

Risicoselectie Toeslagen – nu en in de toekomst

BV, D.A.T., HHR en PR
11 september 2018



Aanleiding memo

Ruim 5 jaar geleden zijn we begonnen met 'de risicoselectie', een model dat op basis van machine learning voorspelt of een aanvraag risicovol is. Met name in de beginjaren was de risicoselectie een ingrijpend proces wat we nog definieerden terwijl we het al uitvoerden.

We begonnen met het draaien van het model in de weekenden om zo min mogelijk wijzigingen van burgers en medewerkers te missen, de aanvragen stop te kunnen zetten voor formeel beschikbaar en ruimte te creëren voor het mislukken van de selectie. Inmiddels is de risicoselectie, door een aantal ICT aanpassingen, verbeteringen in het (keten)proces en stabiliteit van het model, verplaatst naar de laatste werkdag voor formeel beschikbaar. Toch heeft dit ook risico's in zich, het proces is geworden tot routine ondanks dat het nog niet optimaal is ingericht. Hierdoor ontstaan nog met enige regelmaat verstoringen, welke meestal geen grote gevolgen hebben door de flexibiliteit en inzet van de mensen die meewerken aan het (keten)proces risicoselectie.

Naast deze verstoringen vertonen een aantal uitkomsten van risicoselectie de afgelopen jaren een dalende lijn. Het aantal behandelde posten daalt en de totale opbrengst loopt terug. Daarentegen loopt de behandeltime van risicovolle aanvragen en HotHor op. Vanuit het MT is daarom de opdracht gekomen om te duiden waar deze ontwikkeling door ontstaat, of deze ontwikkeling problematisch is en te bepalen hoe de toekomstige ontwikkeling van de risicoselectie er uit zou moeten komen te zien.

Leeswijzer

In het eerste gedeelte van het memo gaan we met name in op het proces van risicoselectie, de werking van het model en de keuzes die in de afgelopen jaren zijn gemaakt in het toepassen van het model. We beschrijven hoe het proces zich heeft ontwikkeld en in hoeverre alle delen van het proces in deze ontwikkeling zijn meegenomen. Om dit te kunnen duiden kijken we ook naar de ontwikkelingen van de voorgaande jaren op het gebied van aantal behandelde posten, de hitrate op deze posten en de opbrengst van risicoselectie.

In het tweede gedeelte van het memo gaan we met name in op oplossingen voor geconstateerde knelpunten. We beschrijven welke keuzes er aan het MT worden voorgelegd om de toekomst van risicoselectie bij Toeslagen vorm te geven. We adviseren hoe focus kan worden aangebracht in het proces, hoe we complexe behandeling kunnen scheiden van thematisch toezicht, welke technische verbeteringen het model kunnen versterken, hoe we behandeltime kunnen verminderen en doorlooptijden kunnen verkorten.

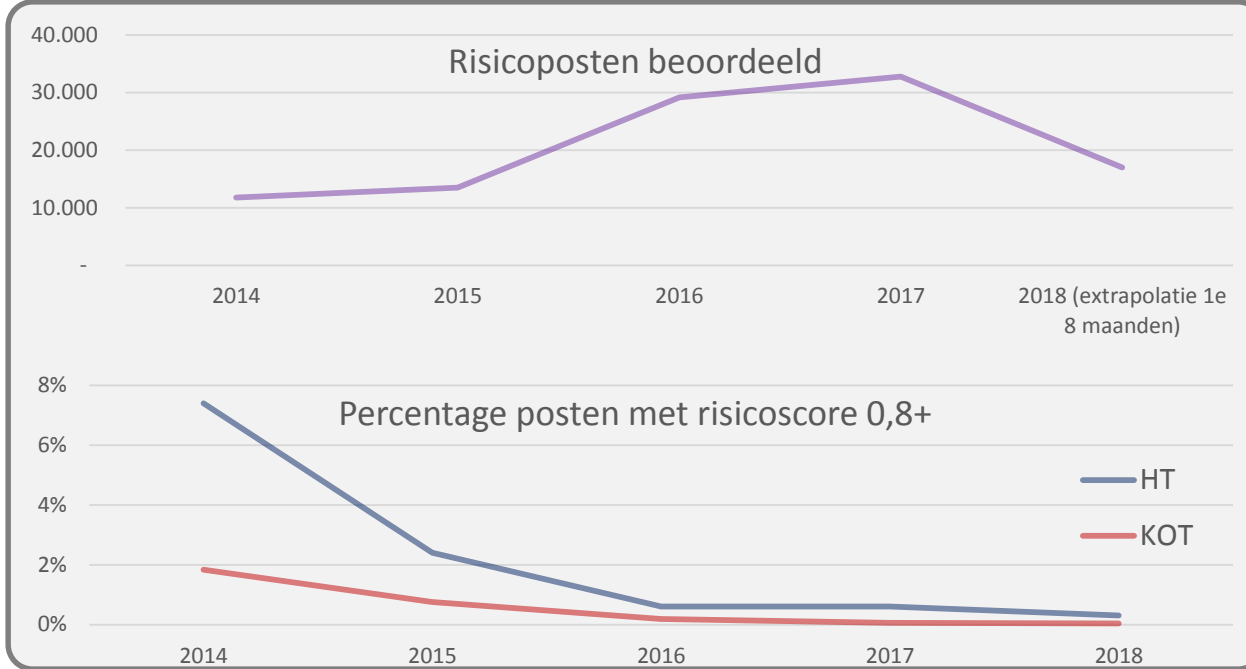
Deze voorstellen worden aan het eind van het memo samengevat in een aantal beslispunten voor het MT.

Wat veroorzaakt de afname in het aantal risicovolle posten?

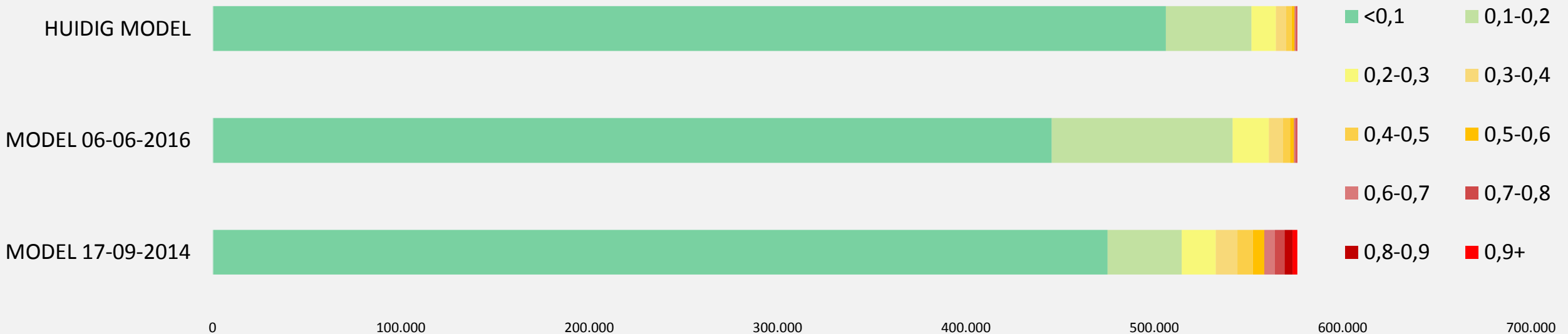
Het aantal beoordeelde risicoposten (Risicoselectie en HotHor) neemt af door gebrek aan behandelcapaciteit. De voorgaande jaren was juist een stijging te zien n.a.v. de uitbreiding van IST capaciteit en het onderbrengen van HotHor in een ander team. Wat hierbij opvalt is dat ondanks de lagere aantallen de gemiddelde risicoscore van de aangeboden posten daalt, iets wat samenhangt met een daling van het percentage posten met een score boven de 0,8 die al sinds 2014 is ingezet.

In het verleden hebben we vaak het beeld uitgedragen dat risicovolle aanvragen minder vaak voorkomen omdat de barrière om te frauderen met Toeslagen verhoogd is, o.a. door de invoer van risicoselectie.

Uit analyse blijkt echter dat de grootste factor in de daling van risicovolle aanvragen de ontwikkeling van de trainingscases voor het model is. Als we een ouder model toepassen op onze bestaande populatie zien we dan ook dat dit model meer risicovolle aanvragen vindt dan het huidige risicomodel.



Samenstelling huidige populatie KOT



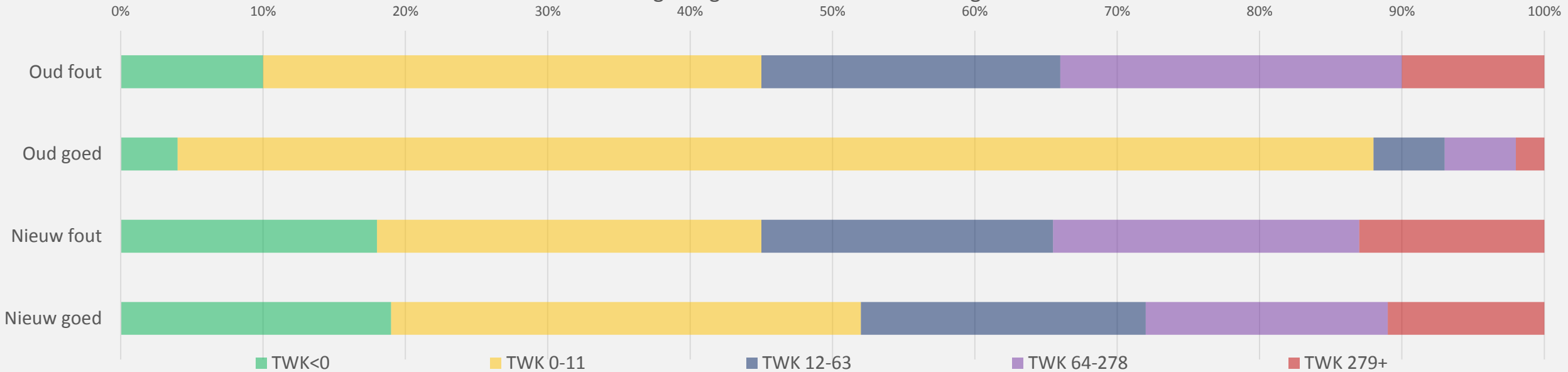
Wat veroorzaakt de afname in het contrast tussen juiste en onjuiste posten?

In onderstaande grafiek is de verhouding binnen één van de indicatoren in kaart gebracht in de oude en nieuwe trainingset. Te zien is dat in de oude trainingset de verschillen tussen goed en fout veel scherper waren. De verhoudingen binnen de foutpopulatie zijn niet veel veranderd maar de verhoudingen binnen de goedpopulatie zijn meer op de foutsituaties gaan lijken. Dit geldt niet alleen voor de indicator hier onder maar voor meerdere indicatoren in het model waar veel op getriggerd is in het verleden.

Deze beweging heeft te maken met de wijze waarop wij het model inzetten en trainen. We bieden de meest risicovolle aanvragen aan ter controle en hieruit komen significant gecorrigeerde en alle niet gecorrigeerde aanvragen, welke weer worden vertaald naar trainingscases. Omdat in de meest risicovolle aanvragen de patronen zitten die wij kennen, krijgen we cases terug van deze patronen waarin de situatie juist en onjuist is. Hierdoor verwatert het onderscheid tussen juist en onjuist. Het gevolg van deze verwatering is dat hoge risicoscores ($>0,7$) minder vaak voorkomen, onjuiste aanvragen worden simpelweg minder vaak als hoog risico aangemerkt omdat ze teveel lijken op juiste aanvragen. Dit zorgt voor meer onjuiste aanvragen in de gematigde risicoscores (0,3-0,7), waardoor controle op deze risicoscores een nog relatief hoge hitrate oplevert. Met andere woorden, de relatie tussen de risicoscore en het risico op een onjuiste aanvraag wordt minder sterk. Het denken in groene, oranje en rode bakken past daarom niet meer bij de huidige uitkomsten van het model.

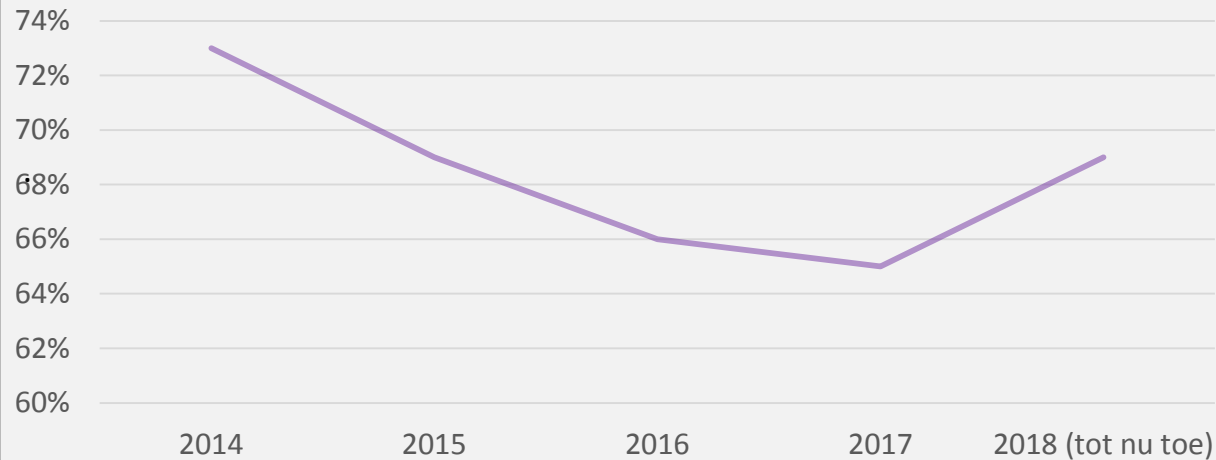
Het toevoegen van nieuwe indicatoren zou mogelijk ook kunnen helpen om het onderscheid tussen goede en fout scherper te maken, hiervoor is input vanuit de behandelaren essentieel. Om deze input te verzamelen moet de verbinding tussen IST, HHR en D.A.T. worden versterkt.

Verhouding terugwerkende kracht in trainingset

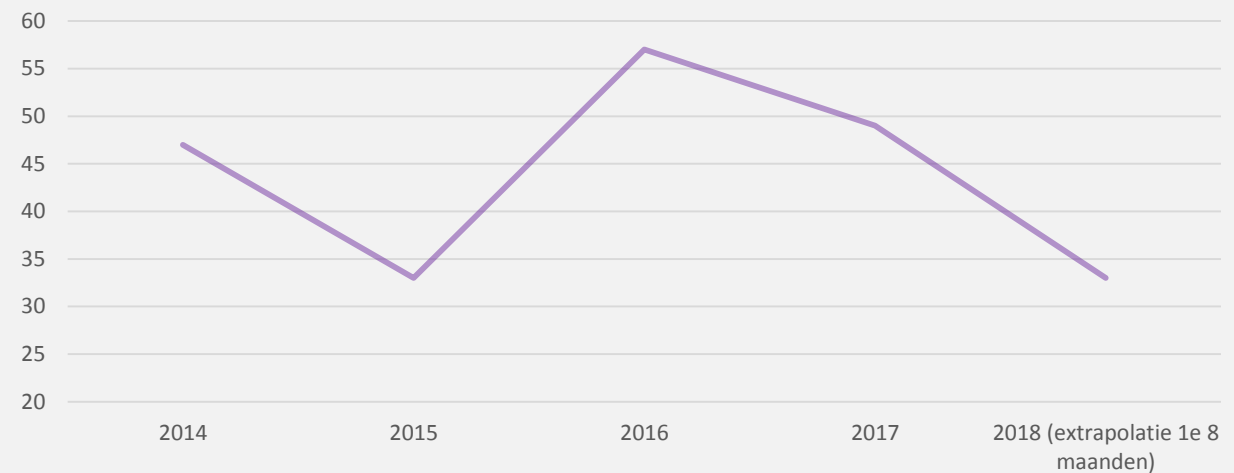


Wat betekent dit voor de hitrate en opbrengst?

Hitrate



Opbrengst



Uit bovenstaande grafiek valt op te maken dat we na jaren van daling van de hitrate, we dit jaar in feite te maken hebben met een licht stijgende hitrate.

Het stijgen van de hitrate kent 2 oorzaken:

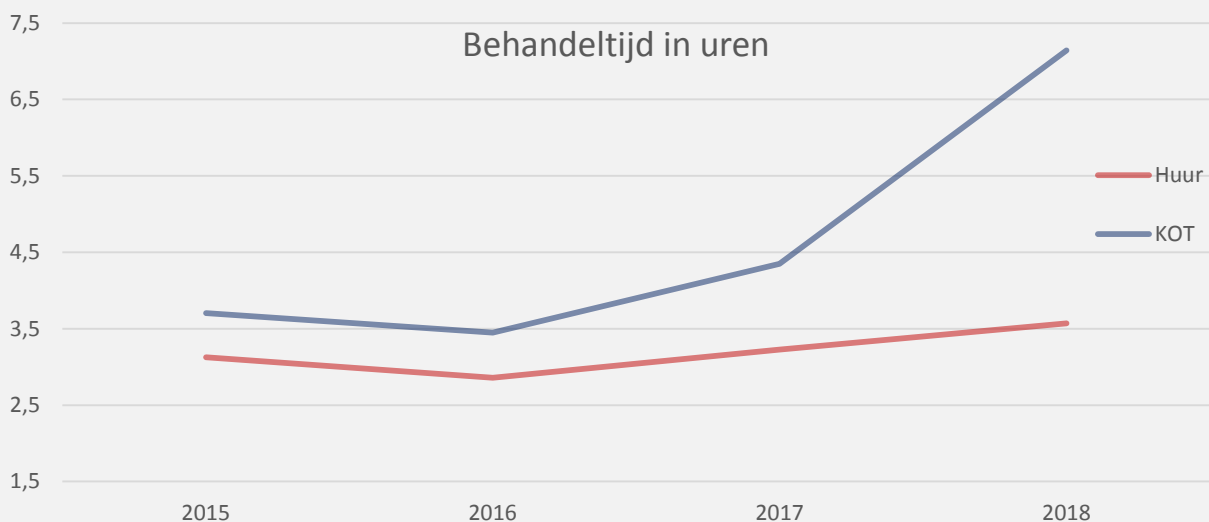
- Doordat we, vanwege beperkte behandelcapaciteit, minder risicovolle posten uit kunnen zetten bieden we alleen de allerhoogste risico's aan. De risico's in de top 100 meest risicovolle aanvragen zijn nu eenmaal groter dan in aanvraag nummer 101-200. Dit verklaart ook de daling in de jaren hiervoor, waarin het aantal aangeboden posten juist toenam.
- In één van de pilots versneld vernieuwen hebben we weten te bewerkstelligen dat 10% van de posten huurtoeslag die anders niet tot een correctie zouden leiden nu niet langer worden aangeboden. Deze aanscherping was mogelijk door gegevens van de verhuurder met gegevens uit de aanvraag te vergelijken vóór deze in de risicoselectie werden aangeboden.

De opbrengsten van de behandeling van risicovolle aanvragen en HotHor hebben na een piek in 2016 een dalende lijn ingezet. Dit heeft te maken met de hoogte van de correctie per proces, de daling van de hitrate en voor 2018 ook met de dalende aantallen. Hieronder een overzicht van de gemiddelde hoogte van de correcties in de afgelopen 3,5 jaar.

Jaar	Hoog risico huur	Hoog risico KOT	HotHor
2015	€ 1.200	€ 4.625	€ 7.750
2016	€ 1.200	€ 6.750	€ 6.650
2017	€ 900	€ 5.050	€ 5.150
2018	€ 1.400	€ 8.750	€ 9.375

Ook hier is te zien dat 2018 een trendbreuk vertoont met eerdere jaren als de hitrate. De meest risicovolle posten, vertegenwoordigen de hoogste correcties in het toeslagbedrag. Waar voor eerdere jaren juist een daling te zien was.

Behandeling in de IST teams



In bovenstaande grafiek is te zien dat de behandeltijd voor hoog risicoposten in de afgelopen jaren alleen maar is toegenomen. Deze hoge behandeltijd zorgt ervoor dat het aantal posten dat behandeld kan worden bij gelijke capaciteit afneemt.

Op dit moment bedraagt de behandeltijd voor Huur posten ruim 3,5 uur, voor KOT en HotHor bedraagt de behandeltijd zelfs ruim 7 uur. De hoge behandeltijd kent een aantal oorzaken, waarvan een aantal lastig te voorkomen is.

Het integraal behandelen van een subject in de risicoselectie of HotHor is complex, om een volledig klantbeeld te krijgen dient de behandelaar veel systemen te raadplegen.

Als de behandelaar de situatie heeft beoordeeld kost het vervolgens veel tijd de gegevens van de klant in het Toeslagensysteem aan te passen. Omdat de meest risicovolle aanvragen vaak complexe situaties bevatten wordt de verwerking nog tijdrovender dan bij reguliere behandeling.

Dit is gedurende de jaren niet veranderd en verklaart de stijging dan ook niet.

Omdat het werk in de IST teams is ontstaan uit een behoefte om fraude te bestrijden is de wijze van beoordelen rigide, bij ontbrekende stukken worden aanvragen volledig afgekeurd, hierbij wordt niet altijd naar het volledige (meerjarig) klantbeeld gekeken. Ook bij non-response wordt een strikte procedure gevolgd. Dit alles leidt er toe dat veel burgers in bezwaar gaan tegen de beslissing, een tijdrovend proces voor de burger en Toeslagen. Omdat veel van de benodigde correcties lijken te worden veroorzaakt door onbedoelde fouten van de burger, is een meer klantgerichte aanpak wenselijk.

Een groot gedeelte van de behandeltijd wordt besteed aan het beoordelen van bewijsstukken. Er is een tendens ontstaan om zoveel mogelijk gegevens bij de burger op te vragen. Dit zorgt er voor dat de burger veel administratieve lasten heeft in dit proces en dat beoordeling van bewijsstukken tijdrovend is voor de behandelaar.

Uit analyses is gebleken dat het percentage posten waarbij een vraagbrief naar de burger wordt gestuurd wel afneemt, maar voor de Huur en KOT respectievelijk nog steeds op 57% en 53% ligt. Ter illustratie, het gedeelte posten dat zonder een vraagbrief wordt gecorrigeerd ligt de afgelopen jaren voor Huur tussen de 9% en 14% en voor KOT tussen de 2% en 7%.

De wijze van aansturen zorgt voor een individuele, medewerker-gebonden aanpak, het leereffect binnen IST teams is klein. De focus ligt met name op het halen van productiecijfers en rechtmatigheid, niet op het belang van de burger. In pilots van versneld vernieuwen blijkt het percentage burgers dat een vraagbrief krijgt bijvoorbeeld veel lager te liggen, zonder dat dit effecten heeft op de rechtmatigheid van de aanvragen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met een bepaalde focus en ervaren verantwoordelijkheid voor het resultaat. De inschatting is dat in dergelijke pilots de behandeltijd ook lager is, dit kan echter niet worden gemeten.

Samenvatting bevindingen analyse op aantallen, hitrate, opbrengst en werkwijze

Het aantal beoordeelde posten loopt terug,
dit heeft met name te maken met een gebrek aan behandelcapaciteit
in lage productiviteit

De dalende trend van de hitrate wordt dit jaar doorbroken,
dit heeft met name te maken met de lagere aantallen posten waardoor alleen
de allerhoogste risico's worden aangeboden voor behandeling

De gemiddelde risicoscore daalt,
dit heeft met name te maken met de ontwikkeling van het model

De hitrate van aanvragen met een relatief lage risicoscore ($<0,7$) is redelijk
hoog, dit heeft met name te maken met (kleine) fouten van burgers die tussen
de risicoposten worden aangeboden, dergelijke fouten zouden ook thematisch
–en daarmee minder arbeidsintensief- kunnen worden behandeld

Het onderscheid tussen juiste en onjuiste posten vervaagt,
dit heeft met name te maken met het jarenlang aanbieden van dezelfde
risicopatronen en het voeden van het model met bijna niets anders dan de
volledige feedback op deze (reeds bekende) patronen

De opbrengst van het model dreigt dit jaar nog meer te dalen dan vorig jaar,
dit heeft met name te maken met het verminderd aantal posten dat wordt
aangeboden, hoewel de dalende hitrate en de dalende gemiddelde correctie
hier zeker het voorgaande jaar ook een rol in hebben

De behandeltime loopt nog steeds op,
dit heeft met name te maken met de wijze waarop posten worden beoordeeld
en welke stuurinstrumenten we hier op inzetten, posten worden beoordeeld
als fraudeur, terwijl het veelal fouten van de burger betreft

Vergader en rapportagestructuur

In de afgelopen jaren is risicoselectie verworven van een bijzondere gelegenheid tot een standaard proces. Het gestandaardiseerde proces is ingepland voor verschillende partijen binnen Toeslagen en in de keten. Dit zorgt er voor dat het proces efficiënt en robuust kan worden uitgevoerd, maar heeft er ook voor gezorgd dat de risicoselectie steeds meer op routine wordt uitgevoerd, keuzes worden minder bewust gemaakt en afwijkingen minder snel gesignaleerd. Gezien het belang van de risicoselectie voor de handhavingsaanpak van Toeslagen is het raadzaam meer focus aan te brengen in het proces. Het voorstel is daarom door middel van een overlegstructuur en rapportage meer scherp af te dwingen.

Type overleg/rapportage	Moment/frequentie	Doel	Aanwezig/inhoud
Vooroverleg	1 week voor definitieve run	Bepalen geplande aantallen	HH en ketenregisseur, Intelligence en data-analist, controller
Bespreking steekproef	Na afronden steekproef proefrun	Resultaten steekproef delen	Intelligence en data-analist, uitvoerders steekproef
Beslisoverleg	Direct na afronden definitieve run	Bepalen definitieve aantallen	HH en ketenregisseur, Intelligence en data-analist, controller
Nabespreking	Week na definitieve run (bij behoefte)	Knelpunten bespreken	HH en ketenregisseur, Intelligence en data-analist, controller
Brede evaluatie	2 keer per jaar	Verbeterpotentieel bepalen	Afvaardiging van: MT, HHR, PR, BV, D.A.T. en behandelaars
Rapportage selectie	Direct na afronden definitieve run	Stakeholders informeren	Aantallen, Risicoscores, Risicobedragen, Bijzonderheden
Rapportage opbrengst	Maandelijks	Stakeholders informeren	Aantallen, voortgang, hitrate, opbrengst
Rapportage proces	3 keer per jaar	Stakeholders informeren	Nader te definiëren kwalitatieve KPI's voor risicoselectie
Rapportage evaluatie	2 keer per jaar	Stakeholders informeren	Uitkomst evaluatie, verbetervoorstellen aan MT

Afstemmen rond het selectiemoment zorgt er voor dat de verwachtingen rond aantallen en capaciteit kunnen worden gemanaged. Dat eventuele knelpunten direct kunnen worden geadresseerd en voorkomen. Dit zorgt er voor dat de proefrun goed aansluit op de definitieve run waardoor efficiënt met steekproeven om kan worden gegaan.

Elk half jaar het proces doorlichten met alle betrokken partijen zorgt voor inzichten in verbeterpotentieel voor het gehele proces en meer wederzijds begrip. Door deze evaluatie goed voor te bereiden met analyses (van b.v. trends en opbrengst) en een structuur, kan een goede vastlegging van deze evaluatie worden gemaakt, deze kan worden gedeeld met alle interne stakeholders en worden besproken in het RTO en MT.

Rapporteren over de individuele selecties en de totale voortgang zorgt voor inzicht in voortgang van zaken als aantallen, voortgang, hitrate en opbrengst. Dit helpt HHR, het RTO en het MT om op de hoogte te blijven van de kerncijfers van de risicoselectie.

Waar zetten we risicoselectie voor in?

Bij de start van risicoselectie was het doel ervan duidelijk, fraude opsporen die niet in ons thematisch toezicht onderkend wordt. De fraudepatronen die we op dat moment onderkenden kwamen nog met grote regelmaat voor en het risicoselectiemodel was erg succesvol in het vinden van deze patronen. We hebben in de afgelopen 5 jaar met name geïnvesteerd op het zo goed mogelijk aanbieden van deze fraudepatronen, de hitrate op de risicovolle posten is dan ook goed. Wel zien we dat we met name fouten van burgers onderkennen, van bewuste onjuistheden lijkt minder vaak sprake. Dit betekent dat we op fouten van burgers een model en een proces inzetten dat is geënt op het detecteren en controleren van fraudeurs. Echter fraude volgens deze patronen komt nauwelijks meer voor. Dit betekent dat we voor een keuze staan, hoe gaan we verder met ons model en ons proces? Hieronder 3 scenario's.

Scenario	Voordelen	Nadelen
<p>A. Risicoselectie inzetten voor brede risicovinding Door een vast aantal van de meest risicovolle nieuwe aanvragen/mutaties uit te zetten worden de grootste <u>onderkende</u> risico's gecontroleerd. Door daarnaast een vast aantal aanvragen uit te zetten ter validatie van niet risicovolle posten worden nieuwe risico's onderkend. Zowel voor onderkende als nieuwe risico's wordt middels een evaluatie bepaald of behandeling in risicoselectie de meest wenselijke interventie is, de overige (thematische) toezichtsprocessen, de trainingsset en eventueel de indicatoren van het model worden hier op aangepast.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - We zetten in op de voor behandelaar en burger meest efficiënte afhandeling - Hoeveelheid intensief toezicht neemt op termijn af, complexe posten blijven over in de IST teams - Vroege detectie van fouten voorkomt terugvorderingen - Validatie zorgt voor constant inzicht in (nieuwe) nalevingstekorten - Vaste aantallen leveren een stabiele instroom van werk op, de mogelijkheid om lopende aanvragen toe te voegen brengt flexibiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Breed inzetten van het model kost (initieel) veel behandelcapaciteit - Potentieel impact op alle toezichtsprocessen - Veel (data) analyse capaciteit nodig om nieuwe risico's te duiden en gevolgen op risicoselectiemodel en overige processen te verwerken - Met huidige gebrek aan leercirkel tussen HHR en IST niet mogelijk
<p>B. Risicoselectie inzetten voor het vinden van fraudezaken Het model wordt ingezet waarvoor het in eerste instantie met spoed is ontwikkeld, fraudedetectie. Reeds onderkende fraudepatronen worden in de trainingsset ondergebracht, fouten van burgers worden uit deze set geweerd. Nieuwe fraudepatronen worden door het fraudeteam gemeld bij handhavingsregie, de trainingsset wordt hier op aangepast.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Klein aantal posten voor intensief toezicht - Kleine trainingsset maakt impact van het toevoegen van nieuwe fraudepatronen groter - Weinig impact op overige processen 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen vangnet voor burgers met een onbewust onjuiste aanvraag - Minder regie van Toeslagen op het ontdekken van nieuwe fraudepatronen - Geen inzicht in niet onderkende fraudepatronen - Onvoorspelbare instroom intensief toezichtswerk - Trainingsset evalueren kost veel (data) analyse capaciteit
<p>C. Risicoselectie inzetten voor het voorkomen van alle onjuiste toekenningen Door de meest risicovolle aanvragen op basis van de risicoscore uit te zetten worden de grootste <u>onderkende</u> risico's gedetecteerd en gecontroleerd. Door daarnaast een (vast) aantal aanvragen uit te zetten ter validatie van niet risicovolle posten worden nieuwe risico's onderkend. Voor nieuwe risico's wordt de trainingsset aangevuld.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vroege detectie van fouten voorkomt terugvorderingen - Validatie zorgt voor constant inzicht in (nieuwe) nalevingstekorten 	<ul style="list-style-type: none"> - Breed inzetten van het model kost veel behandelcapaciteit, deze neemt met nieuwe risicovinding toe - Met huidige gebrek aan leercirkel niet mogelijk - Behandeling sluit niet aan op het risico, kleine fouten van burgers leveren lange behandel –en doorlooptijden op - Onvoorspelbare instroom intensief toezichtswerk

Waar zetten we risicoselectie voor in?

A. Risicoselectie inzetten voor brede risicovinding

We zoeken middels evaluaties naar risico's die met minder complexe interventies kunnen worden afgedaan, hierdoor gaat de complexiteit van het IST werk omhoog. Vanuit handhavingsperspectief zou het wenselijk zijn de 1000 meest risicovolle nieuwe aanvragen/mutaties Huur en de 500 meest risicovolle KOT posten te selecteren, voor de validatie wordt voorgesteld respectievelijk 300 en 150 posten te selecteren¹. De inzichten uit de risicoposten en de validatieposten kunnen er voor zorgen dat de gevraagde aantallen naar boven of beneden worden bijgesteld. De instroom van complex IST werk vanuit de risicoselectie neemt op termijn af omdat veel fouten al in andere, minder arbeidsintensieve, toezichtsprocessen worden gecorrigeerd, hoewel er ook juist nieuwe complexe patronen kunnen worden onderkend.

Door vaste aantallen te selecteren voor de meest risicovolle en de validatie posten nemen we de risicoscore niet meer als begrenzing voor selectie. Door vaste aantallen te hanteren kunnen lessen worden getrokken uit de meest risicovolle posten, ongeacht hun score, de verhoudingen tussen Huur en KOT vertegenwoordigen daarbij de verschillen in populatiegrootte.

Bijkomend voordeel van vaste aantallen is het aan kunnen brengen van een ondergrens. Als we door capaciteitsgebrek onder deze ondergrens komen kan het MT dit beschouwen ten opzichte van het overige toezichtswerk en gerichte keuzes maken. Als er meer capaciteit is dan deze aantallen kan HHR de keuze maken hier lopende aanvragen, aanvullende hoog risico posten of meer validatieposten in uit te laten voeren.

1. Voor de maanden in het jaar T, voor T+1 kan hiervan worden afgeweken

B. Risicoselectie inzetten voor het vinden van fraudezaken

Om dit voorstel te realiseren moet een helder beeld worden geschetst van welke trainingscases we wel en niet mee willen nemen van de huidige set trainingscases. Voor het toevoegen van nieuwe casussen hebben we alleen beschikking over aanvragen met onderkende fraudepatronen of op andere wijze gemelde posten uit het fraudeteam. Het uitvoeren van een validatie op niet geselecteerde fraudecasussen in de rest van de populatie is gezien de verwachte kleine hoeveelheid fraudecasussen als zoeken naar een speld in een hooiberg.

De hitrate van het model zal door deze maatregelen waarschijnlijk toenemen, de opbrengst per behandelde post ook, het aantal gemiste risicovolle aanvragen wordt wel minder inzichtelijk.

C. Risicoselectie inzetten voor het voorkomen van alle onjuiste toekenningen

In dit scenario laten we het risicoselectiemodel leren van alle risicovolle aanvragen die uit de validatie naar voren komen. Hierdoor ontstaat een zeer diverse set aan foutpatronen in de trainingsset. Het aantal aanvragen met een hoge risicoscore zal hierdoor stijgen, de hitrate van de behandeling zal waarschijnlijk minder hoog zijn omdat het onderscheid tussen een risicovolle post en niet risicovolle post minder duidelijk is.

Het advies is om te kiezen voor scenario A, hier is een initiële investering voor nodig maar dit levert uiteindelijk een efficiëntere uitvoer van het proces op, voor zowel de burger als Toeslagen. Makkelijker te onderkennen nalevingstekorten worden eerder in het proces gecorrigeerd, waardoor deze posten niet terug komen in de risicoselectie en daardoor eerder betaald krijgen. Daarmee zijn de effecten van deze aanpak niet alleen positief op het aantal benodigde toezichtsuren maar ook op het aantal klantreacties wat hier mee gepaard gaat.

Stabiliteit en versnelling

Robuust maken model

De afgelopen 5 jaar is de motor van het risicoselectiemodel, de module die de aanvragen op volgorde van risico zet, vrijwel hetzelfde gebleven. Het model is echter wel doorontwikkeld om aan te sluiten op wensen vanuit behandelaars, handhavingsregie, productieregie en ketenpartners. Deze aanpassingen zijn steeds aan het staande model toegevoegd, waardoor technische schuld is ontstaan. Het D.A.T. team heeft het model daarom grondig doorgelicht en de verschillende functionaliteiten die over de jaren zijn toegevoegd in kaart gebracht. Met handhavingsregie is besproken welke van deze functionaliteiten nog wenselijk zijn, nog aangescherpt moeten worden of kunnen worden geschrapt.

N.a.v. de doorlichting heeft het D.A.T. team afgesproken om het model als twee delen te beschouwen. Het deel dat de gegevens verzamelt en de aanvragen op volgorde van risico zet en het deel dat filters aanbrengt op deze lijst met aanvragen. Het voorstel is om het deel dat filters aanbrengt op korte termijn opnieuw op te bouwen, waardoor het weer als één geheel functioneert. Het deel dat aanvragen op volgorde zet zal met de migratie naar de SAS GRID omgeving moeten worden aangepast. Het voorstel is dan ook bij deze migratie dit deel opnieuw op te bouwen.

Hiernaast zal moeten worden geïnvesteerd op het borgen van gegevensleveringen, iets wat nu afhankelijk is van één persoon bij B/CAP.

Het trainen van het model met nieuwe trainingscases was tot nu toe ingeregeld als een ad hoc actie. Doordat er geen vaste trainingsmomenten ingepland waren werd trainen naast het reguliere werk gedaan. De frequentie van trainen was daarmee laag.

Voor 2018 zijn sinds mei trainingen ingepland voor elke drie maanden. In 2019 zal deze frequentie nog worden verhoogd naar maandelijks. Daarnaast zal twee keer per jaar de training set uitgebreid worden doorgelicht met behulp van o.a. de uitkomst van de evaluatie met handhavingsregie en behandelaren. Een eerste evaluatie van de trainingscases dient z.s.m. te worden gestart op basis van de analyseresultaten eerder in dit rapport.

Behandeling versnellen

Op dit moment kost de behandeling van respectievelijk Huur en KOT posten¹ ruim 3,5 en ruim 7 uur. Deze lange behandeltime beperkt het aantal posten dat behandeld kan worden. De hoge behandeltime kent een aantal oorzaken:

1. Het integraal behandelen van een subject is complex, om een volledig klantbeeld te krijgen dient de behandelaar veel systemen te raadplegen. Als de behandelaar de situatie heeft beoordeeld kost het veel tijd de gegevens van de klant in het Toeslagensysteem aan te passen.
2. De wijze van beoordelen is rigide, bij ontbrekende stukken worden aanvragen volledig afgekeurd, hierbij wordt niet altijd naar het volledige (meerjarig) klantbeeld gekeken om een beeld van het subject te vormen. Ook bij non-response wordt een strikte procedure gevolgd. Dit alles leidt er toe dat veel burgers in bezwaar gaan tegen de beslissing, een tijdrovend proces voor de burger en Toeslagen.
3. Er is een prikkel ontstaan om zoveel mogelijk gegevens bij de burger op te vragen. Dit zorgt er voor dat de burger veel administratieve lasten heeft in dit proces en dat beoordeling van bewijsstukken tijdrovend is voor de behandelaar.
4. De wijze van aansturen zorgt voor een individuele, medewerker-gebonden aanpak, het onderlinge leereffect in de IST teams is klein. De focus ligt op rechtmatigheid, niet op het belang van de burger.

Versnellen behandeling

In september start een werkgroep IST behandeling met mensen van D.A.T, Handhavingsregie, IST, Productieregie en Beleid en Vaktechniek. Deze werkgroep gaat aan de slag met het verkennen van mogelijkheden om de behandeltijd te verlagen.

1. Omdat integrale subject-gerichte behandeling veel tijd kost, gaat de werkgroep rond de risicoselectie onderzoeken hoe we onderscheid kunnen maken tussen posten waar subject-gerichte behandeling wel en niet noodzakelijk is. Posten waarbij object-gericht toezicht het geconstateerde risico afdekt kunnen buiten de IST teams worden behandeld. Ook kan de behandeling beter worden ondersteund door bijvoorbeeld klantbeelden zoals in Versneld Vernieuwen voor de huur is ontwikkeld. Dit klantbeeld brengt gegevens uit verschillende bronnen bij elkaar, waaronder de voor IST lastig benaderbare, VHA gegevens. Dit versnelt het maken van het klantbeeld door de behandelaar en voorkomt uitvragen bij burgers en verhuurders. Doordat het aantal uitvragen afneemt neemt de behandeltijd af.

Omdat het verwerken van de resultaten van de beoordeling tijdrovend is moeten ook hier bewuste keuzes worden gemaakt. Welke resultaten hebben zoveel impact dat het de geïnvesteerde tijd billijkt, is het bijvoorbeeld zinvol om voor een impact op het jaarbedrag van minder dan € 100 alle KOT lasten aan te passen. Ook is er vanuit versneld vernieuwen een pilot gepland waarin wordt onderzocht of gedeelten van de verwerking van toezicht-bevindingen kunnen worden geautomatiseerd.

2. De IST teams zijn opgezet om subjectgericht toezicht uit te voeren, echter in de behandeling wordt vaak een oordeel gemaakt puur op basis van het uitgevraagde bewijs, waarbij geen rekening wordt gehouden met de situatie of het verleden van de burger. Het komt bijvoorbeeld voor dat één van de twee gecontroleerde toeslagjaren wordt gecorrigeerd omdat voor dat jaar stukken ontbreken, terwijl het andere jaar correct blijkt te zijn.

Dergelijke gevallen worden door de QA goedgekeurd, terwijl niet corrigeren een risico op afkeuring door de QA betekent. Hierdoor ontstaat een prikkel om posten volgens strikte regels af te keuren, niet op basis van een breder klantbeeld van het subject te beoordelen.

Om het toezicht meer subjectgericht te maken willen we vanuit de werkgroep IST behandeling een advies uitbrengen voor het aanpassen van de richtlijnen van de QA. Daarnaast zullen we investeren in een cultuuromslag bij de IST teams waarbij het burgerbelang een grotere rol krijgt.

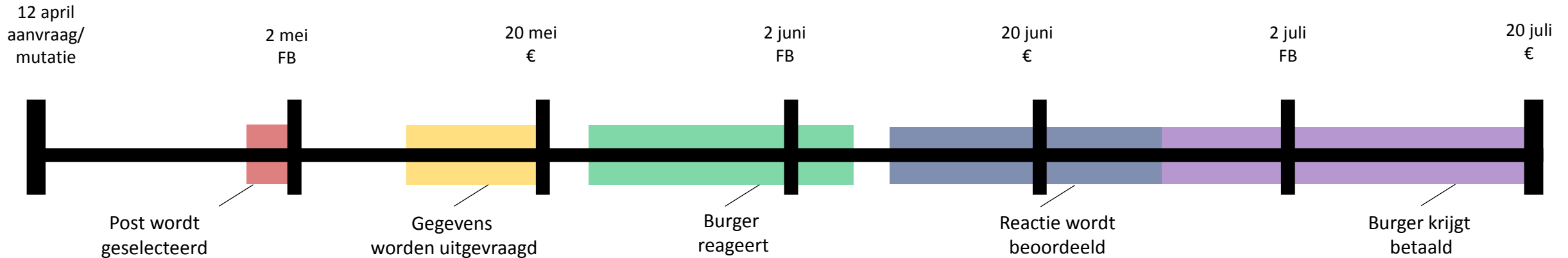
3. Naast de prikkel die van QA uitgaat om aanvragen af te keuren, ontbreekt de prikkel vanuit de aansturing en QA om minder bewijsstukken uit te vragen. Het opvragen van een standaard set bewijsstukken is minder tijdrovend dan per klant bepalen welke stukken je wil zien om een oordeel te kunnen vellen. De behandelaar kan er voor kiezen minder stukken fysiek uit te vragen door bijvoorbeeld contact te zoeken met de verhuurder of kinderopvanginstelling of de gevraagde gegevens op de situatie af te stemmen. Maar teveel stukken uitvragen geeft geen risico op afkeuring. De kwaliteit van deze medewerker is daarmee goed, waardoor de teamleider geen reden tot bijsturen heeft. Ook hier zal de werkgroep IST behandeling de richtlijnen voor aanpassen.

4. Omdat er met name op individuele kwaliteit en productiviteit wordt gestuurd, wordt het leren van collega behandelaars nauwelijks gefaciliteerd. Deze interne leercirkel zou zeer waardevol kunnen zijn in de beoogde cultuuromslag naar meer subjectgerichte behandeling. Voorstel is om te experimenteren met nieuwe vormen van aansturen, waarbij een klein werkverband van 5 tot 8 IST behandelaars verantwoordelijk wordt gemaakt voor een resultaat, op inhoud ondersteund door handhaving en kwaliteitsregie en op resultaat door hun teamleider.

Doorlooptijd behandeling

Burgers die in de risicoselectie worden geselecteerd ervaren een lange doorlooptijd. Hieronder is middels een tijdlijn een behandeling in beeld gebracht waarin gegevens worden opgevraagd bij de burger. Ondanks een afnemende trend in de afgelopen jaren zien we dat meer dan de helft van de aanvragers² die in de risicoselectie terecht komen een vraagbrief krijgen. Vanuit perspectief van de burger bedraagt de doorlooptijd ruim 3 maanden.

2. KOT 53%, Huur 56%



In de tijdlijn is te zien dat de burger een lange doorlooptijd ervaart. Dit heeft met name te maken met de manier waarop wij ons proces hebben ingericht. Er treedt op meerdere momenten in het proces een vertraging op, ook wanneer de burger snel handelt, hieronder staan de vertragingen die onze processen veroorzaken op een rij gezet:

1. (rood) Wij draaien één keer per maand risicoselectie om te bepalen welke aanvragen risicovol zijn, de aanvraag/mutatie wordt daarom minimaal 1 en maximaal 31 dagen na indiening pas beoordeeld op risico. We hebben minimaal 1 dag nodig om de uitsluitingen van beschikken aan te kunnen brengen.
2. (geel) We bieden maandelijks in één keer het maximaal aantal posten aan voor productie, hierdoor worden niet alle posten direct opgepakt, het kan daarom even duren voordat de behandeling wordt gestart. Daarnaast kost het minimaal één dag om een werkbundel in TVS in te lezen.
3. (groen) Omdat wij nog vaak stukken bij de burger (per post) uitvragen hebben we te maken met een doorlooptijd, zelfs al reageert de burger nog dezelfde dag. Het duurt een aantal dagen voor de vraagbrief bij de burger op de mat ligt en de doorlooptijd van de scanstraat in Heerlen kan oplopen tot een week, dan moet de behandelaar nog worden genotificeerd dat er een reactie is, dit kost ook minimaal een dag.
4. (blauw) We hebben niet altijd de capaciteit om de binnengekomen stukken direct te beoordelen, ook omdat we zelf een piek in het aantal reacties veroorzaken, hierdoor blijft de bundel open staan en de uitsluiting van beschikken gehandhaafd.
5. (paars) We beschikken slechts één keer per maand voor een VT jaar, waardoor een gat van minimaal 1 dag en maximaal 31 dagen ontstaat tussen de beslissing van de behandelaar en het beschikken. Vervolgens is er standaard een periode van 17-21 dagen tussen beschikken en betalen.

Doorlooptijd behandeling

1. (rood) Om de tijd tussen aanvraag/mutatie en het moment van selectie voor behandeling te verkorten is het mogelijk risicoselectie vaker uit te voeren. De eerste ambitie zou moeten zijn dit wekelijks te doen voor het lopende toeslagjaar, waarbij we de frequentie waar nodig verder op kunnen hogen in de toekomst. Het uitvoeren van het risicoselectiemodel is op dit moment met name voor het D.A.T. team een vrij arbeidsintensief proces, het is daarom te verwachten dat deze ambitie vanaf medio 2019 pas haalbaar is. De komende maanden zullen worden ingezet een snel en robuust proces te ontwikkelen.

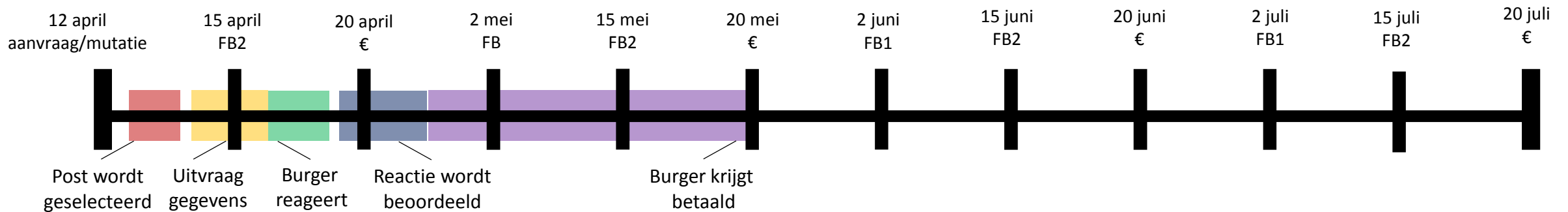
2. (geel) Het wekelijks aanbieden van posten zal er voor zorgen dat we meer gespreid posten aanbieden, het aanbod kan nog beter worden afgestemd op actuele capaciteit en de tijd tussen het aanbieden van het werk en de start van de behandeling daarmee worden geminimaliseerd.

3. (groen) Het percentage posten waarbij we gegevens uitvragen is de afgelopen jaren al zo'n 10-15% gedaald. Actiever sturen op telefonische uitvraag van gegevens bij derden en hier kanalen voor creëren voor onze behandelaars (bv een telefonisch contact bij DUO voor de controle op de doelgroepstatus) zou dit percentage verder kunnen verlagen. Daarnaast zouden we moeten verkennen hoe we het digitaal aanleveren van stukken kunnen faciliteren, soms is het uitvragen van bewijsstukken onvermijdelijk, digitaal aanleveren zou hier tot wel 10 dagen doorlooptijd kunnen besparen.

4. (blauw) Het vaker telefonisch uitvragen en de mogelijkheid bieden digitaal aan te leveren zorgt er voor dat de start van het proces en de beslissing van de behandelaar dicht bij elkaar komen te liggen. Door het wekelijks aanleveren van risicoposten ontstaat meer spreiding in de te verwerken reacties waardoor deze posten nog eerder worden afgehandeld.

5. (paars) Het gat wat ontstaat tussen de beslissing van de behandelaar en het moment van beschikken kan worden gereduceerd door de behandeling goed te prioriteren. De grootste winst zou echter kunnen worden behaald door vaker te beschikken en/of het aantal dagen tussen beschikken en uitbetalen te reduceren. Dit vereist met name een inspanning van onze ketenpartners. Geadviseerd wordt hier met de betreffende ketenpartners en onze IV organisatie een oplossing en tijdspad voor te onderzoeken. De winst die dit op zou leveren is uiteraard groter dan alleen een versnelling van het risicoselectieproces, de gemiddelde doorlooptijd van alle processen waarin we beschikken en betalen zou hiermee kunnen worden gereduceerd.

Hieronder de mogelijke tijdlijn als deze aanpassingen in ons proces worden gedaan. Zoals te zien is kan de burger 2 maanden sneller betaald krijgen dan in het huidige proces met een vraagbrief. Een aanvraag/mutatie die binnen komt op 12 april en niet in uitval of toezicht terecht komt zou in dit proces binnen 8 dagen worden betaald.



Werkgroep IST behandeling

Deelnemers

Leidinggevende IST: Projectleider implementatie IST rapport
IST medewerkers: 1 senior behandelaar, 2 behandelaars (vertegenwoordiging uit Den Haag en Utrecht)
Handhavingsregie: 1 regisseur, 1 intelligence analyst
Productieregie: 1 kwaliteitsregisseur, 1 controller
Beleid en Vaktechniek: 1 vaktechnisch deskundige
D.A.T.: 1 data analyst, 1 coördinator

Aanpak

In eerste instantie wekelijkse afstemming om de verschillende hiernaast genoemde opdrachten uit te werken. Ambitie is alle geformuleerde opdrachten voor het einde van het jaar af te ronden. Uitwerkingen worden wanneer gereed, zoveel mogelijk gebundeld, aan RTO en MT aangeboden ter besluitvorming.
In oktober en december zal de voortgang van de werkgroep worden geëvalueerd en worden vastgesteld of de werkgroep voldoende voortgang boekt en of verlenging van dit samenwerkingsverband in 2019 zinvol en noodzakelijk is.

Opdracht

Vanuit deze werkgroep zullen een aantal adviezen worden opgesteld, deze adviezen betreffen de volgende zaken:

- Doelmatigheid behandeling bepalen; wanneer weegt aanpassen niet op tegen de administratieve lasten die hier mee gepaard gaan
- Doelmatigheid behandeling bepalen; hoe kunnen we het aantal te controleren bewijsstukken minimaliseren
- Beleid QA doorlichten; hoe kunnen we met minimale administratieve lasten voor de burger gegevens controleren
- Beleid QA doorlichten; hoe verminderen we de prikkel om op basis van objectgericht toezicht af te keuren bij een betrouwbaar subject
- Aanpak cultuuromslag IST teams; een meer dienstverlenende houding ontwikkelen
- Aanpak cultuuromslag IST teams; het aantal vraagbrieven minimaliseren
- Splitsing tussen complex en eenvoudig werk onderzoeken en hiervoor een aanpak ontwikkelen
- Behandelwijze validatieposten bepalen
- Bevindingen uit behandeling risico –en validatieposten toetsen met data analyse en hiervoor een aanpak ontwikkelen
- Onderzoeken van de mogelijkheden tot -en wenselijkheid van- integrale behandeling risicoposten, inclusief bezwaar en afwijkend behandelen

Managementsamenvatting

Verbetervoorstellen korte termijn, graag een akkoord van het MT

Introduceer nieuwe overleg –en rapportagestructuur

Start met de evaluatie van de huidige trainingsset, plan deze in voor elk half jaar, naast de maandelijkse training. Pas de wijze van selecteren van nieuwe trainingscases aan op de bevindingen uit de evaluatie.

Kies scenario A:

Vast aantal posten; 1300 uur (1000/300) en 650 posten KOT (500/150)
Investeren in het verplaatsen van IST behandeling naar andere processen

Samenstelling, aanpak en opdracht werkgroep IST behandeling akkoord

Start met de technische doorontwikkeling van de selectiemodule van het risicoselectiemodel

Klantbeeld (ver)huurdergegevens z.s.m. uitrollen,
Z.s.m. starten met de ontwikkeling van het klantbeeld kinderopvanggegevens

Onderzoek de mogelijkheden voor een beter geborgde gegevenslevering ten behoeve van het draaien van het risicoselectiemodel

Start een experiment met kleine werkverbanden binnen IST teams

Verbetervoorstellen lange termijn, graag een akkoord van het MT

Stel de ambitie vast om medio 2019 wekelijks risicoselectie uit te voeren

Start een verkenning voor het digitaal aanleveren van bewijsstukken

Zet in op het verbreden van de mogelijkheid om digitaal of telefonisch gegevens direct te controleren bij derden (DUO, UWV, gemeenten, etc)

Start een verkenning voor het vaker dan eens per maand beschikken en het verkorten van de tijd tussen beschikken en betalen

Aansturing, graag een voorstel van het MT

Het realiseren van de bovengenoemde verbetervoorstellen vraagt om focus en om bestuurlijke aandacht. De meest logische trekker voor dit traject is handhavingsregie, vanuit dit team wordt echter aangegeven dat het ze nu aan capaciteit en beschikbare competenties ontbreekt. De vraag aan het MT is dan ook hoe de realisatie van deze verbetervoorstellen vormgegeven gaat worden?