toeslagen-situatie alsook dat de burger op eenvoudige, intuïtieve en laagdrempelige manieren wijzigingen kan doorgeven. Denk bijvoorbeeld aan:

- Het eenvoudiger doorvoeren van wijzigingen bij de burger, onder andere met de toeslagbrede app;
- Verbeterde dienstverlening voor kwetsbare doelgroepen;
- Eén-loket en meer samenwerking met gemeenten, en
- Discretionaire ruimte uitvoering, en terugdringen van niet-gebruik (ook met behulp van de gegevens).

Vervolg

De omslag naar het werken in de actualiteit kenmerkt zich door onderstaande aanpak:

- Wida moet de gegevens van burgers ten aanzien van grondslagen actueel houden. Grondslagen verschillen per toeslagsoort. Dit vraagt om een uitwerking per toeslagsoort.
- Wida is geen 'knop omzetten'. Het belang van de continuïteit van het primaire proces is daarvoor te groot. Bovendien kunnen we niet alles in één keer. Daarom hanteren we een stapswijze aanpak, die wordt ondersteund door het dashboard hoge terugvorderingen.
- Ketenpartners van de Belastingdienst, i.c. IV, CAP en KI&S, worden nadrukkelijk betrokken in de doorontwikkeling en implementatie van wida.

Op dit moment wordt nagedacht over het verder uitwerken van individuele maatregelen om wida mogelijk te maken. Hierbij zal er aandacht zijn voor de impact van de maatregelen en het prioriteitsvraagstuk. Dienst Toeslagen zal in dit traject nauw samenwerken met zowel de ketenpartners als opdrachtgevers. Bij de nauwe samenwerking met de opdrachtgevers wordt in ieder geval gedacht aan de volgende aandachtspunten: de versterking van de informatiepositie van Dienst Toeslagen; het reduceren van de complexiteit van wet- en regelgeving en het geven van ruimte aan de uitvoering. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er ook afhankelijkheden zijn van bijvoorbeeld ketenpartners en ruimte zoeken in het IV-portfolio of gesprekken aangaan met de beleidsdepartementen. Ook in het geval van dienstverlening kan er gedacht worden aan meer samenwerking met gemeenten. Met opdrachtgevers zal in gesprekken ook worden gekeken naar de voorstellen die van impact zijn op hun beleidsterrein of financiële gevolgen hebben. Daarnaast zal er vanzelfsprekend ook volop ruimte zijn voor opdrachtgevers om vanuit hen perspectief structureel input te geven ten aanzien van de ontwikkeling van wida.

Impact IV

Context

De missie van Dienst Toeslagen is om vitale voorzieningen betaalbaar te maken voor iedereen, daarom zijn er toeslagen die vitale voorzieningen als huur, zorgverzekering en zorg voor de kinderen voor iedereen betaalbaar en toegankelijk moeten maken. Als publieke dienstverlener is het onze kerntaak om te zorgen voor de tijdige en juiste uitbetaling van toeslagen. Maar er kan veel veranderen in een mensenleven, zoals een verandering van het inkomen of levensgebeurtenissen die impact hebben op de hoogte van de toeslag.

Toeslagen worden in de vorm van een voorschot aan de burger uitgekeerd. Dit betekent dat er nog een definitieve beschikking volgt als het toeslagjaar is afgelopen. Als op basis van de definitieve beschikking blijkt dat het voorschot te laag was, dan ontvangt de burger een nabetaling. Als het voorschot te hoog was

jaarrecht?

dan volgt een terugvordering. Met name terugvorderingen vormen een probleem; hoge en/of onverwachte terugvorderingen kunnen leiden tot betalingsproblemen en invorderingsproblematiek. Van alle definitieve beschikkingen leidt circa 5% tot een hoge terugvordering.[1]

Door te werken in de actualiteit willen we er samen met de burger voor zorgen dat het voorschotbedrag in overeenstemming is met waar de burger recht op heeft. Dit leidt bij de definitieve beschikking tot minder hoge nabetalingen en terugvorderingen. Daarvoor moeten wij:

- het voorschot altijd (ook tussentijds) op basis van zo actueel mogelijke grondslagen berekenen, en
- problematische invorderingen tegengaan.

Om dit te bereiken vragen we van de burger dat hij alert is op omstandigheden die de hoogte van de toeslag beïnvloeden en wijzigingen tijdig aan ons doorgeeft. Daarnaast vragen we van onze gegevensleveranciers dat zij tijdig de juiste informatie aan ons leveren, op basis waarvan we onze gegevens en informatiepositie kunnen verbeteren. Van onszelf vraagt dat om de dienstverlening aan burgers verder te verbeteren en waar mogelijk de burger te ontzorgen. Hierbij moeten we analyseren of onze interne processen kunnen worden aangepast om bijvoorbeeld bij een aanvraag al het recht vaststellen

Attenderen

Gegevens die Dienst Toeslagen ontvangt van derden leiden niet altijd geautomatiseerd tot een mutatie. Dienst Toeslagen ontvangt gedurende het jaar (maandelijks) contra-informatie van organisaties als de Belastingdienst, kinderopvangorganisaties en DUO over de grondslagen. Op basis van deze gegevens kan Dienst Toeslagen zien dat de contra-informatie afwijkt van de door de burger opgegeven informatie, maar Dienst Toeslagen is daarbij niet zeker van de werkelijke situatie en het verdere verloop in het resterende deel van het jaar. Dienst Toeslagen attendeert de aanvrager dan op de afwijking. Het is aan de burger om te bepalen of er actie nodig is. We willen verkennen of we bij gegevens waarvan we weten dat die kwalitatief hoogwaardig zijn onder voorwaarden kunnen overgaan op muteren. Daarover delen we de eerste gedachten met u.

zerst overleg

Muteren

In het jaarplan Toeslagen van 2023 is daarover het volgende opgemerkt: "*...De hoogte van de toeslag hangt af van het inkomen, daarom wordt extra ingezet op communicatie naar de burgers (check direct uw voorschotberekening) en attendering op individueel niveau bij afwijking tussen het feitelijke en het geschatte inkomen. Voor ontvangers van kinderopvangtoeslag geldt dit ook voor het aantal afgenomen uren kinderopvang. Waar mogelijk en verantwoord zal bij het uitblijven van een reactie van de burger Toeslagen zelf aanpassingen doorvoeren. We willen daarmee bereiken dat burgers die een hoge afwijking in hun grondslagen hebben deze zo vroeg mogelijk wegnemen waardoor (hoge en onverwachte) terugvorderingen worden voorkomen...*".

[1] Van alle definitieve beschikkingen leidt ruim 5% tot een hoge terugvordering (ca. een half miljoen zijn hoger dan €500,- of €1000,- in geval van kinderopvangtoeslag).

Wat doet Dienst Toeslagen al met muteren:
Dienst Toeslagen verwerkt in de fase van de VT jaarlijks miljoenen mutaties. Dit betreft niet alleen mutaties die zijn geïnitieerd door burgers, maar ook op basis van gegevens afkomstig uit andere bronnen, zoals bijvoorbeeld basisregistraties (denk aan gegevens over huwelijken of verhuizingen), gegevens van andere uitvoerders zoals de SVB ten aanzien van de kinderbijslag, of de IND ten aanzien van de verblijfstatus. Deze gegevens worden geautomatiseerd verwerkt. Hiermee verlagen we de administratieve last van de burger. Dienst Toeslagen muteert hierbij het geschat toetsingsinkomen proactief door gebruik te maken van de meest recente bekende informatie omtrent het inkomen en bijvoorbeeld inflatie, en gaat daarbij niet (enkel) uit van de schatting door de burger. Voor een groot aantal processen is muteren dus reeds gebruikelijk.

Ambitie met betrekking tot muteren
Voor de attenderingen waarbij Dienst Toeslagen in de toekomst ambtshalve wil gaan muteren wordt op dit moment een uitwerking geschreven die vaktechnisch getoetst wordt om vast te stellen of inderdaad aan de waarborgen kan worden voldaan. Voorop staat dat Dienst Toeslagen de vereiste zorgvuldigheid in acht neemt, alvorens tot muteren over te gaan. In algemene zin geldt; hoe betrouwbaarder de gegevens op grond waarvan Dienst Toeslagen ambtshalve wil muteren, hoe meer gerechtvaardigd om hiertoe over te gaan. Dienst Toeslagen wil hier nadrukkelijk samen met de opdrachtgevende departementen optrekken. Eén van de gezamenlijke vragen hierbij is wanneer is de kwaliteit van informatie/gegevens voldoende om te kunnen muteren.

Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met de toezegging van uw ambtsvoorganger dat Dienst Toeslagen bij contra-gegevens van de KOO de ouder enkel attendeert en niet ambtshalve muteert.

Communicatie
Niet van toepassing

Politiek/bestuurlijke context
Niet van toepassing

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

A/ 26-11-2023

Ministerie van Financiën

28/11 14.18

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Toeslagen
Directie Strategie, Recht & Beleid Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Nota - Brief aan het College m.b.t. getroffen maatregelen

Datum
22 november 2023

Notanummer
2023-0000264475

Bijlagen
1. Reactiebrief 2023-101
2. Reactiebrief 2023-102
3. Reactiebrief 2023-103
4. Oordeel in zaak 2023-101
5. Oordeel in zaak 2023-102
6. Oordeel in zaak 2023-103
7. Brief van College 2023-101
8. Brief van College 2023-102
9. Brief van College 2023-103
10. Nota DGT-221121

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. Het College heeft op 13 november uitstel toegekend en verzocht om uiterlijk maandag 4 december 2023 een reactie toe te zenden aan het College.

Beslispunten
Graag uw akkoord op bijgaande brieven (101, 102 en 103) aan het College.

Kernpunten
- Het College vraagt welke maatregelen Dienst Toeslagen naar aanleiding van de oordelen zal treffen, wat de dienst ten aanzien van de betrokkenen zal ondernemen en daarnaast vraagt het College ook om zo concreet mogelijk aan te geven wat gedaan zal worden om te voorkomen dat zich in de toekomst een soortgelijke situatie zal voordoen.
- De brieven zijn gelijk qua opbouw en inhoud. Enkel de namen en de tekst onder het eerste kopje *'de situatie van X'* verschillen van elkaar.
- De brief wordt namens u door Persoonsgegevens ondertekend.

Toelichting
Voor meer informatie is de voorgaande nota DGT-221121 toegevoegd in de bijlage. Hierin treft u onder andere een samenvatting van alle drie de oordelen.

Communicatie
Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context
- De Kamer heeft vooralsnog niet verzocht om een afschrift van deze brief te ontvangen. De brieven worden op dit moment dan ook niet openbaar gemaakt.
- Toeslagen is wel voornemens om terug te komen op de getroffen maatregelen n.a.v. de oordelen van het College, in de brief over algoritmes die einde jaar naar de Kamer gaat.

wat is planning?

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

27-11-2023

29/11
13.00 u

TER BESPREKING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Bureau DG

Persoonsgegevens

nota

Stafoverleg 29 november 2023

Datum
24 november 2023

Notanummer
2023-0000266574

Bijlagen
geen

Aanleiding
Op 29 november 2023 van 13-14u vindt het reguliere Stafoverleg plaats met de Persoonsgegevens Persoonsgegevens. Te gast is Persoonsgegevens

Bespreekpunten
Graag bespreken wij met u de volgende onderwerpen:

1. Update bereikbaarheid Belastingtelefoon
2. Stand van zaken – Algoritmes
3. Stand van zaken – Hotspot Toeslagenaffaire
4. Stand van zaken – AVG
5. Burgerberichten

1. Update bereikbaarheid Belastingtelefoon

Aanleiding

In dit onderdeel van de nota wordt u kort geïnformeerd over de verminderde bereikbaarheid van de Belastingtelefoon (KI&S). U bent eerder hierover geïnformeerd, deze nota is als bijlage toegevoegd. Voor dit onderwerp zal de Persoonsgegevens aansluiten.

Kern

De afgelopen tijd is gebleken dat er verminderde bereikbaarheid is van de Belastingtelefoon, ten behoeve van Toeslagen. Dit betrof met name de maanden juli, augustus en september. Vanaf oktober verbetert de bereikbaarheid weer. Maar door de MAC-campagne vindt er de komende tijd weer een verslechtering plaats. Hieronder vindt u een korte update ten aanzien van de bereikbaarheid.

Toelichting

De verminderde bereikbaarheid heeft consequenties voor Toeslagen in de eerste plaats vanwege de burgerbelofte 'wij staan voor u klaar'. Daarnaast kan een slechte bereikbaarheid tot meer klachten en bezwaren leiden.

Toeslagen is bezig om het opdrachtgeverschap in de richting van KI&S te versterken. Hieruit vloeit voort dat de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon voor toeslagen aan de kpi's van de directie Toeslagen is toegevoegd. KI&S ontwikkelt hiertoe een eigen rapportagelijn ten behoeve van Toeslagen.

Een specifiek aandachtspunt vormt de bereikbaarheid na het proces van massaal automatisch continuëren (MAC) van toeslagen voor 2024. Dit jaar worden de voorschotbeschikkingen, in aanvulling op de berichtenbox, ook per post naar toeslaggerechtigden verzonden. Dit is bedoeld om een hogere attentiewaarde te krijgen. Vanwege deze hogere attentiewaarde én het feit dat de zorgtoeslag in 2024 lager is, wordt een grotere piekdrukte op de Belastingtelefoon voorzien.

De directie KI&S heeft op verzoek van de directie Toeslagen een plan opgesteld (bijgevoegd) met maatregelen om deze piekdrukte te handelen, onder meer op basis van een persbericht, extra wacht-teksten, extra informatie op de portal van Toeslagen en inzet van extra capaciteit op 'alle-hens-dagen'.

De daadwerkelijke piekdrukte laat zich moeilijk voorspellen omdat in de afgelopen jaren uitsluitend met online kennisgeving is gewerkt en omdat het aflopen van de incidentele verhoging van de zorgtoeslag van 2023 geen bekend scenario.

Overzicht middelen die we inzetten rondom de MAC: uitgevoerd/in uitvoering

- Bandje Beltel met doorverwijzing naar toeslagen.nl/help met op die pagina ook de terugbelverzoek button > live op 20/11
- Bericht op homepage met informatie over de Koopkrachtmaatregelen 2024 met als hoofdboodschap Wat betekenen de wijzigingen voor u met daarin per toeslag omschreven wat de wijzigingen zijn > live op 23/11
- Bericht op homepage toeslagen.nl met verwijzing naar landingspagina met veel gestelde vragen en/of toeslagenservicepunten > in aanvraag
- Bericht in de mijntoeslagen omgeving > in aanvraag
- Bericht op overtoeslagen.nl (insteek servicebericht stakeholders/helpers) > live op 27/11
- Bericht op Kennisnetwerk om maatschappelijk dienstverleners te informeren met link naar toolkit met diverse middelen waaronder een infographic en losse visuals over Koopkrachtmaatregelen > live op 23/11
- Q&A's voor ons webcare team social media waarmee zij vragen over de drukte goed kunnen beantwoorden. Ook zij kunnen verwijzen naar de meest gestelde vragen en/of het terugbelverzoek > in uitvoering met deadline 27/11

2. Stand van zaken – Algoritmes

Aanleiding

In dit onderdeel van de nota wordt u geïnformeerd over de voortgang van de publicatie van algoritmen in het Algoritmeregister van de Rijksoverheid.

Toelichting

Achtergrond

In het CIO-beraad van 21 juni is afgesproken de stand van zaken m.b.t. te publiceren algoritmes voor 2023 in een planning aan te geven. Dit geldt voornamelijk voor de hoog risico algoritmes (categorie A) en vervolgens voor algoritmes met impact voor de betrokkene (categorie B). In de afgelopen periode is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een concept Handreiking algoritmeregister opgesteld. Deze handreiking is gepositioneerd als basis voor de gezamenlijke overheid. Gebaseerd op de geboden handreiking wordt in deze nota de stand zaken waaronder een planning van te publiceren algoritmen voor de Dienst Toeslagen weergegeven.

Algoritmeregister
Toeslagen heeft geen hoog risico algoritme (categorie A) in gebruik. Toeslagen heeft het algoritme 'berekenen huurtoeslag' in december 2022 op het Rijksoverheid Algoritme register gepubliceerd ten behoeve van de lancering van het register door voormalig staatssecretaris Van Huffelen.

De planning is om zes tot acht algoritmen in de categorie B voor eind 2023 te publiceren. In 2024 worden 40 á 50 algoritmen in categorie B geprioriteerd en gepubliceerd met uitloop naar 2025 voor de resterende categorie B en enkele in de categorie C. Zowel de metadata van het register als de handreiking algoritmeregister zijn in ontwikkeling en liggen ter goedkeuring voor in verschillende overleggen. Onlangs is een online webportal van het register voor het publiceren van het algoritme beschikbaar gekomen. Toeslagen is hierbij betrokken in werkgroepen.

Het interdepartementale CIO-beraad en interdepartementale CDO-beraad hebben besloten een standaard rapportageformat voor de overheid te willen hanteren mede om de tweede kamer jaarlijks op de hoogte te brengen van de voortgang. Het rapportageformat is nog niet beschikbaar.

Inventarisatie

Inventarisatie	Publicatieplicht	Aantal
Totaal aan algoritmen (informatieproducten)		229
Categorie A Hoog risico volgens AI-act	Ja	0
Categorie B Impact op betrokkenen	Ja	75
Categorie C Andere overwegingen	Mogelijk	66
Categorie D met uitzonderingsgronden	Gedeeltelijk of niet	43
Nog te onderzoeken		45

Detailplanning
Voor eind 2023 is de planning dat zes en mogelijk acht algoritmen in de categorie B gepubliceerd worden. Het betreft de volgende algoritmen:

- (Actualisatie) berekenen huurtoeslag
- Berekenen zorgtoeslag
- Berekenen kinderopvangtoeslag
- Berekenen kindgebonden budget
- Kindregeling (UHT)
- HZK-regeling/Ex-partnerregeling (UHT)

Dit zal in twee a vier thema's gebeuren. In 2024 worden ca. 40 á 50 algoritmen in categorie B geprioriteerd en gepubliceerd met uitloop naar 2025 voor de resterende categorie B en enkele in de categorie C algorItmen.

3. Stand van zaken – Hotspot Toeslagenaffaire

Aanleiding
U heeft aangegeven geïnformeerd te willen worden over de Hotspot Toeslagenaffaire. In dit onderdeel van de nota wordt u geïnformeerd over de actuele stand van zaken rond de inrichting van de Hotspot.

Kern

Archiefwet
Overeenkomstig de Archiefwet is de Toeslagenaffaire aangewezen als Hotspot[1] en opgenomen in de hotspotlijst van het ministerie van Financiën[2]. Alle informatieobjecten die tot de scope van de Hotspot Toeslagenaffaire worden samengevoegd in een thematisch hotspotarchief. De oorspronkelijke ordening en context van de informatieobjecten kan niet worden behouden aangezien deze niet duurzaam toegankelijk zijn opgeslagen binnen het ministerie.

Inrichting Hotspot
De inrichting van de Hotspot Toeslagenaffaire wordt conform planning en zoals toegezegd aan de Tweede Kamer in Q4 van 2023 opgeleverd. Deze inrichting bestaat uit twee delen: de technische inrichting van het hotspotarchief in een archiefwaardig DMS/RMA (RijksDoc) en de beschrijving van de Hotspot in een afbakeningsdocument. De technische inrichting is begin november 2023 opgeleverd.

Afbakeningsdocument
Het afbakeningsdocument van de Hotspot Toeslagenaffaire is opgesteld en wordt in besluitvorming gebracht. Eerder zijn afbakeningsdocumenten voor andere hotspots (MH17 en COVID19) op verzoek van de Kamer gedeeld en zijn daar vragen over gesteld. In het afbakeningsdocument zijn de Toeslagenaffaire gerelateerde processen geïnventariseerd en de bijbehorende informatie is inzichtelijk gemaakt in het informatieoverzicht.

door wie?

Inrichting hotspotarchief
De technische inrichting is tot stand gekomen door een intensieve samenwerking van Doc-Direkt, Octobox, SSC-ICT, DICTU en NLX. De inrichting levert mogelijkheden op voor wat betreft applicaties en tooling die hergebruikt kunnen worden voor de vijf nieuwe hotspots van het ministerie, maar ook voor het verder op orde brengen van de informatiehuishouding van Dienst Toeslagen.

Onderzoek ADR
In de motie Omtzigt van 10 november 2020[3] is de regering verzocht geen stukken over de kinderopvangtoeslag te vernietigen maar alle stukken over te brengen

[1] Een Hotspot geeft gebeurtenissen en kwesties in de samenleving weer, die grote invloed hadden op de activiteiten van de organisatie. Met een hotspotlijst wordt bepaald of te vernietigen informatie naar aanleiding van een bijzondere gebeurtenis, een incident of maatschappelijk debat in aanmerking komt voor eeuwige bewaring.
[2] https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hotspots-ministerie-van-financien-2014
[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, Kamerstuk 31066, nr. 728

naar de Hotspot en de opzet daarvan initieel en permanent door de ADR of de Inspectie Overheidsinformatie te laten toetsen. Overeenkomstig deze motie wordt de inrichting (opzet) van de Hotspot onderzocht door de ADR; dat onderzoek is inmiddels gestart en wordt in december 2023 afgerond.

Vullen hotspotarchief
Nog in Q4 van 2023 wordt gestart met het vullen van het hotspotarchief in RijksDoc met alle documenten die op de Hotspot betrekking hebben (verwachting afgerond in Q1 van 2024).

Toelichting

Archiefwet
Voor de Hotspotlijst is het sjabloon van het Nationaal Archief gebruikt. Hotspotlijsten geven gebeurtenissen en kwesties in de samenleving weer, die grote invloed hadden op de activiteiten van de organisatie. Met een Hotspotlijst wordt bepaald of te vernietigen informatie naar aanleiding van een bijzondere gebeurtenis, een incident of maatschappelijk debat in aanmerking komt voor eeuwige bewaring. Voor het op te stellen afbakeningsdocument is het format van de Hotspot COVID19 gebruikt; de afbakeningsdocumenten van de verschillende ministeries voor COVID19 zijn met de Tweede Kamer gedeeld.

Overbrenging naar het Nationaal Archief
Het is niet de bedoeling dat het Hotspotarchief op korte termijn wordt overgebracht. Het principe van de Hotspot is dat de informatieobjecten in goede, geordende en toegankelijke staat worden bewaard, in (waar mogelijk oorspronkelijke) ordening en context. En dat tot op het moment dat deze in het kader van het reguliere overbrengingsproces al of niet vervroegd worden overgebracht; de informatieobjecten kunnen immers nog een bedrijfsvoeringsbelang hebben en/of niet openbaar zijn.

Beheer
Tijdens de inrichting van de Hotspot wordt het beheer uitgevoerd door het programma Informatiehuishouding op orde. Voor de periode daarna zal een beheer- en autorisatieproces worden ingericht voor de periode tot aan de overdracht aan het Nationaal Archief. Voorafgaand daaraan zal over het eigenaarschap van de Hotspot Toeslagen door het CIO-overleg MinFin – na afstemming met o.a. BOA en Eenheid I van kerndepartement – een besluit worden genomen.

Communicatie
Voor de interne communicatie met betrekking tot de Hotspot is een intranetpagina ingericht. In de MinFin-nieuwsbrief over het programma Informatiehuishouding op orde is een nieuwsbericht van 1 november 2023 over de Hotspot opgenomen. Medewerkers die informatie hebben aangeleverd voor andere doelen (POK en PEFD) zullen worden geïnformeerd worden over de impact van het archiefwaardige opslaan van de documenten in het hotspotarchief. Hiermee verzekeren we dat de inrichting van de Hotspot helder is voor alle betrokken stakeholders.

4. Stand van zaken – AVG

Persoonsgegevens

DPIA's stavaza

Aanleiding
In dit onderdeel van de nota wordt de laatste stand van zaken rondom privacy en de AVG toegelicht.

Achtergrond
Naar aanleiding van signalen en rapporten van de ADR en de Autoriteit Persoonsgegevens in 2021, is in 2022 het departementale programma 'Privacy op Orde' ingericht. In dit programma zijn AVG-onderdelen opgenomen die nog verbeterd moeten worden. Elk dienstonderdeel is en blijft zelf verantwoordelijk voor de naleving van de AVG, het kerndepartement coördineert de activiteiten om de uniformiteit en eenduidigheid te bewaken. In de Bestuursraad wordt twee keer per jaar gerapporteerd over de voortgang. De eerstvolgende rapportage wordt geagendeerd op 8 december.

Stand van zaken binnen Toeslagen
De directie Toeslagen en UHT hebben al hun processen voor AVG-verwerkingen in kaart gebracht en laten vaststellen in beide MT's (verwerkingen landscha). De directie Bedrijfsvoering verwacht de inventarisatie in Q1 2024 gereed te hebben. In totaal zijn 95% van alle verwerkingen binnen Toeslagen nu in beeld. De verwerkingen worden in het AVG-register opgenomen. Dat is nu voor 80% gevuld. In Q1 2024 moet het register voor 100% gevuld zijn en periodiek geactualiseerd. haalbaar.

Wanneer het AVG-register volledig is, zal dat worden gepubliceerd op de openbare website van de rijksoverheid: www.avgregisterrijksoverheid.nl. Hiermee voldoet Toeslagen aan haar transparantieverplichting conform de AVG.

Persoonsgegevens heeft recentelijk de DPIA's/GEB's, waarmee privacy-risico's van processen zoals ITO in kaart worden gebracht, van de directie Toeslagen beoordeeld. Het advies wordt momenteel nog bestudeerd. Het advies op de DPIA's van de directie UHT volgt naar verwachting eind Q3 2023/Q1 2024.

Communicatie
In samenwerking met het programma Informatiehuishouding Open op orde is een uitgebreid communicatieplan opgesteld. Zo zijn er flyers en borden ontwikkeld die bij de onboarding van nieuwe medewerkers worden getoond. Er is recentelijk een podcastserie gelanceerd. Toeslagen heeft een eigen i-bewustzijn postercampagne bij onder andere de koffiecorners op het kantoor op de Graadt van Roggenweg in Utrecht en op de vestigingen in het land. De iCampagne stuurt op de verplichte deelname aan de Online Security Awareness Game (privacy en informatiebeveiliging), het verantwoord omgaan met informatie vastgelegd in 12 samenwerkingsafspraken en de eLearning 'Werken met Overheidsinformatie' (WMO). In 2024 worden de informatie sessies voor 1e en 2e lijns medewerkers gecontinueerd waaronder de jaarlijkse privacy-middag in Januari 2024 voor alle privacy-deskundigen binnen Toeslagen.

Governance

In Q1 2024 wordt het document 'Governance van de privacy organisatie Dienst Toeslagen' opgeleverd.

Aandachtspunten
Toeslagen voldoet nog niet aan de wettelijke verplichting om AVG inzageverzoeken binnen de wettelijke termijn af te handelen. Door een combinatie van factoren, met name onderbezetting, is een achterstand ontstaan. Er is begin 2023 extra capaciteit ingezet om de achterstanden weg te werken. Naar verwachting zijn de achterstanden eind Q4 2023 weggewerkt. De inzet van deze extra capaciteit heeft geen invloed op de voortgang van de andere AVG-dossiers.

Door de krappe arbeidsmarkt is en blijft het lastig om voldoende privacy-deskundigen te vinden, en vooral te behouden voor bijvoorbeeld het afhandelen van de AVG inzageverzoeken. Het verloop van personeel is groot, mede door externe inhuur, waardoor kennis en kunde niet goed wordt geborgd in de organisatie. De inzet is om meer te investeren in vaste contracten om voldoende kennis op langere termijn te borgen.

5. Burgerberichten

Aanleiding
In de afgelopen periode is een groot aantal aansprakelijkstellingen (sinds mei ruim 750) wegens onrechtmatig handelen van de staat tijdens de toeslagenaffaire ingediend. In dit onderdeel van de nota wordt hier een nadere toelichting op gegeven

Achtergrond
Sinds in de vonnissen van de rechtbanken Almelo en Rotterdam (d.d. 25 en 26 april 2023) en in de Kamerbrief van 9 mei 2023 bekend is geworden dat de Staat aansprakelijkheid erkend voor de besluiten in de jaren waarin de UHT gedupeerdheid heeft vastgesteld, is de instroom van verzoeken om erkenning van aansprakelijkheid enorm. Zo zijn er in de maand juli 35 aansprakelijkstellingen ingediend en in de maand augustus 81. Deze trend zet zich voort aangezien er in de maanden september en oktober 570 aansprakelijkstellingen zijn binnengekomen. Het merendeel komt binnen via de bestuurlijke burgerbrieven en via de persoonlijke inboxen van enkele SR&B-collega's.

Kern
Voornamelijk advocaten vragen om erkenning van aansprakelijkheid. Ze doen dat om twee redenen:

- Ten eerste om met die erkenning de gang naar de civiele rechter voor (aanvullende) schadevergoeding te bewerkstelligen. Op deze manier staat er een onrechtmatige daad vast en moet daarna aan de (andere) voorwaarden voor de onrechtmatige daad worden voldaan. Hierbij geldt dan dat de gedupeerde (en/of diens advocaat) de schade aannemelijk moet maken en moet aantonen dat er een causaal verband bestaat tussen het onrechtmatige besluit en de schade.
- Ten tweede wordt om erkenning gevraagd om de verjaring te stuiten. Advocaten willen ervoor zorgen dat ook na 23 oktober 2024 (5 jaar na de uitspraak van de Raad van State waarin de toeslagaffaire bekend werd) om schadevergoeding verzocht kan worden. Dit is een juridische handeling die in het civiele recht nodig is.

De aansprakelijkstellingen worden afgehandeld door UHT. Op dit moment loopt de beantwoording en is een deel van de aansprakelijkstellingen beantwoord. In de periode tussen 26 september en 3 november zijn 270 aansprakelijkstellingen ondertekend en verzonden. Het Klachtenteam binnen UHT heeft deze werkstroom verzorgd. Op dit moment vindt afronding plaats van de impactbepaling voor een nieuw proces van de verwerking van aansprakelijkstellingen. De uitvoering van dit proces zal voor het grootste deel bij het Serviceteam komen te liggen. Er wordt een geautomatiseerde werkwijze ingericht. Met deze werkwijze zal gestart worden vanaf 1 januari 2024.

en ...

Toelichting

Afhandeling aansprakelijkheidsstellingen
De erkenningsbrieven worden geschreven door het Team Klachten van de UHT. Ieder verzoek om erkenning moet worden beoordeeld. Dat betekent dat de zaak van de betrokken gedupeerde moet worden opgezocht in de systemen van Toeslagen, omdat er pas aansprakelijkheid erkend kan worden wanneer er een positieve beschikking is geweest op de integrale beoordeling. Dit is zo, omdat er gedupeerdheid door UHT moet zijn vastgesteld

De erkenningsverzoeken bevatten vaak meerdere verzoeken. De andere verzoeken, zoals verzoeken om het (herstel)dossier van de gedupeerde worden niet in behandeling genomen. Dit kan niet door Team Klachten worden behandeld en daarnaast vraagt de erkenning een enorme inspanning qua tijd en bemensing. De verzoeker, in het algemeen de advocaat, wordt wel gewezen op het loket waar een dergelijk verzoek gedaan kan worden. Hierbij hebben zij opgemerkt dat in de meeste gevallen het dossier reeds opgevraagd is.

Specifieke verzoeken
In enkele gevallen wordt erkenning van aansprakelijkheid gevraagd door een bekende advocaat. Deze advocaat vraagt in zijn brief om met ons in onderhandeling te gaan om de schade vast te stellen. Daar gaat Toeslagen op dit moment niet op in. Deze advocaat zit namelijk voor twee cliënten in een traject waarbij we een schade-expert hebben ingevoerd. Dat betreft de zaken van twee van de zes mensen die de verklaring voor recht hebben geëist bij de rechtbank en die hebben gekregen (vonnissen van april 2023). Dit betreft echter wel een uitzonderlijk pad. De advocaat probeert echter nu om die gesprekken tot een gebruikelijke schade-afwikkelingstraject te maken. Toeslagen gaat vooralsnog niet in op zijn verzoek om een andere route te volgen

uths

Nieuwsartikel 1twente
Op 16 september 2023 is er een nieuwsartikel op de website van 1twente geplaatst[4]. In dit artikel wordt gesteld dat een van de desbetreffende advocaten de staat 140 keer aansprakelijk heeft gesteld voor schade als gevolg van de toeslagenproblematiek. In dit artikel wordt ook vermeld dat middels deze aansprakelijkheid de weg naar de civiele rechter vrij blijft wanneer gedupeerden het niet eens zijn met het vastgestelde bedrag door CWS, ook nadat het verjaringstermijn is verstreken. Daarnaast heeft een advocaat door wie het grootste deel van de aansprakelijkstellingen is ingediend, aangekondigd dat een groot aantal aansprakelijkstellingen voor medio september zouden worden

[4] https://www.1twente.nl/artikel/3544605/sociaal-advocaat-stelt-staat-aansprakelijk-voor-schade-toeslagenschandaal-van-100-enschedese-gedupeerden

ingediend. De aankondiging van de desbetreffende advocaat en de bovengenoemde berichtgeving verklaren dus het hoge aantal ingediende aansprakelijkstellingen in de maand september.

Communicatie
N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context
N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

A 30-11-2023

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Toeslagen
Directie Strategie, Recht & Beleid Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Nota – Gewijzigde reactiebrief aan het College m.b.t. getroffen maatregelen

Datum
29 november 2023

Notanummer
2023-0000269593

Bijlagen
1. Reactiebrief 2023-101 in Track Changes
2. Reactiebrief 2023-101
3. Reactiebrief 2023-102
4. Reactiebrief 2023-103

Aanleiding
Op 28 november jl. is met u gesproken over de reactie brieven aan het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College). 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. Het College heeft op 13 november uitstel toegekend en verzocht om uiterlijk maandag 4 december 2023 een reactie toe te zenden aan het College. Bijgaand treft u een nieuwe versie van deze brieven aan. In bijlage 1 zijn de wijzigingen zichtbaar in brief 101, die in de andere twee brieven ook zijn doorgevoerd.

Beslispunten
Graag uw akkoord op de gewijzigde brieven (101, 102 en 103) aan het College.

akkoord

Kernpunten
- Het College vraagt welke maatregelen Dienst Toeslagen naar aanleiding van de oordelen zal treffen, wat de dienst ten aanzien van de betrokkenen zal ondernemen en daarnaast vraagt het College ook om zo concreet mogelijk aan te geven wat gedaan zal worden om te voorkomen dat zich in de toekomst een soortgelijke situatie zal voordoen.
- De brieven zijn gelijk qua opbouw en inhoud. Enkel de namen en de tekst onder het eerste kopje *'de situatie van X'* verschillen van elkaar.
- De brief wordt namens u door Persoonsgegevens ondertekend.

Toelichting
Niet van toepassing.

Communicatie
Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context
- Bekeken wordt of op de getroffen maatregelen n.a.v. de oordelen van het College teruggekomen kan worden in een Kamerbrief einde jaar. U wordt hierover nog separaat geïnformeerd.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

A 03-12-2023 besproken

TER BESPREKING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane
TER INFORMATIE
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Strategie, Recht & Beleid Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Update risicomodellen en algoritmes

Datum
30 november 2023

Notanummer
2023-0000271245

Bijlagen
1. Selectieregels HR60
2. Selectieregels KOI's
3. Nota KOT
4. Behandelkader HR60
5. GEB Heidi
6. Memo herstart Heidi
7. Uitgangspunten RCM-onderzoek
8. Data-analyse RCM-Onderzoek
9. Afspraken aanlevering RCM Stukken aan DT
10. Advies Adviescommissie Analytics
11. Concept bestuurlijke reactie Rapport Adviescommissie Analytics

Aanleiding
In de Stand van zakenbrief Toeslagen van 6 juli jl. is toegezegd intern onderzoek te doen naar het risicomodel 'Hoog Risico 60+' (hierna: HR60) en een inventarisatie te maken van in het verleden gebruikte risicomodellen. In deze nota wordt op de uitkomsten ingegaan. Daarnaast informeren we u over de stand van zaken rond andere zaken op het gebied van algoritmes en risicomodellen.

Bespreekpunten
Graag bespreken we met u (stasTD):
1) De uitkomsten van het interne onderzoek naar HR60
2) De inventarisatie van risicomodellen in het verleden en het gebruik van Heidi;
3) De nieuwe informatie over het gebruik van de HotHor in het verleden;
4) De stand van zaken rondom de nadere analyse van het Risicoclassificatiemodel (RCM);
5) De maatregelen n.a.v. oordelen College voor de Rechten van de Mens;
6) Verantwoorde inzet van algoritmes;
7) Het Advies van de Adviescommissie Analytics en Biastoets HotHor.

Kernpunten
- Het onderzoek naar HR60 is afgerond, de onvolledigheden uit de Stand van Zakenbrief zijn ingevuld. Onderstaande tekst is geschreven op basis van nu voorhanden documentatie en herinneringen van collega's. De staat van de informatiehuishouding van Toeslagen van tien jaar geleden kent gebreken. Het is daarom niet uit te sluiten dat in de toekomst nieuwe informatie of nieuwe documenten worden gevonden, die onderstaande bevindingen doen wijzigen
- Er zijn geen andere gebruikte risicomodellen aangetroffen bij de inventarisatie naar het verleden. Wel is het gebruik van een IP-loggingssysteem (Heidi) gelijktijdig naar boven gekomen. De Belastingdienst informeert u in een volgende nota separaat over het eventuele gebruik van Heidi bij de Belastingdienst. Daar wordt op dit moment naar gekeken.
- Bij de selectie van de HotHor is in het verleden ook gebruik gemaakt van de risicoscores uit het RCM, anders dan eerder is gemeld aan de Kamer en anders dan is opgenomen in het PwC-onderzoek van afgelopen mei. We zijn voornemens de Kamer hierover te informeren in de Stand van Zakenbrief, of in een separate brief.

- Zoals u verzocht heeft treft u in de bijlage de uitgangspunten aan voor de nadere analyse van het RCM.
- Om algoritmes op een verantwoorde manier te kunnen inzetten wordt onder andere gewerkt aan een inventarisatie van algoritmes (ook t.b.v. het publiceren op het algoritmeregister) en aan een Visie op Algoritmes.
- De Adviescommissie Analytics heeft een eerste advies uitgebracht. Ter opvolging hiervan wil Toeslagen de HotHor op mogelijke bias gaan toetsen.
- In deze nota is niets opgenomen over het vervolgonderzoek naar het Risico Analyse Model (RAM), waartoe u gezamenlijk besloten hebt. U wordt hierover separaat door de Belastingdienst geïnformeerd, voor het einde van het jaar.

Toelichting
Onderzoeken, analyses en inventarisaties van het verleden

1) Intern onderzoek HR60

In Stand van zakenbrief Toeslagen van 6 juli jl. is de Kamer geïnformeerd over het bestaan van het in het verleden gebruikte risicomodel HR60.[1] Om een beter beeld te kunnen schetsen van de context en werking van het model, is toegezegd om door Toeslagen intern onderzoek uit te laten voeren naar HR60.

Het intern onderzoek naar HR60 bestond uit vier onderdelen: 1) een uitvraag op het intranet van Toeslagen waarin medewerkers werden opgeroepen zich te melden wanneer zij beschikten over relevante informatie, 2) gesprekken met medewerkers die destijds betrokken waren bij de ontwikkeling of het gebruik van het model, 3) zoektocht in de archieven, en 4) een analyse van de managementverslagen van het MT-Toeslagen in de jaren 2012-2015.

Onderstaande tekst is geschreven op basis van nu voorhanden documentatie en herinneringen van collega's. De staat van de informatiehuishouding van Toeslagen van tien jaar geleden kent gebreken en dat heeft ook nu nog zijn uitwerking. Het is daarom niet uit te sluiten dat in de toekomst nieuwe informatie of nieuwe documenten worden gevonden, die onderstaande bevindingen doen wijzigen.

Context en werking

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

HR60 ging uit van risicoprofielen die werden opgebouwd door scores aan bepaalde risicocategorieën te verbinden. Dit zijn selectieregels die voortkomen uit de kaders die op dat moment werden gehanteerd voor het DT-KOT proces. In bijlage 1 vindt u een overzicht van deze selectieregels, als onderdeel van de vroegere werkinstructie. Wanneer een burger een lagere score had werd de post automatisch afgedaan. Bij een hogere score vond er een handmatige beoordeling plaats.

[1] Kamerstukken II, 2022/2023, 31 066, nr. 1270.

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

Onvolledigheden

De onderstaande alinea's gaan verder in op de onvolledigheden die in de vorige Stand van zakenbrief zijn geschetst, namelijk a) modellen voor de zorg- en huurtoeslag, b) blokkaderegels, c) toepassing scores kinderopvang instelling en d) handhaving in 2012.

a) Modellen zorg- en huurtoeslag

In de eerdere Kamerbrief is gemeld dat er ook vergelijkbare modellen voor de zorg- en huurtoeslag zijn ontworpen, maar dat deze niet leken te zijn ingezet of alleen in pilot-vorm. Uit het onderzoek komt naar voren dat voor de huurtoeslag enkel een pilot is gedraaid maar dat deze onvoldoende effectief bleek waardoor de structurele inzet van het model nooit heeft plaatsgevonden. De informatie waarop het model zich diende te baseren was niet onderscheidend genoeg, dat gold ook voor het model van de zorgtoeslag (waarvoor niet eens een pilot heeft gedraaid) en dat is waarschijnlijk dan ook de voornaamste reden waarom beide modellen niet daadwerkelijk in gebruik zijn genomen. Dit betekent ook dat de selectieregel 'heeft de aanvrager een adres in het buitenland gehad' – die in de modellen voor de zorg- en huurtoeslag was opgenomen - niet gebruikt is. pilot

b) Blokkaderegel

Eerder is aangegeven dat in HR60 gebruikt werd gemaakt van de selectieregel 'fraude blokkade'. Het was echter niet duidelijk wanneer en op basis waarvan een toeslagaanvraag in aanmerking kwam voor deze blokkade. Een blokkade zorgt ervoor dat een aanvraag in het proces van de voorlopige toekenning niet wordt omgezet in een definitieve toekenning; het afgeven van een definitieve beschikking wordt uitgesteld. Voorbeelden van blokkaderedenen zijn bijvoorbeeld het ontbreken van contragegevens, of dat onvolledige informatie is doorgegeven bij de aanvraag. Eén van de selectieregels uit HR60 was 'fraude blokkade'. Na het interne onderzoek is gebleken dat de regel doelde op aanvragen waarvan in eerdere jaren sprake is geweest van aangetoonde fraude, of een zeer sterk vermoeden van fraude; hierbij gold dat de blokkade niet gebruikt werd wanneer in het bezwaar/beroep proces werd bevonden dat er geen sprake was van fraude. Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat de informatie uit 'dagboek PIT'[2] bij HR60 hoogstwaarschijnlijk niet is gebruikt als selectieregel. De gegevens uit dit systeem waren niet bruikbaar omdat deze niet konden worden omgezet naar data die door het model gelezen kon worden. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er op andere wijze gegevens uit PIT aan het model is toegevoegd.

uitleg

uitleg?

c) Toepassing scores Kinderopvang instelling

Ten tijde van de ontwikkeling van het model HR60+ is ook gepoogd om een toepassing te ontwikkelen dat toezag op de kinderopvanginstellingen (KOI's, nu

[2] Persoonsgericht Intensief Toezicht

beter bekend als kinderopvangorganisaties (KOO's)), zoals in de Stand van Zakenbrief is gemeld. Zie ook bijlage 2. Dit model is niet verder ontwikkeld omdat niet duidelijk was hoe de uitkomsten in het toezicht gebruikt konden worden.

waarmt blijkt dat?

d) Handhaving 2012

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

uitleg

2) Inventarisatie van risicomodellen in het verleden

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

Gelijktijdig met de inventarisatie kwamen signalen naar boven van het gebruik van een IP-loggingsysteem, genaamd 'Heidi'. Hoewel het geen risicomodel betreft, zag het gebruik van dit systeem wel op het toezichtsproces en wordt daarom in het kader van de inventarisatie nog wel genoemd. Hieronder zal hier verder op de context en werking van Heidi worden ingegaan.

Heidi

Heidi was een IP-loggingsysteem waar de Belastingdienst/Toeslagen vanaf medio 2013 gebruik van maakte. Het Heidi-systeem registreerde de IP-adressen waarmee toeslagaanvragers het Toeslagen-portal (mijntoeslagen.nl) benaderden. Er werden verschillende gegevens vastgelegd en verrijkt met gegevens die ontvangen werden vanuit de BRP, zoals het IP-adres en de geografische locatie van het IP-adres, welke schermen werden bezocht, het BSN en de eerste nationaliteit van de aanvrager.

?

Het doel van het verzamelen van deze gegevens was om te kunnen traceren of er sprake was van opvallend gedrag wat een indicatie kan zijn voor een verhoogd risico op misbruik van toeslagen. Bij opvallend gedrag kan bijvoorbeeld gedacht worden aan dat rekeningnummers massaal worden gewijzigd vanaf één en hetzelfde IP-adres of dat veel aanvragen worden ingediend vanaf één en hetzelfde IP-adres (in korte tijd). Daarnaast werden gegevens uit Heidi gebruikt in analyses om de service en het proces van Toeslagen te verbeteren en effecten van handhavingsacties te meten.

uitleg

In september 2017 is de voorziening 'on hold' gezet omdat deze in de loop van de tijd niet meer zou voldoen aan de eisen van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Dit kwam onder andere omdat voor andere Belastingdienst-onderdelen aanvullende voorzieningen aan het Heidi-systeem werden toegevoegd zodat deze gegevens ook voor hen bruikbaar zouden zijn (bijvoorbeeld data dat afkomstig was van mijnbelastingdienst.nl). De Belastingdienst informeert u in een

volgende nota separaat over het eventuele gebruik van Heidi bij de Belastingdienst. Daar wordt op dit moment naar gekeken.

In november 2017 besloot het MT-Toeslagen dat het systeem weer opgestart diende te worden, in een beperktere versie die alleen voor Toeslagen te gebruiken was (Heidi II).

Sinds het stopzetten van het Intensief Toezicht (ITO) proces in 2020 is geen gebruik meer gemaakt van Heidi voor wat betreft het detecteren van risico's op misbruik. Tot die tijd konden ITO-dossiers nog wel worden verrijkt met gegevens uit Heidi. De autorisaties voor Toeslagenmedewerkers om in het systeem te kijken zijn inmiddels verlopen en ook zijn geen recente logbestanden bekend die wijzen op het versturen van Heidi-gegevens naar medewerkers in de afgelopen jaren. Op dit moment wordt gewerkt aan de gefaseerde opstart van het ITO-proces, hierbij is besloten om de mogelijkheid van het gebruik van gegevens uit Heidi tot nader orde uit het proces te halen.

wtks?

Momenteel wordt er nog wel steeds gebruik gemaakt van gegevens uit Heidi II ten behoeve van analyses, bijvoorbeeld om de effectiviteit van publiekscampagnes te meten. (zie bijlage 5 voor de GEB uit 2017). Indien het gebruik van Heidi in de toekomst opnieuw wenselijk wordt geacht binnen het vernieuwde ITO-proces, dient aanvullend onderzocht te worden op welke manier dit mogelijk kan worden gemaakt binnen het bestaande waarborgenkader.

wtks

3) Inzet van de HotHor in het verleden

Eerder is gesteld dat het enige selectiecriterium voor het selectie-instrument van de HotHor (Hoge Toekenning, Hoog Risico) is dat posten geselecteerd worden wanneer het toeslagbedrag vanaf een bepaald bedrag (€20.000) op jaarbasis ligt.[3] Uit de gesprekken die de afgelopen zomer gevoerd zijn in het kader van het intern onderzoek naar HR60, de inventarisatie van in het verleden gebruikte risicomodellen en de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) is nieuwe informatie over het selectiecriterium naar boven gekomen. Zo blijkt dat van maart 2019 tot en met november 2019 ook de risicoscores uit het RCM zijn gebruikt in de selectie van de behandeling van de HotHor posten en dat daarnaast ook andere selectiegronden zijn gebruikt.

wtks

Tot maart 2019 was voldoende capaciteit beschikbaar binnen de toezichtteams om alle HotHor posten te behandelen en werd enkel geselecteerd op basis van de hoogte van het jaarbedrag. Vanaf maart 2019 was er minder capaciteit beschikbaar voor de behandeling van de HotHor posten en moest een nadere selectie worden gemaakt. De nadere selectie werd gemaakt op basis van de aanvraag (gaat het om een nieuwe of een gewijzigde aanvraag), de hoogte van het jaarbedrag (of de hoogte van de wijziging van het bedrag) en vervolgens de hoogte van de risicoscore uit het RCM. Vanaf december 2019 is de risicoscore niet meer gebruikt. Naast de bovengenoemde selectiecriteria (met uitzondering van de risicoscore) werd vanaf mei 2020 ook gekeken of een burger in een re-integratietraject zat en/of het aantal opvanguren boven een bepaald aantal uitkwamen. Uit interne analyse bleek dat zij vaker een onjuiste aanvraag deden.

wtks

[3] Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 938.

In het PwC-onderzoek naar het breder gebruik van de risicoscores uit het Risicoclassificatiemodel is ook ingegaan op het proces HotHor.[4] PwC constateerde op basis van de bij hen bekende informatie destijds dat alleen de datapreparatie (de verwerkte brongegevens) vanuit het RCM gebruikt is en de risicoscores of andere RCM-indicatoren niet werden gebruikt ten behoeve van het HotHor-proces. Uit voorgaande informatie moet helaas worden geconstateerd dat PwC niet de volledige informatie voorhanden had.

uitles

4) Update nadere analyse RCM

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief bij het PwC-onderzoek naar het breder gebruik van de risicoscores werkt Toeslagen momenteel aan een nadere analyse om de gevolgen van de handmatige behandeling na selectie door het model in kaart te brengen.[5] Hierbij is toegezegd de Kamer voor het einde van het jaar van een update te voorzien over de lopende analyse. Daarnaast heeft u (stasTD) verzocht om nader geïnformeerd te worden over de opzet van deze analyse. Zie daarvoor ook de uitgangspunten van het onderzoek in bijlage 7.

Hiervoor heeft een data-analyse plaatsgevonden waarvan de uitkomsten in bijlage 8 zijn weergegeven. Uit de data-analyse blijkt onder andere dat de toeslag in 60 à 70 procent van de werkopdrachten werd verlaagd of stopgezet, zowel bij het gebruik van het model voor de huurtoeslag als voor de kinderopvangtoeslag.

Om deze cijfers nader te kunnen duiden wordt momenteel gewerkt aan een steekproef. Op basis van een steekproef van de dossiers en behandelverslagen wordt bekeken of er een verklaring is voor de uitkomsten van de handmatige behandeling die in de bijlage staan weergegeven. Bijvoorbeeld wanneer een burger een aanvraag heeft gedaan voor huurtoeslag terwijl de betreffende huurwoning geen object is dat in aanmerking komt voor huurtoeslag – dan is een stopzetting een logisch en te rechtvaardigen gevolg van de handmatige behandeling.

De steekproef zal worden uitgevoerd door behandelaren binnen Toeslagen, die niet eerder posten uit het RCM hebben behandeld maar wel kennis hebben van de benodigde materie en systemen (zoals het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS)). Toeslagen vindt het van belang dat de opzet en uitkomsten van de interne steekproef daarnaast nog wel extern worden gevalideerd, de mogelijkheden hiervoor worden nog verkend. Dit heeft tot gevolg dat de start van de steekproef is vertraagd. De planning is om in het eerste kwartaal van 2024 de externe validatie in te vullen zodat gestart kan worden met de steekproef en de resultaten hiervan hopelijk in het tweede kwartaal kunnen worden opgeleverd.

De weg vooruit

5) Maatregelen n.a.v. oordelen College voor de Rechten van de Mens

Op 2 oktober jl. heeft het College in drie individuele zaken geoordeeld dat Toeslagen[6] in het verleden verboden indirect onderscheid heeft gemaakt op grond van ras. De harde fraudeaanpak die volgde na de selectie was volgens het College niet noodzakelijk, had disproportionele gevolgen voor de betrokken burgers en

[4] Kamerstukken II, 2022/2023, 31066, nr. 1234.
[5] Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 1008.
[6] De gedragingen waarover het College heeft geoordeeld vonden plaats toen Toeslagen onderdeel was van de Belastingdienst. Voor de leesbaarheid wordt hier Toeslagen genoemd i.p.v. Belastingdienst/Toeslagen.

was niet gebaseerd op een zorgvuldige belangenafweging. Op basis hiervan concludeert het College dat Toeslagen in deze drie zaken verboden indirect onderscheid op grond van ras heeft gemaakt bij de toepassing van de harde fraudeaanpak op correcties en terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag. Er is in deze zaken geen sprake geweest van verboden indirect onderscheid bij de toepassing van gehanteerde selectie- en toepassingscriteria voor de controle, deze zijn door het College neutraal en objectief gerechtvaardigd bevonden. Van direct onderscheid op grond van ras was volgens het College ook geen sprake.

Het College is niet bevoegd om sancties op te leggen, maar doet wel een aantal aanbevelingen:

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

Bij de brief van 30 mei 2022 is eerder geconcludeerd dat binnen het intensief toezicht van de Toeslagen (en de Belastingdienst) sprake is geweest van institutioneel racisme.[7] De destijds ingezette maatregelen om discriminatie tegen te gaan, zien zowel op het verbeteren van processen als op het menselijk toezicht en de cultuur van Dienst Toeslagen. Onderstaand zal hier nader op ingegaan worden.

Verbeteren van processen:

- De processen die door het College beschreven worden als de harde fraudeaanpak en de te strenge interpretatie van de regelgeving zijn in de afgelopen jaren veranderd. Zo is er nu mogelijkheid tot matigen, wordt de 'alles of niets' benadering niet meer gebruikt, geldt er een zienswijze procedure en is het label 'O/GS' (opzet of grove schuld) niet meer gebruikt.
- Er is meer aandacht voor het ethisch verantwoord omgaan met algoritmes en het op orde brengen van de bedrijfsprocessen. Zo is een strategisch adviseur ethiek aangetrokken die adviseert over de verantwoorde inzet van algoritmes en draagt de recente instelling van de onafhankelijke en externe Adviescommissie Analytics hier ook aan bij.[8]
- Het Impact Assessment voor Mensenrechten bij de inzet van Algoritmes (IAMA) wordt op dit moment al toegepast ten behoeve van de doorontwikkeling van het nieuwe risicomodel 'Indicatie Gericht Behandelen voor de Huurtoeslag' (ook wel: het Behandelkeuzemodel). Over dit instrument is de Tweede Kamer nader geïnformeerd bij brief van 26 november 2021.[9]
- De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) verplicht dat een DPIA wordt gedaan bij hoog risicovolle verwerkingen van persoonsgegevens. Dit is tegenwoordig ook een standaard onderdeel van het werkproces binnen Toeslagen. Daarbij is het volgens de AVG verplicht het advies van de Functionaris voor Gegevensbescherming (FG) in te winnen.

---

[7] Kamerstukken II, 2021/22, 31066, nr. 1030.
[8] https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/organisatie/commissies-financien/adviescommissie-analytics-financien
[9] Kamerstukken II, 2021/22, 31066, nr. 923.

- Vanuit de Basisregistratie Personen (BRP) ontvangt Dienst Toeslagen van burgers met de Nederlandse nationaliteit geen gegevens meer over een eventuele tweede nationaliteit. Dit kan dus ook niet meer worden geregistreerd of verwerkt in onze systemen.
- Ten slotte wordt gewerkt aan nieuwe manieren van controle en handhaving, ten behoeve hiervan is ook de Handhavingsstrategie van de Dienst Toeslagen opgesteld. Deze is op 23 mei 2023 openbaar gemaakt.[10] Hierbij is ook het waarborgenkader voor selectie-instrumenten gedeeld. De implementatie van deze kaders betreft een meerjarenaanpak en zal gefaseerd plaatsvinden.

Menselijk toezicht en cultuur:

- De bewustwording bij medewerkers van (onbewuste) vooroordelen wordt vergroot, zo wordt bij het onboardingprogramma voor nieuwe medewerkers specifiek aandacht besteed aan integriteit en discriminatie.
- Het onderwerp 'discriminatie en racisme' heeft een expliciete plek gekregen binnen het programma Inclusief Toeslagen.
- Er worden moreelberaad-gesprekken gevoerd met leidinggevenden en werknemers, waarbij casussen en ethische dilemma's in het toezicht worden besproken.
- Ten slotte, start Dienst Toeslagen in 2024 met het meerjarenprogramma 'Vooroordelen Voorbij' van het College en wordt in co-creatie met het College aan de ontwikkeling van deze leerlijn gewerkt.

6) Verantwoorde inzet van algoritmes

Toeslagen maakt veelvuldig gebruik van algoritmes om haar publieke taak uit te voeren en wil algoritmes inzetten om op een eerlijke, efficiënte en data gedreven manier tot besluiten te komen. In de afgelopen jaren is de aandacht voor de ethische toepassing van algoritmes sterk gegroeid. Er zijn veel rapporten, onderzoeken, toetsingskaders, handreikingen en initiatieven geweest om hier meer inkleuring aan te geven. Toeslagen wil binnen het onderwerp van algoritmes toewerken naar een meer methodische en planmatige aanpak rond de inzet van algoritmes. Hiervoor zijn een aantal acties in werking gezet, die hieronder kort worden toegelicht.

Inventarisatie algoritmes en publicatie algoritmeregister

Momenteel loopt bij Toeslagen een inventarisatie naar algoritmes en algoritmische systemen die in de organisatie (inclusief UHT) gebruikt worden, op basis van de handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK)[11]. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen algoritmes die elementen van autonomie kennen c.q. zelflerend zijn (hoog risico algoritmes), impact hebben op betrokkenen (hoog impact algoritmes) en algoritmes met een laag risico en/of lage impact op betrokkenen. Veruit de meeste algoritmes of algoritmische systemen die door Toeslagen gebruikt worden, zijn hoog impact algoritmes. Naar verwachting is de inventarisatie begin volgend jaar volledig afgerond.

In december 2022 is de eerste versie van het algoritmeregister van de Nederlandse Overheid door BZK gelanceerd. Dit maakt het voor overheden mogelijk om alle gepubliceerde gegevens over algoritmes op één centrale plek doorzoekbaar te maken voor iedereen. In ieder geval alle algoritmes met een hoog risico of een hoge impact op betrokkenen dienen hierop te worden

[10] Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1233.
[11] Handreiking Algoritmeregister Handreiking Algoritmeregister · Algoritmes (pleio.nl)

gepubliceerd. Toeslagen heeft het algoritme 'berekenen huurtoeslag' vorig jaar gepubliceerd en werkt nu aan een beleidskader voor het verder invullen van het register. De planning is om voor het einde van het jaar in ieder geval nog meer algoritmes te publiceren: de berekening-algoritmes voor de andere toeslagen (KOT, Kindgebondenbudget en Zorg) en de kind- en ex-toeslagpartnerregelingen van UHT.

De Kamer wordt separaat geïnformeerd over de stand van zaken rondom het algoritmeregister door het ministerie van Financiën gezamenlijk met de Belastingdienst en Toeslagen, de eerdergenoemde inventarisatie zal hierbij worden meegenomen.

Visie op Algoritmes
Toeslagen werkt aan een 'Visie op Algoritmes', naar verwachting is deze begin volgend jaar rond. Deze visie schetst zowel de kansen die Dienst Toeslagen ziet voor de inzet van algoritmes, als de randvoorwaarden die nodig zijn voor een verantwoorde inzet ervan. De kernwaarden van Toeslagen en de al bestaande (Rijks brede) kaders, rapporten en adviezen worden in deze visie verwerkt tot interne principes en normen die leidend zijn bij de inzet van impactvolle algoritmes.

De visie biedt een richting voor de toekomst; een stip op de horizon waar we naartoe willen werken, maar waar we als organisatie op dit moment nog niet zijn. Het operationaliseren en implementeren van deze visie is de volgende stap. Dit vergt voldoende tijd en capaciteit. Hierbij wordt bekeken hoe we invulling kunnen geven aan de handhaving waarbij de risico's die volgen uit de inzet van algoritmes zo laag mogelijk zijn, de impact op de burger verkleind wordt en de processen uitvoerbaar blijven. Het verleden leert bovendien dat zorgvuldig gebruik van algoritmes in de toekomst ook betekent dat de hoog impact algoritmes die op dit moment in gebruik zijn moeten worden getoetst aan de in de Visie opgestelde principes en normen.

7. Advies Adviescommissie Analytics en Biastoets HotHor
Juist omdat indirect onderscheid vaak voortkomt uit ogenschijnlijke neutrale criteria, is het belangrijk hierop extern advies te vragen. Hiervoor is onder andere de Adviescommissie Analytics aangesteld. In het recent uitgebrachte advies gaat de commissie op verzoek van Toeslagen dan ook in op het controleren van direct én indirect onderscheid bij het gebruik van algoritmische systemen. In bijlage 10 treft u het advies van de Adviescommissie aan. In bijlage 11 treft u de concept bestuurlijke reactie hierop.

Het College concludeerde in haar vooronderzoek van 15 september 2022[12] dat onder andere bij toezicht via het HotHor-proces personen met een buitenlandse afkomst aanzienlijk vaker voor toezicht werden geselecteerd dan personen met een Nederlandse afkomst. Het algoritme waarmee de selectie van het HotHor-proces gemaakt wordt, bestaat uit bedrijfsregels die uitsluitend door de mens zijn gedefinieerd. De voorheen gebruikte jaargrenswaarde van €20.000 is sinds juni jl. veranderd in een variabele grenswaarde die afhankelijk is van de beschikbare behandelcapaciteit, daarnaast is de selectie uitgebreid met een vergelijking met

[12] Het College voor de Rechten van de Mens, Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen, 15 september 2022.

de opvanggegevens die maandelijks vanuit de kinderopvangorganisaties worden geleverd.

Om opvolging te geven aan het advies van de Adviescommissie Analytics en in het kader van de aanbevelingen van het College, is Toeslagen voornemens een biastoets uit te voeren om eventuele indirect ongeoorloofde onderscheidende effecten van HotHor te kunnen ondervangen. Ook al zijn de selectiegronden van de HotHor tegenwoordig aangepast, de inzet van ~~dit algoritmisch systeem kan~~ op een ~~indirecte (en mogelijk onbewuste) manier mogelijk alsnog~~ leiden tot een ongeoorloofd (en ongewenst) onderscheid en eventuele discriminerende effecten. De HotHor is hierin het eerste algoritme dat aan een biastoets wordt onderworpen. Toeslagen is voornemens in de toekomst meerdere algoritmes te toetsen. Momenteel wordt er gewerkt aan de opzet van de bias-toets op de HotHor. Hierover wordt u op een later moment geïnformeerd.

mtlag hoe?

Communicatie
Op dit moment niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context
- Een aantal van bovenstaande onderwerpen (HR60, inventarisatie risicomodellen verleden en RCM) betreffen politieke toezeggingen waarover eerder is gezegd hier einde jaar op terug te komen.
- Het is een mogelijkheid om enkel deze onderwerpen op te nemen in de Stand van Zakenbrief Toeslagen, waarover u (stasTD) al separaat bent geïnformeerd.
- Een andere optie is ook om de Kamer breder te informeren, door meerdere onderwerpen samen te voegen in één algoritme-brief. Hierbij kunt u dan bijvoorbeeld ook ingaan op de nieuwe informatie omtrent het gebruik van de HotHor in het verleden en de opvolging van de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.