



Dienst Toeslagen  
*Ministerie van Financiën*

# Handhavingsstrategie 2023

Dienst Toeslagen



# Inhoudsopgave

<b>1 Doelstellingen en context</b>	<b>3</b>	<b>5 Ontwikkeling Waarborgkader voor de handhaving</b>	<b>18</b>
1.1 Opdracht Dienst Toeslagen	3	5.1 Doel waarborgenkader	18
1.2 Doelstellingen handhavingsstrategie	4	5.2 Opstellen en implementatie waarborgenkader	19
1.3 Uitgangspunten handhavingsstrategie	5	<b>6 Informatiepositie Toeslagen</b>	<b>20</b>
<b>2 Regelnaleving bevorderen met kennis van gedrag</b>	<b>8</b>	6.1 Gebruik gegevens Toeslagen	20
2.1 De burger vormt de basis	8	6.2 Correct gegevensgebruik	21
2.2 Doenlijkheid en doenvermogen	9	6.3 Gebruik van gegevens in de verschillende handhavingsfasen	21
2.3 Gedragswetenschappen	9	6.4 Samenwerking	22
<b>3 Handhavingsregie en inzet handhavingsinstrumenten</b>	<b>11</b>	<b>7 Eindnoten &amp; bronnen</b>	<b>23</b>
3.1 Handhavingsregie	11	7.1 Eindnoten	23
3.2 Keuzeproces van Handhavingsregie	13	<b>8 Bijlagen</b>	<b>24</b>
3.3 Detectie en selectie	13	8.1 Toelichting op gedragswetenschappelijke basisprincipes bij de keuze van handhavingsactiviteiten	25
3.4 Handhavingsinstrumenten	14	8.2 Uitwerking stappenplan handhavingsregie	26
<b>4 Intensief Toezicht</b>	<b>16</b>	8.3 Bronnen voor ontwikkeling waarborgenkader handhaving	28
4.1 Visie op intensief toezicht	16		
4.2 Verloop van het proces	16		

# 1

## Doelstellingen en context

### 1.1 Opdracht Dienst Toeslagen

Deze handhavingsstrategie van Dienst Toeslagen is gebaseerd op:

- de missie, visie en het jaarplan van de Dienst;
- burgerbeloften van de directie Toeslagen;
- relevante wet- en regelgeving;
- vereiste waarborgen en maatschappelijke verwachtingen.

Deze strategie is een aanvulling op de invorderings- en interactiestrategie; de interactiestrategie is nog in ontwikkeling.

Dienst Toeslagen keert toeslagen uit aan burgers die hier aanspraak op kunnen maken. En biedt erkenning en financieel herstel aan gedupeerden. Dit betekent dat de directie Toeslagen en de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) het volgende doen, ondersteund door de andere directies binnen de Dienst:

- De toeslagen- en herstelwetten en -regelgeving uitvoeren. En het daarmee mogelijk maken voor burgers om toeslagen en compensatie aan te vragen;
- De bedragen uitkeren waar deze burgers recht op hebben; en
- Het naleven van de wet- en regelgeving in brede zin 'bewerkstelligen'.<sup>1</sup>

De missie van Dienst Toeslagen is om vitale voorzieningen voor iedereen betaalbaar te maken. Het ontvangen van toeslagen is van groot belang voor mensen: de afhankelijkheid ervan is vaak groot. Voor velen in de samenleving zijn toeslagen essentieel, onmisbaar en noodzakelijk om kosten te betalen.

## Strategische doelen Dienst Toeslagen

In het jaarplan 2023 staan de drie strategische doelen van Dienst Toeslagen:

1. Recht doen aan het verleden.
2. Presteren in het heden.
3. Anticiperen op de toekomst.

De directie Toeslagen werkt daarbij vanuit verschillende kernwaarden. Ook zijn drie burgerbeloften geformuleerd:

1. 'Wij staan voor u klaar.'
2. 'U weet waar u aan toe bent.'
3. 'U krijgt waar u recht op heeft.'

De UHT heeft een eigen, specifieke opdracht die valt binnen de strategische doelstelling 'recht doen aan het verleden'. Die opdracht is: gedupeerden erkenning en financieel herstel bieden voor het onrecht dat hen is aangedaan bij de uitvoering van de toeslagenregelingen in het verleden.

## 1.2 Doelstellingen handhavingsstrategie

Deze handhavingsstrategie biedt het richtinggevend kader voor de handhavingsactiviteiten van de hele Dienst Toeslagen. Hierbij wordt rekening gehouden met een zeer gevarieerde doelgroep van toeslaggerechtigden en wordt uitgegaan van vertrouwen in de burger. Daarnaast wordt ook adequaat opgetreden in situaties die hierom vragen. Bijvoorbeeld wanneer iemand duidelijk geen recht heeft op een toeslag. Of als er daadwerkelijk sprake is van fraude. Het is dan mogelijk om, met alle waarborgen omkleed, een bestuursrechtelijke boete op te leggen of de zaak over te dragen aan het strafrecht.

De handhavingsstrategie richt zich op het zodanig beïnvloeden van het gedrag van burgers dat zij - zoveel mogelijk uit zichzelf - structureel de regels naleven. Als dat nodig is, wordt naleving afgedwongen.

Door de passende inzet van handhavingsinstrumenten tijdens het hele toekenningsproces wordt gekomen tot maximale zekerheid dat toeslagen juist toegekend worden, en blijven. Op een manier die past bij de persoonlijke situatie van de burgers ('u krijgt waar u recht op heeft'). Ook wordt daarmee zoveel mogelijk grote terugbetalingen en financiële zorgen achteraf voorkomen. Door al aan de voorkant van het toekenningsproces in te spelen op het gedrag dat mensen vertonen, wordt waar mogelijk direct het juiste handhavingsinstrument ingezet. Hierdoor krijgt de handhavingsstrategie zo doeltreffend mogelijk vorm ('u weet waar u aan toe bent').

De beschikbare handhavingsinstrumenten lopen in de praktijk vaak in elkaar over. Een deel van wat toezicht wordt genoemd, heeft een sterk preventief en dienstverlenend karakter. Richting de toeslaggerechtigden laat Toeslagen zo zien op de bal te zitten en met gebruik van actuele gegevens zich n richt op het in één keer goed vaststellen van het recht op toeslagen. Dienstverlenende activiteiten kunnen op hun beurt ook leiden tot een correctie of een terugvordering, of zelfs, bij geconstateerde fraude tot het opleggen van een sanctie.

Onder handhaving verstaan we het brede palet aan interventies en activiteiten geordend naar:

- Het voorkomen van fouten<sup>2</sup>
- Dienstverlening
- Toezicht en
- Intensief toezicht<sup>3</sup>

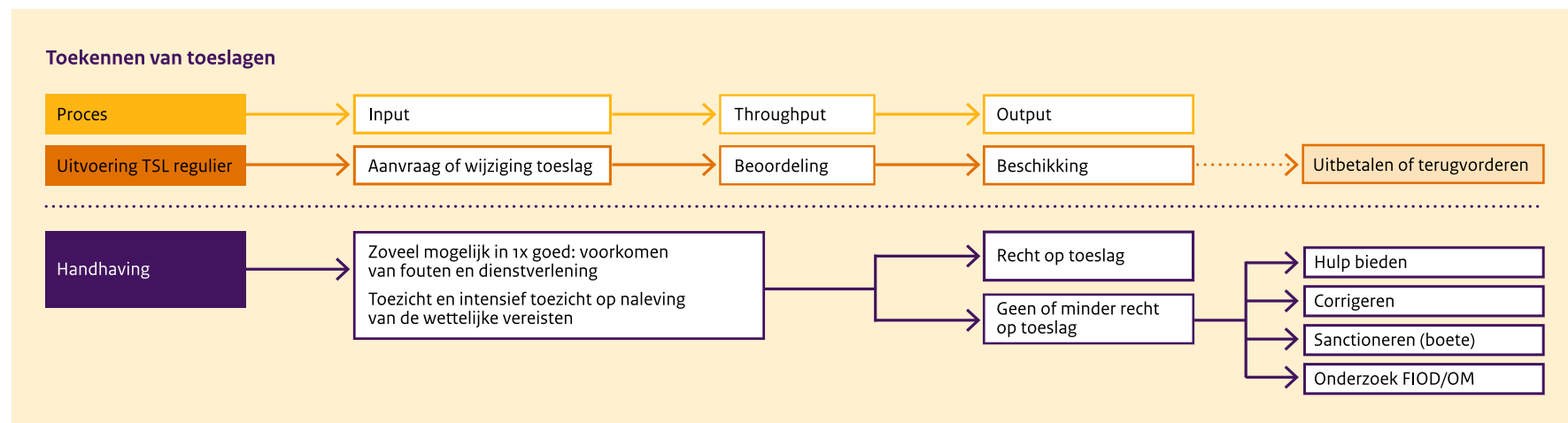
De handhavingsstrategie helpt bij het maken van de juiste, onderbouwde keuzes in verschillende situaties. Zowel bij de uitvoering van de (semi-)massale processen als bij de inzet van een mix aan activiteiten op het gebied van dienstverlening, toezicht en intensief toezicht.

### 1.3 Uitgangspunten handhavingsstrategie

#### De handhavingsstrategie geldt voor de Dienst Toeslagen. En gaat over het hele toekenningsproces.

Deze strategie besteedt vooral aandacht aan het werkkterrein van de directie Toeslagen, nu daar de uitvoering plaatsvindt van het (al dan niet) toekennen en uitkeren van toeslagen. Handhaving vindt dan ook vooral in dit uitvoeringsproces plaats.

De bijzondere opdracht voor de UHT brengt een andere focus met zich mee dan de reguliere toeslagtoekenning: deze focus ligt bij de uitvoering van de herstelregelingen. De UHT is daarmee primair ingericht op de zorgvuldige beoordeling van het recht op de herstelregelingen.



**Figuur 1** | Handhaving gedurende het hele toekenningsproces van toeslagen

## **Dienst Toeslagen handelt bij de handhaving zorgvuldig, binnen de kaders van de wet en met waarborgen omkleed.**

Dienst Toeslagen werkt volgens de geldende wet- en regelgeving. Daarnaast moeten burgers erop kunnen vertrouwen dat de informatie van Toeslagen correct, betrouwbaar en rechtmatig is. En dat Toeslagen zorgvuldig omgaat met gegevens die zij van of over hen ontvangt. Daarom worden intern waarborgen ingebouwd op het gebied van privacy en inhoudelijke deskundigheid. Ook worden waarborgen gehanteerd voor data en informatie die Dienst Toeslagen van derden ontvangt. Deze waarborgen worden regelmatig getoetst. Ook wordt een kader met waarborgen ontwikkeld waaraan de handhavingsactiviteiten moeten voldoen, als toetsingskader voor de ontwikkeling en het beheer van geautomatiseerde en handmatige activiteiten.

## **In de handhavingsstrategie is vertrouwen en de wil van burgers om na te leven de basis.**

Burgers mogen erop vertrouwen dat toezicht tegengaat dat toeslagen worden uitgekeerd aan burgers die daar geen recht (meer) op hebben. Tegen fraude wordt adequaat opgetreden. Veruit de meeste mensen willen zich houden aan de regels, en vragen hun toeslag of compensatie terecht aan. Door de voorschotsystematiek en complexe wet- en regelgeving maken burgers soms fouten in hun toeslagaanvragen. Vaak gebeurt dat onbewust of onbedoeld. Hierbij is het van belang onderscheid aan te brengen tussen onbewuste fouten (als gevolg van 'onwetendheid' of 'onkunde'), maar ook van opzettelijke fouten (als gevolg van onwil). Dit vraagt binnen de handhavingsstrategie om een balans tussen vertrouwen in de burger én het voorkomen van (risico's op) fraude, inclusief een gepaste reactie daarop. Doel van de nieuwe handhavingsstrategie is om een balans te vinden tussen de dienstverlenende activiteiten en de activiteiten die plaatsvinden in het intensief toezicht. Een goed evenwicht is belangrijk voor

breed draagvlak om de toeslagregels na te leven. Juist onder burgers die zich wél aan de regels houden. Goed inzicht in de toeslagenpopulatie is daarbij essentieel. Zo wordt de mate en intensiteit van de handhavingsacties gebaseerd op relevante informatie over (oorzaken van) gedrag van burgers bij het aanvragen van toeslagen of compensatie.

Om de regelgeving te bevorderen, is het nodig dat wet- en regelgeving in de basis doelmogelijk is. Dit betekent dat burgers de regels van overheidsorganisaties kennen, begrijpen en ernaar kunnen handelen (zie hoofdstuk 2). De regels en het aanvraagproces moeten uitvoerbaar zijn voor burgers en burgers moeten weten wanneer ze waarvoor in actie moeten komen en welke hulp ze daarbij kunnen krijgen. De verantwoordelijkheid voor doelmogelijke wet- en regelgeving ligt niet alleen bij de Dienst Toeslagen. Ook de opdrachtgevende departementen hebben hierin een belangrijke rol. In deze samenwerking worden actief signalen ingebracht voor verbetering.

## **Handhaving wordt zoveel mogelijk proactief ingezet. Daarbij wordt gewerkt in de actualiteit.**

Voor de inzet van handhavingsactiviteiten wordt zo vroeg mogelijk gebruik gemaakt van interne en externe data over burgers (zie hoofdstuk 6). Die informatie wordt zoveel mogelijk geautomatiseerd verwerkt en getoetst aan de kwaliteitseisen. Daar waar de kwaliteit van de aanvraag vooraf is gewaarborgd, is achteraf minder (intensief) toezicht nodig. Problemen worden vroegtijdig gesignaleerd en daarop wordt passend actie ondernomen. Vóórdat, of zodra, burgers vastlopen in (massale) processen. Op deze manier worden ook aanvragers die bewust misbruik willen maken ondervangen bij het indienen van een aanvraag. Door in de actualiteit te werken, wordt het recht op toeslag zo snel mogelijk vastgesteld. Dit helpt om de verschillen te verkleinen tussen de voorlopige en definitieve toekenning van toeslagen.

## **De diversiteit van de toeslagenpopulatie vraagt om een gedifferentieerde inzet van activiteiten om naleving te bevorderen.**

Op basis van de beschikbare informatie over de situatie van burgers wordt een afweging gemaakt over een passende interventie. Daarbij wordt ook rekening gehouden met beschikbare capaciteit. Een voorlichtingscampagne bereikt met minder middelen een breder publiek. Maar soms is gerichte, intensieve aandacht nodig. Iedereen moet zo goed mogelijk ondersteund worden om toeslagen juist en op tijd aan te vragen en te wijzigen. Dat doet de Dienst Toeslagen door proactief te handelen en door betrokken, duidelijk en geduldig te zijn in de contacten met de burger. Eventuele afwijkingen en onjuistheden worden snel en zorgvuldig hersteld.

Het is hierbij van belang dat Dienst Toeslagen beter zicht krijgt op de toeslagenpopulatie, door middel van individuele, thematische of indicator gedreven interventies. Maar ook via periodieke, statistische steekproeven van de hele populatie toeslaggerechtigden. Daarnaast worden externe (gevalideerde) signalen over oneigenlijk gebruik of mogelijk misbruik verzameld en verwerkt. En wordt hier adequaat tegen opgetreden.

## **Voor de inzet van handhavingsactiviteiten worden onderbouwde en transparante keuzes gemaakt.**

Bij de vertaling van de handhavingsstrategie naar de inzet van concrete handhavingsinstrumenten wordt een onderbouwde, uitlegbare en transparante regie op de handhaving gevoerd. 'Handhavingsregie' is het proces dat ziet op de hele inzet van handhavingsactiviteiten én op specifieke interventies of thema's daarbinnen. Handhavingsregie is een cyclisch proces en bestaat uit een aantal opeenvolgende stappen. De ontwikkeling en uitvoering van de handhavingsstrategie is nooit 'klaar'. De toeslagenpopulatie verandert en ook de context waarin bepaald gedrag wordt vertoond, kan veranderen. Door de stappen steeds opnieuw te doorlopen, blijft de Dienst Toeslagenleren van de praktijk.

Op deze manier worden de in te zetten interventies verfijnd en de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan verbeterd. Zo verantwoordt Dienst Toeslagen zich naar de burgers, onze stakeholders en onze toezichthouders. Hoofdstuk 3 gaat hier nader op in.

## **Risicoselectie- en detectie blijft nodig om effectief gebruik te maken van de handhavingscapaciteit.**

De processen waarin de verwerking en afhandeling van toeslagaanvragen plaatsvinden, zijn vaak gestandaardiseerd, geautomatiseerd en massaal. Gelet op de grote hoeveelheden nieuwe toeslagaanvragen en wijzigingen in lopende aanvragen is het onmogelijk om deze allemaal (handmatig) te bekijken. Risicoselectie in het toezicht en dienstverlening is en blijft nodig om onderscheid te kunnen maken tussen groepen burger om zo te bepalen waar extra aandacht en toezicht nodig is. Het gebruik van risicoselectie en -detectie-instrumenten voor de handhaving maakt dat de dienstverlening en toezicht door data ondersteund wordt. Hierdoor wordt het toezicht en dienstverleningsbereik groter en kan de handmatige capaciteit effectiever worden ingezet. Dit is tevens een belangrijke voorwaarde om het werken in de actualiteit te kunnen ondersteunen. Het zorgvuldig inzetten van risicoselectie en -detectie-instrumenten kan alleen als alle daarvoor benodigde waarborgen, randvoorwaarden en *checks and balances* getoetst, geïmplementeerd en geborgd zijn.

# 2

## Regelnaleving bevorderen met kennis van gedrag

### 2.1 De burger vormt de basis

Kennis van gedrag en gedragswetenschappelijke inzichten stellen ons in staat om vooraf in te schatten welke handhavinginstrumenten het meest effectief zijn voor de doelen die we willen bereiken voor een (deel)populatie van toeslaggerechtigden en/of gedupeerden. In de handhavingstrategie en uitwerking daarvan, zetten we deze inzichten nadrukkelijker in:

1. We nemen **burgers als uitgangspunt**. En brengen de informatie over de verschillende toeslagen die iemand krijgt zoveel mogelijk samen, als basis voor ons handelen (burger centraal).
2. We stemmen de inzet van handhavinginstrumenten af op **de bereidheid en het vermogen van burgers om de regels na te leven** (doenlijkheid van wet- en regelgeving en doenvermogen van de burgers).
3. We maken gebruik van beschikbare wetenschappelijke kennis en laten periodiek onderzoek uitvoeren om de **kennis verder op te bouwen en te evalueren** (werken vanuit weten).



De populatie toeslaggerechtigden en gedupeerden is zeer divers. De ene burger handelt anders dan de andere, in dezelfde situatie. Zo zal iemand die niet weet hoe die moet handelen een ander instrument nodig hebben dan iemand die moedwillig besluit misbruik van het systeem te maken. Het is belangrijk dat we verschillende doelgroepen (kunnen) onderscheiden. Elke doelgroep vraagt om andere handhavingsinterventies. Omdat ze hun eigen gedragspatronen, omstandigheden en behoeftes hebben waar we op kunnen inspelen. Door burgers als basis te nemen, ontstaat een beter beeld van de onderliggende oorzaken van bepaald gedrag, of dit nou onwetendheid, onkunde of onwil is. Het onderscheid tussen onbewuste fouten (als gevolg van ‘onwetendheid’ of ‘onkunde’) en opzettelijke fouten (als gevolg van onwil) moet duidelijk gemaakt worden. Dit vereist een andere manier van omgaan met informatie die binnen de Dienst Toeslagen wordt ontwikkeld.

Toeslagen beschikt over veel technische informatie (data) over hoe burgers zich ‘gedragen’ in onze processen. Denk aan het aanvragen van toeslagen, of het maken van bezwaar. Maar we weten niet altijd wat zij van deze processen vinden. En waarom zij bepaald gedrag vertonen. Het onderzoeken van de motieven, weerstanden en drijfveren van burgers draagt bij aan het kennen van de oorzaken van naleving en niet-naleving. En daarmee aan het effectiever maken van onze handhavingsinzet. In 2023 wordt ingezet op verschillende onderzoeken om de effectiviteit van de handhaving te verbeteren.

## 2.2 Doenlijkheid en doenvermogen

Het aanvragen van toeslagen en doorgeven van wijzigingen moet in de basis te doen zijn voor eenieder. We zetten daarom in op het bevorderen van de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid (in de praktijk aangeduid met de term doenlijkheid) van dit proces, zodat burgers de regels op een laagdrempelige en

gemakkelijke manier kunnen naleven. Zonder barrières die het naleven misschien negatief kunnen beïnvloeden. Daarnaast hebben we oog voor het feit of de burger in de praktijk in staat is het juiste te doen (in de praktijk aangeduid met de term doenvermogen). Daarbij houden we rekening met verschillende omstandigheden en levensveranderende gebeurtenissen, waar iemand mee te maken heeft. Deze kunnen namelijk van invloed zijn op iemands doenvermogen.

De balans tussen doenlijkheid en doenvermogen komt in de uitvoeringspraktijk naar voren bij de afweging ‘massaal behandelen’ of ‘individueel maatwerk’. Vanwege de vele burgers die de directie Toeslagen bedient, is het onmogelijk om iedereen maatwerk te bieden. Uit de jaarlijkse Fiscale Monitor komt naar voren dat de meeste mensen dit ook niet verwachten, of nodig hebben. Door ons massale proces zo in te richten dat het voor de meeste burgers in één keer goed gaat, geven we adequaat invulling aan de balans tussen massaal behandelen en individueel maatwerk. Zijn er burgers die het aanvragen van toeslagen of het doorgeven van wijzigingen dan nóg ondoenlijk vinden? Dan bieden we aanvullende dienstverlening, die rekening houdt met het doenvermogen van de betreffende doelgroep.

## 2.3 Gedragwetenschappen

De diversiteit van de toeslagenpopulatie vraagt om meer inzicht in de beweegredenen en het gedrag van burgers. Bij het bepalen welke handhavingsactiviteiten we inzetten, maken we daarom gebruik van inzichten uit wetenschappelijk gedragsonderzoek en een aantal gedragwetenschappelijke basisprincipes. Een toelichting op een aantal van deze principes is opgenomen in de bijlage. Hieronder wordt ingegaan op het principe “Dimensies die gedrag beïnvloeden” welke van groot belang is.

## Dimensies die gedrag beïnvloeden

Er zijn drie dimensies die het nalevingsgedrag van burgers beïnvloeden. De directie Toeslagen houdt rekening met deze dimensies bij de keuze van handhavinginstrumenten:

### 1. Motivatie

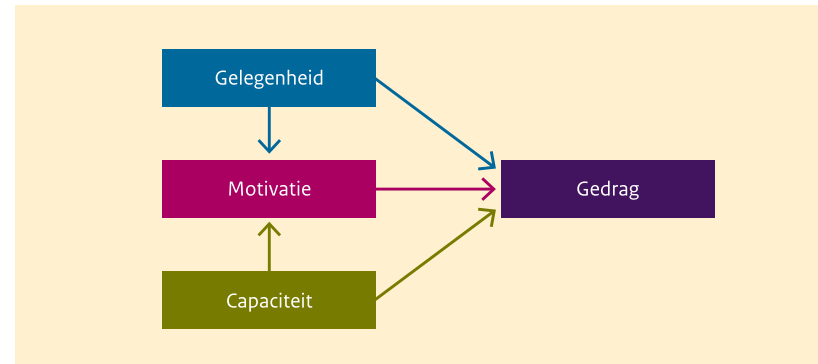
We proberen burgers zoveel mogelijk te bewegen om uit zichzelf te doen wat nodig is om fouten te voorkomen. Denk hierbij aan het attenderen op het tijdig doorgeven van wijzigingen. We spelen in op het autonome gedrag waardoor naleving vanzelf gaat.

### 2. Capaciteit

We kunnen het aanvraagproces zo eenvoudig mogelijk inrichten met vooraf ingevulde informatie en slimme communicatie, zoals de Kinderopvangtoeslag-app. Hiermee kan de burger makkelijker en sneller doen wat nodig is. We maken het zo makkelijk mogelijk voor burgers om het goed te doen.

### 3. Gelegenheid

Ingebouwde *checks and balances* in het aanvraagstelsel verkleinen de gelegenheid om (onbewust of bewust) fouten te maken. Ook het gebruiken van informatie van derden draagt daaraan bij. Denk aan de maandelijkse gegevenslevering door kinderopvangorganisaties. We creëren de ideale omstandigheden voor burgers om vanzelf na te leven.



Figuur 2 | Dimensies die gedrag beïnvloeden

# 3

## Handhavingsregie en inzet handhavingsinstrumenten

### 3.1 Handhavingsregie

Bij de vertaling van de handhavingsstrategie naar de inzet van concrete handhavingsinstrumenten voeren we een onderbouwde, uitlegbare en inzichtelijke regie op handhaving.

Handhavingsregie is het bewust en afgewogen kiezen welke instrumenten we inzetten om het nalevingsgedrag te ondersteunen en te verbeteren. Dit gebeurt op basis van kennis over het gedrag van burgers, de omgeving en de risico's. Rekening houdend met beschikbare mensen en middelen.

Onze capaciteit is begrensd. Daarom moeten we bij de inzet van handhavingsactiviteiten keuzes maken. Kiezen we voor een (nieuwe of bestaande) interventie? Dan mag dat alleen als dit bijdraagt aan het halen van de doelstellingen van Dienst Toeslagen. En als de interventie voldoet aan de relevante wet- en regelgeving en vereiste waarborgen.

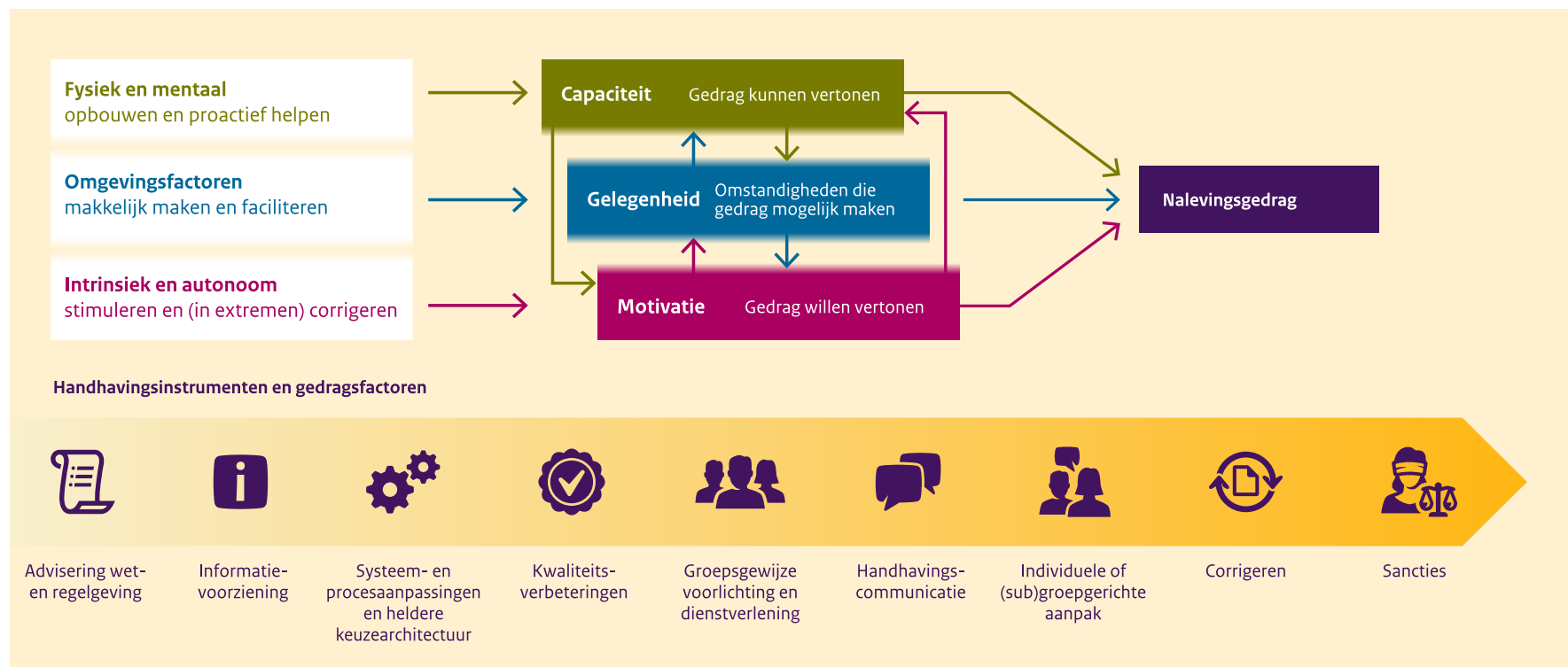
Keuzes worden ingegeven door:

- het onderkennen van risico's op onbedoelde en opzettelijke niet-naleving (detectie);
- het beoogde effect voor de doelgroep; en
- de waarborgen die we hanteren bij de inzet van handhaving.

Kunnen we niet alle risicovolle aanvragen met dezelfde intensiteit behandelen? Dan kiezen we welke toeslag- en compensatieaanvragen we nader willen bekijken (selectie). Ook hierover zijn we transparant. Naast specifieke acties, zet de directie

Toeslagen periodiek ook algemene interventies in. Dit doen we als onderdeel van de leercirkel. Zo'n algemene interventie kan bijvoorbeeld een statistische steekproef zijn, zonder voorafgaande (door)selectie. Daarmee krijgen we een beeld van de status van de naleving binnen de hele populatie toeslaggerechtigden en over de verschillende toeslagsoorten. En worden eventuele blinde vlekken of *biases* (vertekeningen of vooringenomenheid) zichtbaar, waarna specifieke dienstverlening of toezicht kan worden gestart.

We kunnen niet altijd elk instrument (in zijn ideale vorm) toepassen, bijvoorbeeld door een beperking in capaciteit of beschikbare ICT-voorzieningen. In de praktijk kijken we naar de vorm die het dichtst bij de ideale variant komt. Is de discrepantie groot? En geeft voorgaande kennis aanleiding om aan te nemen dat de inzet van dienstverlening of toezicht niet kan werken, of zelfs averechts werkt? Dan kunnen we er ook voor kiezen om niet over te gaan tot een interventie. Figuur 3 geeft een gestileerd overzicht van gedragsfactoren voor (niet-)naleving en passende handhavinginstrumenten.

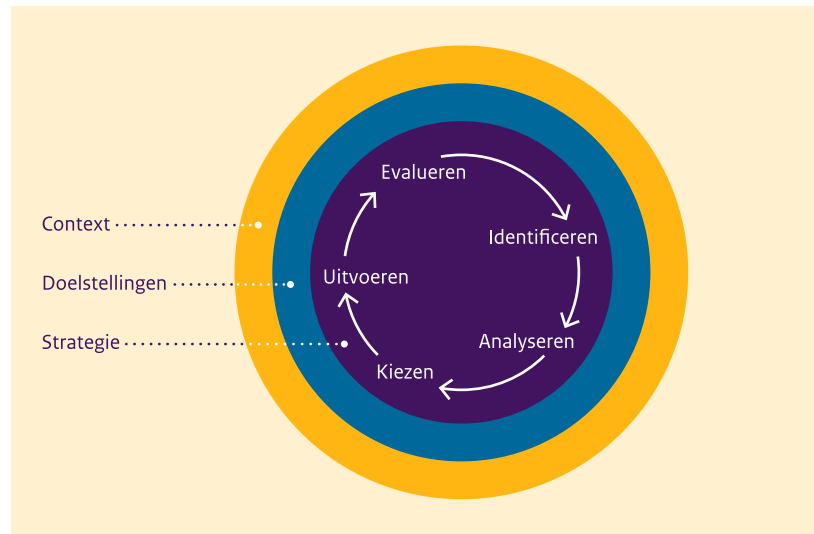


**Figuur 3 |** Handhavinginstrumenten en gedragsfactoren

## 3.2 Keuzeproces van Handhavingsregie

Bij de keuze voor handhavingsinstrumenten volgen we een cyclisch stappenplan. Daarbij worden keuzes ingegeven door het te bereiken effect. En gebaseerd op de belangen van burgers, in combinatie met risico's op onbedoelde en bewuste niet-naleving. Het cyclische karakter van Handhavingsregie is van groot belang om te toetsen of de aannames en uitvoerings- en handhavingskeuzes het effect hebben dat Toeslagen voor ogen stond. Op deze manier vergroten we onze kennis en kunnen we onze strategie of uitvoering aanpassen. Het stappenplan bestaat uit vijf stappen, en loopt van identificeren, analyseren, kiezen, uitvoeren tot evalueren.

In de bijlage is worden de verschillende stappen toegelicht en uitgewerkt voor de Directie Toeslagen.



**Figuur 4** | Cyclisch stappenplan van Handhavingsregie

## 3.3 Detectie en selectie

In stap één tot en met drie (identificeren, analyseren en kiezen) is het proces van detectie en selectie een belangrijk onderdeel. De processen waarin de verwerking en afhandeling van toelagenaanvragen plaatsvinden, zijn vaak gestandaardiseerd, massaal en geautomatiseerd. Gelet op de grote hoeveelheden nieuwe toelagenaanvragen en wijzigingen in lopende aanvragen is het onmogelijk om deze allemaal (handmatig) te bekijken. Risicoselectie in het toezicht en dienstverlening is en blijft nodig om onderscheid te kunnen maken tussen groepen burgers. Om zo te bepalen waar extra aandacht en toezicht nodig is, op basis van eerder vertoond gedrag. Op deze manier maken we zo effectief mogelijk gebruik van de beperkte handhavingscapaciteit.

In de praktijk lopen de eerdergenoemde termen in elkaar over:

- **Detectie:** het signaleren van mogelijke nalevingstekorten of -risico's bij aanvragen en wijzigingen.
- **Selectie of risicoselectie:** de keuze om een aanvraag of een wijziging handmatig te beoordelen. Of de keuze welk type nalevingsinstrument we inzetten op welke aanvragen.

Binnen de directie Toeslagen vindt er op verschillende wijze detectie en selectie plaats.

- Detectie vanuit reguliere processen; een medewerker detecteert in het reguliere proces dat een aanvraag moet worden voorgedragen voor verdere behandeling.
- Aselecte steekproeven; Proces waarbij elke aanvraag uit een controlepopulatie een even grote kans op behandeling heeft. Deze uitkomsten leveren informatie op waarmee mogelijke nalevingsrisico's kunnen worden vastgesteld.
- Knock-out-criteria; Selectie via een algoritme dat op basis van een individuele beslisregel bepaalt of een extra vorm van toezicht of dienstverlening nodig is.
- Datamodellen; Selectie op basis van een of meerdere vooraf vastgestelde bedrijfsregels, en mogelijke andere criteria. Aan de hand van de resultaten van deze regels wordt een inschatting gemaakt voor mogelijke behandeling.

- Zelflerende risicomodellen; Een algoritme bepaalt welke aanvragen in aanmerking komen voor een meer individuele behandeling of dienstverlening. Dit gebeurt op basis van patronen tussen verschillende aanvragen.

Inherent aan het proces van detectie en selectie van aanvragen van burgers is dat sommige wel en andere niet worden geselecteerd voor nadere (handmatige) controle of dienstverlening. Het is daarom van groot belang dat dit proces aantoonbaar rechtmatig is. En dat de organisatie transparant is over de inzet, werking en (mogelijke) effecten van de werkwijzen. Toeslagen hanteert dan ook de volgende uitgangspunten voor het gebruik van detectie en selectie instrumenten:

- De doelstelling van het in te zetten detectie- of selectie instrument moet helder zijn.
- De besluitvorming over de inzet van een detectie- en selectie instrument moet te allen tijde traceerbaar zijn.
- Aan het toepassen van detectie en selectie moet een risicoanalyse ten grondslag liggen.
- Selectie en detectie leiden niet tot automatische aanpassingen van de toeslag, zonder dat de aanvrager hierop geattendeerd wordt.
- De gevolgen van de inzet van een selectie-instrument zijn proportioneel en uitlegbaar.
- Bij de toepassing van detectie en selectie bouwt Toeslagen checks en balances in om de impact van cognitieve biases te verkleinen.
- Het onderscheid dat een selectie-instrument tussen aanvragen maakt is objectief en redelijkerwijs te rechtvaardigen. Dit onderscheid wordt gemaakt op basis van feiten en zichtbaar gedrag, niet op basis van persoonskenmerken als daar geen wettelijke grondslag voor is.
- Het toepassen leercirkels om de kwaliteit van de detectie en selectie instrumenten te verbeteren.

Dienst Toeslagen heeft een kader met waarborgen voor selectie-instrumenten opgesteld. Belangrijke onderdelen van dit waarborgenkader is de navolgbaarheid van de systemen voor de selectie en het systematisch controleren van deze systemen. Daarmee draagt het bij aan de rechtmatigheid en de transparantie van het proces van detectie en selectie bij Toeslagen.

### 3.4 Handhavingsinstrumenten

Bij stap vier uit het Stappenplan Handhavingsregie draait alles om de uitvoering: de daadwerkelijke implementatie van de interventie. Om de handhavingsdoelen te bereiken, beschikt Toeslagen over een breed instrumentarium. Bij de inzet ervan wordt de juiste balans gezocht tussen vertrouwen in de burger als uitgangspunt én middelen om effectieve naleving te bevorderen, dan wel af te dwingen. Verschillende instrumenten dienen daarbij verschillende doelen.

*Preventieve instrumenten:* dit zijn maatregelen gericht op het **voorkomen van fouten**. Door de burger in staat te stellen om een goede aanvraag te doen, of wijziging door te geven. Zo wordt iedere aanvrager in het burgerportal door een beslisboom geleid met een aantal controles. Duidelijk onjuiste of onvolledige aanvragen kunnen daardoor niet worden ingestuurd. Ook kan worden gedacht aan communicatiekanalen als websites en apps. Daarnaast is eenvoudige wetgeving van belang.

*Instrumenten in de actualiteit:* deze richten zich op het verbeteren van de informatiepositie, het bieden van passende interactie en het positief beïnvloeden van de (bereidheid tot) regelnaleving op basis van de meest actuele gegevens. **Dienstverlening** is hierbij belangrijk. Het gaat dan om interactie met burgers (telefonisch, digitaal, balie, etc.), die hen ondersteunt bij het zelf doen van een aanvraag.

In onze dienstverlening maken we gebruik van het zogenaemde interactiepalet, dat steunt op vier pijlers:

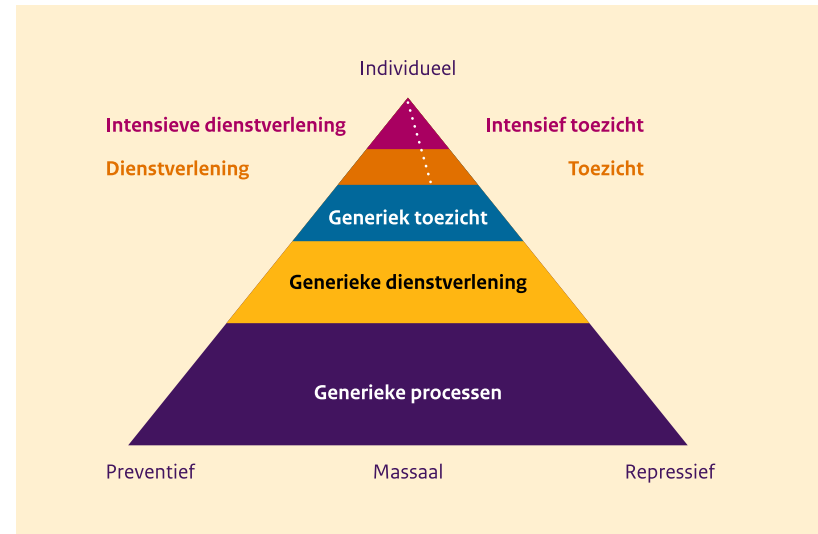
1. Digitale service
2. Persoonlijke service door Toeslagen
3. Service via intermediairs
4. Service via andere overheden

Het interactiepalet gaat steeds meer van reactief (initiatief bij de burger) naar proactief/vroegsignalering (initiatief bij Toeslagen). Toeslagen benadert burgers zelf als we denken dat preventieve actie zinvol is. Het interactiepalet kan doelgroepgericht worden ingezet. Zo kunnen verschillende groepen op een voor hun passende manier worden bereikt.

*Reactieve instrumenten:* deze richten zich op het **signaleren of detecteren van fouten** en niet-naleving. En op het herstellen daarvan en het daartegen optreden. Het kan hierbij gaan om toezicht of intensief toezicht:

- Onder **toezicht** verstaan we alle werkzaamheden die erop gericht zijn om:
  - te zorgen dat er naleving komt;
  - te voorkomen dat er risico's ontstaan;
  - in actie te komen als we verwachten dat er bij groepen of individuen verhoogde risico's kunnen zijn op een afwijking tussen de aanvraag en de persoonlijke situatie (niet-naleving).
- Onder **intensief toezicht** verstaan we het detecteren van bewuste niet-naleving (misbruik). Hierbij dwingen we naleving af en sanctioneren we. In het uiterste geval kan daarbij ook strafrechtelijk worden opgetreden. Hoofdstuk 4 gaat nader in op het intensief toezicht bij Toeslagen.

Welk nalevingsinstrument we gebruiken, hangt onder meer af van de plaats in het toekenningsproces waar het middel wordt ingezet. En van de mate van persoonlijke benadering die nodig is om tot een goede afweging te komen.



**Figuur 5 | Handhavingspyramide**

# 4

## Intensief Toezicht

### 4.1 Visie op intensief toezicht

Het vinden van een goed evenwicht tussen activiteiten die fouten voorkomen en de dienstverlening verbeteren én (intensief) toezicht is belangrijk voor breed draagvlak om de toeslagregels na te leven. Juist onder burgers die zich wél aan de regels houden. Burgers mogen erop vertrouwen dat ons (intensief) toezicht tegengaat dat we toeslagen uitkeren aan burgers die opzettelijk misbruik maken en daar geen recht (meer) op hebben.

Tijdens het intensief toezicht proces is vertrouwen in de burger ook hier het uitgangspunt. Het onderzoek naar een signaal dat mogelijk ziet op het plegen van fraude wordt dan zonder vooringenomenheid en op objectieve basis uitgevoerd, waarbij ook hier en juiste rechtstoepassing centraal staat.

Het uitoefenen van intensief toezicht is en blijft het meest ingrijpende onderdeel van adequaat handhaven, omdat het onderzoek kan leiden tot het opleggen van een bestuursrechtelijke boete, of het inzetten van strafrecht.

### 4.2 Verloop van het proces

Het proces van intensief toezicht binnen de directie Toeslagen valt uiteen in drie deelprocessen: de signalenregistratie, het rechtmatigheidsonderzoek en de verwijtbaarheidsbeoordeling. Om te zorgen voor een zorgvuldige en objectieve behandeling, bewaken we een strikte functiescheiding tussen deze deelprocessen van intensief toezicht.



Het onderzoek dat tijdens het intensieve toezicht plaatsvindt is met waarborgen omkleed. We onderzoeken de concrete omstandigheden van een signaal op een objectieve manier, waarbij de geldende wet- en regelgeving is verankerd in vaktechnisch gevalideerde werkprocessen. Dat geldt ook voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. We hebben deze werkprocessen de afgelopen tijd voor het intensief toezicht aangepast. Daarbij is met name aandacht besteed aan de Informatiehuishouding, zoals dossiervorming, afscherming van gegevens en archivering. En aan het leveren van maatwerk. Dit laatste, onder andere, via:

- een verbeterde kwaliteitscontrole, zoals het vier-ogen-principe;
- de inrichting van vaktechnische aanspreekpunten;
- en het uitbreiden van de discretionaire bevoegdheid van medewerkers.

Daarnaast is het hele proces vastgelegd in een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB). Ook wordt ingezet op het verhogen van het kennisniveau van onze medewerkers.

## Signalenregistratie

Het beginpunt van intensief toezicht zijn de in- en externe berichten, die binnenkomen bij het meldpunt van de afdeling Intensief Toezicht. Deze berichten kunnen bijvoorbeeld zijn verstuurd door burgers, overheidsinstanties, of door medewerkers binnen Toeslagen of de Belastingdienst. We toetsen alle bij het meldpunt binnengekomen berichten op relevantie en prioriteit. Als dat nodig is, merken we berichten als signaal aan. Daarbij maken we onderscheid tussen meervoudige en enkelvoudige signalen. Meervoudige signalen hebben betrekking op meerdere burgers of een organisatie.

## Rechtmatigheidsonderzoek en verwijtbaarheidsbeoordeling

Bevat een signaal aanwijzingen dat een toekenning mogelijk onrechtmatig wordt, of is, verstrekt? Dan voeren we een rechtmatigheidsonderzoek uit. Blijkt daaruit dat de toeslagaanvraag (deels) onrechtmatig was? Dan volgt een verwijtbaarheidsbeoordeling. Deze beoordeling onderzoekt de vraag of sprake is geweest van het plegen van fraude.

## Opleggen van sancties

Wanneer is vastgesteld tijdens de verwijtbaarheidsbeoordeling dat er sprake is van fraude, dan bestaat er de keuze tussen het opleggen van een bestuursrechtelijke boete of de inzet van het strafrecht. Dit zijn zware instrumenten met een grote impact voor de burger. Daarom moeten ze altijd zorgvuldig worden ingezet, in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Inzet van strafrecht gebeurt altijd na afstemming met de contactambtenaar van de Dienst Toeslagen, in overleg met de FIOD<sup>4</sup> en het Functioneel Parket (Openbaar Ministerie). Daarbij wordt het En AAFD-protocol<sup>5</sup> in acht genomen.

# 5

## Ontwikkeling Waarborgkader voor de handhaving

### 5.1 Doel waarborgenkader

Bij de uitvoering van de taken waar de Dienst Toeslagen voor staat opgesteld wordt maatwerk verlangd waar nodig, respect voor menselijke autonomie en waardigheid, wendbaarheid en efficiëntie, rechtszekerheid en gelijkheid. Door de hiervoor al veelvuldig genoemde diversiteit van de toeslagenpopulaties en waarden, ontstaan dilemma's in de uitvoering. Het omgaan met deze dilemma's is een uitdaging in de uitvoering waarbij de massale processen steeds meer digitaal en automatisch verlopen.

De inrichting van de (massale) processen binnen Toeslagen moet niet alleen in overeenstemming zijn met de wet. Ze moeten ook voldoen aan publieke waarden voor goed (digitaal) bestuur. Burgers moeten er immers op kunnen vertrouwen dat informatie die zij van ons krijgen correct, betrouwbaar en rechtmatig is. En dat Toeslagen zorgvuldig omgaat met gegevens die zij van of over hen ontvangt.

Daarom bouwen wij intern waarborgen in op het gebied van privacy en inhoudelijke deskundigheid. Ook hanteren wij waarborgen voor data en informatie die wij van derden krijgen. Wij toetsen deze waarborgen regelmatig, of laten dat doen.

#### Waarborgen

Waarborgen zorgen voor het verzekeren en veiligstellen van deze waarden. Onze handhavingsprocessen hebben impact en daarom moet Dienst Toeslagen aan verschillende waarborgen voldoen. Deze waarborgen gelden voor allerlei terreinen van de uitvoeringspraktijk. Door de snelle technologische en maatschappelijke veranderingen moeten we regelmatig reflecteren op deze waarden. En op de wijze waarop we ze waarborgen. Een waarborgenkader helpt hierbij, door een overzicht te bieden van de publieke waarden. En door een koppeling te maken met burgerbeloften, principes en middelen die waarborging nodig hebben.

Het samenbrengen hiervan in één waarborgenkader voor de handhaving geeft inzicht bij het bepalen waaraan al onze (geautomatiseerde en handmatige) handhavingsactiviteiten moeten voldoen. En wordt als toetsingskader gebruikt bij deze activiteiten, voorafgaand daaraan en na afloop ervan.

## 5.2 Opstellen en implementatie waarborgenkader

De vertaling van de verschillende waarden en waarborgen naar een uitgewerkt waarborgenkader is complex en vraagt tijd. Het vraagt van ons dat we reflecteren op hoe wij publieke waarden toepassen in onze werkprocessen. En dat we afwegen hoe de verschillende waarden elkaar beïnvloeden en afstemmen hoe we ze waarborgen.

Er zijn veel wet- en regelgeving, kaders, handreikingen en richtsnoeren relevant voor de ontwikkeling van een handhavingswaarborgenkader. Denk hierbij aan regels over rechtsbescherming, mensenrechten, omgaan met persoonsgegevens (AVG), data en informatiebeveiliging. De bijlage geeft hiervan een niet-limitatief overzicht. Bij de verdere uitwerking van het waarborgenkader in 2023 wordt vanzelfsprekend aangesloten bij bestaande waarborgen uit bijvoorbeeld de AVG-regelgeving. Bij de inzet van algoritmes houden we rekening met kaders zoals het Impact Assessment voor Mensenrechten (IAMA).

In de praktijk kunnen we niet (tegelijk) aan alle waarden voldoen. We moeten dus samen afwegen welke prioriteit krijgen. Daarom werken we het waarborgenkader in 2023 verder uit en implementeren het in onze werkprocessen. Daarbij gaan we ook na welke waarden, waarborgen en kaders Dienst Toeslagen al gebruikt.

# 6

## Informatiepositie Toeslagen

### 6.1 Gebruik gegevens Toeslagen

Dienst Toeslagen werkt data-gedreven, met gegevens die intern en extern worden aangeleverd. Dat wil zeggen dat gewerkt wordt op basis van feiten uit de samenleving, die verzameld worden in de vorm van data. Dit wordt geanalyseerd naar informatie, en samen met de al bestaande kennis op de juiste manier geïnterpreteerd naar bruikbare inzichten. Zo komen we tot nieuwe informatie en inzichten, die we als basis gebruiken voor ons werk. Een data-gedreven organisatie gebruikt inzichten uit data om weloverwogen keuzes te maken en doelstellingen vast te stellen. Dit leidt tot beter onderbouwde beslissingen. Overkoepelend ontwikkelt Dienst Toeslagen hiervoor een i-strategie (informatiestrategie). Deze i-strategie beschrijft de strategische kaders en doelstellingen voor i-gerelateerde onderwerpen, zoals de informatiepositie.

Dienst Toeslagen gaat rechtmatig en zorgvuldig om met de gegevens die zij verzamelt en gebruikt. Dit doen we binnen de wettelijke kaders, waarbij we de beginselen van de AVG in acht nemen. Gegevens vormen voor de directie Toeslagen de noodzakelijke basis om gedegen te kunnen handhaven. Om deze handhaving doelmatig en doeltreffend in te richten, kunnen we gegevens uit verschillende bronnen gebruiken. Ook hierbij houden we rekening met de bestaande privacy-waarborgen. En met grondrechten, zoals het verbod op discriminatie. De interpretatie, juistheid, betrouwbaarheid en actualiteit van de gegevens moeten zijn geborgd.

Voor de handhaving is het van belang om op basis van beschikbare informatie proactief onderzoek te (kunnen) doen. Hierdoor kan de directie Toeslagen rekening steeds meer houden met de actuele behoefte van de burger. En ontstaat er zicht op wat beter kan. We gebruiken veel gegevensbronnen, zoals de maandelijkse gegevenslevering van de kinderopvangorganisaties en de inkomensgegevens van

de Belastingdienst. Maar ook informatie uit de Basisregistratie Persoonsgegevens of de Basis Administratie Gebouwen. Daarnaast werken we samen in verschillende samenwerkingsverbanden. Op deze manier worden de gegevens in elke fase van de Handhavingsregie gebruikt.

## 6.2 Correct gegevensgebruik

Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de gegevens waarover Dienst Toeslagen beschikt juist zijn. En de informatie die zij op hun beurt van Toeslagen krijgen, correct is. Dienst Toeslagen gaat dan ook zorgvuldig en rechtmatig om met de gegevens die zij verzamelt en gebruikt. De verschillende waarborgenkaders zijn onverminderd van toepassing op het gebruik van gegevens. Ook is duidelijk:

- welke gegevens worden gebruikt, of uitgewisseld;
- van wie die gegevens afkomstig zijn, of waar ze naartoe worden gestuurd;
- wat de wettelijke basis voor verwerking van de gegevens is.

Dit wordt bijgehouden en vastgelegd. Het is daarbij belangrijk na te gaan of het gebruik in relatie staat tot het doel (proportionaliteit en of dat doel niet op een andere manier kan worden bereikt (subsidiariteit). Het verzamelen van gegevens vindt gecoördineerd plaats, in een beveiligde omgeving. Dat geldt ook voor de werkprocessen die deze gegevens gebruiken. Ook bewaren we gegevens niet langer dan strikt noodzakelijk. Hier is ook een belangrijke rol weggelegd voor de Functionaris Gegevensbescherming (FG) van het ministerie van Financiën. De FG houdt toezicht op de toepassing en naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Een belangrijk traject is het Wetsvoorstel wet gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen & Douane. Doel daarvan is om de wettelijke grondslagen voor gegevens te verstevigen en de gegevensverwerkingen te voorzien van waarborgen. Naar aanleiding daarvan analyseren we momenteel verschillende processen rondom

gegevenslevering en gegevensverwerking. Om vervolgens te bepalen of aanvulling van grondslagen of een wijziging van de processen nodig is. Denk hierbij aan automatisering, gegevensleveringen aan overheidsinstanties en het zelf ontvangen van gegevens. Als dat nodig is, komt er (aanvullende) wetgeving voor Toeslagen.

## 6.3 Gebruik van gegevens in de verschillende handhavingsfases

Zoals beschreven in Hoofdstuk 1 heeft de directie Toeslagen een toekenningsproces van aanvraag tot definitieve vaststelling van de toeslag. In elke fase van dit proces vinden handhavingsactiviteiten plaats en elke fase vraagt om bepaalde gegevens en informatie. De kwaliteit en de daarmee samenhangende betrouwbaarheid van de gegevens bepalen of, en hoe, we ze gebruiken. Dienst Toeslagen onderhoudt contacten met de partijen die gegevens leveren om de kwaliteit ervan te verhogen.

In de Voorlopige toekenningsfase gebruiken we gegevens om zo vroeg mogelijk de juistheid van een aanvraag te controleren en zo nodig aan te passen. Hierbij kan gedacht worden aan controle in het kader van het proces HotHor (Hoge Toeslag, Hoog Risico). Of aan gegevens over of iemand een zorgverzekering heeft, een voorwaarde voor zorgtoeslag.

Tijdens de looptijd van de toeslag gebruikt de directie Toeslagen gegevens om burgers bijvoorbeeld te attenderen op mogelijke wijzigingen. Maar ook kunnen gegevens gebruikt worden om mogelijke signalen over oneigenlijk gebruik of mogelijk misbruik te verifiëren. Denk hierbij aan gegevens over het inkomen of de kinderopvang.

In de Definitieve Toekennings-fase gebruiken we gegevens om achteraf de toekenning te controleren en het juiste toeslagbedrag van het voorgaande jaar vast te stellen. Hiervoor worden bijvoorbeeld gegevens van kinderopvangorganisaties gebruikt.

## 6.4 Samenwerking

Dienst Toeslagen werkt nauw samen met externe (overheids-)organisaties, om burgers zoveel mogelijk de toeslag toe te kennen waar zij recht op hebben. Verschillende samenwerkingsverbanden richten zich op het onderling uitwisselen van gegevens. Dit maakt het mogelijk om gegevens te vergelijken en de juistheid te toetsen. Zodat we uiteindelijk kunnen bepalen of toeslagen correct zijn uitgekeerd bijvoorbeeld. De gegevensuitwisseling met externe overheidsorganisaties heeft ook als doel om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van Toeslagen-gegevens te verbeteren.

Samenwerkingsverbanden waaraan Toeslagen deelneemt, zijn bijvoorbeeld de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). Bij alle samenwerkingsverbanden geldt dat de uitwisseling van gegevens alleen geborgd kan plaatsvinden binnen de wettelijke kaders.

Dienst Toeslagen heeft met verschillende partijen convenanten gesloten om specifieke vormen van samenwerking mogelijk te maken. Hierbij valt te denken aan de convenanten met kinderopvangorganisaties. Deze convenanten bieden ouders de gelegenheid om hun kinderopvangtoeslag rechtstreeks op de rekening van de kinderopvangorganisatie te laten storten. In 2023 is het doel om kritisch te kijken of we als Dienst Toeslagen door willen gaan met bestaande en nieuwe convenanten.

# 7

## Eindnoten & bronnen

### 7.1 Eindnoten

- 1 Toeslagen is belast met het toezicht op de naleving van de Awir, artikel 5:11 Awb jo. artikel 43 Awir.
- 2 Hieronder vallen ook verschrijvingen of andere onjuistheden.
- 3 (Intensief) toezicht noemen we ook wel controle, handhaving of bestrijding van misbruik of oneigenlijk gebruik.
- 4 Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Het beschreven proces geldt voor de directie Toeslagen.
- 5 Het Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen.



# 8

## Bijlagen



## 8.1 Toelichting op gedragswetenschappelijke basisprincipes bij de keuze van handhavingsactiviteiten

### Bewust versus onbewust (niet) naleven

Traditioneel is het beeld dat alle mensen rationele beslissers zijn, die een kosten-batenafweging maken over het wel of niet naleven van regels.

Sociaalwetenschappelijk onderzoek laat echter zien dat mensen vaak helemaal geen rationele kosten-batenafweging maken.<sup>1</sup> Bovendien laten ze zich niet alleen leiden door economische afwegingen, maar ook door persoonlijke opvattingen, sociale normen en bejegening. Wanneer niet-economische overwegingen meespelen, blijken controles en boetes vaak te leiden tot een averechts effect. En stimuleren daarmee het gewenste nalevingsgedrag van burgers niet. Eerder onderzoek onder toeslagenpopulaties laat zien dat burgers vaak wel willen naleven, maar regelmatig niet weten wat ze fout doen. Complexiteit, onduidelijke communicatie en bewerkelijke processen zijn vaker redenen voor onbedoeld niet naleven.<sup>2</sup>

### Basis van vertrouwen

We gaan uit van vertrouwen en de wil van burgers om na te leven. Dit wordt keer op keer benadrukt door onderzoek over het nalevingsgedrag van burgers. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat mensen in de basis regels (willen)

naleven.<sup>3</sup> Slechts in uitzonderlijke gevallen wijken burgers hiervan af, en blijken er vaak andere redenen te spelen. Zoals niet weten wat er van je wordt verwacht.

### Gebruik mix aan instrumenten

Ten aanzien van de ingezette instrumenten blijkt uit eerder onderzoek<sup>4</sup> dat een combinatie van technieken op de lange termijn het meest effectief is. Zo zal een heldere boodschap gecombineerd met een boete effectiever zijn dan een generieke boodschap waarbij de aard van de overtreding onduidelijk is. Wet en regelgeving hebben een normstellende werking en die norm wordt past bekrachtigd als de boodschap duidelijk overkomt. In die zin is ook geen enkele handhavingsinstrumentarium compleet zonder ook de punitieve instrumenten.

### Onderliggende oorzaken van gedrag

Om gericht te kunnen handelen, is het van belang om de onderliggende oorzaken voor het (niet) naleven van regels te achterhalen. We zijn ons ervan bewust dat ook ons eigen handelen invloed heeft op het nalevingsgedrag en de -bereidheid. Toeslagen stemt zijn instrumenten af op het autonome gedrag van burgers. En speelt in op onderliggende weerstanden, drijfveren en motieven. Verschillende instrumenten dienen daarbij verschillende doelen. Zoals het ondersteunen van burgers bij ontbrekende kennis of het afdwingen van naleving bij burgers die bewust misbruik maken van het systeem.

<sup>1</sup> Ariely, Dan (2008). *Predictably Irrational. The hidden forces that shape our decisions*. New York: Harper Collins.

<sup>2</sup> Dijksterhuis & Van Baaren (2021). *Doenlijke invorderen: Het invorderingsproces van Toeslagen getoetst vanuit gedrags- en burgerperspectief*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

<sup>3</sup> Smith, K. W. & Stalans, L. J. (1991). *Encouraging tax compliance with positive incentives: A conceptual framework and research directions*. *Law & Policy*, 13 (1), 35-53

<sup>4</sup> The Behavioural Insights Team. Update report 2013-2015. BIT: 2015.

## 8.2 Uitwerking stappenplan handhavingsregie

Stap:	Omschrijving:	Na deze stap is duidelijk:
<b>1. Identificeren</b>	<p>De eerste stap gaat over de probleemanalyse: het identificeren en aanpakken van een nalevingstekort binnen de hele toeslagenpopulatie. In deze stap verdiepen we het inzicht in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het te ondersteunen nalevingsgedrag. Dit doen we door het formuleren van gewenst doelgedrag door een betreffende doelgroep;</li> <li>• de doelgroep;</li> <li>• de relevante omgeving;</li> <li>• de risico's; en</li> <li>• het doel van de te ontwikkelen aanpak.</li> </ul> <p>Hoe concreter wij het gewenste doelgedrag formuleren, hoe groter de kans dat de interventie effect heeft. In het ideale geval leidt deze eerste stap tot een beslissing of een interventie noodzakelijk is. Waarbij we rekening houden met de andere uitdagingen waar we voor staan. Om zicht te krijgen op de risico's is het noodzakelijk om periodiek een aselecte steekproef te nemen uit de hele toeslagenpopulatie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat we willen bereiken.</li> <li>• Om welke doelgroep het gaat.</li> <li>• Welk gedrag wij verwachten van deze doelgroep.</li> </ul>
<b>2. Analyseren</b>	<p>In de tweede stap leren we de doelgroep – waar we de nalevingsactie op richten – beter kennen. We kunnen namelijk pas een effectieve interventie ontwikkelen als we weten waarom bepaald gedrag nu niet wordt vertoond. Hieronder valt ook detectie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke drijfveren, motieven en weerstanden de doelgroep heeft.</li> <li>• Welke barrières de doelgroep ervaart. Deze onderscheiden we in (1) barrières bij de persoon en (2) barrières in de omgeving (voorbeeld: Mijn toeslagen geeft een storing, waardoor mensen niet kunnen inloggen in de portal).</li> <li>• Of verdere segmentatie van de doelgroep nuttig is. Een voorbeeld is dat een subpopulatie moeite heeft met digitale middelen, terwijl een andere doelgroep hier heel vaardig in is. Het is dan voor de doenlijkheid van het proces voor de tweede groep nuttig om wel digitale middelen in te zetten.</li> </ul>

Stap:	Omschrijving:	Na deze stap is duidelijk:
<b>3. Kiezen</b>	<p>In deze stap beschrijven we de doelen nader, stellen we een nalevingsplan op hoofdlijnen op en verkennen we geschikte instrumenten. We gebruiken de analyseresultaten uit de vorige stappen om keuzes te kunnen maken. Het ingezette middel moet logisch voortvloeien uit het voorgaande. Dat betekent dat de interventies moeten aansluiten op de kenmerken van de verschillende doelgroepen. En op de onderliggende oorzaken van het gedrag bij deze doelgroepen. Het is belangrijk om hierbij rekening te houden met de beschikbare capaciteit, middelen en mogelijkheden om effecten te meten. Selectie is onderdeel van deze stap.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke interventies logisch voortvloeien uit de eerdere analyse.</li> <li>• Welke middelen en mogelijkheden beschikbaar zijn om de interventie (in zijn ideale vorm) toe te passen.</li> <li>• Welke risico's er zijn als de interventie niet in een ideale vorm kan plaatsvinden.</li> <li>• Welke uitdagingen er zijn om een effectmeting in te richten.</li> </ul>
<b>4. Uitvoeren</b>	<p>Past de interventie bij de beleidsdoelen en strategische plannen van Toeslagen? Dan kunnen we overgaan tot de daadwerkelijke implementatie van de interventie. Door tussenevaluaties te doen, kunnen we mogelijke onverwachte effecten signaleren. De effectmeting legt een relatie tussen de doelmatigheid en doeltreffendheid van de actie én de beleidsdoelen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat het resultaat van de interventie is voor de burger.</li> </ul>
<b>5. Evalueren</b>	<p>De laatste stap in het model is de evaluatie tijdens en aan het eind van het proces. Hiervoor gebruiken we de Plan, Do, Check, Act-cyclus (PDCA-cyclus). We kijken daarbij vooral in hoeverre de interventie het doel heeft bereikt. Dit kan weer input zijn voor een nieuwe eerste stap (identificeren). Het cyclisch karakter zorgt ervoor dat de kwaliteitsverbetering van de handhavinginstrumenten continu onder de aandacht is.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat werkte goed?</li> <li>• Wat werkte niet goed?</li> <li>• Droeg de interventie bij aan de doelmatigheid/doeltreffendheid?</li> <li>• Hebben we het doel bereikt?</li> </ul>

## 8.3 Bronnen voor ontwikkeling waarborgenkader handhaving

### Internationale verdragen

- Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)
- Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)

### Generieke wetgeving

- Grondwet (GW)
- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb's)
- Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)
- Wet politiegegevens (Wpg)
- Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg)
- Archiefwet (AW)
- Wet open overheid (Woo)
- Baseline informatiebeveiliging Overheid (BiO)

### Sectorale wetgeving

- Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)
- Wet op het kindgebonden budget (Wkb)
- Wet kinderopvang (Wk)
- Wet op de zorgtoeslag (Wzt)
- Wet op de huurtoeslag (Wht)

### In ontwikkeling

- AI-verordening
- Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden (Wgs)
- Wet waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane (Wgbtd)
- Wet hersteloperatie toeslagen

### Kaders/handreikingen/richtsnoeren

- Behoorlijkheidswijzer (Nationale Ombudsman)
- Impact Assessment Mensenrechten en Algoritme (IAMA/BZK)
- Handreiking non-discriminatie by design (BZK)
- Een mensenrechtelijk toetsingskader om discriminatie door risicoprofielen te voorkomen (CRvM)
- Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679
- Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming (JenV)
- Model DPIA Rijksdienst
- Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (BZK)
- Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (BZK)
- Toetsingskader algoritmes: aan de slag
- Ethische richtsnoeren voor betrouwbare kunstmatige intelligentie
- Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses
- Waarborgenkaderselectie-instrumenten (ontwikkeld o.l.v. DG Belastingdienst met medewerken van o.a. Dienst Toeslagen)
- Rapport Aandacht voor Algoritmen van de Algemene Rekenkamer
- Kamerbrief van 8 maart 2022 inzake hoofdlijnen beleid voor digitalisering
- Normenkader algoritmen in ontwikkeling vanuit Auditdienst Rijk

## Colofon

Dit is een uitgave van de Dienst Toeslagen  
Ministerie van Financiën  
Den Haag, mei 2023