

Belastingdienst/Toeslagen destijds op basis van een kader getoetst. Daarbij speelde nationaliteit volgens de Belastingdienst/Toeslagen echter geen rol.

#### **Zaaknummer 2021-0117**

In deze zaak staat de vraag centraal of de Belastingdienst/Toeslagen heeft gediscrimineerd bij de toekenning en terugvordering van de kinderopvangtoeslag 2008 en 2012 tot en met 2014. Verzoekers maakten in deze periode gebruik van opvang bij kinderopvangorganisatie 't Voortvarend Scheepje.

In 2008 was er sprake van een selectie conform de werkinstructie m.b.t. HotHor (hoge toekenning, hoog risico). Verzoekers hadden 177 uur buitenschoolse opvang en 303 uur dagopvang per maand opgegeven voor hun twee kinderen. Naast de selectie wegens HotHor is na afloop van 2008 verzocht om op een antwoordformulier (voorblad) een overzicht te geven van de gemaakte kosten voor de kinderopvang en daarbij (een) jaaropgave(n) van 2008 op te sturen. Aandachtspunt in deze zaak is dat het vaststellen van de definitieve berekening na het opsturen van de jaaropgave lange tijd stilligt (tot halverwege 2013) en vervolgens alsnog tot een nihilstelling leidt. Onduidelijk blijft hoe dit traject destijds precies is verlopen en beoordeeld.

Over de jaren 2012 tot en met 2014 is er sprake geweest van een CAF-onderzoek. De UHT heeft vervolgens over 2008 en 2012 tot en met 2014 individuele vooringenomenheid vastgesteld, waarvoor verzoekers zijn gecompenseerd. Voor de nihilstelling m.b.t. het jaar 2008 gaat de UHT in zijn beoordeling uit van een verband met het CAF-onderzoek.

Verzoekers vermoeden dat zij op grond van hun Turkse nationaliteit zijn geselecteerd voor een beoordeling. Verzoekers verwijzen onder andere naar een in hun ogen discriminerende tekening in het dossier. De Belastingdienst/Toeslagen stelt daartegenover dat de ouders in beeld zijn gekomen vanwege:

- a) werkinstructies die objectieve selectiecriteria bevatten en
- b) de afgenomen kinderopvang bij een kinderopvangorganisatie die in beeld was gekomen bij blauw. Bij dit onderzoek zijn onregelmatigheden ten aanzien van de kinderopvang(toeslag) aan het licht gekomen.

In geval van verzoekers is er sprake geweest van een kwalificatie opzet/grove schuld. Er is geen registratie van verzoekers aangetroffen in FSV.



Af 02-10-2023

10/10

13.45 u

**TER BESPREKING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Toeslagen  
Directie Strategie, Recht  
& Beleid Toeslagen

Persoonsgegevens

# nota

Update voortgang opstart ITO

**Datum**  
28 september 2023

**Notanummer**  
2023-0000214143

- Bijlagen**
1. Nadere toelichting deelprocessen
  2. Overzicht waarborgen
  3. Eerder behandelde signalen

## Aanleiding

U heeft gevraagd om op de hoogte te worden gehouden over de opstart van het Intensief Toezicht (ITO), dat in 2020 is stopgezet wegens het ontbreken van de juiste (privacy) waarborgen. In deze nota wordt u geïnformeerd over de voortgang van de opstart van het ITO proces.

## Bespreekpunten

Graag bespreken we met u de voortgang van de opstart van het ITO-proces.

## Kernpunten

- Toeslagen hanteert de term Intensief Toezicht bij het onderzoeken van signalen waar sprake is van mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik. Het ITO-proces valt uiteen in vier deelprocessen: (1) de signalenregistratie, (2) het rechtmatigheidsonderzoek, (3) de verwijtbaarheidsbeoordeling en (4) het sanctioneren. Voor een nadere toelichting op de deelprocessen, zie bijlage 1.
- Het ITO-proces sinds 2020 stil. Het is onwenselijk om langer niet of nauwelijks te acteren op signalen die binnenkomen.
- Het onderzoeksproces moet echter wel met voldoende waarborgen zijn omkleed. Het is niet mogelijk om alle waarborgen (zie bijlage 2 voor een overzicht) op korte termijn in te regelen. Daarom wordt geadviseerd om het ITO-proces gefaseerd op te starten; op dit moment wordt invulling gegeven aan de eerste twee deelprocessen (de signalenregistratie en het rechtmatigheidsonderzoek).
- De laatste twee deelprocessen (verwijtbaarheidsbeoordeling en sanctioneren) kunnen naar verwachting pas in de tweede helft van 2024 met voldoende waarborgen worden opgestart. Dit betekent dat gedragingen die mogelijk zijn aan te merken als een relevant verwijt (verzuim of vergrijp), niet verder onderzocht worden totdat de laatste twee deelprocessen zijn ingeregeld.
- De behandeling van meervoudige signalen (ofwel signalen in samenhang) kan in ieder geval niet voor 2025 worden opgestart. Hoewel deze signalen grote impact hebben en om maatschappelijke redenen handhaving gewenst is.
- Het is daarentegen wel mogelijk om - in enkele uitzonderlijke en evidente gevallen die passen binnen de kaders van het AAFD-protocol - signalen voor te leggen aan het OM en de FIOD via de contactambtenaar van Toeslagen voor potentiële strafrechtelijke afhandeling. In bijlage 3 wordt op eerdere behandelde signalen ingegaan.

uitbes

## Toelichting

### Achtergrond

Naar aanleiding van de toeslagaffaire ligt het intensief toezicht sinds 2020 stil omdat het proces waarmee dit toezicht werd uitgevoerd onvoldoende kaders, waarborgen en zorgvuldigheid kende en de afgelopen jaren de wettelijke waarborgen – mede als gevolg van de toeslagenaffaire – verder zijn aangescherpt. Deze “nieuwe” standaard vereist een aanzienlijke herijking van de manier waarop invulling wordt gegeven aan de handhaving door Toeslagen, met als basis een stevig fundament in de dienstverlening om fouten te voorkomen en met bouwstenen die uitgaan van transparantie en vertrouwen in de burger. Maar ook het vermogen om adequaat en zorgvuldig – met voldoende waarborgen en onderbouwing omkleedt – op te kunnen treden als er opzettelijk misbruik wordt gemaakt van de regeling.

Het ITO-proces ligt al te lang stil. Het wordt niet wenselijk bevonden om nog langer op geen enkele wijze te acteren op berichten die binnenkomen bij het meldpunt van de afdeling Intensief Toezicht. Burgers mogen erop vertrouwen dat toezicht ook tegengaat dat toeslagen worden uitgekeerd aan burgers die daar geen recht (meer) op hebben, zeker als daarbij mogelijk sprake is van risico op misbruik of oneigenlijk gebruik.

### Stand van zaken gefaseerde opstart

Begin dit jaar is, in de vorm van een pilot, gestart met de registratie van een beperkt aantal signalen (deelproces 1). Op dit moment staan ongeveer 6.600 berichten in de postbus, waarbij oudere berichten die voor 1-1-2022 zijn binnengekomen niet met prioriteit worden opgepakt (ongeveer 4.100). Dat betekent dat de 2.500 signalen van na 2022 op dit moment als eerste worden opgepakt.

De registratie en het onderzoeken van de rechtmatigheid van de toeslag van (enkelvoudige) signalen (deelprocessen 1 en 2) worden naar verwachting eind dit jaar volledig opgestart, nadat de privacy compliance toets is afgerond en de documenten behorende ten behoeve van de administratieve organisatie<sup>1</sup> zijn geactualiseerd en goedgekeurd. 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.

De verwijtbaarheidsbeoordeling en het sanctioneren (deelprocessen 3 en 4) kunnen niet voor de tweede helft van volgend jaar worden opgestart. Dit betekent dat gedragingen die evident zijn aan te merken als een voor Toeslagen relevant verwijt (verzuim of vergrijp), momenteel niet verder onderzocht worden totdat de laatste twee deelprocessen zijn ingeregeld. Uit de DPIA die nog volgt moet bovendien blijken of de gebruikte gegevens bij de registratie en het onderzoek van signalen ook gebruikt mogen worden voor de laatste twee deelprocessen van de verwijtbaarheidsbeoordeling en het sanctioneren.

In het ITO-proces wordt onderscheid gemaakt tussen meervoudige en enkelvoudige signalen. Meervoudige signalen duiden op een samenhang tussen meerdere burgers, hebben betrekking op een (kinderopvang)organisatie en/of

<sup>1</sup> Hieronder vallen behandelplannen, behandelkaders of -voorschriften, procesmodel, procesbeschrijvingen, kantoorbrieven en werkopdrachten.

hierbij is mogelijk sprake van samenspanning/georganiseerdheid. De opstart hiervan vraagt om een meer gecompliceerde inrichting van het proces en de IV-voorzieningen, dat in ieder geval niet voor 2025 gerealiseerd kan worden.

Het is echter in de tussendeuren gelegen tijd al wel mogelijk om in uitzonderlijke gevallen, als mogelijk sprake is van grootschalig en/of georganiseerd misbruik, een signaal te bespreken met het OM en de FIOD, wanneer is voldaan aan het AAFD-protocol<sup>2</sup> en er toestemming is van Persoonsgegevens. Zie bijlage 3 voor een overzicht van eerder behandelde signalen.

#### Inrichting waarborgen

Om de risico's op onzorgvuldig genomen besluiten, onvoldoende rechtsbescherming, risico op stigmatisering en inbreuk op privacy zo veel mogelijk te kunnen wegnemen zijn een aantal waarborgen randvoorwaardelijk.

Om het ITO-proces te kunnen opstarten is het in ieder geval nodig dat: de bedrijfswaarborgen in orde zijn, de benodigde IV-voorzieningen ingeregeld zijn en dat de werkprocessen vaktechnisch (juridisch) gevalideerd zijn. Daar bovenop komt dat de privacy-waarborgen (te relateren aan de AVG-wetgeving) aantoonbaar moeten zijn ingeregeld. Bovendien is voldoende vaktechnisch opgeleid personeel nodig om met de daadwerkelijke behandeling te beginnen.

Ten behoeve van de opstart van de eerste twee deelprocessen (de signalenregistratie en het rechtmatigheidsonderzoek) geldt dat met een tijdelijke IV-voorziening wordt gewerkt en dat een privacy-compliance toets ontwikkeld wordt om aan de AVG-wetgeving te kunnen voldoen. Op deze manier zijn de benodigde waarborgen momenteel voldoende ingericht om de registratie en het onderzoeken van de rechtmatigheid van de toeslag van (enkelvoudige) signalen op te starten.

Het volledige ITO-proces kan dit jaar nog niet worden opgestart omdat voor de laatste twee deelprocessen (de verwijtbaarheidsbeoordeling en het sanctioneren) niet alle waarborgen op korte termijn kunnen worden ingevuld. Zo is vanwege de (privacy) impact op de burger voor deze deelprocessen het doen van een volledige DPIA noodzakelijk. Daarom kan dit niet worden opgestart zonder dat de DPIA is uitgevoerd, P.gv. hierover heeft geadviseerd en tevens de structureel benodigde IV-voorzieningen voor de lange termijn en de bijbehorende bedrijfswaarborgen zijn ingeregeld. Bij het inregelen hiervan zal ook voldaan moeten worden aan de Archiefwet.

#### Risico's gefaseerde opstart

Het opstarten van de eerste twee deelprocessen zonder dat de laatste twee processen kunnen worden opgestart brengt risico's met zich mee. Signalen welke als relevant zijn beoordeeld en waar, naar aanleiding van rechtmatigheidsonderzoek, blijkt dat de toelagetaanvraag onjuist of onrechtmatig verkregen is, worden niet beoordeeld op verwijtbaarheid. Dit geldt in ieder geval totdat de processen van de verwijtbaarheidsbeoordeling en het sanctioneren zijn ingeregeld.

Wanneer vanuit het rechtmatigheidsonderzoek blijkt dat toeslagen onrechtmatig zijn verstrekt, dan volgt een terugvordering. Om de compliance te bevorderen, is

<sup>2</sup> Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen.

het echter wenselijk om kort na deze vaststelling over te gaan op een sanctie. Toeslagen loopt hiermee anders het risico dat het verwijt wordt gemaakt onnodig lang te hebben stilgezeten. Aldus dat zij niet voortvarend heeft gehandeld, daar waar zij wel voortvarend had moeten handelen.

Wanneer voor Toeslagen duidelijk is dat er sprake is van een overtreder die zich schuldig heeft gemaakt aan een verzuim of vergrijp, dient niet te lang worden gewacht met het nemen van de beslissing of wel of niet overgegaan wordt op sanctioneren. Bestrafing dient – binnen het bestuursrecht en het relevante verdragenrecht – binnen een redelijke termijn plaats te vinden. Deze termijn begint op het moment dat een gedraging tegen de burger is verricht op grond waarvan de burger in redelijkheid kan verwachten dat hem een boete opgelegd kan worden, naar aanleiding van de verwijtbaarheidsbeoordeling. Ook is het zo dat bij bezwaar en beroep tegen de opgelegde boete, deze procedures voortvarend moeten worden doorlopen en niet onredelijk lang mogen zijn.

#### Toezichthouders

In juli van dit jaar heeft een verkennend gesprek met Persoonsgegevens Persoonsgegevens plaatsgevonden. Destijds is afgesproken dat in dit najaar een werksessie wordt georganiseerd met P-gv. waarbij onder andere de start van de DPIA wordt voorbereid.

Daarnaast is ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) als onafhankelijk toezichthouder op de bescherming van persoonsgegevens een belangrijke stakeholder in dit proces. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het advies dat de vorig jaar schreef over de Belastingdienst-applicatie Tijdelijke Signalen Voorziening (TSV). Toeslagen is voornemens om in een later stadium met de AP om tafel te gaan om het vernieuwde ITO-proces met hen te bespreken.

Ten slotte heeft de ADR onderzoek gedaan naar de opzet van het ITO proces. Adviezen ten aanzien van de benodigde waarborgen van dit onderzoek worden meegenomen bij de verdere uitvoering. Tevens zal de ADR als onderdeel van haar taak bij de jaarcontrole beoordelen in welke mate (de uitvoering van) het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik toereikend is en rapporteren zij hierover in hun jaarlijkse rapportages.

#### *Communicatie*

Niet van toepassing.

#### *Politiek/bestuurlijke context*

Niet van toepassing.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

## **Bijlage 1 Nadere toelichting deelprocessen**

### *1) Signalenregistratie*

Het beginpunt van intensief toezicht zijn in- en externe berichten die binnenkomen bij het meldpunt van de afdeling Intensief Toezicht. Deze berichten kunnen bijvoorbeeld zijn verstuurd door burgers, werkgevers, overheidsinstanties, of door medewerkers binnen Toeslagen of de Belastingdienst. Het ITO-team toetst alle bij het meldpunt binnengekomen berichten op relevantie en relevante signalen worden geprioriteerd.

### *2) Rechtmatigheidsonderzoek*

Als een signaal aanwijzingen bevat dat een toeslagaanvraag mogelijk niet in overeenstemming is met de feitelijke situatie, dan wordt middels het rechtmatigheidsonderzoek beoordeeld of de toeslagaanvraag aanpassing naar de feitelijke situatie nodig heeft. Indien nodig dan wordt die aanpassing aangebracht zodat de rechtmatige (juiste) toeslag wordt toegekend. Dit betekent dus dat de toeslag dan ook kan worden stopgezet en teruggevorderd.

### *3) Verwijtbaarheidsbeoordeling*

Blijkt uit het rechtmatigheidsonderzoek dat de toeslagaanvraag niet in overeenstemming is met de daadwerkelijke feitelijke situatie, dan volgt in de regel een verwijtbaarheidsbeoordeling. In dit deelproces wordt onderzocht of mogelijk sprake is van een verwijtbare gedraging.

### *4) Sanctioneren*

Wanneer tijdens de verwijtbaarheidsbeoordeling is vastgesteld dat er sprake is van verwijtbaar handelen, dan moet er een keuze gemaakt worden tussen het opleggen van een bestuursrechtelijke boete of overdracht voor een strafrechtelijk onderzoek (ook niks doen is mogelijk, niet al het verwijtbaar handelen leidt tot sanctioneren). Een beperkt aantal gevallen zal in aanmerking komen voor mogelijke strafrechtelijke afhandeling. Dit zijn zware instrumenten met een grote impact voor de burger. Die instrumenten moeten altijd in overeenstemming met het geldende recht worden ingezet. Inzet van strafrecht gebeurt altijd na afstemming met de contactambtenaar van de Dienst Toeslagen, in overleg met de FIOD en het Functioneel Parket (Openbaar Ministerie).

## **Bijlage 2 Overzicht waarborgen**

Het onderzoek dat tijdens het intensief toezicht plaatsvindt moet daarom met voldoende waarborgen zijn omkleed, opdat er zorg voor wordt gedragen dat de geldende wet- en regelgeving wordt nageleefd. De vaktechnische gevalideerde werkprocessen moeten in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving. Ook overige relevante rechtsregels zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn verankerd in de vaktechnisch gevalideerde werkprocessen.

De waarborgen waarmee het onderzoek dat tijdens intensief toezicht plaatsvindt, moet zijn omkleed, zijn onder te verdelen in:

- **Bedrijfswaarborgen:** betreffen de benodigde waarborgen om het ITO-proces daadwerkelijk uit te kunnen voeren.
  - Administratieve organisatie: behandelplan, behandelkader of -voorschrift, procesmodel, procesbeschrijving, kantoorbrieven en werkopdrachten.
  - Kwaliteitscontrole;
  - Monitoring en besturing inrichten;
  - Opleiding voor behandelaren;
  - IV-voorzieningen.
- **Wettelijke waarborgen:** zijn waarborgen verwerkt in het ITO proces, zodanig dat de inrichting hiervan voldoet aan de wet- en regelgeving.
  - Vaktechnisch gevalideerde vastlegging van juridisch kader<sup>3</sup>;
  - Aantoonbaar voldoen aan de AVG: DPIA ITO (art. 35 AVG);
  - Aantoonbaar voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO);
  - Aantoonbaar voldoen aan de Archiefwet.
- **Zorgvuldigheidswaarborgen:** zijn nodig om de kwaliteit van het werkproces te waarborgen.
  - Bevindingen en aanbevelingen verwerken uit de eerste audit;
  - Tweede audit;
  - Risicomanagement;
  - In Control Verklaring (ICV).

Sommige van deze waarborgen lopen in mee in organisatie brede ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld de monitoring en het risicomanagement), hiervoor geldt dat bekeken moet worden in hoeverre tijdelijke oplossingen gevonden moeten worden of gewacht dient te worden op de uitrol van de dienst-brede programma's.

---

<sup>3</sup> Met vaktechnisch gevalideerde vastlegging van juridisch kader wordt hier bedoeld: vaktechnische validatie van behandelplan, behandelkader of -voorschrift en kantoorbrieven.

### **Bijlage 3 Eerder behandelde signalen**

In de afgelopen jaren is eenmalig een groep aan gerelateerde signalen gedeeld met het OM en de FIOD, gezien de aard, ernst en omvang van deze signalen. De gerelateerde signalen zijn binnengekomen via het Fraudeteam van Logius.

Met toestemming van [P-gv.] is het eerste deel van deze zaken opgepakt middels een regulier rechtmatigheidsonderzoek bij een regulier toezichtteam. Een tweede deel moet nog worden opgepakt. De gerelateerde signalen zijn vroegtijdig overgedragen aan de FIOD/OM, waar het gewogen wordt. Dit betekent dat Toeslagen zelf geen verwijtbaarheidsbeoordeling heeft gedaan en zelf dus ook geen sanctie heeft opgelegd.

In 2021 zijn er, met goedkeuring van [Persoonsgegevens] eveneens 10 dringende casussen opgepakt (tot en met het rechtmatigheidsonderzoek) waarbij mogelijk sprake was van misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Het ging om aantal evidente en schrijnende casussen waarbij de rechtmatigheidsonderzoeken, voorafgaand aan het stilleggen van het ITO-proces, al in een vergevorderd stadium verkeerden. Deze zaken zijn destijds niet doorgestuurd naar het deelproces verwijtbaarheidsbeoordeling, omdat dat deel van het proces nog stillag, en ook niet naar de FIOD/OM.





Hob-10-2023

10/10  
11.45

**TER BESPREKING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**TER INFORMATIE**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Toeslagen  
Directie Strategie, Recht  
& Beleid Toeslagen

Persoonsgegevens

# nota

Ter bespreking oordelen het College voor de Rechten van de Mens

**Datum**

4 oktober 2023

**Notanummer**

2023-0000221121

**Bijlagen**

1. Oordeel 2023-101
2. Oordeel 2023-102
3. Oordeel 2023-103
4. Nieuwbericht op de website CvdRvdm

## Aanleiding

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft op 2 oktober jl. geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen in drie individuele zaken verboden (indirect) onderscheid heeft gemaakt op grond van ras. Dinsdag 10 oktober om 11.45 uur bespreken wij deze oordelen en het vervolg hiervan met u (stasTD). Deze nota dient als voorbereiding hierop. Bijgevoegd treft u de oordelen.

## Bespreekpunten

- Graag bespreken we met u de oordelen en aanbevelingen van het College en het mogelijke vervolg hiervan voor de verzoekers en Dienst Toeslagen.

## Kernpunten

- Het College heeft geoordeeld dat in deze drie zaken sprake is geweest van "verboden (indirect) onderscheid op grond van ras [bij de toepassing van de harde fraudeaanpak op correcties en terugvorderingen]."
- Er is geen sprake geweest van verboden (indirect) onderscheid bij de toepassing van gehanteerde selectie- en toepassingscriteria voor de controle.
- Van direct onderscheid op grond van ras is ook geen sprake.
- Het College is niet bevoegd om sancties op te leggen, maar doet wel een aantal aanbevelingen:
  - 1) Periodiek monitoren of er discriminerende effecten optreden in (de selectieregels die worden ingezet ten behoeve van) het toezicht;
  - 2) Bij de inzet van algoritmen vooraf controleren of deze op een verantwoorde manier worden ingezet, bijvoorbeeld door het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA).
  - 3) De in recente jaren ingezette maatregelen om discriminatie te voorkomen voort te zetten en te versterken.
- In totaal hebben zich ongeveer 70 mensen gemeld bij het College. Het is onduidelijk wanneer de 5 zaken die op dit moment in behandeling zijn op zitting komen. Het College heeft daarnaast aangegeven dat het mogelijk is dat het oordeel in toekomstige zaken kan afwijken.
- Toeslagen heeft contact opgenomen met de gemachtigden van de betreffende verzoekers om een persoonlijk gesprek aan te bieden.
- Burgers en hun gemachtigde kunnen daarnaast verzoeken om een (eventuele) schadevergoeding. De burger kan hiervoor de Staat aansprakelijk stellen of naar de civiele rechter stappen, die vervolgens het oordeel van het College moet meewegen.

### **Toelichting**

- Het maken van indirect onderscheid is niet verboden wanneer dit objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en het middel voor het bereiken van dat doel passend, noodzakelijk en evenredig is.
- Het College heeft vastgesteld dat de gehanteerde selectiecriteria en -redenen voor controle neutraal en objectief gerechtvaardigd waren.
- Dienst toeslagen heeft echter onvoldoende aangetoond dat het stopzetten en terugvorderen van de kinderopvangtoeslag (de harde fraudeaanpak) noodzakelijk en evenredig was en daarmee is deze handelswijze niet objectief gerechtvaardigd. Op basis hiervan concludeert het College dat er sprake is geweest van verboden (indirect) onderscheid op grond van ras.

### Samenvatting oordelen

#### *a. Oordeel 2023-101 – zaaknummer 2021-0117*

- In deze zaak staat de vraag centraal of de Belastingdienst/Toeslagen heeft gediscrimineerd bij de toekenning en terugvordering van de kinderopvangtoeslag 2008 en 2012 tot en met 2014 van verzoekster.
- UHT heeft over 2008 en 2012 tot en met 2014 individuele vooringenomenheid vastgesteld, waarvoor verzoekster is gecompenseerd.
- In 2008 is verzoekster geselecteerd op basis van de 'HotHor' (hoge toekenning, hoog risico). Over de jaren 2012 tot en met 2014 is er sprake geweest van een CAF-onderzoek. Voor de nihilstelling m.b.t. het jaar 2008 gaat de UHT in zijn beoordeling uit van een verband met het CAF-onderzoek.
- In geval van verzoekster is sprake geweest van een kwalificatie opzet/grove schuld. Er is geen registratie van verzoekster aangetroffen in FSV.
- Het College is van oordeel dat de Belastingdienst/Toeslagen door de harde fraudeaanpak verboden indirect onderscheid op grond van ras heeft gemaakt.
- Van direct onderscheid op grond van ras is geen sprake volgens het College.

#### *b. Oordeel 2023-102 – zaaknummer 2021-0087*

- In deze zaak staat de vraag centraal of de Belastingdienst/Toeslagen heeft gediscrimineerd bij de toekenning en terugvordering van de kinderopvangtoeslag 2007 tot en met 2012 van verzoekers.
- In die periode bestond het risicoclassificatiemodel, het CAF en de FSV nog niet. De zaak spitst zich met name toe op de jaren 2008-2011. Dit zijn de jaren waarover de UHT-vooringenomenheid heeft vastgesteld en waarvoor verzoekers zijn gecompenseerd.
- Verzoekers maakten een deel van deze periode gebruik van opvang via gastouderbureau waarvan de houder (later) strafrechtelijk is vervolgd. Van de kwalificatie opzet/grove schuld is niet gebleken, wel kwamen verzoekers (enkele dagen) in het dagboek PIT voor.
- Het College is van oordeel dat de Belastingdienst/Toeslagen door de harde fraudeaanpak verboden indirect onderscheid op grond van ras heeft gemaakt.
- Van direct onderscheid op grond van ras is geen sprake volgens het College.

#### *c. Oordeel 2023-103 – zaaknummer 2020-0628*

- In deze procedure ligt de vraag voor of de Belastingdienst/Toeslagen bij de toekenning en terugvordering van de kinderopvangtoeslag van verzoeker over de periode 2007 tot en met 2010 heeft gediscrimineerd.
- In die periode bestond het risicoclassificatiemodel, het CAF en de FSV nog niet. Aan verzoeker is gedurende de toeslagjaren 2007 tot en met 2010 per brief een verzoek om informatie gestuurd inzake de kosten van kinderopvang.

Daar heeft verzoeker niet/onvoldoende op gereageerd, waardoor het recht op kinderopvangtoeslag op nihil is vastgesteld en teruggevorderd. Verder is sprake geweest van een kwalificatie opzet/grove schuld.

- Verzoeker heeft zich voor de toeslagjaren 2007 tot en met 2011 gemeld als gedupeerde bij UHT. UHT heeft geoordeeld dat er voor deze jaren vooringenomen is gehandeld.
- Het College is van oordeel dat de Belastingdienst/Toeslagen door de harde fraudeaanpak, waaronder de toerekening van opzet/grove schuld, verboden indirect onderscheid op grond van ras heeft gemaakt.
- Van direct onderscheid op grond van ras is geen sprake volgens het College.

#### Vervolg oordelen en schadevergoeding

- Toeslagen heeft contact opgenomen met de gemachtigden van de betreffende verzoekers om een persoonlijk gesprek aan te bieden. De gemachtigden hebben hier zeer positief op gereageerd.
- Indien de burger gebruik wil maken van het aanbod, vindt het persoonlijk gesprek plaats met Persoonsgegevens gezamenlijk met een medewerker.
- Een eventuele financiële tegemoetkoming moet per individuele afzonderlijke casus worden gezien, gezien deze verzoekers al door UHT zijn erkend als gedupeerde en zijn gecompenseerd.
- De verzoekers kunnen de Staat aansprakelijk stellen voor de schade die voortvloeit uit de indirecte discriminatie. Bij deze beoordeling wordt de reeds betaalde compensatie meegewogen. Indien de handelingen waar het verboden indirect onderscheid aan is gekoppeld onder de compensatie valt, is aanvullende compensatie in beginsel niet aan de orde.
- De verzoekers kunnen nog besluiten om een civielrechtelijke procedure te starten. De rechter moet het oordeel van het College altijd in diens afwegingen meenemen. De beoordeling of sprake is van onrechtmatige daad en of en welke schade moet worden vergoed is dan aan de civiele rechter. Ook de civiele rechter zal rekening houden met de eerder betaalde compensatie.

#### Verhouding oordelen tot erkenning Institutioneel Racisme

- Bij brief van 30 mei 2022 is geconcludeerd dat binnen het intensief toezicht van Toeslagen (en de Belastingdienst) sprake is geweest van institutioneel racisme.
- De werkwijze binnen Toeslagen kon als gevolg hebben dat verschillende groepen burgers een grotere kans hadden om geselecteerd te worden voor een handmatige beoordeling, en heeft daarmee geleid tot een onbedoelde ongelijkheid in de behandeling tussen mensen. Dit kwalificeert daarmee als een vorm van institutioneel racisme zoals omschreven door het College in haar visienota<sup>1</sup>.
- Het College heeft de voorliggende oordelen gebaseerd op het juridisch kader van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Op grond van artikel 7a van de AWGB is onderscheid op grond van ras verboden bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid en sociale voordelen (waarvan de kinderopvangtoeslag een vorm is). Onderscheid op grond van ras omvat onder andere onderscheid op grond van huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming.

<sup>1</sup> College voor de Rechten van Mens, Visienota Institutioneel racisme: Naar een mensenrechtelijke aanpak, december 2021.

- In de AWGB wordt tevens het verschil tussen direct en indirect onderscheid op grond van ras expliciet gemaakt: van indirect onderscheid op grond van ras is sprake indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaald ras in vergelijking met andere personen bijzonder treft (artikel 1, eerste lid, onder c, AWGB).
- In de Kamerbrief 'Juridische definitie van Racisme' van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties van 7 juli 2022 wordt onder andere ingegaan op de overlap van de termen racisme, discriminatie en institutioneel racisme. Hierbij wordt gerefereerd aan het advies van het College over deze begrippen: discriminatie of racisme en institutioneel racisme kunnen zowel los van elkaar, als op hetzelfde moment voorkomen. Institutioneel racisme wordt niet gedefinieerd als theorie, idee of opvatting, maar als verschijnsel van ingebed beleid, (on)geschreven regels en collectief gedrag binnen instituties met discriminerend effect.
- Op basis van de oordelen van het College kan geconcludeerd worden dat bij Toeslagen in het verleden tegelijkertijd sprake is geweest van institutioneel racisme en van verboden (indirect) onderscheid op basis van ras in individuele gevallen.

#### Maatregelen om discriminatie te voorkomen

Bij de erkenning van institutioneel racisme binnen het toezicht van Toeslagen is ook een breed pakket aan maatregelen toegezegd om dit in de toekomst te voorkomen. Zowel in relatie tot het verbeteren van processen als in relatie tot het menselijk toezicht en de cultuur van de Dienst.

#### a. Verbeteren van processen:

- Momenteel wordt gewerkt aan nieuwe manieren van controle en handhaving, ten behoeve hiervan is ook de Handhavingsstrategie van Toeslagen opgesteld.
- Met het publiceren van de Handhavingsstrategie is ook het waarborgenkader voor selectie-instrumenten gedeeld. Dit kader wordt momenteel geïmplementeerd.
- De instelling van de onafhankelijke en externe Adviescommissie Analytics gaat bijdragen aan het ethisch verantwoord omgaan met algoritmen en het op orde brengen van de bedrijfsprocessen.
- Het Impact Assessment voor Mensenrechten bij de inzet van Algoritmes (IAMA) wordt op dit moment toegepast ten behoeve van de doorontwikkeling van het nieuwe risicomodel 'Indicatie Gericht Behandelen voor de Huurtoeslag' (ook wel: het Behandelkeuzemodel).
- Het risicoclassificatiemodel, de Combi-aanpak Facilitators en de Fraude Signalering Voorziening (FSV) worden niet meer gebruikt.
- 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 Toeslagen.

#### b. Menselijk toezicht en cultuur:

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

- Er worden moreelberaad-gesprekken gevoerd met leidinggevenden en werknemers, waarbij casussen en ethische dilemma's in het toezicht worden besproken.
- Ten slotte start Toeslagen in 2024 met het meerjarenprogramma 'Vooroordelen Voorbij' van het College voor de Rechten van de Mens. In co-creatie met het College wordt aan deze leerlijn gewerkt.

### **Communicatie**

In overleg met uw woordvoerder en de directie communicatie zijn vlak na de uitspraken berichten geplaatst op uw X-account en op het Intranet van Dienst Toeslagen.

### **Politiek/bestuurlijke context**

Op 12 oktober a.s. vindt het debat 'Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag' plaats met de vaste Kamercommissie voor Financiën. Ter voorbereiding op dit debat worden spreeklijnen en Q&A's voorbereid in lijn met de stukken ten behoeve van de Algemene Financiële Beschouwingen van afgelopen 4 en 5 oktober.

### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.



A/10-10-2023

11.00

Toeslagen  
Bureau DG

Persoonsgegevens (P-gv.)

**TER BESPREKING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Datum**

9 oktober 2023

**Notanummer**

2023-0000227894

**Bijlagen**

- 0. Agenda Stafoverleg TSI
- 2.A.2. Bijlage\_
- Ter informatie\_Campagne en integrale communicatieplanning
- Dienst Toeslagen

# nota

Stafoverleg Toeslagen 11 oktober 2023

## Aanleiding

Op 11 oktober 2023 van 14:00 – 15:00 vindt het reguliere Stafoverleg plaats met

|                  |              |                  |
|------------------|--------------|------------------|
| Persoonsgegevens |              |                  |
| Persoonsgegevens | Te gast zijn | Persoonsgegevens |
| Persoonsgegevens | en           | Persoonsgegevens |

## Bespreekpunten

Graag bespreken wij met u de volgende onderwerpen:

1. Voortgang tekortkomingen (te gast: Persoonsgegevens)
2. IV: cloudtransitie (te gast: Persoonsgegevens)
3. Voortgang Jaarplan Toeslagen
4. Toekomst Toeslagen
5. Start publiekscampagne *Check. Pas aan. En door.* op 16 oktober

post

### 1. Voortgang tekortkomingen

Met dit overzicht wordt u geïnformeerd over de voortgang van de tekortkomingen zoals geconstateerd door de ADR en de Algemene Rekenkamer. In onderstaande tabel vindt u een overzicht van de tekortkomingen en het geplande jaar van oplossen. Vervolgens zal per constatering de verbeteraanpak, voortgang en aandachtspunten worden aangegeven.

| Tekortkoming       |  | Gepland jaar van oplossen |
|--------------------|--|---------------------------|
| Onvolkomenheden AR | Inkoopbeheer   | 2024                      |
| Bevindingen ADR    | Inkoopbeheer<br>IV-portfoliomanagement (DGBD ook relevant voor Dienst Toeslagen) | 2024                      |
| Overige punten ADR | Herstel Toeslagen  | 2023                      |
|                    | Misbruik en oneigenlijk gebruik reguliere toeslagverstrekking AVG                | 2023-2024                 |
|                    | Controlfunctie   | 2023-2024<br>2023         |
| Aandachtspunten AR | -  | -                         |
| Overige punten AR  | Herstel toeslagen  | 2023                      |
|                    | Beheersing schijnzelfstandigen   | 2025                      |

## 1. Inkoopbeheer DG Toeslagen

- Er zal verdere verbetering van het inkoopbeheer plaatsvinden.
- Door bestaande onrechtmatigheden is dat echter waarschijnlijk onvoldoende om de onvolkomenheid al in 2023 op te lossen.

### Constatering ADR/AR

- Het inkoopproces verloopt beter maar is nog onvoldoende beheerst. Daarnaast is Toeslagen verplicht onder lopende onrechtmatige overeenkomsten af te nemen.
- Dit leidt ertoe dat de tolerantiegrens voor de verplichtingen over 2022 is overschreden en het inkoopbeheer als tekortkoming is aangemerkt, door zowel de ADR als de AR.

### Verbeteraanpak, voortgang en aandachtspunten

- Door de grote omvang van externe inhuur vraagt dit punt ook dit jaar extra aandacht. Extra inzet (o.a. via een taskforce en een directeur HR bij UHT) zal er toe leiden dat aantal fouten en onzekerheden verder zal gaan afnemen. We streven daarbij naar zoveel mogelijk rechtmatige inhuur tenzij de continuïteit van de hersteloperatie geraakt wordt.
- De eerste dossiercontroles van de ADR laten zien dat het inkoopbeheer voor externe inhuur nog onvoldoende beheerst verloopt. Dit komt met name door het onjuist uitvoeren van de minicompitie (onderbouwen keuze kandidaat). Daarbij zijn we gebonden aan een aantal overbruggingsovereenkomsten die leiden tot onrechtmatige inkopen.
- De waivers die hiervoor zijn opgesteld hebben betrekking op diverse mantels (Uitzendkrachten, Broker non-ICT en IMOA Interim Management).
- Daarnaast zijn een viertal waivers opgesteld voor de afname van goederen en diensten waarbij niet het juiste inkoopproces is gevolgd. Deze hebben betrekking op een onderzoek ten behoeve van invorderingsstrategie, personeelsattenties, behalen kabinetsdoelstellingen schulden in sociaal domein en ICT werkzaamheden commissies.

## 2. Misbruik en oneigenlijk gebruik toeslagen regulier

- De aanbevelingen van de ADR worden opgevolgd.
- Extra aandacht op zo effectief mogelijk voorkomen M&O is nodig door ~~minder beschikbare uren handhaving.~~ foutjes
- Dit komt door de focus op het reduceren van werkvoorraden.

### Constatering ADR

- Het Intensief toezicht (ITO)-proces ligt sinds 2020 stil. Dit zal stapsgewijs weer opgestart worden. De ADR beveelt aan om overkoepelend en per toeslageregeling een kwantitatief onderbouwde risico-aanpak te formuleren, onder meer door het opstellen van risico-controle-matrices.
- De ADR adviseert te investeren in effectmetingen voor het verkrijgen van kwantitatieve informatie over de uitkomsten van toezichtacties (zoals correcties) om meer inzicht te krijgen in de omvang van de risico's en de effectiviteit van de verbeteracties en zodat de werking van de leercirkel kan worden vastgesteld.

#### Verbeteraanpak, voortgang en aandachtspunten

- In 2023 wordt het ITO proces in opzet gereed gebracht waarbij er sprake is van een gefaseerd opstart. U bent separaat nader geïnformeerd over de voortgang van de opstart ITO.

- Het Activiteitenplan handhaving is goedgekeurd waarbij in 2023 een gedetailleerde risico-control matrix zal worden opgeleverd en waarbij meer aandacht is voor de gevraagde effectmeting.

- De eerste stappen voor de ontwikkeling van de risico-control matrices zijn gezet. De opzet komt voor jaareinde naar verwachting gereed. Het nader uitwerken van de matrices zal deels volgend jaar gedaan worden.

- Door het wegwerken van de werkvoorraden is er minder tijd besteed aan handhavingsactiviteiten. Er vinden wel voldoende specifieke activiteiten plaats op de deelaspecten die een verhoogd risico op onrechtmatigheden kennen.

Zo vindt voor huurtoeslag een aanvullende steekproef controle plaats om vast te stellen of de door de burger opgegeven gegevens correct zijn. Deze controle richt zich specifiek op huurders bij verhuurders die een beperkte hoeveelheid panden verhuren.

#### 3. Hersteloperatie: Integrale Beoordelingen

- Onnodige fouten in de compensatie (renteberekening) wordt hersteld en waar mogelijk worden verbeteringen doorgevoerd.
- Toch zal een deel van de comptabele verantwoording onzeker blijven door het ontbreken van beschikbare bewijslast.

#### Constatering ADR (onderschreven door AR)

- Het beoordelen van aanvragen voor compensatie (integrale beoordelingen) is complex. De beschikbare bewijslast als basis voor de compensatiebetalingen voldoet daarbij niet altijd aan de in de wet- en regelgeving gestelde voorwaarden.

- UHT wordt aanbevolen om daar waar mogelijk continue te blijven verbeteren en procedures te versterken.

- Tevens is geconstateerd dat enkele onderdelen van de renteberekening compensatieregeling niet conform herstelwet is uitgevoerd.

#### Verbeteraanpak, voortgang en aandachtspunten

- Het is niet altijd mogelijk om op basis van beschikbare informatie vast te stellen of en in welke mate een ouder gedupeerd is. In die situaties wordt dan, conform de uitgangspunten van de hersteloperatie, op basis van het verhaal van de ouder compensatie toegekend. Dit is inherent een onzekere toekenning.

- Waar mogelijk proberen we te komen tot een rechtmatige toekenning. Het kwaliteitsmanagement is verder versterkt waarbij onder andere het "handboek Integrale Beoordeling – Vaktechnisch" is aangescherpt en aanvullende controles plaatsvinden door Vaktechniek van UHT.

- De berekeningstool van de renteberekening is aangepast zodat voor nieuwe dossiers, fouten in de renteberekening worden voorkomen. De geconstateerde fouten bij de renteberekening worden op termijn gecorrigeerd.

- De ADR is inmiddels gestart met de dossiercontroles t.a.v. rechtmatigheid. Hiervan zijn nog geen resultaten bekend.



#### 4. Overige onderwerpen

- Waar mogelijk sluiten we aan op bestaande trajecten, echter niet ten koste van de Hersteloperatie.

#### Beheersing schijnzelfstandigen

- DG Toeslagen heeft te maken met aanzienlijke inhuur van externen waarbij een deel zzp-ers zijn, die als schijnzelfstandigen worden getypeerd. Waar mogelijk wordt ingezet op verambtelijking en voorkomen van inhuur van deze schijnzelfstandigen.
- DG Toeslagen draait mee in een departementale taskforce waarbij diverse initiatieven worden ontplooid om het aantal schijnzelfstandigen te beperken. Het streven is om het aantal schijnzelfstandigen welke geen betrekking hebben op herstel zo volledig mogelijk af te bouwen. UHT is hiervoor uitgezonderd. Gezien de urgente maatschappelijke opgave en de daarbij passende gevraagde opschaling is het onontkoombaar dat dit aantal zal stijgen tot 675 in 2024.

#### IV-Portfoliomanagement

- Toeslagen sluit aan op de verbeteraanpak van DG Belastingdienst.
- Er zijn aanzienlijke stappen gemaakt om gericht aan te geven hoe de schaarse IV capaciteit het beste voor DG Toeslagen ingezet kan worden.

#### AVG

- Er is verder gewerkt aan het uitvoeren van het projectplan 'Privacy op orde'.
- Het verwerkingslandschap is voor een groot deel opgenomen in het AVG-register. De komende periode wordt het register verder bijgewerkt. In dit register wordt vermeld wat Toeslagen doet met gegevens van burgers, voor welk doel en op basis waarvan.
- Voor inzageverzoeken is extra capaciteit vrijgemaakt om de achterstand bij het afhandelen van de verzoeken, weg te werken. Tevens is er aandacht voor bewustwording via een afgesteld communicatieplan (privacy/informatiehuishouding).

#### Controloffunctie

- De bezetting van de controloffunctie is verbeterd. De 1<sup>e</sup> lijns control organisatie is verder versterkt.
- We herkennen de opmerking van de ADR dat er een zwaar beroep wordt gedaan op de financiële functie vanwege de herstelactiviteiten.

## **2. IV: Vooraankondiging BIT-advies Transitie TVS naar de Cloud**

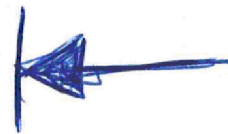
Het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) is op 28 augustus gestart met het uitvoeren van een onderzoek naar het traject Transitie TVS naar de Cloud bij Dienst Toeslagen. Naar verwachting is het adviesrapport hierover medio oktober gereed en u dient dan deze met uw reactie binnen vier weken aan de Tweede Kamer te verzenden.

#### Kernpunten

- We zijn een aantal jaar geleden gestart met de eerste voorbereidingen ten behoeve van de toekomstige vernieuwing van de technische omgeving (Hosting Platform Toeslagen, hierna HPT) waarop het belangrijkste IV-

algoritme  
resister  
DP/IA

P-gv.



geen  
grote  
risico's

wordt  
Data



systeem van de Dienst Toeslagen (Toeslagen Verstrekkingen Systeem, hierna TVS) operationeel is. Dit migratietraject heet Transitie TVS naar de Cloud.

- Dienst Toeslagen heeft in maart van dit jaar een zogenaamd CIO-oordeel (kwaliteitstoets) uitgevoerd op dit traject en is hierna gestart met het opvolgen van de aanbevelingen ter vergroting van de slagingskans van het traject.
- Op dit moment voert het AcICT op bovengenoemd traject op eigen initiatief een onderzoek uit en verwachting is dat medio oktober het onderzoeksrapport, zogenaamde BIT-advies (dat staat voor Bureau ICT-toetsing, de voorloper van het AcICT), opgeleverd wordt.

#### Toelichting

- Het AcICT adviseert het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer over:
  - verbetering van de beheersing van ICT-projecten en informatiesystemen;
  - in het bijzonder risico en slaagkans van ICT-projecten;
  - doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderhoud en beheer van informatiesystemen.
- Ministeries, uitvoerende diensten en zbo's moeten alle projecten en programma's met een ICT-component van meer dan vijf miljoen euro bij het AcICT aanmelden. Hoewel nog niet precies vaststaat hoeveel het gehele traject uiteindelijk zal kosten, is wel met zekerheid te stellen dat dit meer zal zijn dan vijf miljoen euro. Na aanmelding bij het AcICT eerder dit jaar heeft het AcICT op eigen initiatief dit traject gekozen om onderzoek te doen.
- De onderzoeksmethode van het AcICT bestaat uit veldwerk, bureauonderzoek en software analyses. Het onderzoeksproces zelf kent na een voorbereidende fase waarin de aanpak en scope wordt bepaald, een uitvoeringsfase van onderzoek waar naast documentanalyse ook medewerkers worden geïnterviewd. Vervolgens wordt een eerste conceptrapportage uitgebracht waarop hoor- en wederhoor plaatsvindt. Tot slot volgt de definitieve rapportage (BIT-advies) waarop een bestuurlijke reactie op dient te worden geformuleerd alvorens deze naar de Tweede Kamer te zenden.

### 3. Voortgang Jaarplan Toeslagen

Met onderstaand overzicht wordt u geïnformeerd over de voortgang op het Jaarplan Toeslagen. Ten eerste wordt het algemene beeld van wat er goed gaat gegeven. Vervolgens wordt op drie aandachtspunten ingegaan:

1. Het percentage definitieve toekenningen zonder grote terugvordering laat een daling zien.
2. De klanttevredenheid telefonie Toeslagen ligt onder de norm door het lage bereikbaarheidspercentage van KI&S.
3. Twee van de drie burgerbeloftes scoren onder de norm.

#### Algemeen beeld: wat gaat er goed

- De werkvoorraad bij directie Toeslagen is in augustus verder teruggebracht tot 72.800 uur.
- De burgertevredenheid stijgt naar 93% (norm 90%).
- De gemeten tevredenheid voor de belofte "de dienst Toeslagen staat voor mij klaar" is 92%, een procent hoger dan bij de vorige meting en ligt boven de norm (90%).

- 99,97% van de betalingen is uitgevoerd op de maandelijkse betaaldag. Hoewel de KPI groen scoort blijft er aandacht voor het tot een minimum reduceren van niet uitbetaalde toeslagen.
- De tijdigheid van behandelen bij klachten (97,5%) ligt boven de norm van 95%.

#### Aandachtspunten

#### 1. Het percentage definitieve toekenningen zonder grote terugvordering ligt onder de norm

- In de afgelopen twaalf maanden was bij exact 93,2% van de definitieve toekenningen geen sprake van een grote terugvordering.
- Het aantal grote terugvorderingen in de afgelopen 12 maanden is 726.000. De helft betreft zorgtoeslag. KOT kent 26.600 grote terugvorderingen.
- De oorzaak zijn de eerste batches voor de DT 2022. Met name de huurtoeslag en het kindgebonden budget kennen een hoog percentage grote terugvorderingen. Normaliter daalt het percentage naarmate de DT-campagne vordert. Vooral nog lijkt dat voor de DT 2022 niet het geval op basis van de nu bekende gegevens.
- De loonontwikkeling in 2022 is over de gehele linie hoger geweest dan de indexering waar we eind 2021 van zijn uitgegaan. Thans zien we een stijging van het percentage hoge terugvorderingen, met name bij de huurtoeslag.
- Deze worden naar verwachting veroorzaakt door het feit dat de huurtoeslag ten opzichte van andere toeslagen een grotere gevoeligheid kent voor het inkomen. Als dat inderdaad het geval blijkt dan kan dit in de komende periode doorwerken in de instroom van bezwaren.

#### 2. Klanttevredenheid telefonie Toeslagen ligt onder de norm

- De tevredenheid en ontevredenheid voor de website en balie betreft het cijfer voor het geheel van Toeslagen en de Belastingdienst.
  - Het is niet mogelijk om deze te splitsen omdat de N van de steekproef voor Toeslagen niet groot genoeg is.
  - De tevredenheid en ontevredenheid voor Telefonie betreft de telefonie voor alleen Toeslagen.
- De klanttevredenheid van telefonie wordt voornamelijk veroorzaakt door de driver Tijdigheid. De driver bestaat uit de componenten snelheid toegang tot kanaal en snelheid toegang binnen het kanaal.
- In augustus zijn minder dan de helft van de calls beantwoord. Het lage bereikbaarheidspercentage van KI&S is een groot zorgpunt en wordt merkbaar in de instroom van klachten en bezwaren.
- Er is vermoedelijk een hoger telefonie-aanbod door de campagne definitief toekennen. Het verhoogde aanbod kon vanwege de lagere capaciteit niet worden aangenomen.
- Het aandeel geweigerde calls neemt in hoog tempo toe van 4% in mei naar 35% in augustus. Hiernaast haakt een op de 6 bellers af tijdens het wachten.
- Bij de calls die kunnen worden aangenomen bedraagt de wachttijd ruim 14 minuten.

#### 3. Twee van de drie burgerbeloften scoren onder de norm.

€1000  
KOT  
toeslag

€500  
hoe groot?

oorzaak:  
verhoging  
subsidie

Welke acties?

- De gemeten tevredenheid voor de belofte "Weten waar je aan toe bent bij Dienst Toeslagen" is 79% en is ten opzichte van de vorige meting met 5% afgenomen (norm 90%). Eén van elke drie burgers gaf voor kinderopvangtoeslag aan het vaak oneens met de stelling. Voor huur- en zorgtoeslag zijn de meeste burgers het eens met de stelling.
- De score van de belofte "Bij de dienst Toeslagen krijg je waar je recht op hebt" is net als vorige meeting 89% en ligt daarmee net onder de norm van 90%. Voor huurtoeslag vinden de meeste burgers dat je bij Toeslagen krijgt waar je recht op hebt. Voor kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget vinden burgers dit minder dan gemiddeld.

#### 4. Toekomst Toeslagen

Dienst Toeslagen participeert in verschillende trajecten over de toekomst van toeslagen. Onderstaand vindt u een overzicht van deze trajecten met per traject de status aangeven. Tevens vindt u een algemene update over de verbeteringen en vereenvoudiging van toeslagen.

##### Trajecten

- Onder leiding van Financiën/DGFZ loopt het traject Toekomst Toeslagen, waarin alternatieven voor en fundamentele herziening van het huidige toeslagenstelsel worden uitgewerkt.
  - **Status:** Dit wordt apart met u besproken. De fiches zijn in ontwikkeling, streven is een eindrapportage begin 2024.
- De stelselherziening kinderopvang: n.a.v. de greenfield uitwerken van scenario's herziening kinderopvang.
  - **Status:** In september is de kabinetsbrief verstuurd, de fiches richting formatie worden uitgewerkt.
- Vereenvoudiging inkomensondersteuning: betreft een interdepartementaal programma van SZW voor het oplossen van domeinoverstijgende knelpunten in het domein van inkomensondersteuning
  - **Status:** Er wordt een inventarisatie van de knelpunten gemaakt, dit wordt uitgewerkt richting de formatie.
- Traject kindregelingen: samen met SZW en SVB verkennen van scenario's voor het verder verbeteren van het kindgebonden budget en kinderbijslag inclusief mogelijkheden om naar de toekomst toe te integreren.
  - **Status:** Voornemen is een Kamerbrief in december met scenario's op hoofdlijnen, een concept volgt.
- Daarnaast loopt er met oog op de komende formatie:
  - Financiële voorbereiding via FIN-1 traject.
  - FIN-2 traject met formatiefiches o.l.v. AFEP en IRF.

##### Verbeteringen en vereenvoudiging van toeslagen

- Verandering van het stelsel is altijd een meerjarige transitie die start met verbeteringen en vereenvoudigingen vanuit het huidige stelsel.
- Andersom dragen verbeteringen in het hier en nu op de korte termijn bij aan het oplossen van concrete problemen van burgers. Deze veranderingen zijn ook 'no regret' stappen richting een ander stelsel in de toekomst.
- Dienst Toeslagen ziet mogelijkheden voor vereenvoudiging op drie terreinen:

*verder betrouwbare!!!*

- o **Beleid:** Het verder oplossen van knelpunten die complex zijn voor uitvoering en/of burger in de wet- en regelgeving. Daarover gaan we in gesprek met FZ en opdrachtgevers, waarbij gedacht kan worden aan andere keuzes/vereenvoudigingen ten aanzien van het partnerbegrip, inkomensbegrip, vermogen en het oplossen van toeslagspecifieke knelpunten.
- o **Gegevens en informatie:** Het verbeteren van de kwaliteit van gegevens en het verbeteren van gegevensuitwisseling, denk bijvoorbeeld aan de aansluiting op/kwaliteit van de polisadministratie en de verbeterde gegevensuitwisseling met kinderopvangorganisaties.
- o **Dienstverlening:** voorbeelden zijn de Toeslagbrede app, verbeterde dienstverlening voor kwetsbare doelgroepen, discretionaire ruimte uitvoering en de aanpak bij niet-gebruik.

**5. Start publiekscampagne *Check. Pas aan. En door.* op 16 oktober**

- Vanaf 16 oktober tot en met 3 december wordt de publiekscampagne ***Check. Pas aan. En door*** -in geoptimaliseerde vorm- herhaald.
- Daarnaast starten we de communicatie over de koopkrachtmaatregelen 2024 (na 26 oktober) en vindt het jaarlijkse Massaal Automatisch Continueren plaats (23 november tot en met 14 december). De kernboodschappen zijn op elkaar afgestemd.
- De PR aanpak wordt in nauwe samenwerking met woordvoering MinFin uitgevoerd.
- Onderstaande tabel geeft de verschillende kernboodschappen per activiteit weer:

*social media*

| Activiteit   | Periode en kernboodschap  |
|--|---|
| <b>Publiekscampagne: <i>Check. Pas aan. En door.</i></b><br>Radio, online video en bannering, social media, branded content en buitenreclame (week 43 en week 47)  | <b>week 42 – 48 (startdatum 16 oktober)</b><br><i>Verandert je situatie, check of het invloed heeft, pas aan waar nodig en door met je dagelijkse dingen. Check. Pas aan. En door. Zo ontvang je nooit te weinig of te veel. Vergeet niet om je wijzigingen door te geven via <a href="https://toeslagen.nl/pasaan">toeslagen.nl/pasaan</a></i>   |
| <b>PR aanpak<br/>Koopkrachtmaatregelen 2024</b><br>Landelijke en regionale media met geldkaternen, huis-aan-huis media, lifestylemedia met geldkaternen, financiële blogs, doelgroepgerichte media, zoals seniorenmedia en media gericht op ouders | <b>Na 26 oktober</b><br><i>De meeste toeslagen gaan omhoog. Dit is wat het voor jou betekent</i><br><br><b>Vanaf 23 november</b> (nieuw toeslagenjaar zichtbaar in mijnToeslagen en KOT-app)<br><i>Check vanaf vandaag hoeveel toeslag jij in 2024 kunt krijgen. En geef eventuele wijzigingen meteen door via Mijn toeslagen.</i><br><br><b>Vanaf 1 januari</b><br><i>Ga je vanaf 1 januari meer verdienen? Geef je wijzigingen door, zodat je toeslag wordt aangepast op je nieuwe financiële situatie.</i> |
| <b>Massaal Automatisch Continueren (MAC)</b><br>Brief, <a href="https://toeslagen.nl">toeslagen.nl</a> , Beltel, balies, webcare, middelen voor  | <b>23 november – 16 december</b><br>Voorafgaand en rond het moment dat burgers de nieuwe beschikking voor 2024 ontvangen: <i>Check of je gegevens kloppen. Vergeet niet om wijzigingen door te geven.</i>   |

---

intermediairs, social media, KOT-  
app, Q&A

- In de bijlage 2.A.2. is een impressie van de materialen opgenomen evenals een integraal overzicht van de diverse communicatiemomenten in Q4 2023.

*Communicatie*  
N.v.t.

*Politiek/bestuurlijke context*  
N.v.t.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**  
Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

A/11-10-2023

26/10  
13.30

**TER INFORMATIE**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Strategie, Recht &  
Beleid Toeslagen

Persoonsgegevens

# nota

Werken in de actualiteit

**Datum**

11 oktober 2023

**Notanummer**

2023-0000228659

**Bijlagen**

Geen

## Aanleiding

In het jaarplan 2023 "Rechtdoen, presteren en anticiperen in 2023" is de start van de transitie werken in de actualiteit (wida) aangekondigd waarin breed wordt ingezet op het verbeteren van de toekenningszekerheid en het doorvoeren van verbeteringen binnen het huidige stelsel. Met wida wil Dienst Toeslagen dat op basis van actuele gegevens zo vroeg mogelijk een zo exact mogelijk berekening van de toeslagen wordt gemaakt. Eén van de voorstellen om de toekenningszekerheid te vergroten betreft het met waarborgen omkleed muteren in de voorschotfase. In deze nota informeren we u over wida. In de Stand van de Uitvoering van Dienst Toeslagen, waarvan het concept aan u binnenkort volgt, wordt u nader geïnformeerd over de nadere uitwerking hiervan.

## Kernpunten

- Door middel van werken in de actualiteit (wida) wil Dienst Toeslagen de problematiek rondom terugvorderingen oplossen en de toekenningszekerheid voor de burger vergroten. Kern van wida is dat Dienst Toeslagen over kwalitatieve en actuele contra-informatie beschikt om in de voorschotfase het recht en de hoogte van de toeslag(en) correct te bepalen en het juiste bedrag aan de burger uit te betalen. Bedoeling is om de fundamentele problematiek van toeslagen rondom de voorschotsystematiek (en inherent de terugvorderingen) aan te pakken en daarmee ook op een kortere termijn de nadelen van het huidige stelsel te verzachten. Daarnaast kan Wida een essentieel onderdeel zijn van de transitie naar een ander soort oplossing voor toeslagen op de lange termijn.
- Om te komen tot maximale toekenningszekerheid voor de burger zijn fundamentele keuzes nodig ten aanzien van: 1) vereenvoudigingen en verbeteringen in het beleid, 2) het versterken van de informatie- en gegevenspositie en 3) dienstverlening aan en interactie met de burger.
- Door wida verlegt Dienst Toeslagen de focus van de fase van definitieve toekenning (DT) naar de voorschot (VT) fase. Doel is dat het voorschotbedrag in overeenstemming is met de grondslagen op basis waarvan het voorschot berekend is. Dit leidt bij de definitieve beschikking tot minder (hoge) nabetalingen en terugvorderingen.
- De uitwerking van Wida vraagt om een integrale meerjarige aanpak, waarin nauwe samenwerking nodig is met Toeslagen zal in dit traject nauw samenwerken met opdrachtgevers en stakeholders.

## Toelichting

Om wida te kunnen realiseren wordt een integraal meerjarige aanpak uitgewerkt. Daarin worden drie sporen onderscheiden, te weten vereenvoudiging en verbetering van het beleid, het verbeteren van de dienstverlening en het versterken van de informatie- en gegevenspositie. Deze sporen worden door Dienst Toeslagen samen of, in nauwe afstemming samen met opdrachtgevers, de komende periode uitgewerkt. Hier onder volgt een eerste uiteenzetting per spoor.

### 1) Beleid

De afgelopen jaren is een aantal knelpunten in de wet- en regelgeving opgelost. Tegelijkertijd zijn er nog steeds bepalingen in de wet- en regelgeving die kunnen zorgen voor complexiteit en onzekerheid bij de burger. We gaan verder met de opdrachtgever in beeld brengen welke knelpunten complex zijn voor uitvoering en/of burger in de wet- en regelgeving. Daarbij kan worden gedacht aan andere keuzes/vereenvoudigingen ten aanzien van het partnerbegrip, inkomensbegrip, vermogen en het oplossen van toeslagnspecifieke knelpunten.

graag vroegtijdig betrekken

### 1) Versterking van onze informatie- en gegevenspositie:

De bedoeling is dat contra-informatie basisinformatie wordt. Dienst Toeslagen is voor het berekenen van toeslagen sterk afhankelijk van de informatie van derden. Een belangrijke oorzaak van terugvorderingen zijn de inkomensgegevens van burgers. Daarvoor willen we verkennen of op basis van de polisadministratie de toeslagen meer in de actualiteit kunnen worden uitgekeerd en daarvoor ook andere externe gegevens te gebruiken (zoals die van bijstands- of uitkeringsgerechtigden). Daarnaast is ook goede gegevensuitwisseling met de kinderopvangorganisaties en woningbouwcorporaties essentieel om de kinderopvang en -huurtoeslag goed toe te kennen. Daarbij zetten we op verdere professionalisering en verbetering, samen met de opdrachtgevers. Op basis van een versterkte informatiepositie moet Dienst Toeslagen er beter in worden om – binnen het massale proces – doelgroepen beter te bedienen en het voorschot actueel te houden. In de verdere uitwerking brengen we in beeld welke (aanvullende) gegevensleveringen moeten worden opgestart en hoe de kwaliteit van gegevens kan worden verbeterd. Om te achterhalen wat de grootste oorzaken zijn van terugvorderingen zal gebruik worden gemaakt van onder andere een dashboard hoge terugvorderingen. Dit kan ons inzicht geven in de achterliggende oorzaken van (hoge) terugvorderingen en welke aanpassingen nodig zijn om de toekenning zekerder te maken. Deze achterliggende oorzaken dient ter input om wida verder te realiseren. Om het resultaat van het werken in de actualiteit te kunnen vaststellen gaan we de generieke effectmonitor inzetten.

### 2) Het verbeteren van de dienstverlening:

Het toeslagenstelsel legt een grote verantwoordelijkheid bij de burger en dat vraagt dat er ook duidelijkheid is voor de burger en dat hij/zij weet wat hij zelf moet doorgeven en wat de mogelijkheden zijn. Daarnaast moet de Dienst Toeslagen de burger kennen. Het is voor Dienst Toeslagen belangrijk dat we doelgroepen kennen en kunnen inspelen op hun specifieke situatie en behoefte. En eveneens valt hieronder dat de burger regie krijgt en houdt over zijn of haar eigen toeslag(en): we vinden het belangrijk dat de burger zijn/haar wijzigingen doorgeeft. Dit vereist dat we de burger inzicht kunnen geven in zijn/haar actuele