



A/20-05-2021

30/5 14.00 u

TER BESLISSING

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Strategie, Recht
& Beleid Toeslagen



nota

kamerbrief handhavingsstrategie

Datum

24 mei 2023

Notanummer

2023-00000116062023-
0000123503

Bijlagen

1. kamerbrief
2. handhavingsstrategie
3. waarborgenkader voor selectie-instrumenten
4. Eerdere nota's

Aanleiding

Op 10 mei 2023 is de laatste versie van de Handhavingsstrategie Dienst Toeslagen 2023, het Waarborgenkader voor selectie-instrumenten en de bijbehorende kamerbrief aan u gestuurd. U heeft een aantal (tekstuele) opmerkingen geplaatst bij de kamerbrief. Via deze notitie wordt de aangepaste kamerbrief aan u voorgelegd. Tevens is van dit document ook de versie met tekstmarkeringen toegevoegd.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de aangepaste inhoud van de Kamerbrief, de handhavingsstrategie en het waarborgenkader?
- Indien u akkoord bent, kunt u de brief dan ondertekenen?
- Indien u akkoord bent met bovenstaande, dan ook graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende en alle bijgevoegde vorige nota's, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

akkoord.

Kernpunten

- In de kamerbrief zijn de door u gevraagde wijzigingen doorgevoerd.
 - De (tekstuele) wijzigingen zijn overeenkomstig uw voorstel aangepast.
 - De alineavolgorde onder het kopje "lessen uit het verleden" is overeenkomstig uw voorstel aangepast.
- Op 10 mei 2023 is u de laatste versie van de handhavingsstrategie en het waarborgenkader aan u gestuurd. In deze versies waren uw eerdere opmerkingen verwerkt. U heeft hier verder geen opmerkingen meer over gemaakt. De handhavingsstrategie wordt op dit moment dan ook definitief opgemaakt door de vormgever. Ter volledigheid zijn beide stukken - zoals deze op 10 mei 2023 ook aan u zijn aangeboden - als bijlage toegevoegd.

Communicatie

Er wordt geen proactieve externe communicatie voorbereid. Voor de interne communicatie wordt gewerkt aan een intranet bericht.

Politiek/bestuurlijke context

In de Stand van Zakenbrief van 21 december 2022 en eerdere brieven over de reguliere kant van Dienst Toeslagen is regelmatig gerefereerd naar de ontwikkeling van de handhavingsstrategie.

Uit de brief van 21 december 2022:

"Momenteel wordt er hard gewerkt aan het herijken van de handhavingsstrategie en is de verwachting deze begin 2023 af te ronden. Het wordt de eerste zelfstandige handhavingsstrategie van Toeslagen na de ontvlechting van de Belastingdienst. Hiermee wordt een meerjarig fundament gelegd voor een visie en aanpak voor de handhaving. Parallel hieraan zijn we bezig met de geborgde opstart van het intensief toezicht."

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Document nummer	Datum	Naam document	Toelichting
1	23-9-2022	Nota - stasTD - Update handhaving Toeslagen	De staatssecretaris van Financien T&D ontvangt een nota over de handhavingsactiviteiten van Toeslagen.
2	5-12-2022	Nota - StasTD - Aangepaste versie Handhavingsstrategie Toeslagen	De staatssecretaris van Financien T&D ontvangt een nota met een bijgestelde versie van de handhavingsstrategie.
3	30-1-2023	Nota - stasTD - Oplegnota Aanbiedingsbrief Handhavingsstrategie 2023	De staatssecretaris van Financien T&D ontvangt een nota met een bijgestelde versie van de stukken ten behoeve van de handhavingsstrategie.*
4	14-2-2023	Nota - StasTD - Kamerbrief Handhavingsstrategie	De staatssecretaris van Financien T&D ontvangt een nota met een conceptbrief met de handhavingsstrategie.
5	31-3-2023	Nota - StasTD - Oplegnota Handhavingsstrategie & waarborgenkader selectie-instrumenten	De staatssecretaris van Financien T&D ontvangt een nota met een bijgestelde versie van de stukken ten behoeve van de handhavingsstrategie.
6	10-5-2023	Nota - stasTD - Kamerbrief Handhavingsstrategie	De staatssecretaris van Financien T&D ontvangt een nota met een bijgestelde versie van de stukken ten behoeve van de handhavingsstrategie.
7	23-5-2023	Nota - StasTD - Oplegnota Handhavingsstrategie DG Toeslagen 2023	De staatssecretaris van Financien T&D ontvangt een nota met de handhavingsstrategie.



A 00-10-2022
bespreking

12-10 8.00

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

DG Toeslagen
Directie Strategie, Recht &
Beleid

Persoonsgegevens

nota

Update handhaving Toeslagen

Datum

23 september 2022

Notanummer

2022-0000245982

Bijlagen

1. Activiteitenplan dienstverlening en Toezicht 2022
2. Hoofdpunten Handhavingsstrategie Toeslagen 2023

Aanleiding

Door middel van deze nota ontvangt u een update over de verschillende werkstromen rondom handhaving bij Toeslagen. Tijdens de voor 12 oktober a.s. met u geplande vergadering lichten wij graag de inhoud nader toe en zullen we eventuele vragen zoveel mogelijk direct beantwoorden.

Bespreekpunten

- Ter informatie: U wordt geïnformeerd over de wijze waarop bij Toeslagen op dit moment invulling wordt gegeven aan handhaving (waaronder begrepen activiteiten in het kader van het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en intensief toezicht).
- Ter bespreking: Graag bespreken we met u de manier waarop verder vorm kan worden gegeven aan handhaving bij Toeslagen in de toekomst. Hierbij willen we expliciet stilstaan bij de handhavingsstrategie voor 2023.

Kern

Huidige inzet handhaving

- a) Voor 2022 is de inzet ten aanzien van handhaving vastgelegd in een activiteitenplan dienstverlening en toezicht dat als bijlage 1 bij deze nota is gevoegd. Op dit moment is 72% van het plan gerealiseerd. Bezien wordt hoe de uitvoering van dit plan voor de rest van dit jaar zo effectief mogelijk vorm kan krijgen.
- b) In het regulier toezicht worden toezicht- en attenderingsacties uitgevoerd. Daarnaast wordt actief deelgenomen aan een aantal samenwerkingsverbanden.
- c) De opstart van het proces van het verwerken van signalen in het Intensief Toezicht (ITO) wordt voorbereid nadat het in 2020 is stopgezet wegens het ontbreken van (privacy) waarborgen. Het streven is om het proces gefaseerd te laten opstarten, met als indicatieve start eind januari 2023.

Toekomstige inzet handhaving

- d) Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de Handhavingsstrategie Toeslagen 2023. In bijlage 2 is de conceptversie opgenomen.
- e) Risicoselectie in het toezicht is en blijft nodig en vraagt om een doorontwikkeling.

Toelichting

Handhaving bij Toeslagen omvat het volledige palet aan activiteiten gericht op het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving door toeslaggerechtigden. Hieronder vallen het voorkomen van fouten (compliance by design), dienstverlening, toezicht en intensief toezicht. In deze nota ligt de nadruk op het toezicht en het intensief toezicht bij directie Toeslagen.¹

a. Huidige inzet: Activiteitenplan dienstverlening en toezicht 2022

Jaarlijks wordt de inzet ten aanzien van dienstverlening en toezicht door het MT Toeslagen vastgesteld. Voor 2022 is dit gebeurd in de vorm van een activiteitenplan dienstverlening en toezicht (bijlage 1). Daarin zijn de diverse activiteiten genoemd die in 2022 (zullen) worden uitgevoerd in het kader van de handhaving.

Toeslagen maakt in het kader van de handhaving gebruik van een breed palet aan instrumenten. Met de inzet van handhavingsregie wordt gezien hoe de verschillende instrumenten zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet. Een aanzienlijk deel van het toezicht gebeurt geautomatiseerd:

- Zo vinden in het aanvraagproces controles plaats en wordt met zogeheten geautomatiseerde uitval- en uitworpregels gewerkt om mogelijke vergissingen zo snel mogelijk te detecteren en met de burger op te lossen.
- In de fase van de voorlopige toekenning (VT) vinden bestandsvergelijkingen plaats, onder meer ten aanzien van de zorgverzekerdheid (van belang voor de zorgtoeslag).
- Ook bij de definitieve toekenning (DT) vindt een aanzienlijk deel van het toezicht geautomatiseerd plaats, bijvoorbeeld in het geval de jaaropgave van de kinderopvangorganisatie overeen blijkt te komen met de aanvraag.

De inzet van het toezicht verschilt per toeslagsoort, omdat de grondslagen ervan verschillen.

- Zowel het recht op kindgebonden budget (KGB) als zorgtoeslag (ZT) kunnen in grote mate geautomatiseerd worden vastgesteld:
 - Het recht op KGB is in belangrijke mate afhankelijk van het recht op kinderbijslag, hierbij is de contra-informatie van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) van belang.
 - Het recht op ZT is verbonden aan de zorgverzekerdheid, waarbij met behulp van contra-informatie van verzekeraars wordt gekeken of iemand zorgverzekerd is.
- Voor de huurtoeslag (HT) zijn onder meer de huurprijs en de status van het object (is sprake van een zelfstandige huurwoning) belangrijke grondslagen. Daarbij geldt dat Toeslagen niet van alle objecten de huurprijs ontvangt. Dat maakt dat handmatige (risicogerichte) controle nodig is.

- | |
|---|
| Inspectie, controle en toezicht |
| Wel vinden aselechte steekproeven plaats. |

¹ De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) wordt in deze nota zijdelings geraakt.

- Voorheen werd geselecteerd door middel van het risicoclassificatiemodel en meer recent is gebruik gemaakt van de eerste pilot Indicatiegericht behandelen (IGB) huur (voorheen: het Behandelkeuzemodel).
- Voor de kinderopvangtoeslag (KOT) is controle op de afname van opvanguren het belangrijkste. Omdat het bij de KOT om grote bedragen kan gaan, is het bij KOT van belang om ervoor te zorgen dat het recht op toeslag en de hoogte ervan zo vroeg mogelijk worden bepaald.
 - Met de actie Hoge Toeslag Hoog Risico (HoT-HoR) kunnen de hoogste toelag aanvragen sneller worden geselecteerd.
 - Veel capaciteit gaat naar de vaststelling van de Definitieve Toekenning (DT) van de KOT op basis van informatie (jaaropgaven) van de kinderopvangorganisaties. Dit komt omdat het daadwerkelijke aantal afgenomen uren KOT pas aan het eind van het jaar kan worden vastgesteld en nog niet van alle kinderopvangorganisaties betrouwbare informatie wordt ontvangen.

? stuurara?

Handmatige capaciteit

Een belangrijk onderdeel van het activiteitenplan is de planning ten aanzien van de inzet van de beschikbare handmatige capaciteit op de diverse toezichtacties. Voor een beeld van deze acties wordt verwezen naar de bijlage bij het activiteitenplan 2022.

Er zijn drie stadia waarop in meer of mindere mate toezicht van toepassing is:

- 1) Bij aanvraag van een toeslag: met name bij afwijkende aanvragen, aanvragen met terugwerkende kracht, waarbij het maximale aantal uren worden opgegeven of afwijkende tarieven van toepassing zijn;
- 2) Tussen de VT en DT in: attenderen op basis van contra informatie en handmatige activiteiten conform het activiteitenplan dienstverlening en toezicht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de HoT-HoR²;
- 3) Bij de DT: honderdprocentcontrole in het kader van de verantwoording over de rechtmatigheid³. Een deel hiervan kan geautomatiseerd worden vastgesteld, maar afwijkingen dienen handmatig behandeld te worden.

De handmatige capaciteit die wordt toebedeeld aan de acties in de DT-fase kan daarmee niet worden ingezet voor andere acties. Voor deze acties, met name die in de fase van VT, wordt de handmatige inzet gebaseerd op het vooraf door het MT Toeslagen vastgestelde beschikbare aantal uren. Denk in dat geval aan het proces van de HoT-HoR. Hierbij kan niet het volledige potentiële aanbod worden behandeld en vindt maandelijks op basis van aanvullende criteria een doorselectie plaats op het aantal te behandelen posten. Zo worden nieuwe aanvragen met voorrang behandeld boven reeds lopende toeslagen.

In 2022 is voor het eerst een kritieke prestatie-indicator (KPI) geïntroduceerd waarmee het MT Toeslagen de voortgang van het toezicht monitort ten opzichte

² Hoge Toeslag Hoog Risico, het selectie criterium is dat het toeslagbedrag boven de € 20.000 per jaar ligt.

³ Toeslagen is gehouden zich te verantwoorden over de rechtmatigheid van de toelaguitkeringen aan de beleidsdepartementen. Om die rechtmatigheid vast te stellen is een bepaalde mate van controleren door Toeslagen en de ADR noodzakelijk, met als uitkomst een "rechtmatigheidsscore".

van de planning van het activiteitenplan. Inzet daarbij is om de planning, verwoord in het aantal te behandelen posten (met daaraan gekoppeld het aantal benodigde uren) voor 100% uit te voeren. In september 2022 was het uitgevoerde percentage 72%.

De oorzaken voor de achterblijvende aantallen zijn divers:

- De tweede pilot indicatiegericht behandelen huur kan pas starten nadat een beoordeling op basis van het IAMA-kader (Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes) heeft plaatsgevonden en er afstemming is geweest met Persoonsgegevens
- Ten aanzien van een aantal toezichtprocessen geldt dat de productiviteit achterblijft bij de verwachting, onder meer door het verhoogd aantal klantcontacten.
- Daarnaast voeren twee toezichtteams momenteel werkzaamheden uit in het kader van vraagstukken die naar aanleiding van de Fraude Signalering Voorziening (FSV) spelen. Dat betekent eenvoudigweg dat deze teams niet toekomen aan hun oorspronkelijke taak en bijbehorende activiteiten voor 2022. Eerder dit jaar is in verband daarmee het activiteitenplan ten aanzien van de aantallen te behandelen posten indicatiegericht behandelen huur en HoT-HoR naar beneden bijgesteld.
- Ook de onderbezetting bij Toeslagen in brede zin draagt bij aan de lager dan geplande aantallen op een aantal toezichtprocessen.

Onder meer door beter zicht te krijgen op de problematiek en hierover met elkaar in gesprek te gaan wordt bezien hoe het toezicht voor het resterende deel van 2022 zo effectief mogelijk kan worden uitgevoerd om toch zoveel mogelijk uit te komen bij de initiële planning.

b. Huidige inzet handhaving: Regulier toezicht

Toezichtsacties: meer in VT, minder in DT

Een aantal acties vinden al plaats in de VT-fase en daarmee in de actualiteit (denk aan de eerdergenoemde HoT-HoR en de controle op zorgverzekerdheid). Veel capaciteit gaat echter ook naar het toezicht in de fase van de DT. Het is naar de toekomst toe de ambitie om minder aan de achterkant te werken in de fase van de DT en het toezicht steeds meer naar de voorkant te verplaatsen in de VT-fase, voorafgaand of tijdens het lopende toelagjaar, om zo het verschil tussen het voorschot en de definitieve toelag zo veel mogelijk te verkleinen.

- Door meer te attenderen kan het verschil tussen VT en DT worden verkleind en is in de fase van DT minder handmatig toezicht nodig is.
- Ook het niet-controleren van bepaalde aanvragen in DT op basis van eerdere bevindingen in de VT kan worden overwogen. Het (al dan niet op onderdelen) niet-controleren in de fase van DT zal ten koste gaan van de rechtmatigheid en vergt daarom onder meer afstemming met de Auditdienst Rijk (ADR) over de rechtmatigheidsbeoordelingen.

Ook nu willen we, binnen de mogelijkheden die er zijn, meer aan de voorkant werken door zaken die niet goed gaan in een zo vroeg mogelijk stadium te voorkomen in plaats van achteraf herstellen. Dat vraagt ook om inzicht in welke activiteiten we nu doen en welk effect we daarmee bereiken, dat inzicht is nu nog niet voldoende aanwezig.

Attenderingsacties: aandacht voor non-respons

Op verschillende momenten gedurende het jaar wordt de burger geattendeerd indien informatie uit de aanvraag afwijkt van de contra-informatie waar Toeslagen over beschikt. Op deze manier wordt uitvoering gegeven aan de ambitie om te werken in de actualiteit en worden hoge terugvorderingen zoveel mogelijk voorkomen.

De attenderingen vinden onder meer plaats in het kader van de actie 'Eerder signaleren', voortkomend uit het verbetertraject kinderopvangtoeslag. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de maandelijkse gegevensleveringen vanuit de kinderopvangorganisaties, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Inlichtingenbureau. Ook vindt attendering plaats in het kader van de inkomensacties waarbij burgers geattendeerd worden in het geval het bij de aanvraag opgegeven inkomen blijkt af te wijken van de contra-informatie die bij Toeslagen bekend is. Daarnaast worden burgers bij speciale life-events geattendeerd. Een dergelijke gebeurtenis heeft immers doorgaans gevolgen voor toeslagen. Denk aan het geval iemand de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt (waarmee het inkomen wijzigt).

Het is bij de attenderingsacties van belang dat de burger - indien nodig - zelf actie onderneemt naar aanleiding van de attendering. Dat gebeurt niet altijd, waardoor het voor Toeslagen onzeker is of de burger denkt dat zijn opgegeven gegevens juist zijn (en bijvoorbeeld de bij Toeslagen beschikbare contra-informatie onvolledig is) of dat er een risico op een hoge terugvordering blijft bestaan. Toeslagen tracht de zogeheten non-respons tegen te gaan door bijvoorbeeld na het versturen van een attenderingsbericht via brief of de app nog na te bellen. Toeslagen beschikt echter niet over alle actuele telefoonnummers en zal dan een beroep moeten doen op de capaciteit bij KI&S.

Daarnaast speelt al langer de vraag onder welke omstandigheden Toeslagen zelf over mag gaan tot het wijzigen van een aanvraag (het zogeheten muteren) als een burger niet reageert op een attendering. Op dit moment kan dat, in die gevallen dat er onduidelijkheid is over de werkelijke situatie, alleen als conform de wettelijke vereisten de burger herhaaldelijk de mogelijkheid wordt geboden om te reageren. Deze procedure brengt een lange doorlooptijd mee. Het nadeel daarvan is dat een eventuele terugvordering in de loop van dit proces oploopt. Het voordeel is dat de burger maximale rechtsbescherming geniet en niet ten onrechte een stopzetting of terugvordering krijgt. Een ander element dat hierbij een rol speelt is dat de data waarover Toeslagen beschikt niet in alle gevallen betrouwbaar is omdat de kwaliteit van de gegevens van derden soms onvoldoende is.

Attenderingen inkomen: analyse

Toeslagen heeft in de fase van de VT voor burgers waar grote verschillen in het gehanteerde inkomen en het inkomen uit andere bronnen werden waargenomen dienstverlenend opgetreden. In 2019 gebeurde dit door proactief inkomens te muteren voor de burger. Daarbij werd vooraf een aankondiging gegeven en was er voor burgers de mogelijkheid om de wijziging zelf weer te overschrijven. In 2020 werden burgers enkel geattendeerd op dit verschil, omdat door Vaktechniek werd aangegeven dat de in 2019 gehanteerde werkwijze onvoldoende wettelijke

waarborgen voor de burger bevatte. Om de effectiviteit van de verschillende methoden te vergelijken is een analyse gedaan naar deze jaren. In de uitkomsten van de analyse komt een aantal hoofdzaken naar voren:

- In 2019 (toen nog gemuteerd werd) heeft een relatief laag percentage (11%) het door Toeslagen gemuteerde inkomen aangepast, in vergelijking met de 37% in 2020 (toen enkel geattendeerd werd).
- In 2019 zijn er 57.232 (12,22%) aantal hoge terugvorderingen⁴ binnen de groep burgers die betrokken is in de actie en in 2020 zijn dat er 89.962 (22,43%).
- Als we de situatie voor en na de inkomensactie vergelijken houdt in 2019 (mutteren) 34% een kans op een terugvordering, het overgrote deel wel met een kleiner verschil. In 2020 (attenderen) houdt 69% een kans op een terugvordering, het overgrote deel met hetzelfde verschil.

21 Uit de analyse blijkt dus dat een deel van de populatie geholpen zou zijn bij het ambtshalve muteren door Toeslagen. In 2023 willen we verder bekijken hoe de balans tussen attenderen en muteren – binnen de wettelijke kaders – kan worden verbeterd.

Samenwerkingsverbanden: aandacht voor privacy

Toeslagen werkt in diverse samenwerkingsverbanden samen met andere overheidsorganisaties in het kader van het toezicht. Hieronder wordt ingegaan op de samenwerking in het kader van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). Bij deze verbanden is een toenemende aandacht voor privacy.

- De LSI is gericht op de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen in het sociale domein. Deelnemers zijn onder meer gemeenten en UWV. Projecten hebben vaak de vorm van een wijkgerichte aanpak, die op verzoek van een gemeente wordt opgestart. Toeslagen heeft deelname aan nieuwe LSI-projecten medio 2021 stopgezet, vanwege onvoldoende waarborgen voor de gegevensdeling en –verwerking. Om weer aan nieuwe projecten te kunnen deelnemen werkt Toeslagen op dit moment aan een aantal maatregelen, waaronder het tot stand brengen van een Data Protection Impact Assessment (DPIA, conform het 'Model DPIA Rijksdienst' van 19 nov 2021).
- De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) richt zich op het verbeteren van de kwaliteit van de basisregistratie personen (BRP). Hierbij wordt gebruik gemaakt van profielen waarbij sprake is van een gereede twijfel over de juistheid van de inschrijving. De betrokken gemeente kan dan een adresonderzoek uitvoeren. Per 1 januari 2023 treedt een wijziging van de Wet BRP in werking waarmee LAA in die wet wordt opgenomen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel kwam in de Tweede Kamer discussie op over een niet langer actief profiel dat betrekking heeft op Toeslagen. Op dit moment loopt via het ministerie van BZK een extern onderzoek naar het profiel 'Niet meer woonachtig in Nederland (UT001)' van Toeslagen, dat gebruikt is in 2015 in een pilotvorm. Dit profiel bestond onder meer uit het gegeven dat een persoon was geboren in het buitenland. De gereede twijfel bestond daaruit, dat de betreffende persoon

⁴ Hoge terugvorderingen zijn vorderingen van meer dan € 500 voor HT, ZT, KGB en meer dan € 1000 voor KOT.

op latere leeftijd weer naar het geboorteland was teruggekeerd, en daarmee niet langer woonachtig zou zijn in Nederland.

W. A. J.
De directie ketenregie Toeslagen, CIO Office, is gestart met de vertaling van het departementale actieplan 'Privacy op Orde 2022-2024' naar Toeslagen. Hierbij wordt nauw samengewerkt met Belastingdienst, Douane en het departement.

c. Huidige inzet handhaving: Opstarten ITO

Toeslagen hanteert de term Intensief Toezicht (ITO) bij het onderzoeken van risicosignalen waar mogelijk sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. Toeslagen gebruikt voor dit proces bewust niet langer de term fraudebestrijding, om daarmee duidelijk te maken dat pas in de loop van een onderzoek de noodzakelijke duidelijkheid ontstaat over de concrete omstandigheden van de casus.

Dit is en blijft het meest ingrijpende onderdeel van handhaven nu het onderzoek kan leiden tot het opleggen van boetes of het inzetten van strafrecht via de FIOD en het Openbaar Ministerie (OM). Dit zijn zware instrumenten met een grote impact voor de burger, waarvoor dan ook des te meer waarborgen moeten zijn ingericht om ingrijpende stappen te mogen zetten.

Opstarten ITO

Het ITO-proces wordt herijkt. Wel zijn er in 2021, met goedkeuring van het MT Toeslagen en de DG Toeslagen, 10 dringende casussen opgepakt waarbij volgens Toeslagen mogelijk sprake was van misbruik. Deze zaken zijn inmiddels afgerond.⁵ De lessen hieruit zijn meegenomen in de herijking van het ITO-proces.

Inrichten van het ITO-proces

Het onderzoek naar signalen die duiden op mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik is met waarborgen omkleed en vindt objectief plaats naar de concrete omstandigheden van een signaal, waarbij de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (inclusief de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) zijn verankerd in vaktechnisch gevalideerde werkprocessen. Deze werkprocessen zijn de afgelopen tijd voor het ITO aangepast. Het proces zal geborgd en gefaseerd worden opgestart op het moment dat de benodigde voorwaarden zijn ingevuld.

- **Informatiehuishouding:** op het gebied van privacy en gegevensbescherming is gewerkt aan een nieuwe IV-voorziening zodat de dossiers in een afgezonderde voorziening, en alleen met de vereiste autorisaties, geraadpleegd kan worden. Daarnaast wordt een audit door de ADR uitgevoerd en is ons gevraagd de opgestelde DPIA te beoordelen.
- **Leveren van maatwerk:** onder andere via de verbeterde kwaliteitscontrole zoals het vier-ogen principe, de inrichting van vaktechnische aanspreekpunten en het uitbreiden van de discretionaire bevoegdheid van medewerkers. Daarnaast worden ook de juridische en vaktechnische kaders vernieuwd, deze bevinden zich in een gevorderd stadium en zijn afgestemd met de vaktechnische keten.

⁵ Overigens zijn deze zaken niet doorgestuurd naar FIOD/OM, omdat ook dat deel van het proces vooralsnog stilstaat.

- Kennisniveau van de medewerkers: voldoende gekwalificeerd personeel is noodzakelijk om de werkzaamheden uit te voeren. Hiervoor worden wervingsacties gestart en worden oude werknemers opgeleid om met de nieuwe processen te werken. Bovendien worden de toekomstige ITO-medewerkers hoger ingeschaald dan voorheen.

Zoals eerder benoemd, er zal gefaseerd opgestart moeten worden. Terwijl we het werkproces opnieuw inrichten gaan we aan de slag met de werkzaamheden. De indicatieve tijdlijn staat hieronder weergegeven. De realiteit is dat uitbreiding van het ITO proces meer ICT-capaciteit vergt en de planning is dan ook sterk afhankelijk van de ruimte in het IV-portfolio.

- Eerste helft 2023:
 - Starten met rechtmatigheidsonderzoeken.
- Tweede helft 2023:
 - Starten met verwijtbaarheidsbeoordeling;
 - Starten met overdracht aan het strafrecht;
 - Inrichten proces opleggen van vergrijpboetes;
- 2024:
 - Inrichting van proces voor onderzoek signalen in samenhang⁶.

1 ?
sneller

Werkwijze

Toeslagen beoordeelt de risicosignalen op concreetheid en relevantie. Elk signaal wordt geprioriteerd zodat betrouwbare en belangwekkende signalen eerder opgepakt worden. Berichten die geen of onvoldoende relevantie hebben voor Toeslagen worden vernietigd.⁷ Na deze analyse wordt besloten of het bericht zal leiden tot een rechtmatigheidsonderzoek en, als de toelagetaanvraag (deels) niet rechtmatig was, een verwijtbaarheidsbeoordeling. Als na grondig onderzoek sprake blijkt te zijn van opzet of grove schuld dan kan een vergrijpboete worden opgelegd of wordt het strafrecht ingezet. Het laatste gebeurt altijd in overleg met de FIOD en OM. Overdracht aan het Functioneel Parket (=OM) voor een strafrechtelijk onderzoek vindt plaats in overeenstemming met het zogenaamde AAFD-protocol.⁸

Voor zover het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) rond de Tijdelijke Signalenvoorziening (TSV) van de Belastingdienst van invloed is op de opstart van ITO is dit ondervangen in de DPIA. De onderzoeken van ITO zijn gericht op individuele aanvragers en er vindt een afweging plaats of voldaan wordt aan de voorwaarden van gegevensdeling.

Recent verschenen bericht op Intranet

Op het Intranet is in augustus 2022 het nieuwsbericht 'Vragen over voorkomen

⁶ Signalen in samenhang betreffen signalen waarbij verschillende rechtmatigheid- en/of verwijtbaarheidsbeoordelingen onder één signaal tegelijk uitgevoerd worden. Op dit moment wordt gestart met individuele zaken.

⁷ Hierbij wordt juridisch getoetst of de verwerking van de persoonsgegevens noodzakelijk is voor het uitvoeren van toezicht op de toekenning, uitbetaling of terugvordering van toeslagen.

⁸ AAFD-protocol is het Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen.

21 || oneigenlijk gebruik toeslagen worden serieus opgepakt' geplaatst.⁹ In de afgelopen periode maakten toezichtmedewerkers melding van mogelijk onrechtmatige toelag aanvragen. Het gaat dan bijvoorbeeld over aanvragen voor kinderopvangtoeslag voor het maximumaantal uren, met terugwerkende kracht en waarbij de kinderen niet bekend lijken te zijn bij de opgegeven kinderopvangorganisatie. Inmiddels is in het Directieteam Toeslagen afgesproken dat de IV-oplossing om de uitbetaling op te schorten met prioriteit wordt opgepakt. In de tussentijd werkt Vaktechniek een kader uit voor de situaties waarin het pauzeren van de uitbetaling van toeslagen mag plaatsvinden en met welke waarborgen dit kan worden uitgevoerd. Er is in de tussentijd een handmatig proces ingericht, waarbij onder strikte voorwaarden de Persoonsgegevens

Persoonsgegevens kan zorgen voor tijdelijke pauzering van de uitbetaling.

??
meer
nf

d. Toekomstige inzet handhaving: Handhavingsstrategie Toeslagen 2023

Momenteel wordt gewerkt aan de Handhavingsstrategie Toeslagen 2023, waarin de balans tussen dienstverlening en toezicht centraal staat. De uitwerking van de strategie heeft gefaseerd plaatsgevonden, waarbij de werkgroepen 'Visie', 'Waarborgen' en 'Doorontwikkeling inzet handhavingsinstrumenten' als eerste gestart zijn. Na de zomer is ook gestart met het hoofdstuk informatiepositie, waarbij aandacht is voor samenwerkingsverbanden en het ophalen en delen van gegevens. In bijlage 2 is de conceptversie van de strategie opgenomen.

Op 16 augustus 2022 heeft een informeel gesprek op medewerkersniveau plaatsgevonden met de Inspectie belastingen, toeslagen en douane over de toekomst van handhaving en risicoselectie. Daarnaast heeft op 15 september 2022 een bijeenkomst plaatsgevonden om beelden en feedback op te halen bij stakeholders/opdrachtgevers, zoals de ministeries van Financiën, SZW, BZK, VWS, alsook de Belastingdienst. Deze bijeenkomst is positief verlopen; ook opdrachtgevers willen betrokken zijn en een stem krijgen in de besluitvorming.

Toeslagen is voornemens een analyse uit te voeren naar de kenmerken van de gehele populatie toelagontvangers, om onder andere meer inzicht te krijgen in mogelijke nalevingsrisico's. Er is al onderzocht waar grote financiële afwijkingen bij de DT door worden veroorzaakt. Dat wil bijvoorbeeld zeggen in welke acties dergelijke burgers voorkomen en welke life-events zich hebben voorgedaan. Ook is onderzocht welke brieven tot veel reacties leiden. Er zijn dus losse onderzoeken geweest naar subpopulaties, maar het helikopterperspectief op de totale populatie ontbreekt nog. Kenmerken in algemene zin zijn (nog) niet onderzocht, omdat gezien moet worden hoe een dergelijk onderzoek binnen de juridische en vaktechnische kaders het beste kan plaatsvinden. Het streven is dit najaar met de voorbereidingen te starten.

analyse in brede zin

e. Toekomstige inzet handhaving: risicoselectie

Risicoselectie in het toezicht ligt onder een maatschappelijk en politiek vergrootglas, maar blijft tegelijkertijd wel nodig. Het is niet mogelijk om alle aanvragen handmatig te controleren. Door middel van selectieregels kan onderscheid worden gemaakt tussen groepen burgers om te bepalen waar extra

⁹ Zie: <https://intranet.belastingdienst.nl/toeslagen/2022/08/23/vragen-over-voorkomen-oneigenlijk-gebruik-toeslagen-woorden-serieus-opgepakt/>

dienstverlening of toezicht nodig is. Het is daarbij evident dat het daarbij moet gaan om objectieve, uitlegbare en transparante criteria waar een deugdelijke grondslag voor bestaat. Dit is van belang om goed te kunnen analyseren en te bepalen of de selectiecriteria zinvol zijn, wanneer de grenswaarden het meest effectief zijn en hoe ongewenste effecten voorkomen kunnen worden.

Toeslagen heeft de ambitie om de detectie van mogelijke risico's te verbeteren. Verskillende activiteiten dragen hieraan bij:

- De inzet van aselecte steekproeven kan de kennis over (nog onbekende) nalevingstekorten vergroten (zie ook onderdeel d).
- Het uitvoeren van pilots met een dienstverlenend karakter draagt bij aan het verbeteren van de detectie van risico's. Hiervoor zijn een uitgebreide een vaktechnische toetsing en een IAMA randvoorwaardelijk.
- De bevindingen uit andere analyses, zoals naar oorzaken van bijvoorbeeld hoge terugvorderingen bij de DT, kunnen ook worden betrokken bij de ontwikkeling van detectie en selectieregels.

Indicatiegericht behandelen huurtoeslag

Bij Toeslagen leeft de wens om, in vervolg op de pilot die in 2021 plaats heeft gevonden inzake het indicatiegericht behandelen van aanvragen huurtoeslag (IGB)¹⁰, op korte termijn een tweede pilot uit te voeren waarmee de risico-indicatoren zoals gehanteerd in de eerste pilot gevalideerd kunnen worden. Voordat een besluit kan worden genomen over het uitvoeren van een tweede pilot zal eerst een analyse via het IAMA worden gedaan.

Het IAMA helpt in het nemen van bewustere en meer afgewogen keuzes bij de ontwikkeling of beoordeling van een algoritme¹¹. Het instrument faciliteert de interdisciplinaire discussie, het documenteert de gemaakte keuzes op een gestructureerde wijze en levert waardevolle verbeterpunten op, niet alleen voor het project zelf, maar ook voor het professionaliseren van de werkwijze. Het IAMA is bedoeld als overkoepelend instrument, en maakt daarbij gebruik van al bestaande instrumenten zoals de DPIA.

In dit verband wordt voor de volledigheid nog opgemerkt dat er nog een toezegging open staat met betrekking tot het behandelkeuzemodel, namelijk: "...De Kamer wordt geïnformeerd voordat het behandelkeuzemodel definitief in gebruik genomen wordt en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen..." Deze vloeit voort uit de brief 'Update Risicomodellen Toeslagen' die op 24 februari 2022 naar de Tweede Kamer is verzonden.¹² U hebt eerder aangegeven de Kamer ook voorafgaand aan een nieuwe pilot te willen informeren, mede omdat de pilot in de praktijk wordt gebracht en burgers hier gevolgen van kunnen ondervinden, bijvoorbeeld in de vorm van correcties.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

¹⁰ Dit is een andere naam voor: Behandelkeuzemodel.

¹¹ Daarbij nemen we als definitie van algoritme een set van regels en instructies die een computer uitvoert om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden.

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 31066, nr. 976.



Ministerie van Financiën

6/12 12.30 u

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Directie Strategie, Recht
& Beleid**

Persoonsgegevens

nota

Aangepaste versie Handhavingsstrategie Toeslagen

Datum

5 december 2022

Notanummer

2022-0000297418

Bijlagen

1. HHStrategie – Schoon
2. HHStrategie – Track changes

Aanleiding

Op 18 november en 29 november jl. heeft u de "Handhavingsstrategie DG Toeslagen 2023" (hierna: de strategie) ontvangen. Bijgaand treft u een nieuwe versie aan (schoon en in track changes), ten behoeve van de bespreking op 6 december aanstaande om 12.30-13.15 uur.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de inhoud van de Handhavingsstrategie DG Toeslagen 2023?
- Gaat u akkoord om het stuk gezamenlijk te verzenden met het pakket van o.a. het Jaarplan 2023?
- Indien u akkoord bent met bovenstaande, dan ook graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende en vorige nota's, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- DG Toeslagen heeft in 2022 een eigen handhavingsstrategie uitgewerkt, passend bij haar rol als publieke dienstverlener. Hiermee is de handhavingsstrategie niet langer meer een afgeleide van de handhavingsstrategie van de Belastingdienst, zoals voor de ontvlechting het geval was.
- In de handhavingsstrategie voor 2023 leggen we een meerjarig fundament voor onze visie en aanpak voor de handhaving.
- Daarbij wordt een balans gezocht tussen vertrouwen in de burger én het voorkomen van (risico's op) misbruik, inclusief reactie daarop. Burgers vertrouwen erop dat ons toezicht voorkomt dat we toeslagen en compensatiebedragen uitkeren aan burgers die daar geen recht (meer) op hebben. Het is van belang om uit te stralen dat tegen misbruik of oneigenlijk gebruik adequaat wordt opgetreden.
- De strategie wordt de komende jaren doorontwikkeld. Denk hierbij met name aan de het opstellen van een waarborgenkader voor de handhaving en het verbeteren van de informatiepositie.
- Binnen dit richtinggevende kader worden door de uitvoeringsdirecties plannen gemaakt voor de concrete invulling van de handhavingsactiviteiten.

- In het proces van de uitwerking van deze strategie zijn de afgelopen maanden goede gesprekken gevoerd met bijvoorbeeld de Inspectie belastingdienst, toeslagen en douane en onze opdrachtgevers.
- Allen onderschreven de gekozen richting.
- In 2023 wordt de strategie gebruikt als uitgangspunt bij de gesprekken over de handhaving met toezichthouders en stakeholders.
- De strategie wordt nog opgemaakt door een vormgever.

Toelichting:

Aanpassingen ten opzichte van vorige document.

- In document komt duidelijker naar voren dat ook wordt ingezet op intensief toezicht (aankpak misbruik & oneigenlijk gebruik);
- Voorwoord → andere opbouw; o.a. vertrouwen in burger hier ook opgenomen en duidelijker dat misbruik & oneigenlijk gebruik adequaat wordt aangepakt.
- Hoofdstuk 1, par 1.3 → volgorde uitgangspunten aangepast.
- Hoofdstuk 2, Regelnaleving bevorderen met kennis van gedrag → ingekort en tekstueel aangepast.
- Hoofdstuk 5, opstellen waarborgenkader → duidelijker doel beschreven en ingekort.

Handhavingsstrategie ten opzichte van de uitwerking van handhavingsactiviteiten

De handhavingsstrategie biedt de kaderstelling voor de handhavingsactiviteiten van het hele DG Toeslagen. De uitvoering van de concrete handhavingsactiviteiten worden binnen de uitgangspunten van deze handhavingsstrategie ingebed in een door de Directie Toeslagen opgestelde activiteitenplan dat ziet op de handhaving. Belangrijke aspecten van de uitvoering van de handhavingstaak zijn de herstart van het intensief toezicht, het gebruik van risicoselectie- en -detectie-instrumenten en de kwaliteitsverbetering van contra-informatie. De strategie zal jaarlijks worden herijkt.

Uitgangspunten handhavingsstrategie

- De handhavingsstrategie is erop gericht het gedrag van burgers zodanig te beïnvloeden dat zij - zoveel mogelijk uit zichzelf - structureel de regels naleven. Indien nodig wordt naleving afgedwongen.
- Onder handhaving verstaan we het brede palet aan interventies en activiteiten geordend naar: het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en intensief toezicht.
- In de handhavingsstrategie staat het vertrouwen in de burger centraal.
 - Veruit de meeste burgers willen voldoen aan de regels en vragen hun toeslag of compensatie terecht aan. Vanuit de voorschotsystematiek en de complexiteit in de wet- en regelgeving maken burgers vaak onbewust of onbedoeld fouten in hun toeslagaanvragen. Dit vraagt binnen de handhavingsstrategie om een balans tussen vertrouwen in de burger enerzijds en het voorkomen van en reageren op (risico's op) misbruik anderzijds. Een goed inzicht in de toeslagenpopulatie is daarvoor essentieel.
- We zetten handhaving zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit in, in plaats van reactief en achteraf.
 - De nieuwe handhavingsstrategie is bedoeld om een betere balans te vinden tussen alle activiteiten die plaatsvinden in het kader van het voorkomen van fouten en dienstverlening ten opzichte van (intensief) toezicht.

- We maken voor de inzet van handhavingsactiviteiten in een zo vroeg mogelijk stadium gebruik van informatie (data) van en over de burgers. Door in de actualiteit te werken kunnen we het recht op toeslag zo snel mogelijk vaststellen en dragen we daardoor bij aan het verkleinen van de verschillen tussen de voorlopige en definitieve toekenning van toeslagen.
- De handhavingsstrategie geldt zowel voor het werkerterrein van Toeslagen als van UHT en ziet op het gehele toekenningsproces.
- DG Toeslagen handelt bij de handhaving zorgvuldig en binnen de juridische kaders die de wet haar geeft.
- 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 willen we een afweging kunnen maken over een passende interventie.
- We maken onderbouwde en transparante keuzes voor de inzet van handhavingsactiviteiten.
 - Bij de vertaling van de handhavingsstrategie naar de inzet van concrete handhavingsinstrumenten wordt een onderbouwde, uitlegbare en transparante regie op handhaving gevoerd. Handhavingsregie is een cyclisch proces. In 2023 wordt het handhavingsplan wordt opgesteld door de directie Toeslagen binnen de kaders van de Toeslagen-brede handhavingsstrategie. De inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten, het inrichten van signalering van burgers die persoonlijke begeleiding nodig hebben en het introduceren en verder ontwikkelen van de effectmeting ervan, maken hier onderdeel van uit.

Communicatie

De handhavingsstrategie zal onderdeel zijn van het bredere pakket aan stukken dat naar de Kamer gaat in december, waaronder het Jaarplan, de invorderingsstrategie en de Stand-van-Zaken brief.

Politiek/bestuurlijke context

In antwoorden op Kamervragen, Kamerbrieven en het commissiedebat Toeslagen van 22 juni jl. is genoemd dat wordt gewerkt aan deze strategie en dat de strategie met de Kamer wordt gedeeld zodra deze gereed is.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

17/30.01.2023
bespreken

31/1 15 30 u.

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Toeslagen
Directie Strategie, Recht
& Beleid

Persoonsgegevens

nota

Oplegnota - Aanbiedingsbrief Handhavingsstrategie 2023

Datum

30 januari 2023

Notanummer

2023-0000014205

Bijlagen

1. Aanbiedingsbrief
2. Handhavingsstrategie
Dienst Toeslagen 2023

Aanleiding

Op 6 december 2023 is met u gesproken over de Handhavingsstrategie Dienst Toeslagen 2023. Na dit gesprek is er doorgewerkt aan de strategie. Bijgaand treft u de laatste versie van de en de bijbehorende aanbiedingsbrief aan. De strategie wordt nog opgemaakt door een vormgever. Indien het lukt om de strategie en de aanbiedingsbrief op korte termijn af te ronden, dan kan de strategie nog voor het Commissiedebat Toeslagen op 22 februari a.s. aan de Tweede Kamer verzonden worden. Dat betekent dat het stuk uiterlijk vrijdag 17 februari naar de Kamer moet.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de inhoud van de strategie?
- Gaat u akkoord met de tekst van de aanbiedingsbrief behorende bij de strategie?
- Indien u akkoord bent met bovenstaande, dan ook graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende en vorige nota's, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- Deze strategie biedt het richtinggevende kader voor de handhavingsactiviteiten die worden verricht door de gehele Dienst Toeslagen. Het is een intern gericht stuk, dat ook door de Belastingdienst al een aantal jaar aan de Kamer wordt verzonden.
- Voor de ontvlechting van de Belastingdienst liep Toeslagen mee in de strategie van de Belastingdienst. Na de ontvlechting had Toeslagen geen zelfstandige strategie, terwijl dit wel noodzakelijk is als kader voor de uitwerking van handhavingsactiviteiten binnen Toeslagen.
- Dit is dan ook de eerste zelfstandige handhavingsstrategie van de Dienst Toeslagen passend bij de rol van Toeslagen als publieke dienstverlener.
- Belangrijke speerpunten van de strategie is het brengen van een betere balans tussen (intensief) toezicht en dienstverlening, het verkrijgen van een beter inzicht in de toeslagen populatie en het werken in de actualiteit.
- Belangrijke aspecten van de uitvoering van de handhavingstaak zijn het gebruik van risicoselectie- en -detectie-instrumenten, de herstart van het intensief toezicht en de kwaliteitsverbetering van contra-informatie.

- Het doel voor de eerste helft van dit jaar is om de strategie te vertalen naar de inzet van concrete handhavingsactiviteiten in een handhavingsplan.
- Het waarborgenkader voor selectie-instrumenten volgt een zelfstandig proces en wordt op een ander moment aan u voorgelegd. Op dit moment wordt nog overlegd of alle drie de organisaties los van elkaar het waarborgenkader gaan aanpassen en vervolgens aan de Kamer aanbieden, of dat de Belastingdienst en Toeslagen dit alsnog gezamenlijk gaan doen. Waarbij van belang is om te melden dat Toeslagen in ieder geval inhoudelijk zo dicht mogelijk op de Belastingdienst wil blijven aansluiten. Dit wordt in de loop van de komende maand nog met de DG's en later ook met beide staatssecretarissen afgestemd.

Toelichting

De uitgangspunten van de strategie zijn:

- De handhavingsstrategie is erop gericht het gedrag van burgers zodanig te beïnvloeden dat zij - zoveel mogelijk uit zichzelf - structureel de regels naleven. Indien nodig wordt naleving afgedwongen.
- Onder handhaving verstaan we het brede palet aan interventies en activiteiten geordend naar: het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en intensief toezicht.
- DG Toeslagen handelt bij de handhaving zorgvuldig en binnen de juridische kaders die de wet haar geeft.
- De basis is het vertrouwen in de burger.
- Een van de doelen van de handhavingsstrategie is het vinden van een betere balans tussen dienstverlening en intensief toezicht. Hieronder valt het opstarten van het intensief toezichtproces en het geborgd inzetten van selectie-instrumenten.
- We zetten handhaving zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit in, in plaats van reactief en achteraf.
 - We maken voor de inzet van handhavingsactiviteiten in een zo vroeg mogelijk stadium gebruik van informatie (data) van en over de burgers. Door in de actualiteit te werken kunnen we het recht op toeslag zo snel mogelijk vaststellen en dragen we daardoor bij aan het verkleinen van de verschillen 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 willen we een afweging kunnen maken over een passende interventie.
- We maken onderbouwde en transparante keuzes voor de inzet van handhavingsactiviteiten.
 - Bij de vertaling van de handhavingsstrategie naar de inzet van concrete handhavingsinstrumenten wordt een onderbouwde, uitlegbare en transparante regie op handhaving gevoerd.
- In 2023 wordt het handhavingsplan wordt opgesteld door de directie Toeslagen binnen de kaders van de Toeslagen-brede handhavingsstrategie. De inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten, het inrichten van signalering van burgers die persoonlijke begeleiding nodig hebben en het introduceren en verder ontwikkelen van de effectmeting ervan, maken hier onderdeel van uit.

Communicatie

De strategie zal worden gedeeld met de stakeholders van de Dienst Toeslagen, ook wordt aan interne communicatie gewerkt.

Politiek/bestuurlijke context

Op 22 februari a.s. staat het Commissiedebat Toeslagen op de agenda. Er zal zodoende ook worden gewerkt aan Q&A's en spreeklijnen over de handhavingsstrategie ten behoeve van het debat.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



19-02-2023
bespreken

§§ 1750
013 1230

TER BESPREKING

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Toeslagen
Directie Strategie, Recht
& Beleid

Persoonsgegevens

nota

Kamerbrief Handhavingsstrategie

Datum
14 februari 2023

Notanummer
2023-0000031117

Bijlagen
1. Concept Kamerbrief

Aanleiding

Op dinsdag 31 januari jl. is met u gesproken over de Handhavingsstrategie Dienst Toeslagen 2023. Na dit gesprek is gewerkt aan een meer uitgebreide versie van de Kamerbrief waarin de handhavingsstrategie uiteengezet wordt. De laatste conceptversie hiervan is bijgevoegd. De brief moet nog met de opdrachtgevende departementen worden afgestemd.

Bespreekpunten

- Graag bespreken we met u in hoeverre u zich kunt vinden in de nieuwe lijn van de Kamerbrief en hoe het vervolgtraject eruit zal zien.

Kernpunten

- In de brief wordt de handhavingsstrategie voor de komende jaren uiteengezet. De strategie is daarmee leidend voor de uitwerking van en de inzet op handhaving binnen Dienst Toeslagen.
 - Als eerste wordt ingegaan op het doel en het bereik van de strategie.
 - Vervolgens worden de vier belangrijkste speerpunten genoemd (balans tussen dienstverlening en intensief toezicht, het gebruik van risicoselectie en -detectie, het werken vanuit weten en werken in de actualiteit).
 - Ten slotte worden de drie prioriteiten voor 2023 genoemd: het doorlopend toezicht, het opstarten van het intensief toezicht en de herstart van risicoselectie en -detectie.
- Indien het wenselijk is om de Kamerbrief af te ronden voor het Commissiedebat Toeslagen op 22 februari a.s., moet het stuk uiterlijk vrijdag 17 februari verzonden worden.
- Het waarborgenkader voor selectie-instrumenten volgt zoals eerder gedeeld met u een zelfstandig proces en wordt op een ander moment aan u voorgelegd.

Toelichting

- De strategie biedt het richtinggevende kader voor de handhavingsactiviteiten die worden verricht door de gehele Dienst Toeslagen. Het is een intern gericht stuk, dat door de Belastingdienst al een aantal jaar aan de Kamer wordt verzonden.

Wanneer

- Voor de ontvlechting van de Belastingdienst liep Toeslagen mee in de strategie van de Belastingdienst. Na de ontvlechting had Toeslagen geen zelfstandige strategie, terwijl dit wel noodzakelijk is als kader voor de uitwerking van handhavingsactiviteiten binnen Toeslagen.
- Dit is dan ook de eerste zelfstandige handhavingsstrategie van de Dienst Toeslagen passend bij de rol van Toeslagen als publieke dienstverlener.

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

Op 22 februari a.s. staat het Commissiedebat Toeslagen op de agenda. Er wordt zodoende ook gewerkt aan Q&A's en spreeklijnen over de handhavingsstrategie ten behoeve van het debat.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Aog. 04. 2023
bespreken

~~17/4 10.00~~
~~20/4 10.30~~

AFGESCHERMD
TER BESPREKING

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Strategie, Recht
& Beleid

Persoonsgegevens

nota

Oplegnota - Handhavingsstrategie & waarborgenkader
selectie-instrumenten

Datum

31 maart 2023

Notanummer

2023-0000090064

Bijlagen

1. Kamerbrief Handhaving
2. Handhavingsstrategie I
3. Waarborgenkader voor
4. Uitvoerings- en Handh.
5. Aanbiedingsbrief Uitvor

Aanleiding

Op woensdag 8 maart jl. is met u gesproken over de Kamerbrief Handhavingsstrategie Dienst Toeslagen. Na dit gesprek is gewerkt aan een meer uitgebreide versie van de Kamerbrief waarin de handhavingsstrategie uiteengezet wordt. De laatste conceptversie hiervan is bijgevoegd. Tevens treft u in bijlage 2 de uitwerking van deze Handhavingsstrategie als kader voor de organisatie aan, en in bijlage 3 het Waarborgenkader voor Selectie-instrumenten. U had ook gevraagd naar de documenten van de Belastingdienst, in bijlage 4 en 5 treft u de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie met bijbehorende aanbiedingsbrief (de alinea over de strategie is geel gemarkeerd).

Bespreekpunten

- Graag bespreken we met u de inhoud van de Kamerbrief en het Waarborgenkader voor Selectie-instrumenten en de vervolgstappen richting verzending.

Kernpunten

- In de Kamerbrief wordt de handhavingsstrategie op hoofdlijnen voor de komende jaren uiteengezet.
 - Allereerst wordt ingegaan op de lessen uit het verleden, het doel en het bereik van de strategie en de noodzakelijke waarborgen.
 - Vervolgens worden de prioriteiten voor 2023 uiteengezet: het doorlopend toezicht, de gefaseerde opstart van het intensief toezicht, het werken in de actualiteit, het werken vanuit weten en het gebruik van risicoselectie en -detectie.
- In bijlage 2 treft u de aan de Kamerbrief onderliggende strategie. Dit document is leidend als kader voor de doorontwikkeling van concrete handhavingsactiviteiten binnen Dienst Toeslagen. Het stuk wordt nog opgemaakt door een vormgever.
- In bijlage 3 treft u het Waarborgenkader voor Selectie-instrumenten aan. De inzet van selectie-instrumenten dienen onderbouwd te worden en uitlegbaar te zijn in het licht van het doel waarvoor ze worden ingezet. De bepalingen dragen bij aan het verantwoord omgaan met gegevens waaronder de proportionele verwerking van gegevens. Meer informatie over het waarborgenkader treft u onder het kopje 'toelichting'.

Toelichting

Het Waarborgenkader voor Selectie-Instrumenten

Het waarborgenkader voor selectie-instrumenten is een vaktechnisch kader dat niet zozeer ziet op het hele palet aan handhavinginstrumenten, maar specifiek gericht is op selectie-instrumenten. In 2021 en 2022 is hier gezamenlijk door BD, TSL en Douane aangewerkt. Voor Toeslagen is het gezamenlijke kader vervolgens specifiek gemaakt voor haar processen en werkstromen. Inhoudelijk is het consistent met het waarborgenkader voor selectie-instrumenten zoals de Belastingdienst dit eerder dit jaar met de Kamer gedeeld heeft.

Het waarborgenkader heeft als doel de rechtmatigheid en de transparantie van de risicoselectie (beter) te kunnen garanderen. Selectie-instrumenten in welke vorm dan ook moeten voldoen aan wet- en regelgeving, waaronder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De inzet van Selectie-instrumenten dienen uitlegbaar te zijn in relatie tot het doel en de proportionele verwerking van gegevens. Daarnaast is de doelbinding controleerbaar doordat processen goed worden gedocumenteerd en vastgelegd. Het waarborgenkader is onderdeel van de handhavingstrategie Toeslagen.

Toeslagen zal starten met een traject om tot een gedegen implementatie van het waarborgenkader te komen. Dit zal gefaseerd plaatsvinden. De eerste stap heeft als doel om één of twee pilots te initiëren die uitgevoerd wordt in 2023, zodat eerst op kleinere schaal ervaring opgedaan wordt met het kader en een scherper zicht ontstaat op de impact. Van invloed op dit kader is o.a. de lopende pilot waarmee ervaring wordt opgedaan met het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes.

De resultaten uit de pilots worden vervolgens gebruikt om huidige kaders, processen en toezicht in beeld te brengen en om voor de Toeslagen een breed gedragen implementatieplan inclusief tijdspad op te stellen voor het waarborgenkader.

Communicatie

Eventuele actieve externe (en interne) communicatie moet nog worden voorbereid.

Politiek/bestuurlijke context

In de Stand van Zakenbrief van 21 december 2022 en eerdere brieven over de reguliere kant van Dienst Toeslagen is regelmatig gerefereerd naar de ontwikkeling van de handhavingstrategie.

Uit de brief van 21 december 2022:

"Momenteel wordt er hard gewerkt aan het herijken van de handhavingstrategie en is de verwachting deze begin 2023 af te ronden. Het wordt de eerste zelfstandige handhavingstrategie van Toeslagen na de ontvlechting van de Belastingdienst. Hiermee wordt een meerjarig fundament gelegd voor een visie en aanpak voor de handhaving. Parallel hieraan zijn we bezig met de geborgde opstart van het intensief toezicht."

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



W 12-05-2023

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Directie Strategie, Recht
& Beleid**

Persoonsgegevens

nota

Kamerbrief Handhavingsstrategie

Datum

10 mei 2023

Notanummer

2023-0000115295

Bijlagen

1. Kamerbrief
2. Handhavingsstrategie
3. Waarborgenkader voor Selectie-instrumenten

Aanleiding

Op donderdag 20 april is met u gesproken over de Handhavingsstrategie Dienst Toeslagen 2023 en het Waarborgenkader voor selectie-instrumenten. Bijgaand treft u de laatste versie van de strategie en de bijbehorende Kamerbrief aan, als ook de laatste versie van het waarborgenkader. Van de laatste twee documenten is ook een versie met tekstmarkeringen toegevoegd. De strategie is in concept opgemaakt door een vormgever, na uw akkoord kan dit definitief worden afgerond.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de Kamerbrief en de aangepaste inhoud van de strategie en het waarborgenkader?
- Indien u akkoord bent met bovenstaande, dan ook graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende en vorige nota's, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- In de Kamerbrief wordt de handhavingsstrategie op hoofdlijnen voor de komende jaren uiteengezet.
 - Allereerst wordt ingegaan op de lessen uit het verleden, het doel en het bereik van de strategie en de noodzakelijke waarborgen.
 - Vervolgens worden de prioriteiten voor 2023 uiteengezet: het doorlopend toezicht, de gefaseerde opstart van het intensief toezicht, het werken in de actualiteit, het werken vanuit weten en het gebruik van risicoselectie en -detectie.
- In bijlage 2 treft u de aan de Kamerbrief onderliggende strategie. Dit document is leidend als kader voor de doorontwikkeling van concrete handhavingsactiviteiten binnen Dienst Toeslagen. Het stuk is in concept opgemaakt door de vormgever, dit is nog niet afgerond. Bijvoorbeeld de figuur op pagina 5 moet nog worden aangepast.
- In bijlage 3 treft u het Waarborgenkader voor Selectie-instrumenten aan. De inzet van selectie-instrumenten dienen onderbouwd te worden en uitlegbaar te zijn in het licht van het doel waarvoor ze worden ingezet. De bepalingen dragen bij aan het verantwoord omgaan met gegevens waaronder de proportionele verwerking van gegevens.

Toelichting

Niet van toepassing.

Communicatie

Er wordt geen proactieve externe communicatie voorbereid. Voor de interne communicatie wordt gewerkt aan een intranet bericht.

Politiek/bestuurlijke context

In de Stand van Zakenbrief van 21 december 2022 en eerdere brieven over de reguliere kant van Dienst Toeslagen is regelmatig gerefereerd naar de ontwikkeling van de handhavingsstrategie.

Uit de brief van 21 december 2022:

"Momenteel wordt er hard gewerkt aan het herijken van de handhavingsstrategie en is de verwachting deze begin 2023 af te ronden. Het wordt de eerste zelfstandige handhavingsstrategie van Toeslagen na de ontvlechting van de Belastingdienst. Hiermee wordt een meerjarig fundament gelegd voor een visie en aanpak voor de handhaving. Parallel hieraan zijn we bezig met de geborgde opstart van het intensief toezicht."

Daarnaast vindt op 23 mei 2023 het Commissiedebat 'Ongekend Onrecht' plaats. Ten behoeve hiervan wordt ook gewerkt aan Q&A's over de handhavingsstrategie.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

**TER BESLISSING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

DG Toeslagen
Directie Strategie, Recht
& Beleid

Persoonsgegevens

nota

Oplegnota Handhavingsstrategie DG Toeslagen 2023

Datum

14 november 2022

Notanummer

2022-0000279600

Bijlagen1. Handhavingsstrategie
DG Toeslagen 2023**Aanleiding**

Op 12 oktober jl. heeft een bespreking met u plaatsgevonden over handhaving bij Toeslagen in de breedte, hierbij is onder andere gesproken over de Handhavingsstrategie DG Toeslagen 2023 (hierna: de strategie). In de bijlage treft u de laatste versie van de strategie, de tekst hiervan is vastgesteld door het DT Toeslagen en ook afgestemd met de opdrachtgevers.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de inhoud van de Handhavingsstrategie DG Toeslagen 2023?
- Gaat u akkoord om het stuk gezamenlijk te verzenden met het pakket van o.a. het Jaarplan 2023?
- Indien u akkoord bent met bovenstaande, dan ook graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- De strategie wordt nog opgemaakt door een vormgever, daarbij volgt ook nog een redactieslag van een redacteur.
- Deze strategie biedt het richtinggevende kader voor de handhavingsactiviteiten die worden verricht door het gehele DG Toeslagen. De uitwerking van strategisch naar tactisch en operationeel niveau wordt binnen de uitvoeringsdirecties gemaakt.
- Het grootste verschil t.o.v. de conceptversie die u eerder hebt gezien is het nieuw toegevoegde hoofdstuk over de informatievoorziening (hoofdstuk 6). Net als het Waarborgenhoofdstuk (hoofdstuk 5), zal hier volgend jaar nog meer concreet invulling aangegeven moeten worden.
- Ook in het Jaarplan en in de Stand-van-Zaken brief zal de strategie worden genoemd.
- Ten behoeve van het gesprek op 12 oktober jl. heeft u een bespreeknota ontvangen over handhaving in den brede, waarbij ook andere onderwerpen aan bod zijn gekomen. In dit gesprek zijn geen beslissingen genomen die de richting van de handhavingsstrategie beïnvloed hebben. Destijds is afgesproken om de strategie in de vorm van een beslisnota ter akkoord aan u voor te leggen, zodra deze in een eindstadium terecht is gekomen. Dat is nu het geval. De afdeling Juridische Zaken van Toeslagen heeft daarom aangegeven dat de eerdere nota daarom niet openbaar

hoeft te worden gemaakt.

Toelichting:

Toeslagen heeft in 2022 een eigen handhavingsstrategie uitgewerkt, passend bij haar rol als publieke dienstverlener. Hiermee is de handhavingsstrategie niet langer meer een afgeleide van de handhavingsstrategie van de Belastingdienst. In 2023 wordt de uitvoering van de handhaving binnen de uitgangspunten van deze handhavingsstrategie ingebed. Belangrijke aspecten van de uitvoering van de handhavingstaak zijn het gebruik van risicoselectie- en -detectie-instrumenten, de herstart van het intensief toezicht en de kwaliteitsverbetering van contra-informatie. De strategie zal jaarlijks worden herijkt. De uitgangspunten van de strategie zijn:

- De handhavingsstrategie is erop gericht het gedrag van burgers zodanig te beïnvloeden dat zij - zoveel mogelijk uit zichzelf - structureel de regels naleven. Indien nodig wordt naleving afgedwongen.
- Onder handhaving verstaan we het brede palet aan interventies en activiteiten geordend naar: het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en intensief toezicht.
- De handhavingsstrategie geldt zowel voor het werkkterrein van Toeslagen als van UHT en ziet op het gehele toekenningsproces.
- DG Toeslagen handelt bij de handhaving zorgvuldig en binnen de juridische kaders die de wet haar geeft.
- We zetten handhaving zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit in, in plaats van reactief en achteraf.
 - De nieuwe handhavingsstrategie is bedoeld om een betere balans te vinden tussen alle activiteiten die plaatsvinden in het kader van het voorkomen van fouten en dienstverlening ten opzichte van (intensief) toezicht.
 - We maken voor de inzet van handhavingsactiviteiten in een zo vroeg mogelijk stadium gebruik van informatie (data) van en over de burgers. Door in de actualiteit te werken kunnen we het recht op toeslag zo snel mogelijk vaststellen en dragen we daardoor bij aan het verkleinen van de verschillen tussen de voorlopige en definitieve toekenning van toeslagen.
- In de handhavingsstrategie staat het vertrouwen in de burger centraal.
 - Veruit de meeste burgers willen voldoen aan de regels en vragen hun toeslag of compensatie terecht aan. Vanuit de voorschotsystematiek en de complexiteit in de wet- en regelgeving maken burgers vaak onbewust of onbedoeld fouten in hun toelag aanvragen. Dit vraagt binnen de handhavingsstrategie om een balans tussen vertrouwen in de burger enerzijds en het voorkomen van en reageren op (risico's op) misbruik anderzijds. Een goed inzicht in de toelagenpopulatie is daarvoor essentieel.
- De diversiteit van de toelagenpopulatie vraagt om een gedifferentieerde inzet van activiteiten om naleving te bevorderen.
 - Op basis van de beschikbare informatie over de situatie van burgers willen we een afweging kunnen maken over een passende interventie.
- We maken onderbouwde en transparante keuzes voor de inzet van handhavingsactiviteiten.
 - Bij de vertaling van de handhavingsstrategie naar de inzet van concrete handhavingsinstrumenten wordt een onderbouwde,

uitlegbare en transparante regie op handhaving gevoerd. Handhavingsregie is een cyclisch proces. In 2023 wordt het handhavingsplan wordt opgesteld door de directie Toeslagen binnen de kaders van de Toeslagen-brede handhavingsstrategie. De inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten, het inrichten van signalering van burgers die persoonlijke begeleiding nodig hebben en het introduceren en verder ontwikkelen van de effectmeting ervan, maken hier onderdeel van uit.

Communicatie

De handhavingsstrategie zal onderdeel zijn van het bredere pakket aan stukken dat naar de Kamer gaat in december, waaronder het Jaarplan, de invorderingsstrategie en de Stand-van-Zaken brief.

Politiek/bestuurlijke context

In antwoorden op Kamervragen, Kamerbrieven en het commissiedebat Toeslagen van 22 juni jl. is genoemd dat wordt gewerkt aan deze strategie en dat de strategie met de Kamer wordt gedeeld zodra deze gereed is.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.