

Vergaderjaar 2023–2024

31 066

Belastingdienst

Nr. 1330

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2024

Voor miljoenen huishoudens zijn de maandelijks door Dienst Toeslagen uitgekeerde toeslagen onmisbaar voor het opvangen van de kosten voor huren, zorg en kinderen. In deze stand van zakenbrief, die uw Kamer elk half jaar ontvangt, wordt mede gezien alle aanpassingen in het kader van het koopkrachtpakket, ingegaan op de communicatie hierover met de toeslaggerechtigde burgers. In de brief worden vervolgens de verdere verbeteringen in de dienstverlening weergegeven en een update van de stand van zaken rondom de risicomodellen en algoritmes, dit mede naar aanleiding van eerdere toezeggingen aan uw Kamer. Tenslotte wordt afgesloten met enkele overige onderwerpen.

Communicatie met toeslaggerechtigden

Integrale communicatieaanpak

Het najaar is een belangrijke periode voor toeslagontvangers. In november worden zij geïnformeerd over de toeslagen die ze ontvangen in 2024 en kunnen proefberekeningen voor het aanvragen van toeslagen gemaakt worden. Tussen 28 november en 14 december zijn er 6,7 miljoen voorschotbeschikkingen bij toeslagontvangers op de mat gevallen. Het belang om wijzigingen door te geven is zeker nu erg groot. Naast de inzet van de website toeslagen.nl en [Mijntoeslagen](https://mijntoeslagen.nl) is een integrale en massa mediale communicatie-aanpak (PR, radio, online, buitenreclame en burgercommunicatie) ingezet om burgers te activeren om gegevens te checken en wijzigingen door te geven, zodat (hoge) terugvorderingen worden voorkomen.

Vierde campagneperiode

De campagne «Check. Pas aan. En door.» is geïntroduceerd in november 2022 en dit jaar in januari en juni herhaald. Omdat het nodig blijft om burgers te informeren en activeren zodat ze de juiste toeslagen ontvangen én omdat analyses laten zien dat campagne voeren leidt tot significant

meer wijzigingen die worden doorgegeven, brengt Dienst Toeslagen de boodschap «Check. Pas aan. En door.» voor de vierde keer onder de aandacht. De campagne is gestart medio oktober en liep tot begin december. Op basis van campagne-effectonderzoeken worden de uitingen verder geoptimaliseerd en zet Dienst Toeslagen aanvullende middelen in. Er is een speciale gereedschapskist ontwikkeld voor de intermediairs om zichtbaarheid te geven aan de campagneboodschap op fysieke locaties. Meer dan 100 toeslagenservicepunten hebben inmiddels materialen besteld. Met de inzet van betaalde social media wordt in deze laatste campagneperiode ook de jongerendoelgroep (18–25 jaar) aangesproken.

Aanpak koopkrachtmaatregelen 2024

Het demissionaire kabinet trekt voor nu en de komende jaren (structureel) 2 miljard euro uit om mensen met een laag inkomen te ondersteunen. Vanaf 1 januari 2024 is de huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag verhoogd. De eenmalige verhoging van de zorgtoeslag (412 euro) voor lagere en middeninkomens in 2023 vervalt. Jaarlijks wordt de zorgtoeslag wel geïndexeerd op basis van de nieuwe zorgpremies en de indexatie van het wettelijk minimumloon. Netto gaat de zorgtoeslag op jaarbasis naar schatting met ruim 300 euro omlaag. Burgers hebben een brief ontvangen met daarin de nieuwe bedragen voor 2024. Op deze manier wordt getracht te voorkomen dat mensen voor het nieuwe jaar met hoge terugvorderingen geconfronteerd worden en dat ze krijgen waar ze recht op hebben. De doelgroepgerichte communicatie voor de koopkrachtmaatregelen van 2024 bestaat uit drie momenten. Begin november is een persbericht over de veranderingen van de bedragen in 2024 gedeeld met landelijke en regionale media. Dit bericht is in 78 publicaties verschenen met een bereik van 4,3 miljoen mensen. Eind november publiceerde Dienst Toeslagen een nieuwsbericht met als kernboodschap Check hoeveel toeslag jij in 2024 kunt krijgen en geef eventuele wijzigingen meteen aan ons door. Extra aandacht kreeg het stimuleren tot het maken van een proefberekening. In januari 2024 wordt een derde bericht verzonden met als focus verandering in inkomen en het belang van het doorgeven van wijzigingen.

Verbetering dienstverlening

Werken in de actualiteit

Binnen het programma Werken in de actualiteit (Wida) wordt onderzocht waar binnen het huidige toeslagenstelsel verbeteringen mogelijk zijn om de toekenningszekerheid te verbeteren. In het bijzonder wordt gezien welke potentiële verbeteringen kunnen bijdragen aan het verminderen van terugvorderingen. Onderwerp daarbij is ook hoe dienstverlening en gegevensdeling daar een rol bij kunnen spelen. Binnen programma Wida zal ook de aansluiting worden gezocht met het traject rondom de toekomst toeslagen om samenhang te borgen.

Toeslagen app

In de vorige stand van zakenbrief bent u geïnformeerd over een proef in de Kinderopvangtoeslag App, waarmee ouders inzicht hebben in de gegevens die de kinderopvangorganisaties doorgeven aan Dienst Toeslagen en zij kunnen controleren of de opvanguren die zij afnemen, overeenkomen met de uren die zij in de kinderopvangtoeslagaanvraag hebben doorgegeven. Aan deze proef, die per 1 december is afgelopen, hebben 10.000 ouders meegedaan. Op basis van de tussentijdse resultaten is zichtbaar dat deelnemende ouders de functionaliteit positief waarderen. In de tussentijd heeft Dienst Toeslagen gewerkt aan de

ontwikkeling van de Toeslagen app, die in het eerste kwartaal van 2024 beschikbaar komt. De Toeslagen app is een uitbreiding van de huidige succesvolle Kinderopvangtoeslag app, naar een app voor alle toeslagen. De app geeft toeslagontvangers inzicht in de actuele gegevens van hun toeslag(en). Veranderingen in het jaarinkomen kunnen op een eenvoudige en veilige wijze met de app worden doorgegeven. Met de app kan Dienst Toeslagen toeslagontvangers ook attenderen en ondersteunen om via de app wijzigingen door te geven. Dienst Toeslagen heeft de ambitie om in 2024 verschillende functionaliteiten toe te voegen aan de app zodat burgers worden ondersteund bij het sneller doorgeven van wijzigingen. Denk hierbij aan het in de proef geteste presenteren van de gegevens van de kinderopvangorganisatie, het doorgeven van huurlasten en het sturen van berichten waarmee toeslagontvangers met een «druk op de knop» het opgegeven inkomen of huurprijs kunnen aanpassen. Daardoor kunnen digitaal vaardige klanten eenvoudig hun gegevens actueel houden, waardoor de dienstverlening verbetert en terugvorderingen beter voorkomen worden.

Het lid Inge van Dijk heeft bij het vragenuur van 19 december 2023 nog de suggestie gedaan om ook een maandinkomen op te geven in de Toeslagen app. Om een toeslag definitief vast te kunnen stellen maakt de Dienst Toeslagen gebruik van het verzamelinkomen. Bij de introductie van de toeslagen is bewust gekozen om het toetsingsinkomen aan te laten sluiten bij het verzamelinkomen, zoals gedefinieerd in de Wet inkomstenbelasting 2001. Het verzamelinkomen bestaat uit de inkomsten uit box 1, 2 en 3 verminderd met aftrekposten. Het maandinkomen kent een andere opbouw. Dit geldt helemaal als er sprake is van wisselingen in het aantal uren dat iemand werkt, of als er sprake is van meerdere banen. Hoewel een maandinkomen voor een toeslagontvanger een herkenbaar inkomensbegrip is, zal het gebruik hiervan er vaak toe leiden dat het geschatte of maandelijks opgegeven inkomen afwijkt van het uiteindelijke verzamelinkomen, met terugvorderingen of nabetalingen als gevolg. Om een zo goed mogelijke inkomensschatting te kunnen maken, worden burgers verwezen naar de rekenhulp van Toeslagen. Deze rekenhulp is te bereiken op de website, in de huidige Kinderopvangtoeslag app, de nieuwe Toeslagen app en in het Mijn Toeslagen portaal.¹ Deze rekenhulp helpt het maandinkomen te vertalen naar het verzamelinkomen.

Convenant bibliotheken

Op maandag 4 december 2023 is het nieuwe samenwerkingsconvenant getekend tussen de Koninklijke Bibliotheek, de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, voor de periode van 2024 tot en met 2027. In 2016 is deze samenwerking begonnen, met als doel om een landelijk dekkend netwerk in bibliotheken te realiseren met betrekking tot hulp bij belastingaangiften en toeslagen. Er wordt gestreefd naar een groei van 250 naar 400 locaties binnen 4 jaar. Burgers kunnen hierdoor bij bibliotheken terecht met vragen over belastingaangiften en toeslagen.

Aanpassing toeslagpartnerschap

In de stand van zakenbrief Toeslagen van 21 december 2022 is aangegeven dat het kabinet als onderdeel van de besluitvorming over de begroting 2024 zou bezien of het mogelijk is om dekking binnen het toeslagenstelsel te vinden voor de eerder geprioriteerde verbetermaatregelen.² Één daarvan is een oplossing voor het eerstegraads bloedverwant-

¹ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/content/hulpmiddel-proefberekening-toeslagen>.

² Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1154.

schap in het kader van het toeslagpartnerschap. Een ouder en een kind van 27 jaar en ouder worden nu toeslagpartner als er ook een minderjarig kind van één van beiden op hun gezamenlijke adres woont. Op Prinsjesdag is uw Kamer geïnformeerd dat het kabinet dit knelpunt per 2025 op wil lossen en hiervoor via een kleine generieke verlaging van kindgebonden budget en zorgtoeslag dekking heeft gevonden.³ In de Fiscale verzamelwet 2025 die in het voorjaar van 2024 aan uw Kamer wordt aangeboden, zal daarom een voorstel meelopen waarin de leeftijdsgrens van 27 jaar wordt afgeschaft. Zo worden bloed- en aanverwanten in de eerste graad geen toeslagpartner meer. Het kabinet wil daarmee situaties waarbij ouders en hun volwassen kinderen voor elkaar zorgen en hiervoor bij elkaar gaan wonen niet ontmoedigen.

Doorontwikkeling invoeringstoets

In 2023 heeft Dienst Toeslagen de eerste pilot met een invoeringstoets afgerond. Deze richtte zich op de maatregel kinderopvangtoeslag voor werkende ouders met een partner met een Wlz-indicatie (Wet langdurige zorg)⁴. Sinds invoering van de maatregel maakt slechts een beperkt aantal burgers op basis van deze maatregel gebruik van kinderopvangtoeslag en is bovendien circa een kwart van de aanvragen afgewezen. De toets is recentelijk aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) opgeleverd en zal voorzien van een reactie begin 2024 met uw Kamer worden gedeeld door de Minister van SZW. De eerste resultaten bieden relevante inzichten om het gesprek te voeren om tot verbetering voor de burger te komen in beleid en uitvoering. De lessen uit de eerste pilot worden meegenomen in het doorontwikkelen van een vastomlijnd proces voor de invoeringstoets binnen Dienst Toeslagen.

In 2024 voert Dienst Toeslagen als volgend onderwerp een invoeringstoets uit op de kindregeling, als onderdeel van de Wet hersteloperatie toeslagen.⁵ Bijgevoegd vindt u een plan van aanpak voor deze toets, met daarin de verantwoording om deze te richten op de kindregeling.

Risicomodellen en Algoritmes

In de Stand van zakenbrief Toeslagen van 6 juli 2023 is toegezegd intern onderzoek te doen naar het risicomodel «Hoog Risico 60+» (hierna: HR60) en een inventarisatie te maken van in het verleden gebruikte risicomodellen.⁶ Hierna wordt op de uitkomsten hiervan ingegaan. Daarnaast wordt een update gegeven over de inzet van de HotHor in het verleden en de lopende analyse inzake het Risicoclassificatiemodel, die aan uw Kamer is toegezegd.⁷ Ten slotte wordt nader ingegaan op de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de eerste drie individuele oordelen van het College voor de Rechten van de Mens van afgelopen oktober en het verantwoord inzetten van algoritmes in de toekomst.

Intern onderzoek HR60

Om een beter beeld te kunnen schetsen van de context en werking van het model HR60, is toegezegd om door Toeslagen intern onderzoek uit te laten voeren. De gebrekkige staat van de informatiehuishouding in het

³ Kamerstukken II, 2023/24, 31 066, nr. 1283.

⁴ Deze burgers kunnen vanwege een intensieve zorgbehoefte in principe niet de zorg voor het kind op zich nemen om de partner in staat te stellen om te werken.

⁵ Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan de toezegging in de vorige brief over de stand van zaken van 6 juli 2023, naar aanleiding van een verzoek van de vaste Kamercommissie van Financiën van 17 februari 2023.

⁶ Kamerstukken II, 2022/2023, 31 066, nr. 1270.

⁷ Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 1008.

verleden zorgt ervoor dat niet is uit te sluiten dat in de toekomst nog nieuwe informatie opduikt die deze conclusie doet veranderen.

Het onderzoek bestond uit vier onderdelen: 1) gesprekken met medewerkers die destijds betrokken waren bij de ontwikkeling of het gebruik van het model, 2) zoektocht in de archieven, 3) een analyse van de managementverslagen van het MT-Toeslagen in de jaren 2012–2015, en 4) een uitvraag op het intranet van Toeslagen waarin medewerkers werden opgeroepen zich te melden wanneer zij beschikten over relevante informatie. De relevante documenten die dit onderzoek hebben opgeleverd treft u in de bijlagen bij deze brief. Dit heeft vooralsnog het volgende beeld opgeleverd.

Context en werking

In 2012 kampte Belastingdienst/Toeslagen met grote werkvoorraden uit het proces definitieve toekenning kinderopvangtoeslag (DT-KOT) uit de voorgaande jaren. Daarnaast groeide ook de werkvoorraad die ontstond over 2012. Deze situatie kon ertoe leiden dat burgers langer in onzekerheid bleven over hun definitieve toekenning. Om het toezicht op de werkvoorraad verantwoord en versneld te kunnen behandelen werd eind 2012 besloten om gebruik te maken van risicoprofiel door middel van het model dat nu wordt omschreven als Hoog Risico 60+ (hierna: HR60). Op deze manier konden posten efficiënter en meer risicogericht worden weggewerkt.

HR60 ging uit van risicoprofielen die werden opgebouwd door scores aan bepaalde risicocategorieën te verbinden. Dit zijn selectieregels die voortkomen uit de kaders die op dat moment werden gehanteerd voor het DT-KOT proces, deze vindt u in de bijlagen. Wanneer een burger een lagere score had werd de post automatisch afgedaan. Bij een hogere score vond er een handmatige beoordeling plaats.

In de Stand van zakenbrief Dienst Toeslagen van 6 juli 2023 is aangegeven dat er verschillen zijn tussen HR60 en het Risicoclassificatiemodel (hierna: het RCM). De grootste verschillen tussen beide modellen is dat HR60 geen gebruik maakte van een zelflerend algoritme, niet toezag op de voorlopige toekennings- maar op de definitieve toekennings-fase en HR60 alleen gebruikt lijkt te zijn voor de kinderopvangtoeslag. De selectieregels van HR60 hebben wel ter inspiratie gediend voor de indicatoren die gebruikt zijn in het RCM, omdat RCM toezag op een andere fase in het aanvraagproces zijn deze echter niet identiek overgenomen.

Onvolledigheden

Hierna wordt ingegaan op de onvolledigheden die eerder zijn geschetst, namelijk a) de mogelijke inzet van vergelijkbare risicomodellen voor de zorg- en huurtoeslag, b) het gebruik van blokkaderegels in de selectiecriteria (waaronder de regel «fraude blokkade»), c) de mogelijke toepassing van risicoscores van kinderopvang instellingen naast risicoscores voor de toeslagaanvragers en d) het gebruik van het model ten behoeve van de bredere handhaving in 2012.

a) Modellen zorg- en huurtoeslag

In de eerdere Kamerbrief is gemeld dat er ook vergelijkbare modellen voor het toezicht op de zorg- en huurtoeslag zijn ontworpen, maar dat deze niet leken te zijn ingezet of alleen in pilot-vorm. Uit het onderzoek komt naar voren dat voor de huurtoeslag enkel een pilot is gedraaid maar dat deze onvoldoende effectief bleek waardoor de structurele inzet van het

model nooit heeft plaatsgevonden. De informatie waarop het model zich diende te baseren was niet onderscheidend genoeg, dat gold ook voor het model van de zorgtoeslag (waarvoor niet eens een pilot heeft gedraaid) en dat is waarschijnlijk dan ook de voornaamste reden waarom beide modellen niet daadwerkelijk in gebruik zijn genomen. Dit betekent ook dat de selectieregel «heeft de aanvrager een adres in het buitenland gehad» – die in de modellen voor de zorg- en huurtoeslag was opgenomen – niet gebruikt is, anders dan in de pilot voor de huurtoeslag.

b) Blokkaderegeling

Eerder is aangegeven dat in HR60 gebruikt werd gemaakt van de selectieregel «fraude blokkade». Het was echter niet duidelijk wanneer en op basis waarvan een toeslagaanvraag in aanmerking kwam voor deze blokkade. Een blokkade zorgt ervoor dat een aanvraag in het proces van de voorlopige toekenning niet wordt omgezet in een definitieve toekenning; het afgeven van een definitieve beschikking werd uitgesteld. Voorbeelden van blokkaderedenen zijn bijvoorbeeld het ontbreken van conctragegegevens, of dat onvolledige informatie is doorgegeven bij de aanvraag. Eén van de selectieregels uit HR60 was «fraude blokkade». Na het interne onderzoek is gebleken dat de regel doelde op aanvragen waarvan in eerdere jaren sprake is geweest van aangetoonde fraude, of een zeer sterk vermoeden van fraude; hierbij gold dat de blokkade niet gebruikt werd wanneer in het bezwaar/beroep proces werd bevonden dat er geen sprake was van fraude.

In deze tijd waren er nog geen CAF-zaken en bestond ook de Fraude Signalering Voorziening (FSV) niet. De voorloper van FSV, «Dagboek PIT»⁸, werd wel al gebruikt. Het voornemen was om een selectieregel te ontwikkelen op basis van de gegevens uit Dagboek PIT, uit de gesprekken met de medewerkers is gebleken dat deze selectieregel hoogstwaarschijnlijk nooit is gerealiseerd. De gegevens uit dit systeem waren niet bruikbaar omdat deze niet konden worden omgezet naar data die door het model gelezen kon worden. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er op andere wijze gegevens uit Dagboek PIT aan het model is toegevoegd.

c) Toepassing scores Kinderopvang instelling

Ten tijde van de ontwikkeling van het model HR60+ is ook gepoogd om een toepassing te ontwikkelen dat toezag op de kinderopvanginstellingen (KOI's, nu beter bekend als kinderopvangorganisaties (KOO's)). Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat het model niet verder is ontwikkeld omdat niet duidelijk was hoe de uitkomsten in het toezicht gebruikt konden worden.

d) Handhaving 2012

In de vorige Kamerbrief stond het vermoeden dat voor het jaar 2012 – anders dan voor de reductie van de werkvoorraden – HR60 ook gebruikt werd om intensievere controles uit te voeren bij de DT-KOT. Uit de gesprekken met de medewerkers is gebleken dat het hier ging over bijkomende (handmatige) controlewerkzaamheden die voorkwamen uit HR60-posten, naast het destijds gangbare DT-KOT controleproces waarin enkel gebruik werd gemaakt van contra-informatie. Dit betekent dat naast de reductie van de werkvoorraden van oude jaren, het model ook gebruikt werd om handmatige controles uit te voeren bij de DT-KOT in 2012.

⁸ Persoonsgericht Intensief Toezicht

Inventarisatie van risicomodellen in het verleden

Naast het gebruik van HR60 is op dit moment geen nadere informatie gevonden waaruit blijkt dat in het verleden nog meer modellen zijn gebruikt die werken met risicoscores en/of indicatoren en daarmee vergelijkbaar zijn met het RCM. Net zoals bij het intern onderzoek naar HR60 geldt ook hiervoor dat de gebrekkige staat van de informatiehuishouding in het verleden ervoor zorgt dat niet is uit te sluiten dat in de toekomst nog nieuwe informatie opduikt die deze conclusie doet veranderen.

Heidi (II)

Gelijktijdig met de inventarisatie kwamen signalen naar boven van het gebruik van een IP-loggingsysteem, genaamd «Heidi». Hoewel het geen risicomodel betreft, zag het gebruik van dit systeem wel op het toezicht proces en wordt daarom in het kader van de inventarisatie wel genoemd in deze Kamerbrief.

Via Heidi werd tot 2020 gebruik gemaakt van portaldata om opvallend gedrag te kunnen traceren. Tot voorkort werd nog wel gebruik gemaakt van portaldata om effectmetingen te kunnen uitvoeren. Het gebruik hiervan is eind vorig jaar ook stilgelegd, totdat het volledige proces van gegevensverwerking met de daarbij behorende waarborgen volledig in beeld is gebracht. In de volgende alinea's wordt nader ingegaan op het gebruik van portaldata in het verleden.

a) Context en werking

De Belastingdienst/Toeslagen maakte vanaf medio 2013 gebruik van Heidi, een loggingsysteem waarbij portaldata werd verzameld. In september 2017 is de voorziening «on hold» gezet omdat deze in de loop van de tijd niet meer zou voldoen aan de eisen van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. In november 2017 besloot het Management Team Toeslagen dat het systeem weer opgestart diende te worden in een beperktere versie. Deze versie wordt ook wel Heidi II genoemd; zie ook de bijlagen voor de aangetroffen documenten over Heidi (II) waaronder de GEB uit die tijd.

Het Heidi-systeem registreerde onder andere de IP-adressen waarmee toeslaaanvragers het Toeslagen-portaal (mijntoeslagen.nl) benaderden. Er werden verschillende gegevens vastgelegd en verrijkt met gegevens die ontvangen werden vanuit de BRP, zoals het IP-adres en de geografische locatie van het IP-adres, welke schermen binnen het portaal werden bezocht, het BSN en de eerste nationaliteit van de aanvrager. Het doel van het verzamelen van deze gegevens was tweeledig: ten behoeve van het intensief toezicht en ten behoeve van effectmetingen.

b) Gebruik ten behoeve van intensief toezicht

Ten eerste werd portaldata gebruikt om te kunnen traceren of er sprake was van opvallend gedrag wat een indicatie kon zijn voor een verhoogd risico op misbruik van toeslagen. Bij opvallend gedrag kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een massale wijziging van rekeningnummers vanaf één en hetzelfde IP-adres of dat in korte tijd veel aanvragen worden ingediend vanaf één en hetzelfde IP-adres.

Sinds het stopzetten van het Intensief Toezicht (ITO) proces in 2020 wordt geen gebruik meer gemaakt van portaldata wat betreft het detecteren van risico's op misbruik. Tot die tijd konden ITO-dossiers nog wel worden verrijkt met gegevens uit Heidi. De autorisaties voor Toeslagenmede-

werkers om in het systeem te kijken zijn inmiddels verlopen en ook zijn geen recente logbestanden bekend die wijzen op het versturen van portaldata naar handhavingsmedewerkers in de afgelopen jaren.

Op dit moment wordt gewerkt aan de gefaseerde opstart van het ITO-proces, hierbij is besloten om de mogelijkheid van het gebruik van portaldata tot nader order uit het proces te halen. Indien het gebruik hiervan in de toekomst opnieuw wenselijk wordt geacht, dient onderzocht te worden op welke manier dit mogelijk kan worden gemaakt binnen het bestaande waarborgenkader en de geldende wettelijke vereisten.

c) Gebruik ten behoeve van effectmetingen

Tot voorkort werd nog wel gebruik gemaakt van portaldata ten behoeve van effectmetingen. De gegevens uit Heidi werden gebruikt in analyses om de service en processen van Toeslagen te verbeteren en de effecten van handhaving- en dienstverleningsacties te meten. Met de effectmetingen wordt bijvoorbeeld bekeken hoe effectief de publiekscampagnes of brievenacties werken. De resultaten van de effectmetingen zijn niet te herleiden tot individuele burgers en hebben daarmee ook geen consequenties; er zijn hierbij geen rechtsgevolgen voor individuele burgers.

Uit een eerste inventarisatie blijkt dat de beschreven gegevensverwerking in de brede context niet voldoende in beeld is. Geconstateerd is dat niet alle gegevens die nu verwerkt worden noodzakelijk zijn voor de effectmetingen van Dienst Toeslagen. Op dit moment wordt geïnventariseerd welke gegevens uit de portaldata precies geleverd en verwerkt worden, welke noodzakelijk zijn voor het doen van effectmetingen en of de benodigde privacy-waarborgen hierbij wel voldoende zijn geïmplementeerd. Daarom is besloten om deze gegevensverwerking te stoppen, totdat het proces met de daarbij behorende waarborgen volledig helder is. Het verbeteren van de dienstverlening van Dienst Toeslagen hangt echter sterk samen met het analyseren van portaldata. Ten behoeve hiervan wordt onder andere gewerkt aan een DPIA. Uw Kamer wordt te zijner tijd geïnformeerd over het proces van hoe het gebruik van de portaldata weer kan worden hervat.

Inzet van de HotHor in het verleden

De HotHor (Hoge Toekenning, Hoog Risico) is een vorm van controle waarbij nieuwe aanvragen of wijzigingen van aanvragen die boven een bepaald bedrag (€ 20.000,-) op jaarbasis liggen, worden geselecteerd voor controle. Het doel hiervan is om nog voor het toekennen of wijzigen van de toeslag contact met belanghebbende op te nemen om te toetsen of de toelagenaanvraag correct is en om zo (hoge) terugvorderingen te voorkomen. Eerder is gesteld dat het selectiecriteria voor het selectie-instrument van de HotHor is dat posten geselecteerd worden wanneer het toelagbedrag vanaf een bepaald bedrag (€ 20.000) op jaarbasis ligt.⁹ Uit de gesprekken die de afgelopen zomer gevoerd zijn in het kader van het intern onderzoek naar HR60, de inventarisatie van in het verleden gebruikte risicomodellen en de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens is nieuwe informatie over de selectiecriteria naar boven gekomen. Zo blijkt dat van maart 2019 tot en met november 2019 ook de risicoscores uit het RCM zijn gebruikt in de selectie van de behandeling van de HotHor posten en dat daarnaast ook andere selectiegronden zijn gebruikt. De risicoscore werd niet gedeeld met behandelaren en werd ook niet opgeslagen in het systeem.

⁹ Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 938.

Reden om in maart 2019 een nadere selectie te maken was dat er vanaf dat moment niet voldoende capaciteit beschikbaar was binnen de toezichtteams om alle HotHor posten te behandelen. De nadere selectie werd gemaakt op basis van de aanvraag (gaat het om een nieuwe of een gewijzigde aanvraag), de hoogte van het jaarbedrag (of de hoogte van de wijziging van het bedrag) en vervolgens de hoogte van de risicoscore uit het RCM. Vanaf december 2019 is de risicoscore niet meer gebruikt.

Vanaf mei 2020 tot december 2021 werd bij de HotHor ook gekeken of een burger in een re-integratietraject zat en/of het aantal opvanguren boven een bepaald aantal uitkwamen. Uit een interne analyse naar eerder behandelde HotHor-posten bleek dat zij vaker een onjuiste aanvraag deden. In december 2021 is het systeem van de HotHor opnieuw gebouwd, zodat deze niet langer onderdeel uitmaakte van dezelfde data-omgeving als het RCM en zijn de eerdere selectiegronden komen te vervallen. Op dat moment werd de nadere selectie na de hoogte van het jaarbedrag gemaakt op basis van nieuwe aanvragen, nieuwe aanvragen met terugwerkende kracht en de hoogte van de aangevraagde wijziging in het toeslagbedrag. Sinds afgelopen juni is het jaarbedrag veranderd in een variabele grenswaarde die afhankelijk is van de beschikbare behandelcapaciteit, daarnaast wordt de selectie alleen nog uitgebreid met een vergelijking van de aanvraag en de opvanggegevens die maandelijks vanuit de kinderopvangorganisaties worden geleverd.

Het PwC-onderzoek naar het breder gebruik van de risicoscores uit het RCM is ook ingegaan op het proces van de HotHor.¹⁰ PwC constateerde op basis van de bij hen bekende informatie destijds dat alleen de datapreparatie (de verwerkte brongegevens) vanuit het RCM gebruikt is en de risicoscores of andere RCM-indicatoren niet werden gebruikt ten behoeve van het HotHor-proces. Uit de huidige informatie blijkt dus dat de risicoscores uit het RCM wel zijn gebruikt in de selectie ten behoeve van de behandeling van de HotHor posten in de periode van maart tot december 2019.

Update nadere analyse RCM

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief bij het PwC-onderzoek naar het breder gebruik van de risicoscores werkt Toeslagen momenteel aan een nadere analyse om de gevolgen van de handmatige behandeling na selectie door het model in kaart te brengen.¹¹ Aan uw Kamer is toegezegd voor het einde van 2023 met een update te komen over de lopende analyse.

Het risicoclassificatiemodel werd tussen april 2013 en november 2019 binnen Toeslagen gebruikt om te selecteren welke nieuwe aanvragen of wijzigingen in bestaande toeslagaanvragen voor een handmatige behandeling in aanmerking kwamen. Het betreft dus de fase voor het definitief vaststellen van de toeslag. Het model bevatte geen automatische besluitvorming over het recht op toeslag; dit werd altijd gedaan door de medewerkers die de aanvragen beoordeelden. Bij nieuwe aanvragen leidde dit behandelproces tot uitstel van betaling. Afhankelijk van de conclusie van de behandelaar werd na de behandeling de betaling met het (aangepaste) bedrag uitgevoerd. Bij lopende aanvragen werd de oorspronkelijke toeslag (van voor de aangevraagde wijziging) nog doorbetaald totdat het behandelproces was afgerond.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022/2023, 31 066, nr. 1234.

¹¹ Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 1008.

Ten behoeve van de lopende analyse heeft een data-analyse plaatsgevonden waarvan de uitkomsten in de bijlage zijn weergegeven. Uit de data-analyse blijkt onder andere dat de toeslag in 60 à 70 procent van de werkopdrachten werd verlaagd of stopgezet, zowel bij het gebruik van het model voor de huurtoeslag als voor de kinderopvangtoeslag. Deze stopzettingen waren gebaseerd op de toenmalige wetgeving en beleidskeuzes. Om alle cijfers nader te kunnen duiden wordt momenteel gewerkt aan een steekproef. Op basis van de dossiers en behandelverslagen wordt bekeken of er een verklaring is voor de uitkomsten van de handmatige behandeling die in de bijlage staan weergegeven. Bijvoorbeeld wanneer een burger een aanvraag heeft gedaan voor huurtoeslag terwijl de betreffende huurwoning geen object is dat in aanmerking komt voor huurtoeslag – dan is een stopzetting een logisch en te rechtvaardigen gevolg van de handmatige behandeling. Uit de analyse is ook gebleken dat van de ruim 92.000 werkopdrachten er slechts 3.700 bezwaren- en 334 beroepsprocedures zijn gestart, we weten echter momenteel niet wat de uitkomsten van deze procedures zijn geweest.

De steekproef zal worden uitgevoerd door behandelaren binnen Toeslagen, die niet eerder posten uit het RCM hebben behandeld maar wel kennis hebben van de benodigde materie en systemen. Het is van belang dat de opzet en uitkomsten van de interne steekproef daarnaast nog extern worden gevalideerd. Daartoe is een externe begeleidingscommissie ingesteld, die op 1 januari 2024 van start gegaan is.¹² Het streven is om de resultaten van de steekproef in het tweede kwartaal 2024 op te leveren.

Maatregelen naar aanleiding van oordelen College voor de Rechten van de Mens

Op 2 oktober jl. heeft het College in drie individuele zaken geoordeeld dat Toeslagen¹³ in het verleden verboden indirect onderscheid heeft gemaakt op grond van ras. Er is geen sprake geweest van verboden indirect onderscheid bij de toepassing van gehanteerde selectie- en toepassingscriteria voor de controle, deze zijn door het College neutraal en objectief gerechtvaardigd bevonden. Van direct onderscheid op grond van ras is volgens het College ook geen sprake.

De harde fraudeaanpak was naar het oordeel van het College niet noodzakelijk, had onevenredig belastende gevolgen voor de getroffen ouders en was niet gebaseerd op een zorgvuldige belangenafweging. Op basis hiervan concludeert het College in deze drie individuele gevallen verboden indirect onderscheid op grond van ras is gemaakt bij de toepassing van de harde fraudeaanpak op correcties en terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag. De oordelen bevestigen dat in het verleden een aantal zaken niet goed is gegaan.

Het College doet een aantal aanbevelingen:

- a) Periodiek monitoren of er discriminerende effecten optreden in (de selectieregels die worden ingezet ten behoeve van) het toezicht;
- b) Bij de inzet van algoritmes vooraf controleren of deze op een verantwoorde manier worden ingezet, bijvoorbeeld door het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA).
- c) De in recente jaren ingezette maatregelen om discriminatie te voorkomen voort te zetten en te versterken.

¹² Stcrt. 2024, nr. 571.

¹³ De gedragingen waarover het College heeft geoordeeld vonden plaats toen Toeslagen onderdeel was van de Belastingdienst. Voor de leesbaarheid wordt hier Toeslagen genoemd i.p.v. Belastingdienst/Toeslagen.

Bij brief van 30 mei 2022 is door de Staatssecretarissen van Financiën geconcludeerd dat binnen het intensief toezicht van de Dienst Toeslagen (en de Belastingdienst) sprake is geweest van institutioneel racisme.¹⁴ Het College beveelt aan om de in recente jaren ingezette maatregelen om discriminatie te voorkomen voort te zetten en te versterken. Deze maatregelen zien zowel op het verbeteren van processen als op het menselijk toezicht en de cultuur van Dienst Toeslagen. Onderstaand zal hier nader op ingegaan worden.

Verbeteren van processen:

- De processen die door het College beschreven worden als de harde fraudeaanpak en de te strenge interpretatie van de regelgeving zijn in de afgelopen jaren veranderd. Zo is er nu mogelijkheid tot matigen van de terugvordering, wordt de «alles of niets» benadering niet meer gebruikt, geldt er een zienswijze procedure en is het label «O/GS» (opzet of grove schuld) niet meer gebruikt.
- De recente instelling van de onafhankelijke en externe Adviescommissie Analytics draagt bij aan het ethisch verantwoord omgaan met algoritmen en het op orde brengen van de bedrijfsprocessen.¹⁵ Juist omdat indirect onderscheid vaak voortkomt uit ogenschijnlijke neutrale criteria, is het belangrijk hierop extern advies te vragen.
- Het Impact Assessment voor Mensenrechten bij de inzet van Algoritmes (IAMA)¹⁶ wordt op dit moment toegepast ten behoeve van de doorontwikkeling van het nieuwe risicomodel «Indicatie Gericht Behandelen voor de Huurtoeslag» (ook wel: het Behandelkeuzemodel). Over dit instrument is uw Kamer nader geïnformeerd bij brief van 26 november 2021.¹⁷
- De AVG verplicht daarnaast dat er een Data Privacy Impact Assessment (oftewel DPIA) wordt gedaan bij onder andere risicovolle verwerkingen van persoonsgegevens. Dit wordt dan ook toegepast bij de huidige werkprocessen van Dienst Toeslagen.
- Vanuit de Basisregistratie Personen (BRP) ontvangt Dienst Toeslagen van burgers met de Nederlandse nationaliteit geen gegevens meer over een eventuele tweede nationaliteit. Dit kan dus ook niet meer worden geregistreerd of verwerkt in onze systemen.
- Ten slotte wordt gewerkt aan nieuwe manieren van controle en handhaving, ten behoeve hiervan is ook de Handhavingsstrategie van Dienst Toeslagen opgesteld. Deze is op 23 mei 2023 openbaar gemaakt.¹⁸ Hierbij is ook het waarborgenkader voor selectie-instrumenten gedeeld. De implementatie van de handhavingsstrategie en van het waarborgenkader betreffen een meerjarenaanpak.

Menselijk toezicht en cultuur:

- De bewustwording bij medewerkers van (onbewuste) vooroordelen wordt vergroot, zo wordt bij het onboardingprogramma voor nieuwe medewerkers specifiek aandacht besteed aan integriteit en discriminatie.
- Het onderwerp «discriminatie en racisme» heeft een expliciete plek gekregen binnen het programma Inclusief Toeslagen.

¹⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 31 066, nr. 1030.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/organisatie/commissies-financien/adviescommissie-analytics-financien>.

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes>.

¹⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 31 066, nr. 923.

¹⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1233.

- Er worden moreelberaad-gesprekken gevoerd met leidinggevend en werknemers, waarbij casussen en ethische dilemma's in het toezicht worden besproken.
- Ten slotte start Dienst Toeslagen in 2024 met het meerjarenprogramma «Vooroordelen Voorbij» van het College en wordt in co-creatie met het College aan de ontwikkeling van deze leerlijn gewerkt.

Verantwoorde inzet van algoritmes

Risicoselectie in de handhaving blijft nodig om te bepalen waar extra dienstverlening of toezicht nodig is. Overheidsorganisaties die hier gebruik van maken moeten zich ervan bewust zijn dat het maken van selecties van burgers het risico van (indirecte) discriminatie met zich meebrengt. Discriminatie is verboden, maar niet elk onderscheid is discriminerend wanneer er een rechtvaardigingsgrond voor is. In de afgelopen jaren is de aandacht voor de verantwoorde toepassing van algoritmes sterk gegroeid.

Toeslagen maakt veelvuldig gebruik van algoritmes om haar publieke taak uit te voeren en heeft algoritmes ook nodig om op een eerlijke, efficiënt gedreven manier te werken. Toeslagen volgt de definitie van algoritmes van de Algemene Rekenkamer en beschouwt algoritmes als een set van regels en instructies die een computer uitvoert om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden. Toeslagen is zich ervan bewust dat systemen bestaande uit (niet-zelflerende) regels uitsluitend gedefinieerd door de mens ook algoritmes bevatten, en dat algoritmes ook verweven kunnen zitten in verschillende IT-systemen zoals het Toeslagen Verstrekingen Systeem (TVS).

Toeslagen wil binnen het onderwerp van algoritmes toewerken naar een meer methodische en planmatige aanpak rond de inzet van algoritmes. De kernwaarden van Toeslagen en de al bestaande (Rijks brede) kaders, rapporten en adviezen worden verwerkt tot interne principes en normen die leidend zijn bij de inzet van algoritmes. Hierbij wordt bekeken hoe we invulling kunnen geven aan de handhaving waarbij de risico's die volgen uit de inzet van algoritmes zo laag mogelijk zijn, de impact op de burger verkleind wordt en de processen uitvoerbaar blijven. Het verleden leert bovendien dat zorgvuldig gebruik van algoritmes in de toekomst ook betekent dat algoritmes die op dit moment in gebruik zijn en een hoge impact hebben op de burger moeten worden getoetst aan de in de vastgestelde principes en normen.

Algoritmeregister

In december 2022 is de eerste versie van het algoritmeregister van de Nederlandse Overheid door BZK gelanceerd. Dit maakt het voor overheden mogelijk om alle gepubliceerde gegevens over algoritmes op één centrale plek doorzoekbaar te maken voor iedereen. In ieder geval alle algoritmes met een hoog risico of een hoge impact op betrokkenen dienen hierop te worden gepubliceerd. Toeslagen heeft het algoritme «berekenen huurtoeslag» in 2022 gepubliceerd en werkt nu aan een beleidskader voor het verder invullen van het register.

Uw Kamer wordt in het eerste kwartaal van 2024 separaat geïnformeerd over de stand van zaken rondom het algoritmeregister door het Ministerie van Financiën met de Belastingdienst, Douane en Toeslagen gezamenlijk.

Overige onderwerpen

ADR onderzoek geleverde documenten PEFD

Het Ministerie van Financiën heeft een groot aantal documenten geleverd aan de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD). Zoals ook in de brieven van 21 december 2022 en 29 maart 2023 aangegeven heeft het ministerie aan de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om als onafhankelijke derde onderzoek hiernaar uit te voeren.¹⁹ Het onderzoek richtte zich op de volledigheid van het gehanteerde werkproces. Dit ADR-onderzoek is inmiddels online gepubliceerd.²⁰ De PEFD zal de documenten eigenstandig opnemen in een enquêtearchief, dat na publicatie van haar eindrapport beschikbaar komt. De documenten die zien op de toeslagenaffaire, zijn al gepubliceerd op het Informatiepunt KOT.²¹

Nader onderzoek meldingen de heer Niessen

Naar aanleiding van de meldingen van de heer Niessen heeft KPMG een onderzoek gedaan naar de door hem aangedragen misstanden. Dit onderzoek is 8 april 2021 naar de Tweede Kamer gezonden.²² Aangezien over één klacht toen door het onderzoek geen duidelijkheid kon worden gegeven is hier een nader onderzoek over gestart. Dit onderzoek gaat over de melding inzake het – zonder rechtsgrond – intrekken van 40.000 uitstellen van betaling in de periode 2014 tot en met 2016 ten aanzien van o.a. kinderopvangtoeslag waar tegen bezwaar was gemaakt. Het betreft een vooronderzoek om te bezien in hoeverre dit zich heeft voorgedaan en waarbij ook de onderzoekbaarheid wordt bezien. De heer Niessen heeft in zijn openbaar verhoor van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening op 25 september 2023 al verklaard dat dit onderzoek loopt. Dit vooronderzoek van KPMG wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2024 afgerond.

Damages en datalekken Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen wil leren van fouten die gemaakt worden in de uitvoering en ook transparant hierover zijn. In de stand van zakenbrieven wordt dan ook regulier gerapporteerd over de voor uw Kamer relevante damages en datalekken die zich hebben voorgedaan. Het gaat daarbij dan om damages of datalekken die een grote impact hebben op burgers of de organisatie.

Damages zijn proces- en systeemverstoringen waar toelagerechtigde burgers last ondervinden van het werk van Dienst Toeslagen. Damages worden geëvalueerd waarbij niet alleen wordt gekeken naar de directe oorzaken maar juist ook naar de grondoorzaken. Kijkend naar de grondoorzaken zijn er drie punten te benoemen die een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van damages, die niet los van elkaar kunnen worden beschouwd. Het gaat in eerste instantie om de (toenemende) complexiteit van wetgeving; dit is vooral zichtbaar in de uitwerking van het partnerschapsbegrip, bewoning, regelingen met terugwerkende kracht en vele uitzonderingen op (bestaande) processen. Ten tweede kan de complexiteit van de software genoemd worden; het voorgaande punt

¹⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 35 510, nrs. 110 en 118.

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/11/onderzoek-naar-de-werkwijze-van-het-ministerie-van-financien-bij-de-levering-van-stukken-aan-de-parlementaire-enquetc-commissie-fraudebeleid-en-dienstverlening>.

²¹ <https://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl/>.

²² Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 31 066, nr. 805.

werkt door in de software. Het ontwerpen, de realisatie en het testen van wijzigingen wordt steeds ingewikkelder wat de kans op softwarefouten vergroot. Ten slotte zijn door de vele uitzonderingen in de loop van de jaren veel handmatige processen en work-around ontstaan. «Menselijk handelen» is dan ook een belangrijke oorzaak van het ontstaan van damages.

Bij het herstellen van damages wordt een aantal stelregels gehanteerd:

- Aanpassingen die nodig zijn om de damage te herstellen in het voordeel van burgers worden altijd gedaan;
- indien uit de damage blijkt dat de burger bij de voorlopige toekenning (VT) een te hoge toeslag toegekend heeft gekregen vindt een correctie plaats;
- indien een definitieve toekenning (DT) reeds is opgelegd wordt bekeken hoe hiermee om te gaan. Wanneer sprake is van een substantieel verschil waardoor de burger kon weten dat de beschikking te hoog was vastgesteld of bijvoorbeeld wanneer er sprake is van fraude wordt teruggevorderd.

In 2023 zijn er zeven damages geweest op de reguliere verstrekking van toeslagen die nog niet aan uw Kamer zijn gemeld en nu in deze brief zijn opgenomen. In de volgende stand van zakenbrief zal telkens elk half jaar over de damages worden gerapporteerd. In het kort gaat het hierbij om de onderstaande damages:²³

1. Door een softwarefout die in januari 2023 als damage is aangemeld zijn partnerschappen over de toeslagjaren 2017–2023 niet goed bepaald waardoor circa 1.700 burgers (veelal) teveel toeslag hebben ontvangen over meerdere jaren. Het gaat hierbij primair over het kindgebondenbudget. De software is in januari 2023 aangepast en daarna zijn de voorlopige toekenningen (VT's) voor 2022 en 2023 herzien. De definitieve toekenningen (DT's) van 2017 kunnen door het verlopen van de vijfjaarstermijn niet meer herzien worden. Voor 2018–2021 zijn alleen de definitieve toekenningen in het voordeel van de burger herzien. De betrokkenen zijn hierover geïnformeerd per brief en een kleine groep is ook gebeld.
2. In mei 2023 hebben 21.000 burger een inkomens-attenderingsbrief gehad van Dienst Toeslagen. Het, door Dienst Toeslagen, in de brief geschatte inkomen was te laag vastgesteld. Een deel van deze burgers heeft, op basis van de brief, het inkomen aangepast waardoor zij teveel toeslag ontvingen in 2023. Alle burgers hebben een excuusbrief ontvangen met nadere toelichting. Daarnaast zijn 2.500 burgers gebeld die recent een inkomenswijziging hebben doorgegeven die in lijn ligt met het foutief geschatte inkomen in de inkomens-attenderingsbrief. Tevens zijn alle 185 UHT-burgers die een onjuiste attenderingsbrief ontvangen hebben gebeld.
3. Door een softwarefout die in juni 2023 als damage is aangemeld is voor circa 1.600 burgers bij de berekening van de huurtoeslag onterecht uitgegaan van «verworven recht». Hierdoor is bij de berekening van de huurtoeslag een te lage huurprijs is gehanteerd en hebben burgers te veel huurtoeslag ontvangen in 2022 en/of 2023. Bij 400 burgers is geen «verworven recht» toegepast terwijl dit wel had gemoeten. Zij ontvingen te weinig huurtoeslag in 2022 en/of 2023. Inmiddels zijn alle betrokken toeslaggerechtigden geïnformeerd en zijn nabetalings verricht. Indien nog sprake was van een VT bij een te hoge toeslag heeft een correctie plaatsgevonden. Indien de DT reeds was opgelegd heeft geen terugvordering plaatsgevonden.
4. Door een softwarefout die in augustus 2023 als damage is aangemeld is bij burgers die in het buitenland wonen en recht hebben op

²³ In de meegezonden openbaar te maken nota's zijn deze uitgebreid beschreven.

zorgtoeslag geen rekening gehouden met de «woonlandfactor». De woonlandfactor zorgt ervoor dat hoogte van de zorgtoeslag is afgestemd op de kosten van de zorg in het woonland. Hierdoor hebben circa 850 burgers teveel zorgtoeslag ontvangen in 2023 en/of eerdere toeslagjaren. Voor burgers waarbij de toeslag voor 2022 en 2023 in de VT-fase zit zijn deze hersteld in het nadeel van de burger. Deze burgers hebben medio september een herziene voorlopige beschikking ontvangen, in totaal gaat het om circa € 0,5 mln. Voor burgers waarbij de toeslag reeds definitief is toegekend wordt de toeslag niet herzien. De 6 burgers die een te lage toekenning hebben gehad, hebben een herziene beschikking ontvangen. De toeslagjaren waarvoor een DT is afgegeven zijn niet herzien. Het gaat hierbij om een bedrag van ongeveer € 0,5 mln dat teveel is uitgekeerd en niet is teruggevorderd. Voor een kleine populatie (ongeveer 100 burgers) is gekozen om het herstel handmatig door behandelaars op te laten pakken. Dit vanwege complexere situaties met zowel nabetaling als terugvordering. Alle burgers waarbij de toeslag is herzien hebben op 9 september een excuusbrief ontvangen waarin uitgelegd wordt wat er gebeurd is en hoe dit hersteld wordt.

5. In december 2023 is aan het licht gekomen dat door een ontwerpfout er een groep van ongeveer 1750 burgers is die toeslagen ontvangt terwijl zij daar op basis van de verblijfsstatus geen recht op heeft. Het gaat hier om burgers die een nationaliteit hebben die onderdeel uitmaakt van de EER. Een groep van 5.200 burgers heeft door deze fout in de jaren 2018–2022 toeslagen ontvangen terwijl ze daar, op basis van de verblijfsstatus, geen recht op hebben. Dit betreft een damage waarvoor de oplossing nog wordt vormgegeven. Er hebben nog geen correcties plaatsgevonden. Burgers zijn ook nog niet geïnformeerd.
6. In september 2023 is het signaal binnen gekomen dat de afhandeling van verzoeken voor een betalingsregeling, waarbij de vordering automatisch zes weken wordt gepauzeerd niet in alle gevallen correct heeft plaatsgevonden. Na analyse is gebleken dat de verwerking/ behandeling wel heeft plaatsgevonden maar dat de burger hierover niet is geïnformeerd. Tevens bleek dat in ruim 13.000 vorderingen aan circa 4.900 burgers de pauzeering ook na zes weken nog van kracht bleef. Deze zijn gepauzeerd vanaf 2020 tot en met september 2023. Het gaat primair om toeslagvorderingen maar er zitten ook openstaande belastingaanslagen tussen. Sinds de pauzeering hebben er geen invorderingsmaatregelen plaatsgevonden. Het effect voor de burger is dat hij/zij niet op de hoogte was van het te betalen maandbedrag. De burger heeft een excuusbrief ontvangen. Daarnaast heeft de burger een nieuwe betalingsregeling van 24 maanden aangeboden gekregen waarbij 0% invorderingsrente is gerekend.
7. In totaal ontvingen 162 burgers in november 2023 een foutieve definitieve beschikking kinderopvangtoeslag over 2022. Op de beschikkingen zijn één of meerdere opvanglocaties toegevoegd waar de burger geen opvang heeft afgenomen in 2022. Deze burgers hebben daarom te veel toeslag ontvangen. Naar schatting is in totaal € 125.000,- teveel uitbetaald door deze fout. Deze populatie wordt beoordeeld en behandeld bij een gespecialiseerd behandelteam vanaf januari 2024. Uitgangspunt bij deze behandeling is dat de toeslag niet wordt teruggevorderd tenzij de uitbetaalde kinderopvangtoeslag hoger is dan de correcte lasten of er sprake is van een substantieel verschil waardoor de burger kon weten dat de beschikking te hoog was vastgesteld. Deze burgers zijn nog niet geïnformeerd.

Stand van zaken onvolkomenheden AVG, Archiefwet

Eind 2021 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) haar zorgen geuit over het gebrek aan naleving van de Algemene Verordening Gegevensbe-

scherming (AVG) bij het ministerie. In 2022 is daarom het departementaal programma Privacy op Orde gestart. Voor Dienst Toeslagen is de afgelopen periode voortgang geboekt op het in kaart brengen van verwerkingen, het actualiseren van het AVG register, uitvoeren van DPIA's²⁴ en acties op het gebied van bewustwording. In 2024 wordt verder gewerkt aan het op orde brengen van andere AVG onderdelen, zoals het afhandelen van AVG (inzage) verzoeken binnen de wettelijke termijn, en het borgen van privacy afspraken met onze leveranciers.

Het Ministerie van Financiën heeft onderzoek laten doen naar de mate waarin het Ministerie van Financiën aan de Archiefwet voldoet. Het onderzoeksrapport «Fit-gap analyse Archiefwet» bevestigde het bestaande beeld dat het Ministerie van Financiën niet volledig voldoet aan de Archiefwet.²⁵ Hierop is aangegeven dat het beleidsdepartement, de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en de Douane elk een specifiek plan van aanpak opstellen hoe aan de Archiefwet gaat worden voldaan en of de onderdelen daarvoor voldoende in control zijn. De plannen van aanpak zijn via een onderzoek getoetst op haalbaarheid, effectiviteit en kwaliteit. Het onderzoek concludeert dat alle organisatieonderdelen de aanbevelingen uit het rapport Fit-gap analyse Archiefwet voldoende hebben opgevolgd.²⁶ Daarnaast concludeert het rapport dat het aannemelijk is dat het Ministerie van Financiën voor de beleids-, de ondersteunende- en de primaire processen in control is om aan de Archiefwet te gaan voldoen, mits consequent uitvoering wordt gegeven aan de huidige plannen van aanpak.

Hotspot Toeslagenaffaire

De Toeslagenaffaire is mede naar aanleiding van de motie van het lid Omtzigt²⁷ opgenomen in de hotspotlijst van het Ministerie van Financiën.²⁸ Een Hotspot geeft gebeurtenissen en kwesties in de samenleving weer die grote invloed hebben of hebben gehad op de activiteiten van de organisatie. Met een hotspotlijst wordt bepaald of te vernietigen informatie naar aanleiding van een bijzondere gebeurtenis, een incident of maatschappelijk debat in aanmerking komt voor eeuwige bewaring. Alle informatieobjecten/documenten die tot de scope van de Hotspot Toeslagenaffaire worden samengevoegd in een thematisch hotspotarchief. Zo blijft de informatie behouden om over 20 jaar overgedragen te worden naar het Nationaal Archief. De inrichting van de Hotspot Toeslagenaffaire is, zoals toegezegd in de brief van 29 maart 2023, in het vierde kwartaal van 2023 opgeleverd.²⁹ Inmiddels is gestart met het vullen van het hotspotarchief met alle documenten die op de Hotspot betrekking hebben, dit wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2024 afgerond. In het nog formeel vast te stellen en publiceren afbakeningsdocument zijn de Toeslagenaffaire gerelateerde processen geïnventariseerd en de bijbehorende informatie is inzichtelijk gemaakt in het informatieoverzicht. In de motie Omtzigt is tevens verzocht om de Auditdienst Rijk (ADR) of de Inspectie Overheidsinformatie te laten toetsen. Overeenkomstig deze motie is de inrichting (opzet) van de Hotspot onderzocht door de ADR, dit onderzoek wordt in het eerste kwartaal van 2024 afgerond.

²⁴ Data protection impact assessment.

²⁵ Fit-gap analyse Archiefwet 1995 en Archiefwet 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl.

²⁶ Toetsing Plannen van aanpak Archiefwet | Rapport | Rijksoverheid.nl.

²⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 31 066, nr. 728.

²⁸ www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hotspots-ministerie-van-financien-2014.

²⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 35 510, nr. 118.

Transitie van DigiD basis naar DigiD Midden

De Dienst Toeslagen moet, mede ter voorkoming van identiteitsfraude, werken conform de Wet digitale overheid (Wdo). Uw Kamer is met de Stand van zakenbrief Toeslagen van 21 december 2022 geïnformeerd dat het verhogen van het betrouwbaarheidsniveau van inloggen met DigiD op Mijn Toeslagen nog niet was gerealiseerd, maar dat gestreefd werd dit per 1 januari 2024 te realiseren.³⁰ Vanwege alle waarborgen die hiervoor gelden is het helaas nog niet mogelijk gebleken om dit op een verantwoorde manier per 1 januari 2024 te doen. Streven is om dit in het komende half jaar te realiseren waardoor het betrouwbaarheidsniveau van inloggen op Mijn Toeslagen verhoogd wordt van DigiD basis (DigiD gebruikersnaam en wachtwoord) naar DigiD Midden (DigiD gebruikersnaam, wachtwoord en extra sms-controle of via de DigiD app). Alle mensen die nog moesten overstappen naar DigiD Midden hebben inmiddels in november/december 2022 een brief gekregen van Logius, de beheerder van DigiD, dat men bij steeds meer overheidsorganisaties moet overstappen naar DigiD Midden. Deze boodschap is door Dienst Toeslagen met zoveel mogelijk (maatschappelijk) dienstverleners en belangengroepen van burgers gedeeld die contact hebben met toeslaggerechtigden, zoals SeniorWeb, DigiSterker, Informatiepunten Digitale Overheid, Iederin, Stichting Lezen en Schrijven, ouderenbonden, Consumentenbond, Kennisnetwerk, balies, steunpunten, bewindvoerders, etc. Met behulp van webinars is extra toelichting gegeven. Er is een uitgebreide brochure en een infographic met eenvoudige tekst en veel beeld gemaakt hoe men de DigiD sms-controle kan activeren, hoe men iemand kan machtigen en waar men verdere (telefonische) hulp kan krijgen. Deze zijn getest met laaggeletterden en daarna digitaal en op papier verspreid naar de Informatiepunten Digitale Overheid in bibliotheken. In december 2023 zijn er herinneringen verstuurd via de sociale mediakanalen.

Harmonisatie zelfstandigheidsdefinitie huurtoeslag

Dienst Toeslagen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken werken samen aan vereenvoudigingen en verbeteringen in het beleid en in de uitvoering van de huurtoeslag. Onderdeel hiervan is het harmoniseren van de zelfstandigheidsdefinitie. Alleen zelfstandige woonruimtes komen in principe in aanmerking voor huurtoeslag. Per 1 maart 2024 worden woningen zonder eigen wasgelegenheid (bad/douche) niet meer als zelfstandig beschouwd en komen daarmee niet meer in aanmerking voor huurtoeslag. Hiermee is de definitie van een zelfstandige woonruimte in lijn met jurisprudentie, waarbij een eigen wasgelegenheid als een noodzakelijke voorziening voor een zelfstandige woonruimte wordt gezien en sluit deze aan bij de in de Basisadministratie Gebouwen (BAG) gehanteerde definitie.³¹ Daarmee verbetert de uitvoering van de huurtoeslag. Toeslagen houdt nu een aparte registratie bij voor aanvragers van huurtoeslag die in een woning wonen waar geen eigen wasgelegenheid aanwezig is. Dit zorgt voor veel complexiteit en onduidelijkheid zowel voor de uitvoering als bij de huurtoeslagontvanger. Huurders die nu toeslag ontvangen en mogelijk geen eigen wasgelegenheid hebben, houden hun toeslag. Nieuwe huurders van een wooneenheid zonder eigen wasgelegenheid per 1 maart 2024 hebben geen recht op huurtoeslag. Wanneer de nieuwe huurder aannemelijk kan maken dat de woonruimte inmiddels wel aan alle eisen voldoet, omdat er een eigen wasgelegenheid aan de woonruimte is toegevoegd, dan zal huurtoeslag worden toegekend. Onderdeel van communicatie is het

³⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1154.

³¹ Zoals; ECLI:NL:RVS:2018:2335.

plaatsen van nieuwsberichten op verschillende websites, het aanpassen van de zelfstandigheidsdefinitie op de website van de Rijksoverheid en het informeren van stakeholders zoals de koepelorganisaties van woningcorporaties, particuliere verhuurders, VNG, de Woonbond en de huurcommissie.

Intensief toezicht (ITO)

Het intensief toezicht, in het verleden de fraudebestrijding, is sinds 2020 stilgezet omdat twijfel bestond over de waarborgen en zorgvuldigheid waarmee dit werd uitgevoerd. Rechtmatige toekenning door toezicht draagt bij aan het draagvlak. Dit geldt juist voor burgers die zich aan de regels houden.

In het Jaarplan 2023 van Dienst Toeslagen is aangekondigd dat in 2023 gewerkt wordt aan de zorgvuldige en gefaseerde opstart van het intensieve toezicht.³² Op 31 mei 2023 is de Handhavingsstrategie van Dienst Toeslagen aan uw Kamer toegestuurd. Deze belangrijke stappen openen de deur naar het opnieuw opstarten van intensief toezicht. De Handhavingsstrategie schetst de waarborgen en voorwaarden waaronder het intensief toezicht wordt ingericht.³³ In lijn met de ontwikkeling van een waarborgkader voor de handhaving van Toeslagen betekent dit voor ITO dat de Dienst Toeslagen de concrete omstandigheden van een signaal op een objectieve manier onderzoekt, waarbij de geldende wet- en regelgeving is verankerd in vaktechnisch gevalideerde werkprocessen. Dat geldt ook voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de Stand van Zakenbrief Toeslagen van december 2022 is aangegeven dat in 2023 de eerste drie deelprocessen worden ingericht en opgestart. Namelijk als eerste de signalenregistratie waarbij de ontvangen in- en externe berichten worden geregistreerd, worden beoordeeld op relevantie en vervolgens geprioriteerd. Ten tweede het rechtmatigheidsonderzoek, waarbij wordt onderzocht of de toeslagen behorend bij de betreffende signalen terecht zijn verstrekt. Indien nodig kunnen de betreffende aanvragen dan ook aangepast worden zodat de rechtmatige (juiste) toeslag wordt toegekend. Dit betekent dan ook dat de toeslag kan worden stopgezet en teruggevorderd. Het derde proces is de verwijtbaarheidsbeoordeling, waarbij onderzocht wordt of er mogelijk sprake is van een verwijtbare gedraging. Ten slotte is ook de ambitie uitgesproken om in de loop van 2023 en richting 2024 met het laatste deelproces te starten; het daadwerkelijke sanctioneren van geconstateerd misbruik. Hieronder valt het opleggen van vergrijpboetes en overdracht aan het strafrecht. Het is echter niet mogelijk gebleken om de benodigde waarborgen voor al deze processen op korte termijn in te regelen. Daarom is eind 2023 gestart met de eerste twee deelprocessen (de signalenregistratie en het rechtmatigheidsonderzoek). Dienst Toeslagen heeft voor deze processen de benodigde toetsen doorlopen om er zeker van te zijn dat de verwerking en beveiliging van de vele (persoons) gegevens, die in deze stappen verwerkt worden, in orde zijn.

De laatste twee deelprocessen (verwijtbaarheidsbeoordeling en sanctioneren) zijn eind 2024 met voldoende waarborgen omkleed om geïmplementeerd te worden. Daarbij moet verkend worden welke signalen die zijn behandeld in de eerste 2 deelprocessen ook doorgezet kunnen en mogen worden naar het derde deelproces. Tot slot zal in 2024 ook in kaart gebracht worden wat nodig is om de behandeling van meervoudige

³² Het Jaarplan 2023 was een bijlage bij de Stand van zakenbrief Dienst Toeslagen van 21 december 2022 (Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1154).

³³ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1233.

signalen (ofwel signalen in samenhang) op te starten. Dit proces vraagt om een meer gecompliceerde inrichting. Er worden in de tussentijd evidente signalen van fraude – die passen binnen de kaders van het AAFD-protocol³⁴ – voorgelegd aan het OM en de FIOD voor potentiële strafrechtelijke afhandeling. Het is aan de FIOD en het OM om te beslissen of deze zaken ook daadwerkelijk strafrechtelijk worden opgepakt.

Uitspraak Raad van State proportionaliteit gegevensuitwisseling

Op 13 december 2023 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan over de proportionaliteit van de gegevensuitwisseling tussen de SVB en Dienst Toeslagen. De Raad van State heeft geoordeeld dat de gegevensuitwisseling tussen de SVB en Dienst Toeslagen mag blijven bestaan op de huidige wijze. De rechtbank had onterecht geen rekening gehouden met artikel 5 van de Wet kindgebonden budget, waarin de ambtshalve toekenning, het gemak voor de burger en het beperken van uitvoeringslasten als doel zijn genoemd. Het proces waarop de gegevens worden uitgewisseld worden door de Raad van State noodzakelijk en proportioneel geacht gezien de doelen. De alternatieven die de rechtbank heeft geschetst zijn minder proportioneel en komen niet ten goede aan het doel om de burger te ontzien in het aanvragen van kindgebonden budget. De Raad van State sluit niet uit dat er in individuele zaken in verband met bijzondere omstandigheden anders geoordeeld kan worden. In deze zaak was daar geen sprake van.

Toename aantal huishoudens met toeslagschulden

De NOS heeft op 13 december jl. een artikel gepubliceerd waarin is gemeld dat van het totaal aan huishoudens met probleemschulden, het aantal huishoudens met problematische toeslagschulden in de afgelopen vijf jaar is toegenomen met 80.000³⁵. Het CBS spreekt van een problematische schuld als deze na 27 maanden niet volledig terugbetaald is. De voornaamste verklaring voor het langer openstaan van schulden is dat Dienst Toeslagen in 2020, 2021 en 2022 (met als doel tijdens de coronacrisis mensen lucht te geven) de invordering van toeslagen tijdelijk heeft stopgezet. Dit leidde tot een toename van het aantal personen met een schuld die al voor langere tijd openstond. Bij de opstart van de gepauzeerde invorderingen kregen burgers met één of meer openstaande toeslagvorderingen vanaf april 2022 het aanbod om deze in 24 maanden terug te betalen. Mensen die moeite hadden met terugbetalen, konden ook een persoonlijke betalingsregeling krijgen, waarbij rekening gehouden wordt met de betalingscapaciteit. Als de duur van de coronapauze bij Dienst Toeslagen niet meegenomen was in de cijfers van het CBS, dan zou dit mogelijk een ander beeld geven. Dienst Toeslagen zal middels gesprekken met het CBS de cijfers nader duiden.

Dienst Toeslagen ziet gezien het stijgende bedrag aan uitbetaalde toeslagen geen stijging van het totaal aantal openstaande vorderingen ten opzichte van 2018. Er stond in 2018 ongeveer 1,5 miljard euro aan vorderingen open. In 2023 gaat dit ongeveer om hetzelfde bedrag³⁶. Tegelijkertijd is het bedrag aan uitbetaalde toeslagen in die periode, mede vanwege koopkrachtmaatregelen, gestegen. In 2018 is er 12 miljard uitgegeven aan toeslagen en dit is in 2023 opgelopen naar 19,5 miljard. Uiteraard wil Dienst Toeslagen vorderingen zo veel mogelijk voorkomen.

³⁴ Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen.

³⁵ NOS. Aantal huishoudens met schulden door toeslagen in vijf jaar verdubbeld (2023, 13 december).

³⁶ Peildatum 30 november 2023.

In het huidige toeslagenstelsel ontstaan toeslagvorderingen relatief eenvoudig omdat toeslagen zijn gebaseerd op voorschotten die achteraf definitief worden vastgesteld. Daarom wordt er actief ingezet op het voorkomen van terugvorderingen, en wordt met het traject «Toekomst Toeslagen» gekeken naar fundamentele veranderingen in het toeslagenstelsel.

Daarnaast heeft Dienst Toeslagen een herijkte invorderingsstrategie vastgesteld waarbinnen het voorkomen van probleemschulden één van de vijf uitgangspunten is. Verschillende betermaatregelen uit de invorderingsstrategie dragen bij aan het tijdig signaleren van probleemsituaties en het voorkomen van verdere schuldophoping³⁷. Uw Kamer zal in het eerste kwartaal van 2024 worden geïnformeerd over de voortgang van deze invorderingsstrategie. Vanuit het kabinet wordt veel aandacht besteed aan het belang van het voorkomen en oplossen van (problematische) schulden. Onder andere middels de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden van SZW, waarin op diverse onderdelen wordt samengewerkt met Dienst Toeslagen zoals clustering Rijksincasso³⁸.

Uitzonderingenrapportage

De kritische prestatie-indicatoren (kpi's) van het reguliere toeslagenproces zijn grotendeels binnen de norm voor 2023 gerealiseerd. Uw Kamer ontvangt als bijlage bij deze brief de uitzonderingenrapportage over het Jaarplan van 2023, waarin resultaten worden toegelicht voor zover die niet zijn gerealiseerd, dan wel achterlopen ten opzichte van de planning. In de uitzonderingenrapportage vindt u een compleet overzicht over de voortgang van de realisatie van alle kpi's zoals opgenomen in de begroting en het Jaarplan van Dienst Toeslagen 2023. Hierna leest u de meest significante afwijkingen ten opzichte van de streefwaarde voor 2023. «De afhandeling van bezwaren binnen Awb-termijn» ligt met 70% ruim onder de norm van 90%. Ten opzichte van de vorige uitzonderingenrapportage is Toeslagen erin geslaagd om de voorraad significant te reduceren. Ondanks verbeterde prestaties lukt het niet meer om dit jaar de norm te realiseren. Het «aantal ontvangen klachten» is ruim boven de norm vanwege het grotere aantal klachten over de invordering door de herstart van de gepauzeerde invorderingen. De gemeten tevredenheid voor de burgerbelofte «Bij Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent» ligt met 79% ruim onder het normpercentage van 90% voor 2023. Dienst Toeslagen streeft ernaar om de toekenningszekerheid te vergroten door via publiekscampagnes en individueel burgers te attenderen op het tijdige doorgeven van inkomenswijzigingen. Deze uitzonderingenrapportage gaat niet over de uitvoering van de hersteloperatie, daarover wordt uw Kamer regulier geïnformeerd via de Voortgangsrapportages kinderopvang-toeslag.

Tot slot, in het eerste kwartaal van 2024 zal uw Kamer, samen met de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, geïnformeerd worden over de stand van zaken van de invorderingsstrategieën van Dienst Toeslagen en de Belastingdienst en tevens nader geïnformeerd worden over de rapportage rondom de toekomst van toeslagen.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

³⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1279.

³⁸ Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 733.