



Aan de leden van de Stuurgroep Signaalmanagement & Verbeteragenda

**Directoraat-generaal
Toeslagen
Directie Strategie, Recht &
Beleid**

Inlichtingen

T 06-
@minfin.nl
www.minfin.nl

Datum
3 november 2021

Auteur

Bijlage(n)
1. Invulling van 'ambtshalve'
bij Toeslagen

memo

Attenderen versus muteren

Inleiding

Een verandering in het inkomen leidt tot de meeste terugvorderingen. In het verleden had Toeslagen de mogelijkheid om nieuwe informatie over een burger automatisch door te voeren in het systeem ('muteren'). Tegenwoordig is die mogelijkheid er wegens privacy-redenen niet meer overal en kan Toeslagen de burger vaak enkel nog 'attenderen' op de nieuwe informatie. Dit geldt niet voor alle processen, daardoor is het voor de burger meestal niet duidelijk wat wel en niet automatisch verwerkt wordt: wat ertoe kan leiden dat de burger iets mist en moet terugbetalen. In dit memo wordt het vraagstuk van 'attenderen versus muteren' verder toegelicht.

Bespreekpunt

U wordt verzocht om t.a.v. het vraagstuk:

1. aan te geven of u nog een aanvullend perspectief heeft,
2. te beoordelen in hoeverre het aanpassen van de default optie in de keuze architectuur een geschikte oplossing zou zijn,
3. te beoordelen welke spelers hierbij betrokken zouden moeten zijn (zoals bijv. ketenregie),
4. te bepalen wat onze inzet is en welke richting we op moeten om dit vraagstuk verder te brengen.

Toelichting

Binnen Toeslagen speelt het vraagstuk 'attenderen versus muteren', soms ook aangeduid met al dan niet 'ambtshalve' iets wel/niet kunnen doen. De vraag die hierbij speelt is waar de verantwoordelijkheid van Toeslagen eindigt en die van de burger begint/eindigt.

A. Attenderen en muteren

In het verleden was de werkwijze bij Toeslagen – kortgezegd – als volgt. Wanneer er nieuwe (contra-)informatie bij Toeslagen binnen kwam over een burger dan werden de gegevens door Toeslagen in het systeem aangepast. Die aanpassing had veelal gevolgen voor de burger. Na de aanpassing kreeg de burger dan de mededeling dat zijn situatie gewijzigd is. Hij kon dan desgewenst in het portaal kijken voor de betreffende doorgevoerde wijziging. Deze werkwijze laat zich samenvatten als 'muteren'.

T.a.v. de werkwijze van muteren zijn bezwaren geuit omdat wijzigingen worden gedaan in de gegevens van burgers terwijl zij daar uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor zijn en pas achteraf van op de hoogte worden gesteld. Daarnaast kan de mutatie (grote) impact hebben op de privé-situatie van de burger. Het uitblijven van een mutatie ook, want het kan er toe leiden dat er op een later moment (hoge) terugvorderingen komen.

In het kader van 'attenderen' maken wij de burger er attent op dat uit onze informatie blijkt dat het inkomen of aantal uren is gewijzigd en dat dit door hen aangepast moet worden. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid bij de burger. Dat betekent ook dat wanneer de burger de gegevens niet aanpast dit in de toekomst kan leiden tot (hoge) terugvorderingen. Omgekeerd kan het ook betekenen dat de burger minder toeslag krijgt dan waar hij recht op heeft.

Het niet aanpassen van de gegevens kan grote gevolgen hebben. We weten dat er een groep burgers waarbij sprake is van een verminderd doenvermogen. Op dit moment is de non-respons graad hoog: er wordt vaak niet gereageerd op de brieven die we sturen om de gegevens aan te passen, met mogelijk (grote) terugvorderingen tot gevolg.

B. Gebruik van de term 'ambtshalve'

Binnen de 'fiscaliteit' is 'ambtshalve' een met regelmaat terugkerende figuur. Dat heeft te maken met de inrichting van het fiscale stelsel en de rol die de inspecteur daarin speelt. Binnen de Belastingdienst is de term 'ambtshalve' dan ook een gangbaar begrip. De amtsshalve bevoegdheden binnen Toeslagen zijn evenwel beperkter. In bijlage 1 is daar een overzicht van opgenomen. Om onbedoelde verwarring te voorkomen is het van belang om enkel de in bijlage 1 opgenomen (beperkte) 'ambtsshalve' bevoegdheden zo te duiden en te benoemen en dit niet te verwarren met de begrippen 'attenderen' en muteren die in de vorige paragraaf aan de orde kwamen.

C. Een aantal algemene opmerkingen

Toeslagen voert toeslagenwetgeving uit

Wanneer binnen Toeslagen wordt geconstateerd dat de gegevens van een burger wijzigen, kan dat niet genegeerd worden. Toeslagen staat immers opgesteld om uitvoering te geven aan de toeslagenwetgeving en dat brengt verantwoordelijkheden met zich mee, zeker als we zien dat bepaalde omstandigheden maken dat iemands rechtspositie v.w.b. toeslagen wijzigt. Vraag die hierbij speelt is waar de verantwoordelijkheid van Toeslagen eindigt en die van de burger begint/eindigt.

Visie Toeslagen

Daar komt bij dat de visie van Toeslagen luidt: "We helpen alle toeslaggerechtigden optimaal, eerlijk en zo zorgenvrij als maar kan gebruik te maken van toeslagen". Dat betekent dat we ervoor hebben te zorgen dat iedereen krijgt waar hij recht op heeft. Voorkomen moet worden dat burgers onbewuste of onbedoelde fouten maken in aanvragen om zo te komen tot maximale toekenningszekerheid. Ook worden zo grote terugbetalingen en financiële zorgen achteraf voorkomen. Ook vanuit dat perspectief kunnen we het niet negeren wanneer we (contra-)informatie ontvangen die van invloed is op het recht op toeslag.

Doenvermogen

In het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen' over zelfredzaamheid en doenvermogen van burgers wordt gesproken over de keuzearchitectuur van de overheid: "De overheid kan inspelen op de beperkte niet-cognitieve vermogens van burgers door de keuzearchitectuur aan te passen. ... Een belangrijk onderdeel van een realistische benadering is het terugdringen van verleidingen, zodat mensen niet voortdurend een beroep hoeven te doen op hun zelfcontrole." Kort gezegd, de overheid zou die default optie moeten kiezen die het meest verstandig is voor de burger. Het pro-actief aanpassen van gegevens door Toeslagen, bevordert het doenvermogen van de burger en de doenlijkheid van het stelsel. De inconsistentie van het wel/niet automatisch aanpassen in het huidige Toeslagen systeem levert veel onduidelijkheid op, met name voor de kwetsbare burger en dit komt het doenvermogen niet ten goede.

De vraag die daarom opkomt is: zou het juridisch mogelijk zijn om een keuzearchitectuur te bouwen waarbij aan burgers wordt gevraagd of zij akkoord gaan als Toeslagen hun gegevens automatisch wijzigt?

Beginnelsen verwerking persoonsgegevens

Artikel 5, eerste lid, onder de AVG (onder de noemer 'beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens') bepaalt dat persoonsgegevens moeten "...juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren („juistheid“)..." . Kortom, als Toeslagen weet dat gegevens niet juist zijn, kan zij niet op haar handen gaan zitten.

Stelsel van basisregistraties

In Nederland bestaat het stelsel van basisregistraties. Of het nu gaat om uitrukkende hulpdiensten, het efficiënt vaststellen van het recht op uitkering, het toetsen van vergunningaanvragen of het bestrijden van fraude; alle betrokkenen hebben baat bij slim gebruik van veel gebruikte overheidsgegevens zoals adressen, persoonsgegevens, bedrijfsnamen en geo-informatie. Alle overheden moeten voor de uitvoering van hun publieke taken gebruik maken van gegevens uit het Stelsel van Basisregistraties. Een belangrijk kwaliteitsmechanisme binnen het stelsel van basisregistratie zijn de terugmeldingen van afnemers. Afnemers zijn wettelijk verplicht terug te melden wanneer zij 'gerede twijfel' hebben bij de juistheid van een gegeven. Ook Toeslagen maakt gebruik van gegevens uit basisregistraties. Dergelijke gegevens kunnen niet zomaar genegeerd worden, ook niet wanneer zij afwijken van gegevens die de burger zelf heeft aangeleverd. Sterker nog, in het uiterste geval is zelfs sprake van een terugmeldplicht.

D. Hoe om te gaan met dit vraagstuk?

Als het eigenstandig wijzigen van de gegevens van burgers (muteren) door Toeslagen geen begaanbare weg blijkt te zijn, zou het attenderen van burgers de meest gerede manier zijn. Daarbij is wel de vraag wat te doen als een burger niet acteert n.a.v. het bericht dat hij van Toeslagen heeft ontvangen?

- Moeten we dan een besluit nemen (bezwaar/beroep vatbare beschikking)?
- Hangt het er vanaf waar de gegevens vandaag komen? Ik kan me voorstellen dat een wijziging die uit een basisregistratie van een andere waarde is dan een klikbrief. Kortom zijn er modaliteiten te bedenken? Als iemand overleden is willen we toch acteren (om een heleboel redenen)?
- Wat doe je in de situatie dat iemand wel geattendeerd is maar vervolgens geen wijziging doorvoert en we zien dat hij daardoor minder krijgt dan hij recht op heeft of juist teveel krijgt en we een (hoge) terugvordering zien aankomen?
- Wat is het perspectief dat we hier vanuit doenvermogen willen inbrengen?
- Ik begrijp zelf wel dat het simpelweg muteren bezwaren oproept. Als we attenderen dan brengt dat werk met zich mee (brief en vervolghandelingen, rechtsmiddelen?). Ik zoek vooral wat te doen als mensen niet reageren, want nog 4 brieven sturen gaat ook niet helpen denk ik?
- Hoe brengen we dit vraagstuk een stap verder terwijl we zo min mogelijk tegenstellingen creëren: eigen verantwoordelijkheid vs dienstverlening. Wil loopgraven voorkomen en zoek de scenario's/modaliteiten. Ideeën?

Bijlage 1: Invulling van 'ambtshalve' bij Toeslagen

Een term als 'ambtshalve' roept snel fiscale associaties op. Alleen al in de AWR zijn daarover diverse bepalingen opgenomen. De inspecteur kan bijvoorbeeld ingevolge artikel 11, tweede lid AWR bij het vaststellen van de aanslag van de aangifte afwijken, zomede de aanslag ambtshalve vaststellen. Verder bepaalt bijvoorbeeld artikel 65, eerste lid AWR dat een onjuiste belastingaanslag of beschikking door de inspecteur ambtshalve kan worden verminderd. Een in de belastingwet voorziene vermindering, ontheffing of teruggaaf kan door hem ambtshalve worden verleend. Artikel 65, tweede lid AWR verklaart het eerste lid van overeenkomstige toepassing ten aanzien van degene die een onjuist bedrag op aangifte heeft voldaan of afgedragen, of van wie een onjuist bedrag is ingehouden.

Het begrip 'ambtshalve' wordt ook met regelmaat gebruikt op het werkveld van Toeslagen, dat is vanuit de geschiedenis met de Belastingdienst ook begrijpelijk. De vraag is op welke manier aan ambtshalve bevoegdheden binnen het domein van toeslagen daadwerkelijk invulling is gegeven. Hieronder wordt daar bij de specifieke wet- en regelgeving nader op ingegaan.

a. Awir

Alleen artikel 18 Awir bepaalt i.h.k.v. de informatieverstrekking:

1. Een belanghebbende, een partner en een medebewoner verstrekken de Belastingdienst/Toeslagen desgevraagd alle gegevens en inlichtingen die voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming van belang kunnen zijn.
2. De gegevens en inlichtingen worden verstrekt op een door de Belastingdienst/Toeslagen aangegeven wijze en binnen een door de Belastingdienst/Toeslagen te stellen termijn.
3. Indien de gegevens of inlichtingen niet op tijd zijn verstrekt door de persoon aan wie dit is gevraagd, maakt de Belastingdienst/Toeslagen hem aan onder het stellen van een nadere termijn om alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken.
4. Indien niet aan de in de vorige leden genoemde verplichtingen is voldaan, **bepaalt de Belastingdienst/Toeslagen ambtshalve de hoogte van de tegemoetkoming**. Indien de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner gehouden is aan de inspecteur een opgave te verstrekken van het niet in Nederland belastbaar inkomen en deze persoon daaraan niet, dan wel niet binnen de daartoe gestelde termijn heeft voldaan, **kan de Belastingdienst/Toeslagen de hoogte van de tegemoetkoming ambtshalve bepalen**.

b. Uitvoeringsbesluit Awir

Het begrip 'ambtshalve' komt er niet in voor.

c. Uitvoeringsregeling Awir

I.h.k.v. uitstel van betaling in verband met betalingsproblemen bepaalt artikel 7 Uitvoeringsregeling Awir:

1. De Belastingdienst/Toeslagen stelt de belanghebbende in de gelegenheid een terugvordering te betalen in maandelijkse termijnen van € 20 mits hij voldoet aan door de Belastingdienst/Toeslagen nader te stellen voorwaarden.
2. Op schriftelijk verzoek van de belanghebbende stelt de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende in de gelegenheid een bestuurlijke boete te betalen in maandelijkse termijnen van € 20 mits hij voldoet aan door de Belastingdienst/Toeslagen nader te stellen voorwaarden.
3. De Belastingdienst/Toeslagen **kan ambtshalve een betaling in termijnen bewerkstelligen** door middel van verrekening van de terugvordering met aan dezelfde belanghebbende periodiek uit te betalen bedragen. Indien een

verrekening als bedoeld in de vorige volzin plaats vindt, wordt het totaal van de maandelijks aan de belanghebbende uit te betalen bedragen met ten hoogste € 20 verminderd. [...].

Artikel 8 Uitvoeringsregeling Awir geeft bepalingen i.h.k.v. uitstel van betaling in verband met bezwaar of herzieningsverzoek. Het eerste en tweede lid zijn hieronder opgenomen. Het in het tweede lid gebruikte woord 'ambtshalve' ziet evenwel op de Awr.

1. Indien de belanghebbende tijdig een gemotiveerd bezwaar of verzoek om herziening als bedoeld in artikel 21a van de wet heeft ingediend tegen de terugvordering dan wel beroep of hoger beroep heeft ingediend tegen de uitspraak op een bezwaar of verzoek om herziening als bedoeld in artikel 21a van de wet, kan de Belastingdienst/Toeslagen uitstel van betaling van de terugvordering verlenen tot het moment waarop op het bezwaar of verzoek om herziening als bedoeld in artikel 21a van de wet, het beroep of hoger beroep is beslist.

2. Het eerste lid vindt overeenkomstige toepassing indien bezwaar, beroep, hoger beroep of beroep in cassatie, dan wel een verzoek om ambtshalve vermindering is ingediend ter zake van een inkomensgegeven als bedoeld in artikel 21, onderdeel e, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, dat bepalend is voor de draagkracht waarmee bij de terugvordering rekening is gehouden. Onder een verzoek om ambtshalve vermindering wordt mede verstaan een verzoek om herziening als bedoeld in artikel 9.5, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001.

d. Wet op de huurtoeslag

Het begrip 'ambtshalve' komt er niet in voor.

e. Besluit op de huurtoeslag

Het begrip 'ambtshalve' komt er niet in voor.

f. Wet op de zorgtoeslag

Het begrip 'ambtshalve' komt er niet in voor.

g. Wet kinderopvang

Het begrip 'ambtshalve' komt er niet in voor.

h. Besluit kinderopvangtoeslag

Het begrip 'ambtshalve' komt er niet in voor.

i. Wet op het kindgebonden budget

Het begrip 'ambtshalve' komt er niet in voor.