor de handhaving is het resultaat in de Toeslagketen. De strikte scheiding tussen de processen vraagt om een goede verbinding tussen de processen om het resultaat van de handhaving te borgen. De verbinding tussen de verschillende onderdelen van het handmatig toezicht is nagenoeg niet aanwezig. Daar waar wel verbinding is is dat op persoonlijk niveau of in een beperkt onderdeel van de keten, bijvoorbeeld tussen bezwaar en beroep. Mede door het invoeren van een tussenschakel als kwaliteitsregie is er geen rechtstreekse connectie tussen het handelen en de uitkomst van het handelen.

Door in het toezichtproces procesmatig te werken kunnen bepaalde groepen medewerkers worden opgeleid om een bepaalde werkzaamheid te verrichten en kan er gestuurd worden op het proces, zowel kwantitatief als kwalitatief. Dit is voor het massale handmatige toezicht over het algemeen een goede werkwijze. Om de coorontwikkeling van handhaving verder vorm te geven is het echter noodzakelijk dat samenwerking over de processen wordt gerealiseerd. Pilots met als doel verbetering van de handhaving kunnen snel worden uitgevoerd, resultaten van een bepaalde vorm van toezicht kunnen worden gemeten en gevalideerde werkwijzen kunnen worden geïmplementeerd in het "reguliere" proces. Een goede

verbinding zorgt er voor dat dubbel werk kan worden voorkomen en er leercirkels ontstaan die de kwaliteit van het werk ten goede komen.

Meerdere medewerkers kunnen op verschillende regelingen of op verschillende onderdelen van het toezichtproces tegelijkertijd een werkzaamheid moeten verrichten ten aanzien van één subject. De behandelpiramide bepaalt de volgorde waarin bepaald werk wordt verricht, waarbij bezwaar bovenaan in de behandelpiramide is gepositioneerd. Behandelaren voeren (horizontaal) de werkzaamheden uit die bij hun rol horen én de werkzaamheden van de rollen die lager in de hiërarchie (verticaal) zijn gepositioneerd.



Behandelpiramide 5

Vanuit handhavingsperspectief is een dergelijke procesmatige benadering minder ondersteunend. Samenwerking in de gehele toeslagketen zorgt ervoor dat uitkomsten van de handhavings-/toezichtshandelingen een voldoende lerend effect krijgen.

3.2 Ist

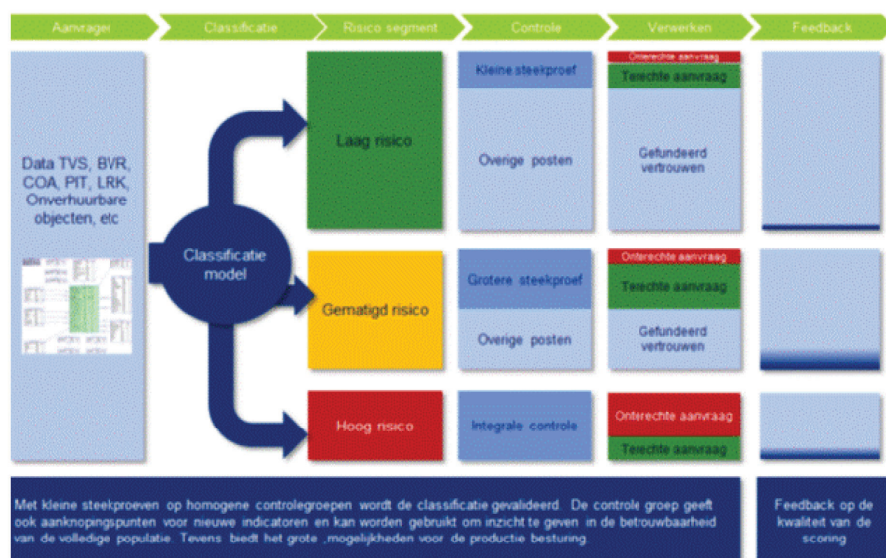
De ist teams werken met een huidige bezetting van 80 fte verdeeld in 86% E, 6,5% F, en 7,5% C medewerkers. Aan hen worden op basis van inzicht gecreëerd door handhavingsregie, door productieregie bundels aangeleverd met toezichtwerkzaamheden gekwalificeerd als hoog risico. Voordat de bundels worden aangeleverd worden ze gevalideerd. Dit gebeurt door medewerkers ist op basis van een steekproef van 100 posten. Zie onderstaande weergave ⁶. De bundels worden, ook in de steekproef, verwerkt volgens een

⁵ Rapport in inventarisatie uitgangspunten en werkwijze I-12

⁶ HHP Toeslagen 2014

voorgeschreven behandelingsinstructie⁷. In 2013 is vanuit risico-perspectief en pragmatiek gekozen de risico selectie in te zetten met de nadruk op kinderopvang en huur. Daar waren concrete fraudesignalen. Zorg en Kgb lijken/leken minder gevoelig. Voor Kgb volgt Toeslagen één op één de start/stopsignalen van de Sociale verzekeringsbank (SVB). Voor zorg was er al een controle voor wat betreft de zorgverzekerdheid, daar is vooral het proces verbeterd. Maandelijks wordt de daadwerkelijke zorgverzekerdheid van de totale populatie gecheckt bij Zorg Instituut Nederland (ZIN).

In basis gelden deze overwegingen nog steeds, maar voor Kgb is het risico-perspectief sinds de invoering van de ALO-kop toegenomen. Misbruik cq. onduidelijkheden rondom eventuele partners hebben sinds toeslagjaar 2015 direct gevolgen voor de hoogte van de toeslag. Bij vergissingen betekent dit in ieder geval grotere correcties. Het verdient aanbeveling te onderzoeken op welke manier het toezicht op de zorgtoeslag te verbeteren. Voorstellen daarvoor zijn al in behandeling Versneld Vernieuwen en Productie Regie.



Schematische weergave steekproefmethode

Eén van de onderzoeksvragen is om inzicht te geven in de "opbrengst" van de ist teams. Deze opbrengst is niet absoluut meetbaar als resultaat van ist en gaat verder dan het bedrag dat op basis van de risicoselectie is gestopt of teruggevorderd. Wel is een indicatie te geven op basis van de opbrengst van aangeleverde hoog risico bundels. Zie bijlage I.

Naast de risicobundels worden door de ist teams ook CAF zaken behandeld, beperkte risico's als de DT KOT bundels en wordt er tijd besteed een QA en begeleiding van medewerkers. Ingegeven door kwantitatieve keuzes is op basis van capaciteit bij andere teams dan de ist teams vanuit de hoog risico selectie een aantal bundels aangeboden aan bijvoorbeeld de teams toezicht. Ook andersom wordt er bij een overschot aan werk voor bijvoorbeeld één van de toezichtteams werk overgebracht naar ist.

⁷ Instructie steekproef (zie bijlage)

De opbrengst van CAF zaken wordt per casus vastgesteld door kwaliteitsregie. Ten behoeve van de viermaands rapportage wordt door kwaliteitsregie BI aangeleverd aan bedrijfsvoering. Deze cijfers zijn overigens bij deze evaluatie niet gebruikt omdat deze niet beschikbaar waren. Vanuit de aanwezige bestuurlijke informatie blijkt dat, hoewel een hogere score wordt verondersteld de hitrate bij de aanpak van CAF zaken vergelijkbaar is met die van de risicobundels. Er is geen onderzoek gedaan of de CAF signalen ook door het risicomodel zijn gedetecteerd. 11,1

De "score op de CAF posten is in 2017 licht verbeterd ten opzichte van 2016. Mogelijk heeft dit te maken met het instellen van het screeningsteam. Hierdoor wordt vooraf een afweging gemaakt of een zaak kans van slagen heeft alvorens actief met de zaak aan de slag te gaan.

De opbrengst gemeten in valuta is marginaal, echter zaken als uitstralingseffect, politieke- en media aandacht en samenwerking met andere partijen zijn niet gemeten.

Op basis van de cijfers kan niet geconcludeerd worden dat de CAF behandeling voor het toeslagenproces in de huidige omvang noodzakelijk is.

Opbrengst CAF

CAF	2016	2017
Aanvragers	1.329	1.811
risico-bedrag	€ 18,7 mln	€ 20,6 mln
behandeld	1.329	1.580
herrekend	1.020	1.285
Herrekend percentage	77%	81%
hits1	796	979
hits2	720	953
Hits%	54%	60%
vermindering	€ 4,3 mln	€ 4,0 mln
Vermindering %	23%	24%
openstaand	€ 2,0 mln	€ 2,4 mln

Het overzicht in bijlage 2 geeft inzicht in de overige door ist uitvoerde werkzaamheden.

Zoals uit het overzicht blijkt behandelt ist over het algemeen CAF en risicoposten. In de tabel *overig* zijn activiteiten opgenomen die via de beschikbare data niet direct aan de risicobundels zijn te koppelen. Wel kan er van uit gegaan worden dat deze werkzaamheden samenhangen met de door hen verwerkte risicobundels. Ongeveer een kwart van de CAF posten wordt door andere teams dan ist behandeld. Wel is opmerkelijk dat de ruim 22500 signalen in 2016 bijna 63000 items opleveren die moeten worden dicht geboekt. Dit wordt voor een deel veroorzaakt door uitzoekopdrachten (33%) en voor een deel door het administratief verwerken van signalen in andere processen (67%) (u/u).

De totale bezetting van B/Toeslagen per 1 oktober 2017 is 997 fte, waarvan 768 fte wordt ingezet op het toezicht binnen Toeslagen. De ist teams hebben een bezetting van 80 fte, wat iets meer dan 10% van de totale handmatige klantbehandeling inhoudt.

De tabellen in de bijlage (bijlage 1) laten per regeling een meerjarig overzicht zien van de behandelde signalen vanuit de hoog risico bundels uit het RCM

De tabellen laten zien dat de hitrate voor alle bundels hoog is en stabiel, variërend van 70% tot 90% over de verschillende regelingen over de verschillende jaren heen.

Het verminderingpercentage, dat wil zeggen het bedrag van de verlaging van de beschikking, laat een lichte daling zien van gemiddeld 28,8% in 2015 naar 25,6% in 2017. Van het gecorrigeerde bedrag dat nog moet worden terugbetaald blijft gemiddeld 32% onbetaald.

Dit percentage is af te leiden uit de percentages die de opeenvolgende jaren laten zien, waarbij er van uitgegaan mag worden dan in de twee jaar volgend op het correctie jaar nog een percentage van het gecorrigeerde bedrag wordt terugbetaald.

11,1

Geconcludeerd mag worden dat wat we doen zinvol is. Het is echter wel heel belangrijk nog meer te investeren in het vooraf aanbieden of invullen van de juiste informatie aan/van de burger zodat fouten kunnen worden voorkomen. Dit leidt tot eerdere interventie en een verlaging van het risico dat vorderingen onbetaald blijven. Dit voorkomt mogelijk ook handmatige klantbehandeling.

De overige opbrengsten van de ist teams zijn lastiger te meten. Bedrijfsvoering is verantwoordelijk voor het meten van de opbrengst van het toezicht. Door invoering van het RCM en bijvoorbeeld het nemen van preventieve maatregelen wordt het steeds lastiger de opbrengst per onderdeel van het totale toezicht palet in beeld te brengen. Bedrijfsvoering verzorgt deze cijfers periodiek ten behoeve van het MT. Deze cijfers worden in deze evaluatie derhalve niet meegenomen.

3.2.1 Kwalitatieve opbrengst ist

- Zeer beperkt integraal, subjectgericht toezicht.

De redenen die hieraan ten grondslag liggen zijn divers, maar vooral ingegeven door productiedoelstellingen. In het begin van IST (2014) werd gewerkt conform een behandelkader, integraal dus over alle regelingen heen. Toen in november 2014 bleek dat de productie en productiviteit niet werd gehaald is besloten om fors minder in te zetten op het CAF proces om zo meer toe te komen aan de behandeling van de Hoog Risico posten. Hiermee werd impliciet de keuze gemaakt om minder de focus te leggen op de facilitator terwijl het op een georganiseerde manier misbruik maken van toeslageregelingen één van de redenen voor de invoering van de toezicht verscherpende maatregelen was. De facilitator speelt hierin vaak een cruciale rol.

In de loop van 2015 bleek dat, ondanks dat er meer capaciteit werd ingezet op de Hoog Risico posten de gewenste productiviteit achterbleef waardoor de teamleiders in de eerste helft van 2015 de opdracht hebben gekregen de Hoog Risico posten niet meer integraal te behandelen maar alleen nog voor de toeslag waarvoor het risico is uitgeworpen. Onduidelijk is hoe deze besluitvorming tot stand is gekomen. Deze afspraak is wel door productieregie bevestigd. Enige vastlegging van deze afspraak is te vinden in een verslag van het teamoverleg van één van de teamleiders ist.

- *Uitvoering CAF werkzaamheden beperkt*

De productienormen hebben zoals hiervoor beschreven ook invloed gehad op het door ist uitgevoerde CAF werk. In november 2014 is besloten om minder uren in te zetten op CAF werkzaamheden. De verminderde inzet op deze thematische werkstromen hadden tot doel verhoging van de productiviteit.

Het doel om met een beperkte groep hoger opgeleid personeel vooraf toezicht uit te oefenen en daarmee een bijdrage te leveren aan het sneller detecteren van fouten of voorkomen van fraude en het leveren van een bijdrage aan het door ontwikkelen van de subjectgerichte aanpak is door deze kwantitatieve keuzes beperkt bereikt. De huidige output van het werk wordt wel gebruikt als input voor bijvoorbeeld het zelf lerend model van de risico classificatie, echter als de output beperkt is, is de input hiervoor dus ook beperkt.

Mede geholpen door een aantal continue verbetertrajecten op andere processtappen is de productiviteit en productie verhoogd. Het werk dat door bovengenoemde besluitvorming aan ist wordt aangeboden is minder complex. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal hoger opgeleide medewerkers ervoor heeft gekozen ist te verlaten. Door het vertrek van deze mensen is er een grotere druk gekomen op de productie.

Het Generiek Behandelkader is de afgelopen jaren een aantal keer gewijzigd. De laatste wijziging die op het intranet van Toeslagen is geplaatst is van 27 februari 2017. De tekst ten aanzien van de integrale klantbehandeling is in deze versie weer opgenomen. In de versie waarmee over het algemeen nog wordt gewerkt staat dat de ist teams de geselecteerde posten alleen voor de betreffende regeling behandelen. Gelet op het feit dat noch medewerkers, noch de leidinggevenden van deze wijziging op de hoogte zijn mag geconcludeerd worden dat hierin verbeterstappen nodig zijn.

Met het wijzigen van het generieke behandelkader is impliciet opnieuw gekozen voor integrale klantbehandeling dit moet meegenomen worden in de productiebesprekingen die worden gevoerd en moet uiteraard worden besproken met teamleiders en medewerkers.

Gelet op bovenstaande mag geconcludeerd worden dat er momenteel geen goede balans is tussen enerzijds de regeling langs de lijn en anderzijds de subjectgerichte behandeling. De klant krijgt hiermee niet altijd de aandacht die hij verdient.

3.2.2 Samenwerking in de keten

Naast de geconstateerde disbalans tussen de subjectgerichte klantbehandeling en de regeling langs de lijn van de toeslag is er ook onvoldoende samenwerking binnen het gehele toeslagenproces waardoor nauwelijks van elkaar wordt geleerd wat van invloed is op de effectiviteit van de handhaving.

3.3 Fraude

Na invoering van de Wet AFTF is besloten de fraudeaanpak te intensiveren. Daartoe is een tweede fraudeteam ingericht. Eén van de teams richt zich op het beheren, toetsen onderzoeken en opwerken van de meldingen richting opsporing en het andere team richt zich op het opleggen van de sanctie en de behandeling van bezwaar en beroep ten aanzien van de in het fraudeteam behandelde posten, met uitzondering van de CAF posten. Het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) is erg gericht op het dienstverlenende aspect en het zo snel mogelijk toekennen en uitkeren van de toeslag. Dit systeem is daarom niet geschikt om mogelijke fraudesignalen te registreren. Ook het RCM detecteert geen mogelijke fraude maar beperkt zich tot het signaleren van risico's. Het model richt zich op enkelvoudige signalen.

Fraude haalt zijn signalen uit de fraude meldingen postbus en werkt met een toezichtlijst waarop al vastgestelde "onbetrouwbare" BSN's staan. Daarnaast ontvangt fraude zijn signalen van externe bronnen als EOS, FEC en CAF. De meldingen worden vastgelegd in een Fraude Signalen Voorziening (FSV).

Het proces van melden en veredelen is een handmatige proces. Onderstaand overzicht geeft inzicht in het aantal ontvangen meldingen over de jaren 2015, 2016 en 2017 t/m 30-09-2017. De cijfers zijn niet zondermeer over de jaren heen met elkaar te vergelijken omdat in de verschillende jaren op verschillende wijzen is vastgelegd. Ten aanzien van zaken in strafrecht (Sr) en boete ziet het er naar uit dat dit aantal in 2017 nog met een substantieel deel stijgt.

	Fp meldingen	FSV		Sr	Boete
2015	8880	2089			148
2016	8286	961			94
2017(t/m09)	6209	636			60

Toelichting:

Alle berichten in de Fraude Postbus (Fp) worden vanaf 2017 in een registratiesysteem (in ontwikkeling) geboekt. Dit systeem is nog niet geheel betrouwbaar omdat geen eenduidig resultaat aan het systeem kan worden ontleend. Het in het overzicht opgenomen aantal van 6209 is een reële schatting. Het aantal boekingen in FSV verschilt sterk. Dit heeft te maken met het feit dat in het jaar 2015 FSV diende als registratiesysteem voor berichten waarvoor FSV nu niet meer wordt gebruikt. De aantallen Sr en Boete zijn over de jaren heen op een eenduidige manier vastgelegd zodat deze cijfers een goede weergave zijn over de jaren heen. In 2015 is het aantal boetes een weergave van

de opgelegde verzuimboetes en in 2016 betreft dit een combinatie van verzuim- en vergrijp boetes. In 2015 is onbekend hoeveel fraudesignalen zijn geïnitieerd door interne collega's, in 2016 gaat dat om 202 meldingen en in 2017 gaat het om 307 meldingen die overigens ook van andere dienstonderdelen afkomstig kunnen zijn. Door de manier van vastleggen is niet te vast te stellen of de ist teams een grotere bijdrage leveren aan de fraudemeldingen dan andere teams.

Fraude heeft het fraudeproces zo ingericht dat er werk kan worden aangeboden op verschillende niveaus. Het meldpunt, waar de fraudemeldingen binnenkomen, wordt bezet door C medewerkers die een eerste beperkte rechtmatigheidstoets uitvoeren, de melding registreren en uitzetten zowel binnen Toeslagen als daarbuiten (bijv. gemeente, sociale recherche). Bij een vermoeden van fraude wordt het signaal overgedragen aan medewerkers in de eerste lijn (C) die de post integraal beoordelen en verder opwerken voor mogelijke sancties of strafrecht. Is er verder onderzoek nodig dan behandelt de tweede lijn de posten (E). Ook zorgen deze medewerkers voor de preweeg t.b.v. mogelijk strafrechtelijk onderzoek of het sanctiememo.

Voorraad signalen loopt op.

De huidige bezetting van fraude is 45 fte waarvan 25 C, 16 E en 3 F. Uitgaande van het feit dat bij fraude sprake is van integrale subjectgerichte klantbehandeling is de vraag in hoeverre de werkzaamheden afwijken van de beoogde subjectgerichte complexe werkzaamheden voorzien voor ist. (zie 3.2)

3.3.1 Verschil Ist/fraude

Fraude behandelt posten waarvan het vrijwel zeker is dat er sprake is van opzettelijk doen van een onjuiste aanvraag, beoordeelt de post integraal en over een aantal jaar.

Fraude heeft de selectie t/m de afhandeling van een aanvraag in eigen beheer zodat binnen fraude een leercirkel ontstaat. Een betere koppeling met handhavingsregie, productieregie toezicht en ist is noodzakelijk om het niveau van handhaving en de detectie van nieuwe fraudepatronen verder door te ontwikkelen.

Ist beoordeelt de actuele situatie van het lopende jaar nu nog voornamelijk voor de betreffende regeling waarvoor de post is "uitgeschoten". Bij detectie van een onjuistheid wordt de toeslag gestopt/gewijzigd en wordt vastgelegd waarom de toeslag is gestopt/gewijzigd. Deze posten worden niet aan fraude aangeboden, zodat het onmogelijk is een goede analyse op mogelijk nieuwe fraudepatronen uit te voeren.

Het RCM maakt een selectie op basis van verschillende criteria. De door het model aangewezen risico's met de grootste slagingskans komen in de orange of red lane en worden aangeboden aan ist. Het RCM koppelt niet de enkelvoudige signalen. Door een goede en eenduidige manier van terugkoppeling mogelijk te maken kunnen vermoedens van samenhang aan fraude worden aangeboden ter onderzoek.

Ist behandelt de enkelvoudige signalen terwijl fraude zich richt op de samenhang. Om het RCM te trainen worden halfjaarlijks door de contactambtenaar kenmerken uit grotere fraudezaken aangegeven bij handhavingsregie.

3.4 Toezicht

De teams toezicht hebben in totaal een bezetting van 61 fte onderverdeeld in twee teams. Hiervan is een derde vaste kracht en twee derde flex. Dit zijn allemaal C medewerkers die vooral hoog opgeleid zijn (HBO en WO). Het tweede team toezicht is voortgekomen uit het team specials. Dit team bestaat volledig uit flex krachten.

Deze teams voeren vooral massaal toezicht uit op

- Onbekende eerste aanvragers, bijvoorbeeld buitenlandse aanvragers
- Hot/hor
- DT KOT (+ co-ouders)
- VT bundels
- KOT dagtaaktypes
- Green Lane, was voorheen belegd bij IST. Bepalen wel of geen risico
- Behandelkenmerk 02 (Recreatie woning)
- Hoog Risico bundels bij beschikbare capaciteit
- Bezwaarbehandeling uit regulierproces bij beschikbare capaciteit
- Vraag bij onderbezetting vraag
- Twijfel. Dit betreft de validatie van meldingen van burgers of collega's als al definitief is beschikt.
- Uitval/uitworp bij beschikbare capaciteit.

Voor het beantwoorden van de klantvragen van onbekende eerste aanvragers moeten medewerkers de Engelse taal beheersen. De klantvragen van deze doelgroep zijn divers en soms ook complex. Het gaat hierbij vooral om studenten.

Voor het overige houden de teams toezicht contact met de balies bij Particulieren en behandelen ze de posten die bij ist niet gereageerd hebben binnen een termijn van 6 maanden.

Door het overgaan op 1 oktober jl. van team specials naar team toezicht zijn werkzaamheden die niet specifiek voor toezicht bedoeld zijn afgestoten naar de teams die hiervoor oorspronkelijk staan opgesteld. Dit betreft met name bezwaar en herzieningsverzoeken. Ook is onlangs afgesproken de posten die bij ist niet binnen 6 maanden hebben gereageerd opnieuw onder te brengen bij ist.

3.4.1 Onderscheid ist en toezicht

Onderscheid tussen de werkzaamheden binnen ist en toezicht is nu vooral bepaald door de CAF behandeling en het aanbieden van de hoog risicoposten KOT. Daarbij werkt het team toezicht met een behandelvoorschrift en richt de behandeling zich vooral op het massale proces.

3.5 Uitval/Uitworp

De teams uitval/uitworp leveren een bijdrage aan de handmatige klantbehandeling van Toeslagen. In de teams uitval/uitworp worden signalen behandeld die het systeem niet accepteert. Anders dan bij ist en fraude wordt gewerkt met behandelvoorschriften en worden enkelvoudige signalen beoordeeld. De rol van deze teams is beschreven om de relatie tussen u/u, ist, fraude en toezicht weer te geven. De uitval wordt gegenereerd op basis van vooraf ingestelde parameters. De

teams U/U hebben een bezetting van 159 fte waarvan 60% bestaat uit vaste medewerkers en 40% uit flex medewerkers.

Mogelijke fraudesignalen worden via de fraudepostbus aan de fraudeteams doorgegeven. Medewerkers zijn niet getraind op het detecteren van fraude. Vanuit u/u worden beperkt fraudesignalen aangeleverd. Zoals uit hierboven getoond overzicht blijkt dat er in 2016 8286 meldingen in de fraudepostbus zijn ontvangen waarvan er 202 afkomstig zijn van Toeslagen intern. Door een gebrekkige vastlegging is niet mogelijk aan te duiden welke teams hiervoor verantwoordelijk zijn.

Wanneer sprake is van een zogenaamd AB (afwijkende behandeling) event vindt afwijkende behandeling plaats. In dat geval wordt het subject in zijn geheel beoordeeld. In geval van een AB event kan ook sprake zijn van een adreswijziging. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of die posten aan de voorkant af te vangen zijn zodat geen handmatige beoordeling meer noodzakelijk is.

Het werk wordt aangeleverd op basis van beschikbare capaciteit. Al hoewel er met een behandelvoorschrift wordt gewerkt blijkt uit de gesprekken met medewerkers en teamleiders van zowel kwaliteitsregie, u/u, bezwaar en ist dat geen sprake van uniformiteit bij de behandeling van de posten. Ook ontbreekt cohesie met de andere teams binnen toezicht.

3.6 Productieregie

Daar waar handhavingsregie zorgt voor het inzicht in de handhavingsvraagstukken van Toeslagen, verzorgt productieregie inzicht in het waar en wanneer hieraan uitvoering kan worden gegeven, rekening houdend met de productiedoelstellingen. Door middel van een dashboard kan gestuurd worden op het werk en kan inzicht gegeven worden in productiviteit en inzetbaarheid. Op dit moment worden op het thema werkstroombesturing twee nieuwe producten ontwikkeld die er op korte termijn voor moeten zorgen dat alleen het werk met de hoogste prioriteit wordt aangeboden aan de behandelaar. Het is belangrijk deze ontwikkeling mee te laten wegen in de eventuele besluitvorming naar aanleiding van deze evaluatie.

3.6.1 kwaliteitsregie

In alle teams vindt een kwaliteitstoets plaats middels QA. Dit betreft een handmatige beoordeling binnen het eigen team van een percentage van de behandelde posten.

Kwaliteitsregie, onderdeel van productieregie zorgt voor:

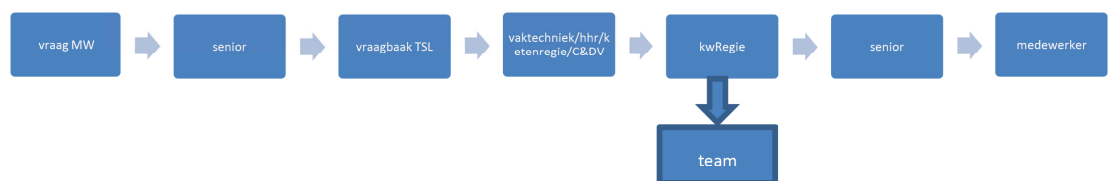
- Centrale review van de kwaliteit van het werk van Toeslagen
- QA middels steekproef op kwaliteit van alle teams
- Ondersteuning teamleiders bij "nieuw" werk of wijzigingen in bestaand(e) processen/werk.
- Ondersteuning op inhoud voor vragen vanuit productieregie, de productieteams en vanuit de andere kwadranten of van andere partijen. Hierbij moeten zij de verbinding en afhankelijkheid tussen de processen bewaken.
- Het schrijven en aanpassen en onderhouden van behandelvoorschriften.

- Vraagbaakfunctie: Kwaliteitsregie is het aanspreekpunt voor vragen en problemen vanuit de productieteams en zorgt voor oplossingen voor de problemen die er spelen op inhoudelijk vlak
- Beoordeling brieven: Kwaliteitsregie bekijkt en beoordeelt de verzoeken voor een wijziging van een bestaande brief of verzoek tot nieuwe brieven vanuit de productieteams, waarbij onder andere wordt gekeken naar mogelijke proces overstijgende wijziging en informatievoorziening.

Kwaliteitsregie heeft een omvangrijk takenpakket en heeft te maken met afhankelijkheden van verschillende onderdelen van de toelagketen. Het takenpakket, samen met de veelheid van onderwerpen die op hetzelfde moment kunnen spelen en de afhankelijkheid van derden, zorgt ervoor dat bij vragen niet altijd de gewenste doorlooptijd wordt behaald. Dit wordt door de productieteams als knelpunt ervaren.

Ter illustratie een voorbeeld: Een vraag van een medewerker moet een groot aantal stappen doorlopen voordat een antwoord kan worden gegeven. In het geval de vraag direct door kwaliteitsregie kan worden beantwoord vervalt de stap van het bevragen van een derde partij zoals in het vierde blokje in onderstaand overzicht beschreven. Alle overdrachtsmomenten leveren een afbreukrisico op en kosten (doorloop) tijd. Doordat van deze werkwijze hinder wordt ondervonden zoeken mensen andere wegen om de benodigde kennis te vergaren, of wordt de vraag niet gesteld. Bovendien is van de beoogde uniformiteit geen sprake meer wanneer medewerkers op persoonlijke titel hun informatie ergens anders gaan halen.

11,1

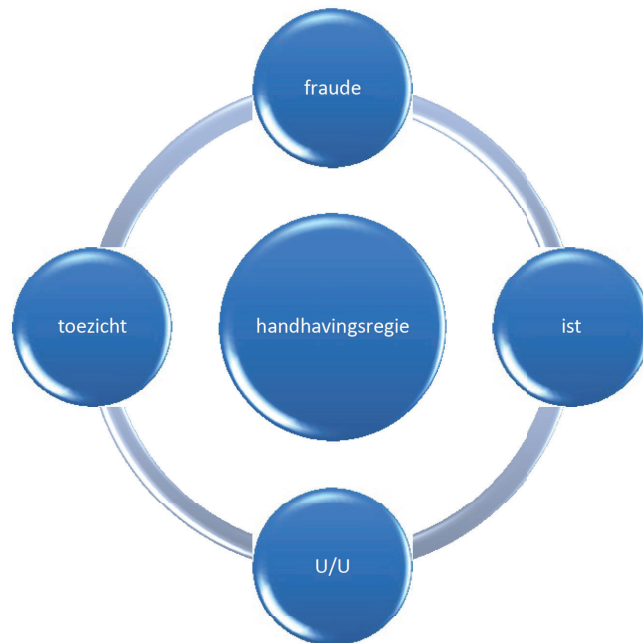


Knelpunten die (door bovengenoemde werkwijze) worden ervaren zijn:

- Doorlooptijden zijn te lang
- Veel inhoudelijke discussies
- Kwaliteitsregie niet altijd (tijdig) de gevraagde feedback
- Feedbackloop met handavingsregie ontbreekt
- Er wordt te weinig ingezet op vernieuwing
- Kennis niveau per medewerker zeer wisselend

De teams/teamleiders zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het werk dat door hen wordt geleverd. Deze kwaliteit kan grotendeels door inzet van daartoe aangewezen medewerkers, bijvoorbeeld door inzet van senior medewerkers, zonder tussenkomst van kwaliteitsregie worden bereikt. De rol van de senior medewerker kan worden verstevigd waardoor deze in staat is om vragen en knelpunten binnen een team te analyseren en op te lossen. Kwaliteitsregie signaleert dat nog niet ieder team hiertoe in staat is. Hierdoor wordt een te grote druk op Kwaliteitsregie gelegd. Door de teams/teamleiders zelf meer de regie te laten voeren op het maken van bepaalde keuzes, uiteraard binnen de daartoe afgesproken kaders kan de druk op Kwaliteitsregie verminderen zodat die de adviesrol beter kan vervullen.

3.7 Leercirkels



Regievoering door samenwerking middels het kwadranten model waarborgt niet dat er voldoende verbinding is op het uitvoerende niveau.

Om een continu verbeterproces te waarborgen dienen in de verschillende disciplines die het toeslagen proces omvat zogenaamde leercirkels te zijn ingericht.

Handhavingsregie heeft baat bij een volledig inzicht in de handhavingsvraagstukken van Toeslagen. Data analyse is momenteel de voornaamste bron waarop handhaving dat inzicht baseert.

Zowel medewerkers als leidinggevenden geven overall aan dat er onvoldoende samenwerking is tussen de verschillende teams zodat uitkomsten van handhavings-/toezichthandelingen onvoldoende lerend effect hebben.

Medewerkers inclusief teamleiders voelen zich onvoldoende betrokken bij het hoe, wat en waarom van de bundels. Zij ervaren dat er te weinig gebruik gemaakt worden van denkprocessen over de teams heen.

Er zijn verschillende mogelijkheden gecreëerd om informatie te delen en samenwerking te realiseren, echter dit is niet gestructureerd ingericht of ondersteund.

Zo hebben alle teams hebben de mogelijkheid signalen van mogelijke fraude via een fraudepostbus aan te melden bij het team fraude, ook staan verschillende teams goed in contact met kwaliteitsbeheer als het gaat om vaktechnische vragen. Er is geen rechtstreeks contact met handhavingsregie omdat die rol is voorbehouden aan kwaliteitsregie.

Een initiatief aangetroffen op de CP site van handhaving kan wellicht (op een andere manier) nieuw leven in worden geblazen. Het in 2014 opgerichte forum is slechts één maal bezocht door een medewerker buiten Toeslagen.

In bijna alle gevallen ontbreekt de terugkoppeling van gemelde signalen of duurt de terugkoppeling te lang.

De contacten op persoonsniveau zijn over het algemeen goed te noemen, maar leveren geen bestendige bijdrage aan de doorontwikkeling van handhaving.

4 Conclusies en aanbevelingen

Het toezicht instrumentarium van Toeslagen is met de invoering Wet aanpak fraude Toeslagen en fiscaliteit in januari 2014 uitgebreid. In de handhavingsvisie van Toeslagen die dient als basis voor de handhavingsplannen van Toeslagen heeft de versterking van het toezichtinstrumentarium een plek heeft gekregen. De inrichting van de ist teams in combinatie met het werken met het RCM heeft een bijdrage geleverd aan het versterken van het toezicht binnen Toeslagen. Het beoogde resultaat vroegtijdig fouten te detecteren en mogelijke fraude te voorkomen wordt echter niet *alleen* bereikt door inzet van de ist teams.

Met het inrichten van de ist teams is beoogd risicovolle aanvragen, waarbij het uitgangspunt was dat dit complexere posten zouden zijn, goed te beoordelen voordat het voorschot wordt toegekend. Door dit te doen met een beperkte groep hoger opgeleid personeel en te kiezen voor een subject gerichte aanpak moet een bijdrage worden geleverd aan het sneller detecteren van fouten, het voorkomen van fraude en het leveren van een bijdrage aan het door ontwikkelen van de handhaving. Door kwantitatieve keuzes is dit doel beperkt bereikt. De huidige output van het werk wordt gebruikt als input voor het zelf lerend model van de risico classificatie, maar is dus door deze kwantitatieve keuzes beperkt.

Mede geholpen door een aantal continue verbetertrajecten op andere processtappen is de productiviteit en de productie verhoogd. Het ontbreken van gevarieerd, complex werk heeft ertoe geleid dat een aantal hoger opgeleide medewerkers ervoor heeft gekozen ist te verlaten. Door het vertrek van deze mensen is daar een grotere druk gekomen op de productie. Door werk op andere plekken in de organisatie te beleggen (toezicht, u/u) kan deze alsnog worden gerealiseerd.

Door het MT Toeslagen of door één van de MT leden worden, soms impliciet, keuzes gemaakt die van invloed zijn op het beoogde doel. Als voorbeeld de subject gerichte aanpak. Door aanpassing van behandelkaders zonder daarover transparant te zijn richting leidinggevend en medewerkers is onduidelijk wat van hen wordt verwacht. De manier waarop toezicht wordt uitgevoerd, langs de lijn van de toeslagregeling of integraal subjectgericht, is van invloed op productie, productiviteit, maar ook op kwaliteit van de handhaving. De balans tussen enerzijds de regeling langs de lijn (de toeslag) en anderzijds de subjectgerichte (klant) behandeling is onvoldoende aanwezig omdat regeling langs de lijn van de toeslag, vooral onder druk van de productie, prevaleert. De klant krijgt hiermee niet altijd de aandacht die hij verdient.

De teams toezicht, ist, en fraude functioneren vrij solitair ten opzichte van elkaar. De verbindende elementen zijn dat zij elk een deel van het toezicht/ de handhaving van Toeslagen voor hun rekening nemen. Het werk wordt aangeleverd door productieregie, zoveel mogelijk aansluitend bij het inzicht gecreëerd door handhavingsregie. Kwaliteitsregie moet eenheid van beleid en uitvoering waarborgen. De manier waarop de verbinding aanwezig is varieert en is niet structureel goed ingericht. Geïnterviewden geven overall aan dat er onvoldoende samenwerking is tussen de verschillende teams en dat terugkoppeling

van gemelde signalen te lang duurt of uitblijft zodat uitkomsten van handhavings-/toezichthandelingen onvoldoende lerend effect hebben.

Medewerkers inclusief teamleiders voelen zich onvoldoende betrokken bij het hoe, wat en waarom van de bundels. Zij ervaren dat er te weinig gebruik gemaakt wordt van denkprocessen over de teams heen. Er zijn wel initiatieven zoals een continu verbeterproces op een aantal thema's, waaronder CAF en ist. Kwaliteitsregie verzorgt in voorkomende gevallen een kick-off wanneer in één van de teams werk moet worden uitgevoerd dat daar nog nooit is belegd. Daarnaast is er direct contact tussen medewerkers en/of teamleiders. Signalen uit de toezicht teams inclusief teams als vraag, klacht, belcentrum, bezwaar en beroep kunnen niet op een gestructureerde manier worden aangeboden om zo de outcome van het RCM te verbeteren.

Het werk dat voortkomt uit het handmatige (toezicht) proces van Toeslagen wordt zo veel mogelijk aangeleverd op basis van beschikbare capaciteit. Hierdoor is de organisatie wendbaar, echter dit brengt ook een risico met zich mee omdat medewerkers niet in alle gevallen goed geëquipeerd zijn om de hen aangeboden werkzaamheden te verrichten. Dit levert bijvoorbeeld veel vraag op bij kwaliteitsbeheer en een substantiële verslechtering van de QA uitkomst. Alhoewel er met een behandelvoorschrift en voor ist met een behandelkader wordt gewerkt is er beperkt sprake van uniformiteit bij de behandeling van de posten. Behandeling is deels afhankelijk van het kennisniveau en de competenties van de medewerkers, de tijdsdruk en de sturing op kwaliteit en kwantiteit. Door het ontbreken van samenwerking tussen de teams die zich bezighouden met handmatige klantbehandeling wordt beperkt gebruik gemaakt van beschikbare kennis.

Data analytics zorgt voor inzicht, vooraf bij het vaststellen van nalevingsrisico's en bijbehorende doelgroepen en achteraf bij het uitvoeren van effectmetingen. Doordat voor medewerkers onvoldoende vooraf duidelijk is met welk doel, anders dan het beoordelen van de rechtmatigheid van een regeling, het werk wordt aangeboden en zij geen terugkoppeling krijgen ten aanzien van de resultaten van hun handelen (vooral van belang bij doelgroep of thematische aanpak) is er nauwelijks sprake van het continu verbeteren van het proces, immers onduidelijk is welk resultaat het handelen had. Ook het ontbreken van leercirkels is van invloed op de outcome van het uitgevoerde werk. Het inzicht beperkt zich daardoor tot wat uit de data kan worden gehaald. Voor het continu verbeteren van het toezichtproces is betere kennisdeling noodzakelijk.

De risicoselectie is van grote toegevoegde waarde om te bepalen wat de grootste risico's zijn in de handhaving en heeft een stabiele hoge hitrate. Het vormt een goede basis op grond waarvan keuzes in het toezicht kunnen worden gemaakt. Door meer gebruik te maken van de kennis in de teams en het aanbieden van de juiste casuïstiek kan de output van de risicoselectie worden verbeterd.

Productieregie ontwikkelt momenteel een werkstroombesturingsmodel dat op basis van vooraf ingestelde parameters werk op verschillende niveaus kan aanbieden en is een voorloper op de generieke signaalvoorziening. Dit moet ertoe leiden dat werk met de hoogste relevantie wordt aangeboden aan de medewerkers. Na de jaarwisseling is een verkenning gepland op het huidige ist proces.

4.1 Aanbevelingen

Op basis van de analyse van de gegevens en uitkomsten weergegeven in de bijlagen kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan.

Deze zijn onder te verdelen in aanbevelingen die met beperkte inzet op korte termijn kunnen worden gerealiseerd, de zogenaamde quick wins, en aanbevelingen voor de middellange termijn.

Quick wins:

- Investeer met een beperkte groep medewerkers in gericht toezicht op een thema of doelgroep waarbij de procesmatige benadering wordt losgelaten. Medewerkers kunnen vooraf worden geïnstrueerd, er kan een uniforme aanpak worden gekozen en de effecten van het handelen zijn eenvoudig te meten. Van de gemeten effecten kan worden geleerd. Het "cluster" dat zich bezighoudt met deze werkzaamheden is end-to-end verantwoordelijk voor het eindproduct. In het MT van 31 oktober jl. is door het MT reeds een voorstel geaccordeerd dat bij deze zienswijze aansluit.⁸
- Zet risicosignalen uit het RCM waarvoor alleen een controle nodig is op de regeling bij een bredere groep medewerkers (toezicht of U/U) uit. Hiermee wordt geen afbreuk gedaan aan de productiekaders, maar wordt wel een bijdrage geleverd aan het voorkomen van onterechte uitbetaling en kan een (beperkte) bijdrage aan het door ontwikkelen van de handhaving worden gewaarborgd. (NB dit gebeurt nu ook al zij het in beperkte mate)
- Investeer in samenwerking in de gehele toeslagketen zodat uitkomsten van de handhavings-/toezichthandelingen een voldoende lerend effect krijgen en de doorontwikkeling van de handhaving hierbij gebaat is.
- Zet data analyse in op enkelvoudige (fraude) signalen om zo trends waar te nemen en fraudepatronen te detecteren. Dit inzicht in thema's en doelgroepen kan worden gebruikt ter voorbereiding op de keuzes in de handhaving. Thematisch werk dat nu nog wordt uitgevoerd in de fraudeteams kan met een goede voorbereiding worden aangeboden aan ist of één van de andere toezichtteams. Hiermee is er ruimte voor integraal klantgericht werk, hetgeen aansluit bij het niveau van de medewerkers die hiervoor zijn aangetrokken. Dit maakt toeslagen mogelijk ook een aantrekkelijkere werkgever. Het is voor het handhavings- en keuzeprocés van belang dat de registratie van fraudesignalen eenduidig plaatsvindt.
- Het verdient aanbeveling de besturing van Toeslagen een meer herkenbare en slagvaardige vorm te geven. Dit is mogelijk te realiseren door een managementoverleg bijvoorbeeld in de vorm van een regietafel in te voeren. Dit vraagt om wekelijks overleg waarbij vaste deelnemers aan de regietafel de plv directeurs zijn. Het te bespreken onderwerp bepaalt wie er verder aansluiten. Bij de te spreken onderwerpen moet duidelijk zijn wat het doel van de bespreking is, welk besluit er wordt gevraagd of welke vervolgstap de bespreking moet opleveren.

⁸ Zie formatiekorting als kans

Middellange termijn:

- Zorg dat signalen van de behandelteams teams op een gestructureerde manier, kunnen worden aangeboden aan handhavingsregie zodat ze kunnen bijdragen aan het continue verbeteren van het toezichtproces, een betere handhaving en aan bijvoorbeeld de doorontwikkeling van het RCM.
- Toeslagen is sterk gereguleerd zodat medewerkers niet de vrijheid voelen buiten de kaders te opereren ook al komt dit de handhaving ten goede. Het verdient aanbeveling hier kritisch naar te kijken en daar waar mogelijk te dereguleren. Bijvoorbeeld bij QA behandeling en de rol van kwaliteitsbeheer.
- Kwaliteitsregie heeft als doel er voor te zorgen dat de productieteams tijdig over de juiste behandelinformatie beschikken, toetst de kwaliteit van de uitvoering en ondersteunt de productieteams, o.a. door het geven voorlichting en het beantwoorden van vragen. Hierin wordt zij ondersteund door het cluster Beleid en Vaktechniek die verantwoordelijk is voor het waarborgen van de kwaliteit van de rechtstoepassing en de eenheid van beleid en uitvoering. Onderzoek of van kwaliteitsregie is te beperken door meer verantwoordelijkheid in de teams te beleggen. Dit kan bijvoorbeeld door het verstevigen van de rol van de teamleider en de seniors. (zie 3.6.1.)
- Her beoordeel het niveau van de verschillende werkzaamheden en zorg voor de mogelijkheid om binnen de teams gedifferentieerd werk aan te leveren waardoor afhankelijk van de zwaarte van het werk een medewerker hieraan kan worden gekoppeld.
- Om de kwaliteit van de handhaving en het lerend effect te borgen is het te overwegen de proces inrichting t.a.v. specifieke werkzaamheden zoals hoog risico, CAF, thematische en doelgroep gericht werk te verlaten en te werken conform fraude. D.w.z. de gehele klantbehandeling inclusief bezwaar wordt in aan een daartoe aangewezen groep medewerkers toegekend. Dit heeft als bijkomend voordeel dat werk gedifferentieerder kan worden aangeboden wat het werk voor hoger opgeleide medewerkers aantrekkelijker maakt.
- Fraude heeft de selectie t/m de afhandeling van een aanvraag in eigen beheer zodat binnen fraude een leercirkel ontstaat. Een betere koppeling met handhavingsregie, productieregie toezicht, data analyse en ist is noodzakelijk om het niveau van handhaving en de detectie van nieuwe fraudepatronen verder door te ontwikkelen.
- Voer nader onderzoek uit naar het percentage van de vorderingen die onbetaald blijven en de manier waarop dit percentage op een effectieve manier kan worden teruggedrongen.
- Onderzoek op welke manier het toezicht op de zorgtoeslag kan worden verbeterd. Daartoe zijn inmiddels voorstellen onderhanden bij Versneld Vernieuwen en Productie Regie.

Bijlage 1: "opbrengst" ist
Bijlage 2: overige werkzaamheden ist
Bijlage 3: instructie steekproef

Bijlage:

afkorting	uitleg
WAFTF	Wet aanpak Fraude en fiscaliteit
ist	intensief subjectgericht toezicht
RCM	risico classificatiemodel
KOT	Kinderopvangtoeslag
OC	onderdelencommissie
DT	definitieve toekenning
AB event	afwijkende behandeling

bijlage

Lijst van geraadpleegde personen

	MT lid toeslagen
	MT lid toeslagen
	Business analist
	Stafmedewerker productieregie
	TL bedrijfsvoering
	TL uitval/uitworp
	TL fraude
	sr kwaliteitsadviseur fraude
	sr beleidsmedewerker Handhaving/intelligence
	TL Ist
	TL data analyse
	Regie TI handhavingsregie/intelligence
	TL ist
	Staf medewerker bedrijfsvoering
	TL bezwaar
	TL productieregie
	Business consultant "the Greenhouse"
	Trainee
	TI ist
	TI productieregie
	TL bezwaar
	manager innovatie marketing
	Spec handhavingsregie RCM
	Business architect Toeslagen
	Lean coach
	MT lid toeslagen
	Intelligence aralist HHR/intelligence
	Medewerker ist
	Productie controller
	TL toezicht
	TL toezicht
	Leden OC
	kwaliteitsregisseur
	Medew CAF team
	MT lid toeslagen
	Medew fraude
	Medew fraude
	Medew fraude
	Medew fraude
Verbetersteam ist	
Bezwaar team 8	