

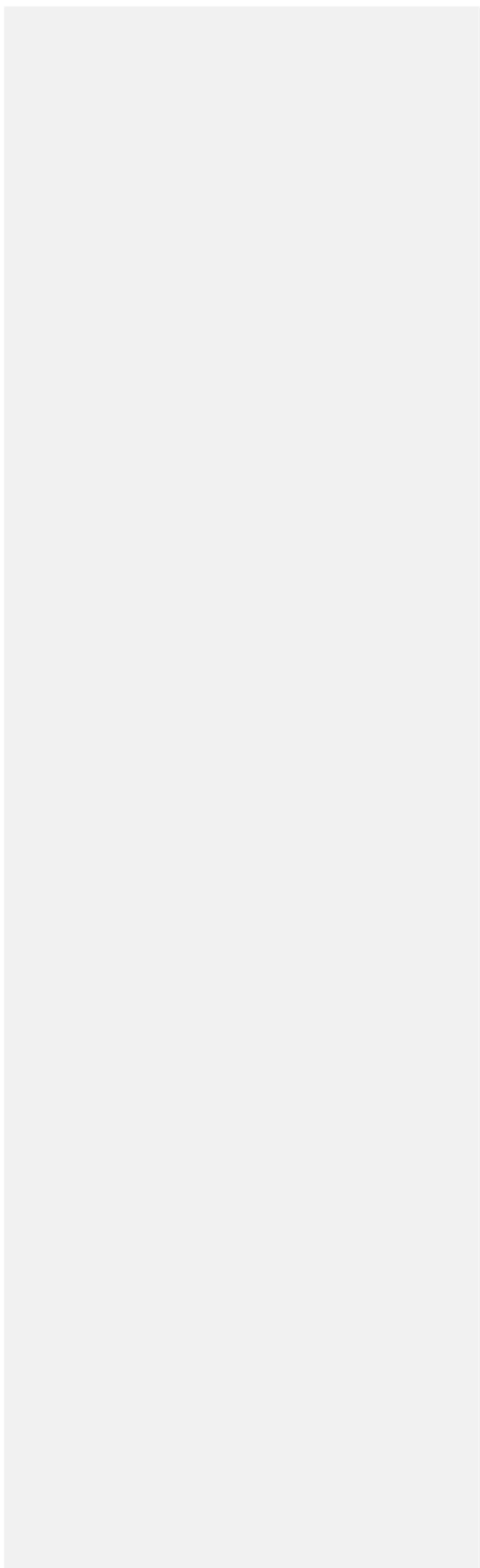


Ministerie van Financiën

Handhavingsstrategie Toeslagen

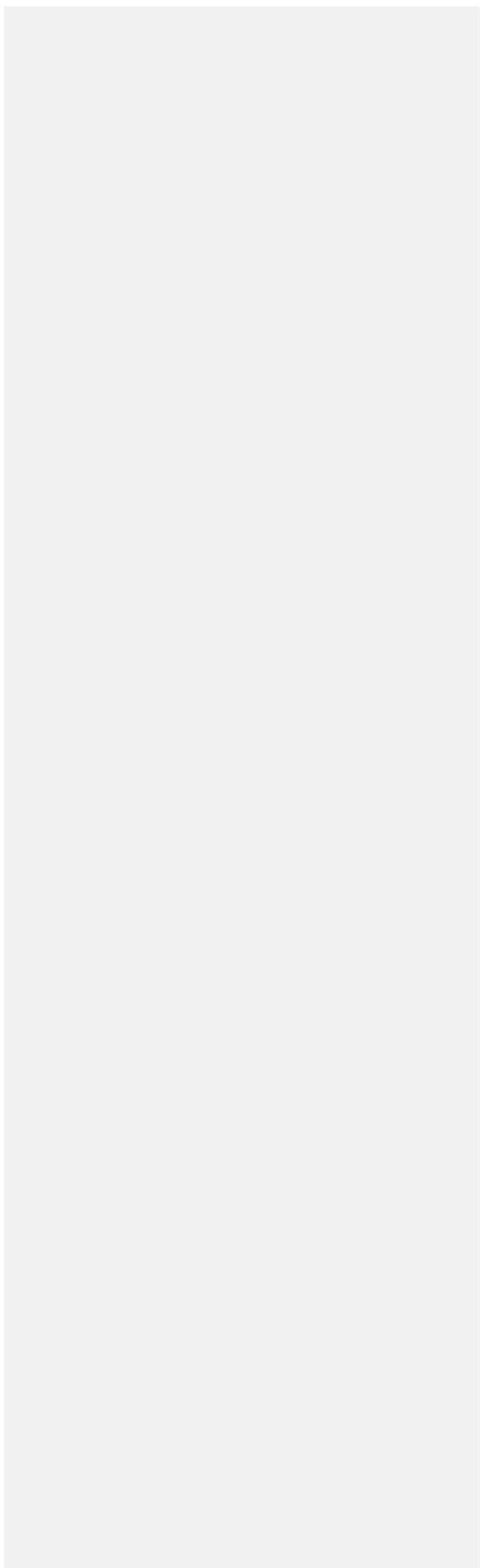
Versie 0.9

Datum 17 november 2021
Status Concept



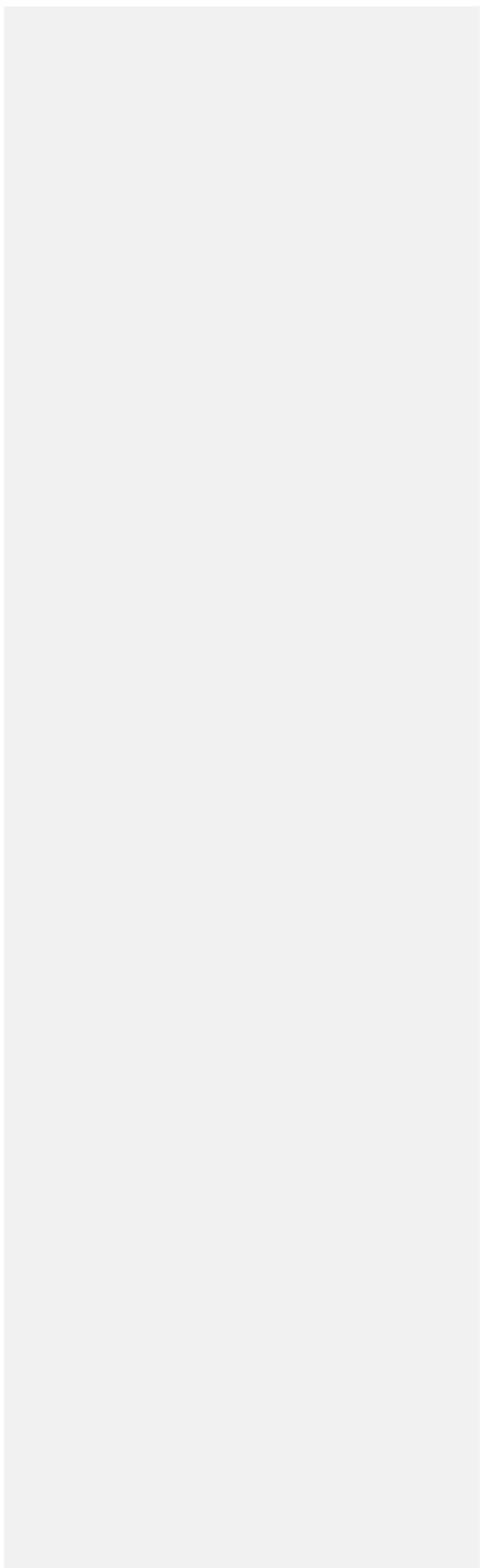
Colofon

Titel	Handhavingsstrategie Toeslagen
Auteur(s)	
Bijlagen	-
Inlichtingen	Directoraat-generaal Toeslagen Directie Strategie, Recht & Beleid @minfin.nl @minfin.nl



Inhoud

1	Inleiding	7
2	Missie en visie Toeslagen	8
2.1	Missie en visie	8
3	Handhaving	9
3.1	Positie Toeslagen	9
3.2	Wat valt er onder handhaving?	9
3.3	Nadere uitwerking	11
3.4	Overzicht	14
4	Strategische doelen	15
4.1	Uitvoering geven aan de strategische doelen	15
5	Uitgangspunten	18
5.1	Uitgangspunten	18
6	Blik naar de toekomst	20



1 Inleiding

Voor u ligt de Handhavingsstrategie Toeslagen voor 2022 van het Directoraat-generaal Toeslagen (hierna: DG Toeslagen). Deze strategie richt zich specifiek op de werkzaamheden die worden verricht door de directie Toeslagen (hierna: Toeslagen). Deze strategie dient als een basis die volgend jaar verder uitgewerkt wordt. Bij de ontwikkeling van een strategie op het gebied van handhaving vinden we het belangrijk om stil te staan bij de toeslagenaffaire. Deze affaire heeft laten zien hoe de fraudejacht en de hardheid van het toeslagenstelsel in het verleden verwoestend heeft uitgewerkt. Het Kabinet stelt alles in het werk om in de eerste plaats herstel te bieden aan alle gedupeerden van de toeslagenaffaire. In de 8e Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag¹ worden de laatste ontwikkelingen en stand van zaken met betrekking tot deze hersteloperatie toegelicht. Ook zijn Rijksbreed inspanningen gestart om de fundamentele problemen in de uitvoering op te lossen die naar aanleiding van de toeslagenaffaire aan het licht zijn gekomen. De Kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag benoemt de maatregelen die daartoe in gang zijn gezet.² De belangrijkste maatregelen zien op het herstellen van vertrouwen en het verbeteren van de dienstverlening aan burgers door de overheid, een sterk verbeterde wettelijke en praktische rechtsbescherming van burgers, waaronder betere procedurele waarborgen, het inbouwen van waarborgen om discriminatie te voorkomen en wettelijke waarborgen voor het gebruik van nationaliteit, het belang van een open overheid en een betere aansluiting tussen beleid en uitvoering. Dit moet leiden tot een consistent en voorspelbaar proces, waarbij de diverse stappen kunnen worden onderbouwd en herleidbaar zijn en de rechtsbescherming van de burger wordt geborgd. Een van de belangrijkste stappen daarin is de Informatiehuishouding van Toeslagen op orde te krijgen. De stand van zaken met betrekking tot al deze acties is weergegeven in de brief die op 29 juni 2021 naar de Tweede Kamer is gezonden³.

De gebeurtenissen vereisen ook een herijking van manier waarop invulling wordt gegeven aan de handhaving van Toeslagen met als basis een stevig fundament in de dienstverlening om fouten te voorkomen en met bouwstenen die uitgaan van transparantie en vertrouwen. Dat is een belangrijk en tegelijk ook een kwetsbaar proces omdat we ook blijvend werken aan herstel en behoud van vertrouwen van burgers, opdrachtgevers en medewerkers. Deze handhavingskoers beoogt daar mede een bijdrage aan te leveren.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het onderwerp handhaving in het bredere perspectief van de missie en visie van Toeslagen geplaatst. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan op handhaving en de onderliggende strategie. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de strategische doelen waarna in hoofdstuk 5 uitgangspunten worden geformuleerd. Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 een blik naar de toekomst gegeven.

¹ 2021Z16905 (8e Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag van 30 september 2021).

² Kamerstukken II, 2020-2021, 35 510, nr. 4.

³ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 510, nr. 60.

2 Missie en visie Toeslagen

2.1 Missie en visie

De Handhavingsstrategie Toeslagen staat niet op zichzelf en sluit aan bij de missie, visie, kernwaarden en strategische doelen van het DG Toeslagen, zoals opgenomen in het jaarplan 2022. De missie van het DG Toeslagen is om vitale voorzieningen voor iedereen betaalbaar te maken. Op basis hiervan is een integrale visie geformuleerd die ook de handhaving aangaat. De visie luidt: "We helpen alle toeslaggerechtigden optimaal, eerlijk en zo zorgenvrij als maar kan gebruik te maken van toeslagen". We werken daarbij vanuit verschillende kernwaarden waarbij wij onszelf steeds drie vragen stellen: Is het rechtvaardig? Doen we het samen? Zijn we aanspreekbaar?

Langs de lijnen van vier strategische doelstellingen werkt het DG Toeslagen aan het verbeteren van de organisatie: we willen vertrouwen herstellen, dienstverlening verbeteren en vernieuwen, bijdragen aan een voor de burger beter toeslagensysteem en onze organisatie klaar maken voor de maatschappelijke opgaven die er liggen. Vanuit het programma Vernieuwing Dienstverlening zijn drie klantbeloften geformuleerd te weten "wij staan voor u klaar, u weet waar u aan toe bent en u krijgt waar u recht op heeft".

Deze Handhavingsstrategie Toeslagen wordt ontwikkeld tegen de achtergrond van de bovenomschreven missie, visie en kernwaarden van het DG Toeslagen en geeft er mede invulling aan door de activiteiten die in het kader van de handhaving plaatsvinden te verbinden aan de strategische doelen en klantbeloften van Toeslagen. In de navolgende hoofdstukken wordt deze invulling verder vormgegeven.

3 Handhaving

3.1 Positie Toeslagen

Via het toeslagenstelsel wordt jaarlijks € 13 miljard (in ruim 8 miljoen toeslagen) uitgekeerd aan circa 6 miljoen huishoudens. Het ontvangen van toeslagen is van groot belang voor mensen en de afhankelijkheid is vaak groot. Voor velen in de samenleving zijn toeslagen essentieel, onmisbaar en noodzakelijk om de kosten te betalen van de zorgverzekering, de zorg voor kinderen en om te wonen. Toeslagen is gelet op haar taakstelling en doelgroep gepositioneerd binnen het sociale domein. Dit brengt met zich mee dat er – naast samenwerking met de Belastingdienst-intensieve samenwerking (nodig) is met andere overheidsinstanties die zich in het sociale domein bevinden, denk bijvoorbeeld aan gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB). Een dergelijke samenwerking is van groot belang om de burger in volle omvang te faciliteren en te zorgen dat iedereen krijgt waar hij recht op heeft. Een dergelijke samenwerking is tegelijkertijd ook nodig om eventueel misbruik van overheidsgeld tegen te gaan.

De toeslagenaffaire heeft de politieke en maatschappelijke wens naar boven gebracht om het huidige toeslagenstelsel te herzien. De wijze waarop het toeslagenstelsel in de toekomst vorm krijgt, zal ook van invloed kunnen zijn op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan handhaving. Hoe het toeslagenstelsel in de toekomst vorm wordt gegeven hangt af van de keuzes die het Kabinet hierover maakt. Maar het mogelijk wijzigen van het toeslagenstelsel zal naar verwachting de nodige tijd in beslag nemen. In de tussentijd blijven we toeslagen uitkeren. Daarom is de keuze gemaakt om in deze periode vernieuwingen aan te brengen binnen het kader van het huidige toeslagenstelsel bedoeld om substantiële verbeteringen voor toeslaggerechtigden te bereiken. Hiertoe is het Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen opgericht, waaruit de visie op Interactie en Dienstverlening is ontstaan. Een en ander betekent dat tegen de achtergrond van mogelijke wijzigingen ook in het 'hier en nu' invulling gegeven moet worden aan handhaving.

3.2 Wat valt er onder handhaving?

Bij de ontwikkeling van deze strategie viel op dat er verschillende beelden bestaan over wat er onder het begrip handhaving wordt verstaan. De associatie die handhaving oproept is vaak dat het enkel verband houdt met het corrigerend optreden door een toezichthouder. Dit terwijl Toeslagen het begrip handhaving vanuit een breder perspectief hanteert, zoals ook het rijksbrede Kenniscentrum voor beleid en regelgeving en de Belastingdienst.

Met **handhaving** wordt bedoeld wordt op de activiteiten van de overheid om een bepaalde mate van naleving te bewerkstelligen of af te dwingen.

Met deze invulling van het begrip handhaving wordt daarmee binnen Toeslagen het hele activiteitenpalet begrepen van het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en intensief toezicht. Deze vier kolommen lopen in de praktijk vaak in

elkaar over. Veel van hetgeen te duiden is als toezicht heeft bijvoorbeeld een sterk preventief en dienstverlenend karakter. Er is behoefte aan een duidelijke afbakening die zowel voor onszelf als onze toeslaggerechtigden goed te begrijpen is.

Een adequate handhaving is erop gericht het gedrag van burgers zodanig te beïnvloeden dat zij uit zichzelf structureel de regels naleven om te komen tot maximale toekenningszekerheid. Vanuit het DG Toeslagen worden onze handhavingsinstrumenten dan ook afgestemd op de motivatie, gelegenheid en capaciteit (groepen van) burgers om aan de regels te voldoen. Verschillende instrumenten dienen daarbij verschillende doelen. Er is een onderscheid te maken in drie verschillende soorten handhavingsinstrumenten:

- *Proactieve handhavingsinstrumenten:* Deze zien op het voorkomen van fouten bij de aanvraag en een juiste toekenning van (voorlopige) Toeslagen door oorzaken van fouten weg te nemen of een context te creëren waarin geen of nauwelijks fouten kunnen worden gemaakt.
- *Actuele handhavingsinstrumenten:* Deze zijn gericht op het verbeteren van de informatiepositie en het tijdens de activiteit positief beïnvloeden van de (bereidheid tot) regelnaleving op basis van de meest actuele gegevens.
- *Reactieve handhavingsinstrumenten:* Deze zijn gericht op het signaleren of detecteren van fouten en niet-naleving en het herstellen daarvan en/of daar tegen optreden.

Zoals hierboven al genoemd verstaan we onder handhaving het hele palet van voorkomen van fouten tot intensief toezicht.

Onder **voorkomen van fouten** verstaan we alle activiteiten die zien op het wegnemen van oorzaken van fouten dan wel het creëren van een context waarin geen of nauwelijks fouten kunnen worden gemaakt.

Onder **dienstverlening** verstaan we diverse vormen en momenten van interactie met de burgers (telefonisch, digitaal, balie, etc.) om hen zodanig te ondersteunen dat zij hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om zelf de regels na te leven.

Onder **toezicht** verstaan we alle werkzaamheden die erop gericht zijn om te zorgen dat er naleving komt, te voorkomen dat er risico's ontstaan en waarbij ten opzichte van groepen of individuen waarvan de verwachting is dat er verhoogde risico's kunnen zijn op het maken van fouten (niet-naleving) wordt geacteerd.

Onder **intensief toezicht** verstaan we het binnen de wettelijke mogelijkheden detecteren van bewuste niet-naleving (misbruik), waarbij naleving wordt afgedwongen, binnen de context van iemands persoonlijke situatie te sanctioneren en waarbij in het uiterste geval ook strafrechtelijk kan worden opgetreden.

Overgangen tussen de handhavingsactiviteiten

De inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten in het kader van voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en intensief toezicht kunnen in elkaar overlopen en ook naast elkaar bestaan. Dat vraagt om een juiste balans en transparantie richting de burger. Wat ooit begon als hulp vanuit een dienstverleningsperspectief kan bijvoorbeeld overgaan in het uitoefenen van toezicht als er een verhoogd risico wordt geconstateerd op het maken van fouten en - in het uiterste geval - tot intensief toezicht wanneer blijkt dat de fout bewust wordt gemaakt om een hogere toeslag te verkrijgen dan waar recht op is. Of andersom, een burger kan bewust fouten maken maar kan daarnaast ook heel goed vanuit dienstverleningsperspectief hulp nodig hebben. Het is ook goed om te realiseren dat een terugvordering niet alleen is voorbehouden aan de werkzaamheden die gedaan worden in het kader van intensief toezicht. Vanuit dienstverlening kunnen burgers

immers ook terugvorderingen krijgen als zij door een onbedoelde fout in eerste instantie meer hebben gekregen dan waar recht op bleek te zijn. De zogenoemde sfeerovergangen zijn dan ook niet altijd evident. Het moet duidelijk zijn voor zowel burger als medewerker vanuit welke "handhavingskolom" de behandeling plaatsvindt. Hierover moet open en transparant richting de burger worden gecommuniceerd, ook als er een verwisseling van kolom plaatsvindt. Dat is van belang omdat een activiteit vanuit Toeslagen richting de burger kan beginnen vanuit het perspectief 'er is een foutje gemaakt' en kan eindigen in een onderzoek naar misbruik.

Doelen van handhaving

Met onze handhavingsactiviteiten dienen we twee doelen die aansluiten bij de visie, kernwaarden en klantbeloftes van toeslagen, te weten het helpen van alle toeslaggerechtigden om zo optimaal, eerlijk en zo zorgenvrij als maar kan gebruik te maken van toeslagen en de beloften "wij staan voor u klaar, u weet waar u aan toe bent en u krijgt waar u recht op heeft".

Het belangrijkste doel is te voorkomen dat burgers onbewuste of onbedoelde fouten maken in hun toeslagaanvragen. Daarmee bieden we hen maximale toekenningzekerheid over het recht op en de hoogte van een toeslag. Ook worden zo grote terugbetalingen en financiële zorgen achteraf voorkomen. Het grootste gedeelte van de inzet van de handhavingsinstrumenten moet bijdragen aan dit doel. We willen iedereen zo goed mogelijk ondersteunen om toeslagen juist en tijdig aan te vragen en te wijzigen. Dat doen we door proactief te acteren en betrokken, duidelijk en geduldig te zijn in onze contacten. We handelen op basis van de algemene rechtsbeginselen en passen de menselijke maat toe. We attenderen mensen dus ook op verschillende manieren en eventuele afwijkingen en fouten worden snel en zorgvuldig hersteld.

Het tweede doel is om ervoor te zorgen dat toeslagen niet worden uitgekeerd aan burgers die daar geen recht (meer) op hebben. Door het uitvoeren van toezicht en intensief toezicht, liefst in een zo vroeg mogelijk stadium, zien wij erop toe dat toeslaggerechtigden krijgen waar zij recht op hebben en weten waar zij aan toe zijn.

Tot slot hebben wij ons ook te verantwoorden over rechtmatige toekenning van toeslagen naar onze opdrachtgevers en samenleving. Door de inzet van verschillende soorten handhavingsinstrumenten bieden we niet alleen rechtszekerheid aan individuele toeslagaanvragers, maar ook aan de doelgroep als geheel. Door ons te verantwoorden over deze inzet, geven we tevens zekerheid over de juiste besteding van overheidsgeld.

3.3

Nadere uitwerking

Zoals eerder opgemerkt is de handhavingsstrategie erop gericht het gedrag van burgers zodanig te beïnvloeden dat zij uit zichzelf structureel de regels naleven, te weten 'compliance'. Een voorwaarde voor het bevorderen van compliance is dat de betreffende wet- en regelgeving aansluit op het doenvermogen van burgers. Om regelnaleving te bevorderen is het noodzakelijk dat burgers de regelingen die overheidsorganisaties uitvoeren kunnen begrijpen, weten wat de spelregels zijn, en hiernaar kunnen handelen.

Toeslagen zet verschillende handhavingsinstrumenten in samenhang in, afgestemd op het gedrag van de burger. Op basis van beschikbare inzichten in het niveau en in

de oorzaken van niet-naleving kijkt Toeslagen welke mix van interventies naar verwachting het grootste effect zal hebben. Alle activiteiten in het kader van voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en intensief toezicht vinden zo veel mogelijk plaats in de actualiteit om te komen tot maximale toekenningszekerheid waardoor hoge terugvorderingen voorkomen kunnen worden. Ook maken we gebruik van actuele gegevens van derden.

Bij bewust niet-naleven wordt naleving afgedwongen en kan in het uiterste geval ook strafrechtelijk worden opgetreden. Het bestrijden van misbruik is een relatief klein, maar wel onmisbaar onderdeel binnen de handhaving. Door op gepaste wijze en volgens de geldende wet- en regelgeving op te treden tegen degenen die bewust de regels niet naleven, wordt recht gedaan aan de vele goedwillende burgers die wel integer handelen en draagt het bij aan het vertrouwen van de burger in de overheid.

Om invulling te geven aan deze handhavingsstrategie bestaan verschillende handhavingsinstrumenten. Deze worden hieronder op hoofdlijnen beschreven. In het operationele handhavingsplan van de afdeling Handhavingsregie van Toeslagen zullen deze nader worden uitgewerkt waarbij altijd rekening wordt gehouden met de in hoofdstuk 5 genoemde uitgangspunten.

Preventieve handhaving

Op een zo'n vroeg mogelijk moment in het uitvoeringsproces proberen we te interveniëren om te zorgen dat er door de burger geen fouten worden gemaakt of dat deze zo snel mogelijk worden gedetecteerd en hersteld. Hierdoor vergroten we de toekenningszekerheid en voorkomen we hoge terugvorderingen. Het contact met de burger wordt hierbij waar mogelijk proactief gezocht.

Het grootste gedeelte van de handhaving door Toeslagen gebeurt geautomatiseerd, bijvoorbeeld bij een aanvraag in het Toeslagenportaal. Indien gegevens ontbreken wordt de burger hier automatisch op geattendeerd. Ook attenderen we burgers bij 'life events' – bijvoorbeeld bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd – en bij (mogelijke) wijzigingen in de kinderopvang als dit blijkt uit ontvangen contra-informatie, zodat burgers tijdig wijzigingen aan ons kunnen doorgeven. Waar dat kan wordt gewerkt vanuit het principe dat er één contactpersoon is voor de burger. Op deze manier wordt een integrale klantbehandeling geborgd, zoals ook is benoemd in de kabinetsreactie op de POK.

Dit alles moet leiden tot een consistent en voorspelbaar proces, waarbij de diverse stappen kunnen worden onderbouwd en (besluiten) herleidbaar zijn en de rechtsbescherming van de burger wordt geborgd.

Risicogericht toezicht

De capaciteit voor handhaving is niet onuitputtelijk. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Door een risicogerichte aanpak willen we de beschikbare capaciteit zo slim en effectief mogelijk inzetten. Door de risicogerichte aanpak ondervinden burgers die zich aan de regels houden zo min mogelijk hinder van toezicht en controles. De ondersteunende informatievoorziening voldoet altijd aan de vereisten op het gebied van gegevensbescherming. Zo is er altijd een Gegevensbeschermingseffect beoordeling uitgevoerd en geaccordeerd. Ook binnen het risicogerichte toezicht is het van belang dat maatwerk kan worden geboden.

Commentaar []: Ik ben het hier niet helemaal mee eens. Als we dit doen, dan blijven we in het oude stramien dat wij wel weten waar de risico's zitten...

Thematisch toezicht

Op basis van analyses en steekproeven stellen we vast of bij bepaalde onderdelen van de aanvraag of door een specifieke groep vaak vergissingen worden gemaakt. We pakken dit thematisch op. Op basis van de resultaten van een thematische toezichtactie wordt bekeken of de toezichtactie periodiek herhaald moet worden.

Commentaar: Liever thematisch dan risicogericht. Want is het wel iets anders??

Steekproeven

Om inzicht te krijgen in het niveau van de naleving en in eventuele onbekende risico's voeren we a-selecte steekproeven uit. Bij een a-selecte steekproef heeft iedereen in een bepaalde populatie er evenveel kans op om in de steekproef terecht te komen. Op deze wijze worden mogelijke nieuwe risico's onderkend. De uitkomsten kunnen vervolgens aanleiding zijn om keuzes te maken in het toezicht.

Commentaar: Uitgangspunt: elk jaar en zoveel mogelijk in overeenstemming met de eisen die de ADR hieraan stelt.

Gebruik gegevens derden

Om het toezicht en de handhaving doelmatig en doeltreffend in te richten staan ons gegevens uit verschillende bronnen ter beschikking. De betekenis, juistheid, betrouwbaarheid, actualiteit van de gegevens voor analysedoeleinden moeten daarbij zijn geborgd. We maken gebruik van veel gegevens, zoals de maandelijks levering van de kinderopvangorganisaties en de inkomensgegevens van de Belastingdienst. De gegevens worden gebruikt om in een zo'n vroeg mogelijk stadium de juistheid van een aanvraag te controleren en zo nodig aan te passen.

Samenwerking

Een belangrijk onderdeel van het vormgeven van het toezicht en de handhaving is samenwerking. Uitwisseling van kennis en informatie leidt tot het optimaliseren van onze eigen toezichtkeuzes en het effectiever uitvoeren van ons toezicht. Zowel bij dienstverlening, toezicht als de bestrijding van misbruik wordt samengewerkt met interne en externe partners. Vanuit dienstverlenend perspectief wordt veel samengewerkt met andere overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties om de burger zo goed mogelijk te ondersteunen en fouten te voorkomen. Daarnaast nemen we deel aan verschillende samenwerkingsverbanden. Deze zijn er op gericht om – daar waar mogelijk – kennis en informatie te delen die aangewend kunnen worden om het voor de goedwillende burger makkelijk te maken het goed te doen, maar ook om het voor de kwaadwillende burger moeilijk te maken het fout te doen.

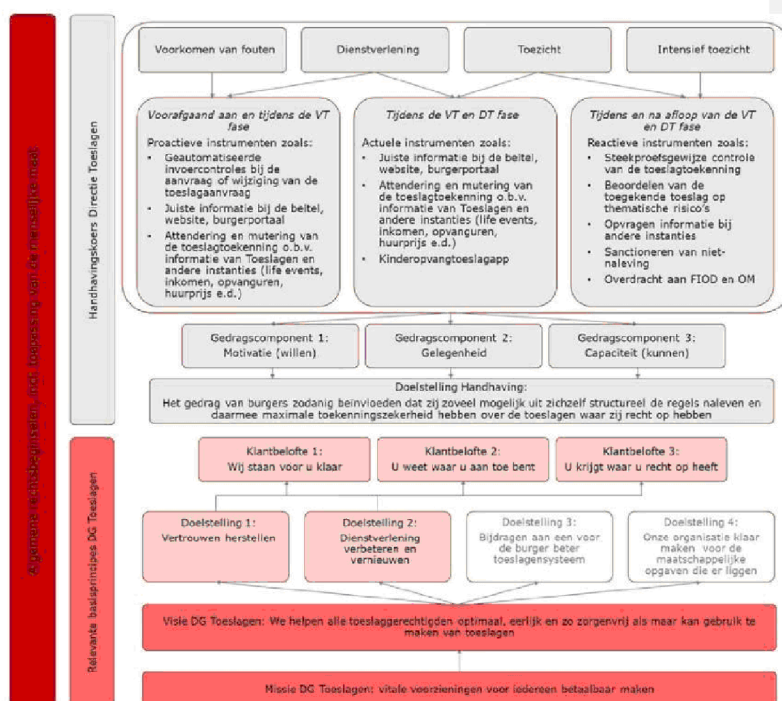
Intensief Toezicht

Er zal altijd een kleine groep blijven die bewust de regels overtreedt voor eigen gewin, al dan niet georganiseerd. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een eigenaar van een kinderopvangorganisatie (KOO) die optreedt als facilitator zal actief worden onderzocht in hoeverre er sprake is van verwijtbaarheid/aansprakelijkheid aan de kant van de individuele aanvragers die aangesloten zijn bij de betreffende KOO. Of, indien er sprake is van een verhuurder, van de individuele huurders. Intensief toezicht door correctie en sanctionering is het sluitstuk in de handhavingsketen. Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt ook voor de aanpak van misbruik. Het voorkomen en ontmoedigen van misbruik aan de voorkant bespaart de inzet van kostbare en mogelijk ingrijpende handhavingsinstrumenten aan de achterkant.

3.4

Overzicht

Hetgeen hiervoor is beschreven is schematisch weergegeven in het onderstaande overzicht.



4 Strategische doelen

4.1 Uitvoering geven aan de strategische doelen

Zoals in hoofdstuk 2 genoemd werkt Toeslagen met vier strategische doelen. De werkzaamheden in het kader van de handhaving zijn met name verbonden aan i) het herstellen van vertrouwen en ii) het verbeteren en vernieuwen van dienstverlening. Tegelijk zien we in de ervaringen bij het uitvoeren van handhavingsactiviteiten verbeterpunten die we inbrengen in het kader van iii) het leveren van een bijdrage aan een voor de burger beter toeslagensysteem, en iv) het aanpassen van de organisatie aan de maatschappelijke opgave. Ook vullen we de klantbeloftes in die vanuit het programma Vernieuwing en Dienstverlening zijn geformuleerd, te weten "wij staan voor u klaar, u weet waar u aan toe bent en u krijgt waar u recht op heeft",

i) Herstel van vertrouwen

Herstel van vertrouwen ziet niet alleen op het herstel en de compensatie van de gedupeerde ouders in de toeslagaffaire, maar ook op het herstel van vertrouwen dat burgers, maatschappij en politiek hebben in de uitvoeringsorganisatie Toeslagen. Toeslagen wil vanuit de opgedane lessen alle toeslaggerechtigden beter, transparanter en behoorlijker behandelen.

In de afgelopen periode heeft Toeslagen al veel ingezet op het optimaliseren van de dienstverlening en de interactie met de burger. De activiteiten in het kader van toezicht en intensief toezicht werden afgeschaald, ook omdat uit verschillende onderzoeken⁴ bleek dat de randvoorwaarden voor het adequaat uitvoeren hiervan ontbraken. In de komende periode wil Toeslagen zorgen voor een betere balans tussen de activiteiten die plaatsvinden in het kader van het voorkomen van fouten en dienstverlening ten opzichte van (intensief) toezicht. We willen zoveel mogelijk burgers helpen de juiste toeslagtoekenning te krijgen (ook wanneer zij nog geen gebruik van toeslagen maken en hier wel recht op hebben) en tegelijk ook optreden in situaties die hier om vragen, bijvoorbeeld wanneer er evident geen recht bestaat op een toeslag. Een goed evenwicht is belangrijk voor een breed draagvlak om de toeslagregels na te leven, juist ook voor alle burgers die zich wel aan de regels houden. Burgers mogen er op vertrouwen dat wij door het uitvoeren van (intensief) toezicht, liefst in een zo vroeg mogelijk stadium, het uitkeren van toeslagen aan burgers die daar geen recht (meer) op hebben wordt tegengegaan.

Om tot de juiste balans te komen moet zowel vertrouwen worden hersteld als tegelijkertijd waarborgen in het (intensief) toezicht worden ingebouwd die ook de burger beschermen. Door het inrichten van een bestendig en met waarborgen omklede handhaving wordt bijgedragen aan het vertrouwen dat een burger in Toeslagen heeft dat wij op de juiste wijze optreden tegen misbruik van overheidsmiddelen. Deze handhavingsstrategie biedt daarvoor de eerste stap. De komende periode zal worden gebruikt om hier verder vervolg aan te geven en de juiste balans tussen dienstverlening en (intensief) toezicht terug te vinden.

⁴ Denk hierbij aan onderzoeken zoals Donner, PWC, POI en ADR.

ii) Verbetering en vernieuwen van de dienstverlening

Vanuit dienstverleningsperspectief werkt Toeslagen aan het maximaliseren van toekenningszekerheid, het hanteren van de menselijke maat en aan een passende en adequate handhaving. Hiertoe is het programma vernieuwing dienstverlening in 2020 gestart. We zien het als onze maatschappelijke opgave om iedereen zo goed mogelijk te helpen zich bewust te worden van hun recht op Toeslagen alsook over het effect op toeslagen bij veranderingen in het leven en het huishouden. Dat doen we door proactief te acteren en betrokken, duidelijk en geduldig te zijn in onze contacten. We attenderen mensen op verschillende manieren. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de KOT-app maar ook schriftelijk. We benaderen en ondersteunen de burger actief bij life-events zoals het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Ook leggen we zaken uit aan de balie, via telefoon, op papier en digitaal. Eventuele afwijkingen en fouten worden snel en zorgvuldig hersteld. Lang niet voor iedereen zijn de (consequenties van de) regels altijd makkelijk te doorgronden. Een fout kan dan ook snel gemaakt zijn. Het is van groot belang dat we welwillend zijn waar dat kan maar ook streng waar nodig in geval van bewuste niet naleving van de toeslageregels. Ook waar naleving niet vanzelfsprekend is en er mogelijk sprake is van onjuist of oneigenlijk gebruik of zelfs misbruik, handelen we uiterst zorgvuldig en bezien we de consequenties van ons handelen in de context van ieders persoonlijke (financiële) situatie. Daarbij kunnen we ook de gevolgen van ons handelen uitleggen. De algemene rechtsbeginselen en toepassing van de menselijke maat vormen de basis gedurende elke uitvoering van handhavingsactiviteiten.

Om zo goed mogelijk uitvoering te geven aan onze opgedragen taken werkt Toeslagen veel samen met andere organisaties. Dit zijn instanties binnen het sociale en fiscale domein, maar ook branche-organisaties en andere stakeholders. Waar nodig en mogelijk intensiveren en verbreden we de samenwerking, bijvoorbeeld waar het gaat om mensen waarbij multiproblematiek aan de orde is. Zij hebben vaak ondersteuning nodig op verschillende leefgebieden, bijvoorbeeld veiligheid, wonen, werken en financiën. Daar is de expertise van diverse professionals bij nodig. Meervoudige en complexe problemen vragen om een integrale manier van samenwerken met partners, die hulp op elkaar afstemmen.

iii) Bijdragen aan de voor de burger beter Toeslagensysteem/Borgen uitvoerbaarheid stelsel.

Vanuit de uitvoering van handhaving komen signalen naar boven die als relevante informatie dienen bij het ontwerp van een eventueel nieuw toeslagenstelsel en verbeteringen binnen het huidige stelsel. Signalen brengen we omhoog naar de beleidsdepartementen en de wetgever, om waar mogelijk zo snel mogelijk aanpassingen te doen in de wet- en regelgeving. De Motie Lodders-Van Weyenberg is hiervan een sprekend voorbeeld.

iv) Aanpassing organisatie aan de maatschappelijke opgave

Toeslagen wil meegroeien met de maatschappelijke opgave waarvoor we ons gesteld zien staan. Dat is niet alleen nodig om het vertrouwen te herstellen, maar ook om in de praktijk adequaat te kunnen handhaven en hierover verantwoording te kunnen afleggen. Dat vraagt om voldoende 'checks and balances' binnen de organisatie waar het gaat om de behandeling van burgers, ook als het gaat om passende en adequate handhaving. Het handhavingsproces moet dan ook voldoen aan bepaalde uitgangspunten teneinde te kunnen komen tot een goede en adequate handhaving. Het opstellen van uitgangspunten is van belang en tegelijkertijd niet

voldoende. Ook ons gedrag is hierin essentieel. Willen we voldoen aan de uitgangspunten dan moeten we hier actief naar handelen. Wij maken keuzes en afwegingen over hoe en welke instrumenten worden ingezet in het hele brede handhavingspalet. Hier moeten we (achteraf) rekenschap over kunnen afleggen. Dat vraagt bijvoorbeeld dat wij dossiers zorgvuldig en volledig samenstellen en archiveren; en systemen en gegevens op de juiste wijze gebruiken. In alle openheid kan dan verantwoording worden afgelegd over de handhavingswerkzaamheden. De eerdergenoemde onderzoeken hebben aangetoond dat we op deze punten in het verleden tekort zijn geschoten. We werken hard om dit op orde te krijgen, bijvoorbeeld door het actualiseren van werkinstructies, het verbeteren van de vaktechnische lijn, (bij)scholing van medewerkers en werken volgens het vier ogen principe.

5 Uitgangspunten

Hieronder worden uitgangspunten voor de uitvoering van handhavingsactiviteiten beschreven die nodig zijn om te komen tot een toekomstbestendige en adequate invulling van de handhaving door Toeslagen.

5.1 Uitgangspunten

Toeslagen handelt bij de uitvoering van de werkzaamheden binnen de kaders van wet- en regelgeving waarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het uitgangspunt zijn. Dat geldt ook in het geval er dilemma's zijn waarvoor in de uitvoeringspraktijk afwegingen gemaakt moeten worden. Degelijke afwegingen worden ook inzichtelijk gemaakt en vastgelegd.

In de uitvoering van de handhavingswerkzaamheden wordt op geen enkele wijze gediscrimineerd.

Alle door Toeslagen gebruikte IT-systemen voldoen aan de waarborgen die voortvloeien uit wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld gegevensbescherming, archivering, informatiebeveiliging en open overheid. Er is sprake van een actuele, transparante en toegankelijke informatiehuishouding. Dit betekent in ieder geval dat de dossiers volledig en compleet zijn en het archief op orde is. Genomen beslissingen en de daarbij gemaakte afwegingen zijn altijd traceerbaar en uitlegbaar. Dat vraagt ook om een wendbare IT waarin de eventueel benodigde wijzigingen snel kunnen worden aangepast.

Het is duidelijk welke gegevens worden gebruikt of uitgewisseld, van wie die gegevens afkomstig zijn of naartoe worden gezonden en wat de wettelijke basis voor deze verwerking is. Dit wordt gedocumenteerd en vastgelegd.

Medewerkers zijn kundig en opgeleid voor hun taak, werken volgens actuele werkinstructies en de vaktechnische lijn is te allen tijde geborgd.

Een zeer ruime meerderheid van de toeslaggerechtigden houdt zich aan de regels die behoren bij de toekenning van een toeslag. We nemen deze ruime meerderheid als uitgangspunt in de burgerbenadering en leggen de focus op het voorkomen van regelovertreding en het bevorderen van regelnaleving.

We handelen consistent en voorspelbaar richting de burger. We zijn transparant in de keuzes en afwegingen die we maken richting de burger, tenzij een zwaarwegend toezichtsbelang zich hiertegen verzet.

We voeren ons toezicht uit in de verschillende fasen van het toeslagenproces op een manier die past bij de behoefte en/of het gedrag van de burger.

Ons toezicht vindt zoveel mogelijk plaats in de actualiteit en op basis van actuele (derden)gegevens, waarbij we er naar streven de burger zo veel en ook zo snel mogelijk toekenningszekerheid te geven.

We passen binnen handhaving maatwerk toe. Er is een breed scala aan passende interventies waaruit een keuze gemaakt kan worden. Als er gehandhaafd moet worden in geval van niet-naleving kiezen we de meest passende interventie, die passend is bij de omstandigheden van het geval. Bij elke vorm van toezicht behandelen wij de burger behoorlijk: Interventies worden rechtmatig en met de van toepassing zijnde rechtsbescherming, inclusief algemene beginselen van behoorlijk bestuur uitgevoerd.

Bij onze handhavingskeuzes betrekken we onze verschillende opdrachtgevers, te weten de Ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ons toezicht is reflectief; kennis opgedaan uit zaak behandeling wordt benut. We willen ons toezicht en handhaving zo effectief mogelijk laten zijn. Hiertoe maken we de doelen meetbaar. Via effectmetingen en leercirkels verbeteren we hoe we onze werkzaamheden uitvoeren.

6 Blik naar de toekomst

Dit document is de eerste zelfstandige handhavingsstrategie van Toeslagen. Deze is van belang om de herijking van de handhaving van Toeslagen verder invulling te geven.

Zoals beschreven vindt deze herijking plaats tegen de achtergrond van het blijvend werken aan herstel en behoud van vertrouwen van burgers, opdrachtgevers en medewerkers. De verdere uitwerking van deze strategie in de dagelijkse uitvoeringspraktijk vraagt dan ook om aandacht en tijd om de basis verder op orde te brengen. In die zin is deze handhavingsstrategie dan ook niet af. Op basis van de ervaringen in de uitvoeringspraktijk, burgers, opdrachtgevers en ketenpartners zal deze koers in 2022 worden verfijnd en geactualiseerd.

Bij de verdere ontwikkeling van deze strategie is ook nadrukkelijk de aandacht voor het jaarplan Toeslagen en het operationeel plan dat wordt ontwikkeld door Toeslagen. Binnen het DG Toeslagen wordt toegewerkt naar een meerjaren handhavingsstrategie die de zorgt voor de verbinding tussen het jaarplan en het operationeel plan.