



22-u'25

**TERSTOND
TER BESLISSING**

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

**DG Toeslagen
Strategie Recht & Beleid**

Persoonsgegevens

nota

Vervolg muteren op opvanglasten 2025

Datum
22 april 2025

Notanummer
2025-0000115960

Bijlagen
1. Concept Kamerbrief Te
2. Bijlage bij concept Karr
3. Nota 19 maart 2024 Vr
4. Nota 1 april 2024 Pilots
5. Kamerbrief 12 april 20:
6. Nota 15 augustus 2024
7. Nota 5 februari 2025 P
8. Nota 20 februari 2025
9. Nota 15 april 2025

Aanleiding

Op 17 april jl. is de nota omtrent het vervolg van muteren op opvanglasten met u besproken (bijlage 1). In deze bespreking gaf u aan op een aantal punten nader geïnformeerd te willen worden. Daarbij gaf u aan een Kamerbrief te willen versturen naar aanleiding van dit proces. Uiterlijk deadline voor besluitvorming is **dinsdag 22 april a.s..**

Beslispunten

- Gaat u akkoord met voorgestelde opvolging op de pilot muteren op opvanglasten in 2025 en dat vanaf 22 april de uitvoering van dit proces van start gaat?
- Gaat u akkoord met het versturen van bijgevoegde brief?
- Indien u akkoord met het versturen van de brief: Graag uw akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota van 15 april en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

akkoord

Kernpunten

- Communicatie aan de burger over muteren in 2025 ziet er als volgt uit:
 - De burger wordt per brief geïnformeerd dat zijn voorschot vanaf de eerstvolgende maand gaat veranderen omdat Dienst Toeslagen de gegevens gaat aanpassen omdat de kinderopvang een ander aantal opvanguren heeft doorgegeven.
 - In de brief leest de burger dat de aanpassing niet doorgaat als hij binnen de reactietermijn contact opneemt met Dienst Toeslagen zelf de opvanguren wijzigt. Bij de brief zit een stappenplan voor het wijzigen van de eigen gegevens.
 - Hierna ontvangt de burger ook een nieuwe voorschotbeschikking.
- Er is een Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (hierna IAMA) uitgevoerd naar muteren omdat in dit proces gebruikt wordt gemaakt van een algoritme. Het betreft een niet-zelf lerend algoritme. Gezien de uitkomsten van de IAMA is de conclusie dat deze actie doorgang kan krijgen en een bias-toets niet nodig is.
- Er is een Kamerbrief voorbereid om de Kamer te informeren over
 - Het proces muteren in 2025,
 - De evaluatie van de pilot in 2024

- Het in de Awir toevoegen van het doel muteren voor de verplichte gegevenslevering door kinderopvangorganisaties (KOO's) richting de toekomst.
- Deze brief zou op korte termijn verzonden kunnen worden aan de Kamer zodat de Kamer geïnformeerd is voordat burgers de eerste mutatiebrieven ontvangen.
- Per 22 april moet de uitvoering van het muteerproces uiterlijk van start kunnen gaan om eerste mutaties in juni mogelijk te maken. Communicatie aan de Kamer volgt dus na deze startdatum.

Toelichting

Proces 2025

De burger ontvangt een brief waarin het volgende staat: Dienst Toeslagen heeft een ander aantal opvanguren ontvangen vanuit de kinderopvangorganisatie (hierna: KOO) en gaat naar aanleiding hiervan het voorschot van de burger wijzigen.¹ Als de burger echter binnen drie weken laat weten dat deze wijziging niet klopt, of als hij zelf zijn gegevens aanpast, dan zal deze niet doorgevoerd worden. Het voorschot zal dan niet veranderen. Bijvoorbeeld: Als de burger op 6 juni de brief ontvangt, kan hij tot 1 juli reageren. De mutatie van de gegevens staat op dat moment al klaar, zodat deze ook zichtbaar is voor burgers in het burgerportaal en de app. In de tussentijd ontvangt de burger op 20 juni nog één voorschot op basis van de 'oude' gegevens. Op 3 juli ontvangt de burger vervolgens een nieuwe voorschotbeschikking waarin nogmaals het nieuwe voorschotbedrag wordt gecommuniceerd². Op 20 juli ontvangt de burger namelijk voor het eerst het lagere voorschot op basis van de gemuteerde gegevens, tenzij zij binnen de reactietermijn zelf hun gegevens hebben aangepast (via het burgerportaal, de Toeslagenapp of telefonisch contact met een medewerker).

Ook hierna kan de burger op elk moment gedurende het toeslagjaar zijn gegevens aanpassen via het portaal of de app of door telefonisch contact op te nemen met Dienst Toeslagen. Uiteraard volgt bij de definitieve toekenning na afloop van het toeslagjaar opnieuw een controle of de burger de juiste kinderopvangtoeslag heeft ontvangen.

In de mutatiebrief staat het volgende:

- 1) De opvanguren volgens de KOO-gegevens over eerdere maanden
- 2) De uren volgens de aanvraag
- 3) De mutatie, dit betreft een gemiddelde van de uren volgens de KOO-gegevens
- 4) Wat dit voor de burger betekent: een lager voorschot
- 5) Wat de burger kan doen als hij het niet eens is met de mutatie
- 6) Wat de reactietermijn is
- 7) Waar de burger terecht kan als hij nog vragen heeft
- 8) Dat de burger zelf verantwoordelijk blijft voor de eigen gegevens.
- 9) De vraag aan de burger om naast opvanglasten zelf ook na te gaan of er nog andere wijzigingen in zijn situatie zijn, bijvoorbeeld in het inkomen.
- 10) Informatie over dat besluitvorming geautomatiseerd tot stand is gekomen.

¹ In de brief staat een overzicht van de KOO-gegevens en de gegevens die de ouder eerder zelf heeft aangeleverd.

² Ook de voorschotsbeschikking kan natuurlijk een moment zijn waarop de burger in actie komt, dan zal hij wel één uitbetaling op basis van de gemuteerde gegevens ontvangen omdat de reactietermijn is verstreken. Maar vanaf de betaling in augustus zal de burger in dit voorbeeld dan weer het voorschot ontvangen op de gegevens die hij rond 3 juli heeft doorgegeven.

11) Een stappenplan voor het aanpassen van gegevens voor de kinderopvangtoeslag.

Het versturen van één mutatiebrief in plaats van eerst een attenderingsbrief en dan een herinnering met mutatie, zorgt ervoor dat het proces twee maanden korter duurt. Hierdoor kunnen terugvorderingen effectiever worden voorkomen, omdat de mutatie gedurende die twee maanden niet langer oploopt voor burgers die niet reageren. Daarnaast kunnen er door het verkorte proces kunnen meer 'runs³' worden meegenomen in het proces muteren dan in de pilot het geval was. Hierdoor is de verwachting dat de populatie kan worden verhoogd naar circa 9.000 tot 13.000 burgers.

Indicatieve planning muteren op opvanglasten in 2025

	1e run	2e run	3e run	4e run	5e run
Planning					
Gegevens KOO ontvangen	22-apr	21-mei	20-jun	22-jul	21-aug
Mutaties klaarzetten	5-jun	4-jul	5-aug	8-sep	6-okt
Matdatum brief: Mensen hebben 3 weken de tijd om de mutatie te stoppen ⁴	6-jun	8-jul	7-aug	9-sep	7-okt
Beschikmoment	3-jul	4-aug	5-sep	3-okt	4-nov
Eerste uitbetaling voorschot op basis van mutatie	20-jul	20-aug	20-sep	20-okt	20-nov

Data zijn voorlopig en zijn aan veranderingen onderhevig

Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA)

Op het proces muteren is een IAMA uitgevoerd, onder begeleiding van onderzoekers van de Universiteit Utrecht. Met een IAMA wordt onderzocht in hoeverre de inzet van een algoritme een gerechtvaardigde balans oplevert tussen het beoogde doel en de mogelijke inbreuk op grondrechten. Voor het proces rondom muteren is geconcludeerd dat, voor zover geraakt wordt aan grondrechten van burgers, er voldoende mitigerende maatregelen genomen zijn. Bijvoorbeeld doordat enkel gemuteerd wordt als voor burgers KOO-gegevens beschikbaar zijn die in hoogste categorie van betrouwbaarheid vallen. Daarom is besloten op dit moment geen aanvullende biastoets te doen.

De uitkomst van de IAMA is dus dat het proces muteren doorgang kan vinden, behoudens enkele aandachtspunten waaraan in het vervolgproces of via andere initiatieven opvolging wordt gegeven. Namelijk door te kijken of het gepast is dat in het proces muteren nu enkel gemuteerd gaat worden als de aanpassing naar de KOO-gegevens leidt tot een verschil in de hoogte van de toeslag van minstens €500⁵ op jaarbasis. Daarnaast is het voornemen om breder te kijken of alle

³ De processen attenderen en muteren worden meermaals per jaar herhaald en starten en eindigen zodoende op verschillende momenten in het jaar. De latere runs konden in de pilot niet worden meegenomen, omdat die vanwege de lange doorlooptijd te laat eindigden.

⁴ Na de drie weken kan de burger nog steeds zijn gegevens en dus het voorschot aanpassen, maar dan zal hij minstens één uitbetaling op basis van de gemuteerde gegevens ontvangen. Het blijft echter zo dat de burger op elk moment gedurende het toeslagjaar zijn gegevens kan aanpassen via het burgerportaal of de Toeslagen-app.

⁵ Deze €500 grens is vanuit het verleden organisch gegroeid en toegepast binnen het proces Eerder Signaleren, omdat kleinere afwijkingen (eerdere grens was €250) tot problemen leidden in verband met afrondingsverschillen

doelgroepen van Dienst Toeslagen voldoende ondersteund worden tijdens de voorschotfase van de KOT, aangezien niet voor iedereen betrouwbare KOO-gegevens beschikbaar zijn en dus niet voor iedereen gemuteerd kan worden.

Dienst Toeslagen heeft de ambitie om voor alle impactvolle algoritmes die zij in gebruik heeft een mensenrechten (of grondrechten) toets te doen - zoals een IAMA. Daarom is dit ook voor de actie muteren gebeurt. De Visie op Algoritmische Systemen zegt namelijk dat voor elk systemen met directe rechtsgevolgen voor burgers of systemen die medebepalend zijn voor hoe Dienst Toeslagen burgers categoriseert of behandelt, een mensenrechtentoets is vereist. Dienst Toeslagen maakt op dit moment uitsluitend gebruik van niet-zelflerende systemen, maar ook deze moeten aan dezelfde waarborgen voldoen.

Aanpassen wetgeving:

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Overige Fiscale maatregelen 2022⁶, die de verplichte (maandelijkse) gegevensleveringen van KOOs regelt, is aangegeven dat aanvragen niet door Dienst Toeslagen zonder tussenkomst van burgers worden gewijzigd op basis van deze leveringen. In haar brief van 12 april 2024 heeft uw voorganger de Vries aangegeven ten behoeve van de pilot toch op basis van deze gegevens zonder tussenkomst van de burger aanvragen aan te passen. Aan de Kamer zal wederom worden aangegeven dat deze werkwijze, die anders is dan in de memorie van toelichting, wordt voortgezet.

De Awir biedt de ruimte voor ambtshalve wijzigingen van het toeslagvoorschot en voor het (rechtmatig) verkrijgen van de kinderopvanggegevens ter beoordeling voor het recht op toeslag.⁷

Richting de toekomst zal, gelet op de uitleg in de memorie van toelichting, in de wet het doel muteren ook op basis van de verplichte (maandelijkse) gegevensleveringen expliciet worden toegevoegd. Zodat ook geen twijfel kan bestaan dat deze gegevens op deze manier kunnen worden gebruikt.

Communicatie

Er is een Kamerbrief voorbereid om de Kamer te informeren over de muteeractie in 2025 inclusief het verkorten van het proces, de evaluatie van de pilot uit 2024 en het voornemen om de grondslag muteren op opvanglasten expliciet in Awir toe te voegen. Verdere communicatie, zoals een mogelijk gecombineerd persbericht, zal worden afgestemd met uw communicatieadviseurs.

Bij een akkoord van u op uiterlijk 22 april kan de Kamer op korte termijn geïnformeerd worden over het vervolg van de actie. De uitvoering van de muteeracties is dan ondertussen van start gegaan. Communicatie aan de Kamer kan plaatsvinden voorafgaand aan dat burgers de eerste mutatiebrieven ontvangen in juni.

Politiek/bestuurlijke context

Zoals ook hierboven beschreven: In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Overige Fiscale maatregelen waarin de verplichte maandelijkse gegevensleveringen van KOOs regelt is, is aangegeven dat aanvragen niet door

in de berekening van de kinderopvangtoeslag, waardoor ouders niet de mogelijkheid hadden om zélf naar correcte opvanglasten te muteren.

⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 35928, nr.3

⁷ Artikel 16 lid 5 Awir en artikel 38 lid 4 Awir.

Dienst Toeslagen zonder tussenkomst van burgers worden gewijzigd op basis van deze leveringen. In haar Kamerbrief van 12 april 2024 heeft voormalig staatssecretaris De Vries aangegeven ten behoeve van de pilot muteren uit 2024 toch te hebben besloten dat Dienst Toeslagen op basis van deze gegevens aanvragen ambtshalve, zonder tussenkomst van de burger, gaat aanpassen.

Over de pilot muteren op opvanglasten 2024 is destijds afgestemd met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarbij heeft Minister van SZW ook akkoord gegeven op het afwijken van de memorie van toelichting in de Kamerbrief waarin wordt aangegeven dat aanvragen zonder tussenkomst van de burger op basis van de ontvangen gegevens kunnen worden aangepast. Voor de muteeractie in 2025 heeft wederom op ambtelijk niveau afstemming plaatsgevonden met SZW. Als u beslist om in 2025 vervolg te geven aan de pilot muteren, zal daarna de bewindspersoon SZW worden geïnformeerd over dit besluit.

De pilot muteren is door de toenmalig staatssecretaris De Vries ook besproken tijdens het Commissiedebat van 17 april 2024. Hierop volgde beperkt reactie. Een enkele dialoog tussen de leden van Eijk (VVD) en van Dijk (CDA) was overwegend positief van aard (zie interne bijlage 1).

3 Augustus 2024 kwam de telegraaf met een nieuwsartikel (zie bijlage) over handhaving bij Dienst Toeslagen in het algemeen en de pilot muteren in het bijzonder. Naar aanleiding van dit artikel zijn er kritische Kamervragen gesteld door het lid Dijk (SP) over handhaving binnen Dienst Toeslagen, de pilot muteren en de toekomst van Toeslagen. Deze vragen zijn beantwoord, waarbij vooral de boodschap dat muteren een dienstverlenende maatregel en geen handavingsmaatregel betreft, is gecommuniceerd en het belang van een evaluatie wordt onderstreept (zie nota beantwoording Kamervragen). Op deze beantwoording is destijds geen verdere reactie gekomen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Externe bijlages

- Bijlage 1 Concept Kamerbrief Terugdringen terugvorderingen: vervolg muteren op opvanglasten
- Bijlage 2 Bijlage bij concept Kamerbrief: Externe evaluatie Ipsos/I&O
- Bijlage 3 Nota 19 maart 2024 Voorstel pilots muteren opvang- en inkomensgegevens
- Bijlage 4 Nota 1 april 2024 Pilots muteren op inkomens- en opvanggegevens
- Bijlage 5 Kamerbrief 12 april 2024 Update Stand van zaken Dienst Toeslagen
- Bijlage 6 Nota 15 augustus 2024: Kamervragen lid Dijk (SP) pilot muteren n.a.v. Telegraaf artikel
- Bijlage 7 Nota 5 februari 2025 Presentatie evaluatie pilot muteren KOT-lasten
- Bijlage 8 Nota 20 februari 2025 Presentatie evaluatie pilot muteren KOT-lasten
- Bijlage 9 Nota 15 april 2025 vervolg muteren opvanglasten

Interne bijlage - Passages commissiedebat Toeslagen 17 April 2024

Commissiedebat Toeslagen 17 April 2024

Mevrouw Van Eijk (VVD):De aangekondigde pilot waarin gemuteerd wordt op inkomensgegevens om grote terugvorderingen te voorkomen, is een ander voorbeeld. Tot Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 066, nr. 1419 8 wanneer lopen deze pilots en wat is ervoor nodig om dit, indien succesvol, breder uit te rollen, vraag ik aan de Staatssecretaris.....

Mevrouw Van Eijk (VVD): Ja, ik heb één vraag. Ik had het in mijn eigen inbreng over de pilot muteren op inkomensgegevens. Volgens mij gaat de dienst tot het uiterste om mensen te bewegen om die inkomensgegevens tijdig te wijzigen. Na verschillende pogingen lukt dat nog niet en dat leidt dus tot die terugvorderingen. Hoe ziet mevrouw Van Dijk deze pilot en hoe ver mag de dienst daarin gaan?

Mevrouw Inge van Dijk (CDA): Ik had die pilot eigenlijk ook willen noemen. Ik vind het goed dat we op die manier pilots doen. Ik denk echt dat we moeten uitproberen wat wel en wat niet werkt. Ik heb in de brief een aantal waarborgen gelezen en ook wel terughoudendheid om te voorkomen dat we tot ongelukken komen, maar ik denk wel dat we die poging moeten gaan doen. We zien gewoon dat het in de praktijk tot heel veel zonden leidt en dat moeten we voorkomen.

Staatssecretaris de Vries:Mevrouw Van Eijk van de VVD had een vraag over het muteren. Tot wanneer lopen deze pilots? Wat is ervoor nodig om die succesvol breder uit te rollen? Volgens planning ontvangen burgers in juni en juli de eerste brieven met de aankondigingen tot muteren. Ze krijgen daarvoor overigens een attendering dat wij de inschatting hebben dat hun inkomensgegevens dan wel opvanguren niet kloppen. Als wij wel gaan muteren, kunnen burgers het daarna natuurlijk altijd weer terug veranderen. Ik vind het wel belangrijk om goed te evalueren hoe mensen dit ervaren en of het leidt tot minder terugvorderingen. Wij moeten echt goed kijken naar de kwaliteit van de gegevens die we hebben. Wij investeren er ook in om die zo goed mogelijk te krijgen. We focussen ons ook op de groep mensen die in het verleden ook geattendeerd zijn maar daar niet op gereageerd hebben en uiteindelijk wel met terugvorderingen te maken hebben gehad. Hoe werkt dat dan? Ik vind dat wij dat echt even moeten bekijken, want het medicijn moet ook niet erger zijn dan de kwaal, zoals het spreekwoord geloof ik is. Als wij niet de goede gegevens muteren en iemand verandert het niet terug, heb je ook ellende. Dat wil ik ook wel aangeven. Daarom vind ik het belangrijk dat we goed evalueren. Eind 2024, begin 2025 hoop ik voldoende informatie uit de pilots te hebben om te kunnen evalueren en te kijken wat we doen. Afhankelijk van die evaluatie zouden we het breder kunnen uitrollen, waarbij je wel moet kijken naar de specifieke groepen. Je kan het voor iedereen gaan doen, maar ik vind dat we goed moeten kijken naar de kwaliteit van de gegevens die we hebben. Die is op een aantal punten voor bepaalde kinderopvangorganisaties nog onvoldoende. Je moet kijken waar het echt helpt voor het oplossen van een probleem.....

Doc nr.	Datum	Titel document
1	15-4-2025	Nota - stasHT - Vervolg muteren op opvanglasten
2	18-4-2025	Nota - stasHT - Vervolg muteren op opvanglasten



Ministerie van Financiën

8 bespreken
16-u '25

17/4
11.30-12.00 uur
Kame stas

HEDEN
TER BESLISSING
Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

DG Toeslagen
Strategie, Recht & Beleid

Persoonsgegevens

nota

Vervolg muteren opvanglasten

Datum
15 april 2025

Notanummer
2025-0000106536

Bijlagen
1. Juridisch kader
2. Effectmeting pilot mute
3. Toelichting evaluatie re
4. Kwalitatief onderzoek
5. Nota 20 februari 2025
6. Nota 5 februari 2025

Aanleiding

Op 20 februari jl. heeft u een nota ontvangen met denkrichtingen voor het vervolg op de pilot muteren op kinderopvanglasten uit 2024. Het proces muteren draagt bij aan het terugdringen van (hoge) terugvorderingen en het vergroten van de toekenningszekerheid voor de burger. Op het vervolgproces is in de afgelopen periode een Data Protection Impact Assessment (DPIA) en Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) opgesteld voor het proces muteren om de risico's en waarborgen hieromtrent in kaart te brengen. In deze beslisnota leggen we u het voorstel voor het vervolg van de pilot op opvanglasten ter akkoord voor. De uiterlijke deadline voor besluitvorming over de muteeractie is **22 april a.s.** om in juni de mutaties te kunnen doorvoeren en een zo groot mogelijke doelgroep te kunnen meenemen in de actie.

Beslispunten

Gaat u akkoord met de in deze nota beschreven voorgestelde opvolging op de pilot muteren op opvanglasten in 2025?

Kern

- In 2024 is een pilot muteren op opvanglasten voor de kinderopvangtoeslag (KOT) uitgevoerd. U bent eerder mondeling en middels de nota's van 5 en 20 februari jl. meegenomen in de eerste tussenresultaten van de effectmeting en de opzet van het nieuwe proces.
- Het voorstel voor 2025 verschilt op twee punten van het proces muteren tijdens de pilot 2024:
 - 1) Dienst Toeslagen muteert en informeert de burger via één brief met een reactietermijn van minimaal drie weken. Als de burger binnen de reactietermijn aangeeft dat de wijziging niet klopt of zelf hun gegevens weer wijzigt, heeft het muteren geen financieel effect op de burger. Bij uitblijven van een reactie binnen de reactietermijn wordt het voorschot op basis van de gemuteerde gegevens uitgekeerd.
 - 2) Mutenen wordt gekoppeld aan een verbeterd kwaliteitsmodel voor contra-informatie van kinderopvangorganisaties (KOO's). Nog steeds wordt alleen contra-informatie gebruikt in de hoogste categorie van betrouwbaarheid.
- Door direct te muteren wordt het proces verkort met 2 maanden en loopt het (mogelijk) onterechte voorschot ook 2 maanden minder lang door. Dit heeft een drukkend effect op de hoogte van de potentiële terugvordering.

andere som
zoals
eerder
besproken!

- Daarnaast komen door het proces te verkorten naar verwachting circa 9.000 tot 13.000 burgers in aanmerking voor een mutatie op opvanglasten in 2025. Om de kans zo groot mogelijk te maken dat we dit aantal burgers kunnen meenemen in de muteeractie in 2025 is het nodig dat uiterlijk 22 april a.s. besluitvorming plaatsvindt zodat in juni de eerste mutaties kunnen worden doorgevoerd.
- De DPIA signaleert één hoog risico dat specifiek is aan muteren, via maatregelen wordt dit risico gemitigeerd waardoor het restrisico wordt ingeschat als laag. Verder wordt aangegeven dat blijvend getoetst moet worden of de beschikbare contra-informatie voldoende zekerheid biedt.
- Ook is een IAMA uitgevoerd, de uitkomsten worden hieronder nader toegelicht.
- Advies is daarom om de Kamer voorafgaand aan de actie te informeren. Hiervoor zijn verschillende manieren denkbaar die wij desgewenst met u kunnen bespreken.
- De tijd tussen besluitvorming en uitvoering van de muteeractie is kort, waardoor er beperkte mogelijkheden zijn om de Kamer via de reguliere wegen op de hoogte te stellen van de uitbreiding van de pilot.
- Daarnaast is het met het oog op de toekomst wenselijk de doelen waarvoor de gegevens zijn verkregen te verduidelijken in de wet.

Welk risico?

*memorie v. Toel.
is evident
anders.*

Toelichting

Probleemanalyse

Een van de belangrijkste uitdagingen binnen het huidige toeslagenstelsel is het terugdringen van het aantal (hoge) terugvorderingen. Breed bestaat consensus dat het toeslagensysteem complex is en onzekerheid met zich meebrengt. Daarom werkt Dienst Toeslagen binnen het programma *Werken in de Actualiteit* (WidA) aan het terugdringen van het aantal (hoge) terugvorderingen, zodat de toekenningzekerheid voor burgers wordt vergroot en het ontstaan van betaalproblemen achteraf zoveel mogelijk worden voorkomen. Eén van de voorgestelde maatregelen om terugvorderingen te voorkomen is het ambtshalve muteren van de toeslag als uit gegevens van de kinderopvangorganisatie blijkt dat de opvanguren waarschijnlijk lager zijn dan de burger aan Dienst Toeslagen heeft doorgegeven en waar bij uitblijven van actie door Dienst Toeslagen zich dus waarschijnlijk een (hoge) terugvordering ontwikkelt.

Dienst Toeslagen attendeerde burgers al op een geconstateerde afwijking, maar niet iedere burger ondernam hierop actie, waardoor (hoge) terugvorderingen zich blijven ontwikkelen. In 2024 is daarom een pilot uitgevoerd met het ambtshalve wijzigen van de aanvragen, zodat meer (hoge) terugvorderingen kunnen worden voorkomen. Uit de effectmeting van de pilot muteren op opvanglasten in 2024 komt een overwegend positief beeld naar voren van de maatregel: de nieuwe VT komt gemiddeld lager uit dan voor mutatie, ook nadat de burger zelf nog een wijziging doorvoert, waarmee er waarschijnlijk een drukkend effect is op de hoogte van de terugvordering en het aantal terugvorderingen. Een definitief beeld van de (financiële) effecten van de pilot kan echter pas worden geschetst als ook de definitieve toekenning over het toeslagjaar volledig is afgerond. Daarnaast zijn er geen signalen bekend die erop duiden dat vooraf geïdentificeerde risico's, zoals betalingsproblematiek in de actualiteit, zich door deze actie hebben voorgedaan. Zie voor een uitgebreidere toelichting de bijlage over de evaluatie van de pilot.

Tegelijkertijd zijn voor het ambtshalve muteren risico's geïdentificeerd. Allereerst blijven burgers zelf verantwoordelijk voor het doorgeven van wijzigingen, door het ambtshalve wijzigen kan de aandacht van burgers daarvoor afnemen. Daarnaast kunnen bij burgers potentieel betaalproblemen in de actualiteit ontstaan, doordat zij vooraf een lager voorschot ontvangen (als zij niet binnen de reactietermijn reageren).¹ Vooral als dit onverhoopt onterecht gebeurt kan dit problematisch zijn. Daar staat tegenover dat burgers onvoorwaardelijk de mogelijkheid hebben de mutatie door Dienst Toeslagen terug te draaien (binnen drie weken zodat er geen enkele uitbetaling van het voorschot op basis van de gemuteerde gegevens plaatst vindt of daarna) en zal na afloop van het toeslagjaar het bedrag dat de burger in de voorschotfase tekort is gekomen worden nabetaald. Daarnaast komen de mutaties (grotendeels) geautomatiseerd tot stand. Dit vraagt om voldoende waarborgen met betrekking tot privacy en algoritmen. Daarom is een DPIA uitgevoerd, met daarin een beschrijving van de risico's en waarborgen. Hieronder volgt ook een toelichting.

Het proces muteren voor de burger: voorstel 2025

De burger ontvangt een brief die aankondigt dat Dienst Toeslagen haar gegevens wijzigt vanwege afwijkende gegevens vanuit de KOO: de mutatiebrief. In de mutatiebrief leest de burger dat dit impact heeft op de eerstvolgende uitbetaling van de toeslag, tenzij hij binnen drie weken laat weten dat de mutatie niet klopt of zelf de gegevens aanpast. Als de burger binnen 3 weken reageert, heeft de mutatie geen impact op het voorschot: deze wordt niet verlaagd op basis van de KOO-gegevens. Na de drie weken kan de burger nog steeds zijn gegevens en dus het voorschot aanpassen, maar dan zal hij minstens één uitbetaling op basis van de gemuteerde gegevens ontvangen. Het blijft echter zo dat de burger op elk moment gedurende het toeslagjaar zijn gegevens kan aanpassen via het burgerportaal of de Toeslagen-app. Uiteraard volgt bij de definitieve toekenning na afloop van het toeslagjaar opnieuw een controle of de burger de juiste kinderopvangtoeslag heeft ontvangen.

In de mutatiebrief zal staan:

- 1) De opvanguren volgens de KOO-gegevens over eerdere maanden
- 2) De uren volgens de aanvraag
- 3) De mutatie, dit betreft een gemiddelde van de uren volgens de KOO-gegevens
- 4) Wat dit voor de burger betekent: een lager voorschot
- 5) Wat de burger kan doen als hij het niet eens is met de mutatie
- 6) Wat de reactietermijn is
- 7) Waar de burger terecht kan als hij nog vragen heeft
- 8) Dat de burger zelf verantwoordelijk blijft voor de eigen gegevens.
- 9) De vraag aan de burger om naast opvanglasten zelf ook na te gaan of er nog andere wijzigingen in zijn situatie zijn, bijvoorbeeld in het inkomen.
- 10) Informatie over dat besluitvorming geautomatiseerd tot stand is gekomen.

Zoals altijd worden burgers ook geïnformeerd over de aanpassing van hun voorschot via een nieuwe VT-beschikking, deze volgt ongeveer 4 weken na de mutatiebrief. Ook dit kan een moment zijn waarop burgers besluiten hun gegevens zelf weer aan te passen.

¹ In het geval van een terugvordering in de voorlopige toekenningsfase, is het net als in de definitieve toekenningsfase, mogelijk voor de burger om een betalingsregeling af te sluiten.

Verschil ten opzichte van 2024:

- Burgers ontvangen niet eerst een attenderingsbrief ontvangen om hun gegevens zelf te checken en daarna pas een herinneringsbrief met mutatievoorstel. Hiermee wordt voorkomen dat de potentiële terugvordering oploopt gedurende het attenderingsproces (dat wil zeggen 2 maanden) voor de meerderheid van de mensen die hier niet op zal reageren. Ook wordt de boodschap van één enkele brief eenduidiger.²
- Door het verkorte proces kunnen meer 'runs' worden meegenomen in het proces muteren dan in de pilot het geval was. Hierdoor is de verwachting dat de populatie kan worden verhoogd naar circa 9.000 tot 13.000 burgers. Bij de pilot 2024 bestond de populatie uit 742 burgers. Hieronder staat een voorlopige planning weergegeven wanneer de mutaties en brieven gepland staan voor run 1 t/m 5. Deze planning is indicatief en de data kunnen mogelijk met een paar dagen schuiven gedurende de uitvoering van het proces.

Indicatieve planning muteren op opvanglasten in 2025

	1e run	2e run	3e run	4e run	5e run
Planning					
Mutaties worden opgevoerd	5-jun	4-jul	5-aug	8-sep	6-okt
Matdatum brief	6-jun	8-jul	7-aug	9-sep	7-okt
Beschikmoment	3-jul	4-aug	5-sep	3-okt	4-nov

Data zijn voorlopig en zijn aan veranderingen onderhevig

Risico's en waarborgen

Op het voorgestelde proces muteren is een DPIA uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in risico's en waarborgen. Hierin komt aanvankelijk één hoog risico naar voren dat specifiek is aan het proces muteren⁴: als gemuteerd wordt op basis van niet correcte of niet actuele gegevens bestaat er een kans dat een burger onterecht wordt gekort op de voorlopige toeslag. Voor dit hoge risico is onder andere de mitigerende maatregel genomen dat enkel zal worden gemuteerd op basis van KOO-gegevens die aan de hand van het kwaliteitsmodel vallen binnen de hoogste categorie van betrouwbaarheid. Daarnaast kunnen burgers binnen drie weken na het ontvangen van de mutatiebrief hun gegevens aanpassen zodat het geen enkele impact heeft op het voorschot dat zij ontvangen. Ook na de drie weken kunnen burgers zelf hun gegevens aanpassen, zij ontvangen dan echter in ieder geval één uitbetaling op basis van de gemuteerde gegevens. Vanwege de mitigerende maatregelen wordt het resterende risico op dit vlak ingeschat als laag. Het doel van het proces muteren is dat ambtshalve muteren bijdraagt aan

² Het versturen van één duidelijke mutatiebrief komt tegemoet aan de bevinding uit het kwalitatieve onderzoek naar de pilot dat het voor burgers onvoldoende duidelijk is wie er zou moeten muteren: zichzelf of Dienst Toeslagen.

³ De processen attenderen en muteren worden meermaals per jaar herhaald en starten en eindigen zodoende op verschillende momenten in het jaar. De latere runs konden in de pilot niet worden meegenomen, omdat die vanwege de lange doorlooptijd te laat eindigden.

⁴ Er zijn twee andere hoge risico's geïdentificeerd in de DPIA die in meer algemene zin voortkomen uit gegevensverwerking binnen Dienst Toeslagen: gerelateerd aan dat gegevens langer dan noodzakelijk bewaard kunnen worden en dat gegevens op diverse plekken bewaard kunnen worden. Na het doorvoeren van mitigerende maatregelen worden de restrisico's ingeschat als midden en laag.

het rechtmatig en zorgvuldig verstrekken van toeslagen en het voorkomen van financiële problemen voor burgers. In de DPIA wordt aangegeven dat het daarbij wel essentieel is om te blijven toetsen of de beschikbare informatie van de KOO's voldoende zekerheid biedt. Daartoe wordt bij iedere run opnieuw gecheckt welke contra-informatie de hoogste status van betrouwbaarheid kan worden toebedeeld via het kwaliteitsmodel. Ook zal weer een effectmeting worden gedaan waarbij ook zal worden gekeken naar de groep die zelf of via de BelTel de mutatie heeft aangepast. Daarnaast zal aan de BelTel, KOO's en intermediars om signalen van burgers over onterechte mutaties door te zetten aan Dienst Toeslagen. Als uit de evaluatie of op basis van signalen blijkt dat de actie moet worden aangepast wordt dit meegenomen in het vervolg.

In het kader van waarborgen rondom geautomatiseerde besluitvorming zullen de brieven binnen deze actie de burger informeren dat besluitvorming automatisch tot stand is gekomen.

Ook is een IAMA uitgevoerd. Met een IAMA wordt getracht zo goed mogelijk antwoord te geven op de vraag in hoeverre de inzet van een algoritme een redelijk evenwicht oplevert tussen de te realiseren doelen en de grondrechten die worden geraakt. Geconcludeerd wordt dat in het geval van het voorgestelde proces rondom muteren hieraan wordt voldaan. De impact op de meeste grondrechten wordt als licht geclassificeerd. Met betrekking tot procedurele grondrechten is de impact als middelzwaar geclassificeerd. Dat heeft ermee te maken dat de doorlooptijd van het proces relatief kort is, waarbij de burger minder reactietijd en minder contactmomenten met Dienst Toeslagen heeft voordat het besluit tot muteren wordt geëffectueerd dan bijvoorbeeld binnen andere processen binnen Dienst Toeslagen waar bijvoorbeeld wordt gewerkt met een herinneringsmoment.

? niet
lerend
algoritme
traditioneel
dus

Deze impact wordt gerechtvaardigd door het primaire doel van muteren en verschillende getroffen mitigerende maatregelen. De kortere doorlooptijd hangt ten eerste samen met het primaire doel om een eventuele terugvordering te voorkomen of beperken. Een langere doorlooptijd van het proces heeft direct tot gevolg dat een eventuele terugvordering hoger oploopt. Daarnaast wordt open gecommuniceerd over de aanleiding, inhoud en vervolg van de mutatie richting de burger, worden enkel gegevens met het hoogste betrouwbaarheidsniveau gebruikt om het risico op fouten te minimaliseren, wordt bij twijfel over de mutatie deze doorgezet naar handmatige behandeling en behoudt de burger altijd de mogelijkheid zelf zijn aanvraaggegevens te wijzigen. Ook wordt in de definitieve toekenningsfase altijd nog de definitieve hoogte van de toeslag berekend. Verder staat er een aanvullende effectmeting gepland.

voorschot
fase.

Daarnaast zijn richting de toekomst twee punten geïdentificeerd om aandacht voor te hebben richting toekomstige doorontwikkeling. Het proces muteren borduurt voort op het proces eerder signaleren. Andere mogelijkheden om het proces in te richten kunnen worden onderzocht. Daarnaast is mogelijk dat er op persoonskenmerken verschillen zitten in de groepen burgers waarvoor wel en geen betrouwbare KOO-gegevens beschikbaar zijn, waardoor er geen gelijke vertegenwoordiging van groepen in de mutatiepopulatie zit. Vanuit de visie op algoritmische systemen wordt een framework ontwikkeld om (onbewust) indirect onderscheid te toetsen. Bovendien is de wens om (breder) te onderzoeken of er

bepaalde doelgroepen onvoldoende worden geholpen in de huidige inrichting van de voorschotsfase van de KOT.

Juridisch

De Awir biedt een wettelijke grondslag voor Dienst Toeslagen om een voorschot op goede gronden te herzien. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dient dat zorgvuldig te gebeuren op basis van betrouwbare informatie. Hierbij dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel. Hoe betrouwbaarder de gegevens zijn op grond waarvan Dienst Toeslagen ambtshalve wil muteren, hoe meer het van uit de zorgvuldigheid gerechtvaardigd is om te muteren zonder nadere informatie in te winnen en zo nodig de burger te betrekken in een uitvraagprocedure. Dienst Toeslagen heeft hierbij dus de ruimte om een onderbouwde afweging te maken en bijvoorbeeld te differentiëren in de herkomst van meldingen. Ter zake van opvanggegevens geldt dat KOO's verplicht zijn deze maandelijks te leveren (art. 38 lid 5 Awir). Ook die gegevens kunnen bij voldoende betrouwbaarheid dienen als grondslag voor eigenstandige mutaties (zie juridisch kader, bijlage 1).

artikel

De Awir biedt een grondslag voor de gegevenslevering van de gegevens van de KOO's aan Dienst Toeslagen (artikel 38 lid 4 Awir). Uit de wettekst blijkt niet eenduidig dat deze gegevens ook voor het doel muteren zijn verzameld. In de wetsgeschiedenis (oa de memorie van toelichting) is aangegeven dat het eigenstandig aanpassen van toeslagen op basis van deze gegevens niet zou plaatsvinden. Daarom is het met het oog op de toekomst wenselijk de doelen waarvoor de gegevens zijn verkregen te verduidelijken in de wet om eventuele twijfels over de bevoegdheid van Dienst Toeslagen op basis van de huidige wettelijke bepalingen uit te sluiten.

De DPIA is conform het reguliere proces voorgelegd aan de Functionaris Gegevensbescherming (FG). De Functionaris voor Gegevensbescherming (FG) heeft bij een DPIA een onafhankelijke en adviserende rol en toetst of de risico's voor betrokkenen voldoende zijn onderkend en gemitigeerd. De FG volgt daarbij echter wel zijn reguliere, zorgvuldige werkproces en gaat dus niet versneld kunnen adviseren op deze DPIA. Het is alsnog mogelijk om te besluiten om het muteren proces alvast in gang te zetten, daarbij moet wel rekening gehouden worden dat eventuele aanbevelingen van de FG later worden meegenomen in de verdere uitvoering of bijstelling.

Politiek bestuurlijke context

Bij de vorige nota van 20 februari jl. en tijdens de bespreking bent u geïnformeerd over de eerder geuite zorgen van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) over de pilot van 2024 en andere reacties op de pilot in 2024.

Ook is in de nota van 20 februari jl. toegelicht dat in memorie van toelichting van de wet die de verplichte gegevenslevering door KOO's instelde stond dat de gegevens niet gebruikt zouden worden om aanvragen zonder tussenkomst van de burger te wijzigen. Maar dat hier voor de pilot muteren van is afgestapt. In de Kamerbrief van 12 april 2024 is toegelicht dat veel burgers niet reageren op attenderingen die op basis van de KOO-gegevens naar burgers worden verstuurd en dat attenderingen daarom beperkt effectief zijn in het voorkomen van terugvorderingen. Aangezien de pilot muteren uit 2024 een ander proces volgde

dan nu wordt voorgesteld (namelijk 1 mutatiebrief, in plaats van eerst een attenderingsbrief en daarna een mutatiebrief), kan worden overwogen wederom richting de Kamer terug te komen op de eerdere memorie van toelichting.

Communicatie

Voor *de pilot* muteren van 2024 heeft voormalig staatssecretaris De Vries in de update stand van zakenbrief van april 2024 de Kamer geïnformeerd over de actie. Ze is in die brief bovendien afgestapt van de toezegging om op basis van maandelijkse KOO gegevens niet te muteren. In die brief heeft ze daarnaast toegezegd de Kamer te informeren over de evaluatie van de pilot in een volgende stand van zakenbrief.

Advies is om de Kamer te informeren over het vervolg muteren op opvanglasten in 2025. Ook gezien de eerdere toezegging waar van is afgestapt voor de pilot muteren 2024 en de voorgestelde verkorting van het proces voor 2025 ten opzichte van de actie in 2024. Communicatie (richting de Kamer) zal waarschijnlijk gepaard moeten gaan met een persbericht.



822-4120
graag
nieuwe
versie.

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

DG Toeslagen

Strategie, Recht en Beleid

Persoonsgegevens

nota

Vervolg muteren op opvanglasten

Datum

18 april 2025

Notanummer

2025-0000114457

Bijlagen

Bijlage 1 Concept Kamerbrief

Bijlage 2 Externe evaluatie

Ipsos/I&O

Bijlage 3 Nota 19 maart 2024

Bijlage 4 Nota 1 april 2024

Bijlage 5 Kamerbrief 12 april 2024

Bijlage 6 Nota 15 augustus 2024

Bijlage 7 Nota 5 februari 2025

Bijlage 8 Nota 20 februari 2025

Bijlage 9 Nota 15 april 2025

Aanleiding

Op 17 april jl. is de nota omtrent het vervolg van muteren op opvanglasten met u besproken (bijlage 1). In deze bespreking gaf u aan op een aantal punten nader geïnformeerd te willen worden. Daarbij gaf u aan een Kamerbrief te willen versturen naar aanleiding van dit proces. Uiterlijk deadline voor besluitvorming is **dinsdag 22 april a.s.**

Beslispunten

- Gaat u akkoord met voorgestelde opvolging op de pilot muteren op opvanglasten in 2025?
- Gaat u akkoord met het versturen van bijgevoegde brief?
- Indien u akkoord met het versturen van de brief: Graag uw akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota van 15 april en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Kernpunten

- Communicatie aan de burger over muteren in 2025 ziet er als volgt uit:
 - De burger wordt per brief geïnformeerd dat zijn voorschot vanaf de eerstvolgende maand gaat veranderen omdat Dienst Toeslagen de gegevens gaat aanpassen omdat de kinderopvang een ander aantal opvanguren heeft doorgegeven.
 - In de brief leest de burger dat de aanpassing niet doorgaat als hij binnen de reactietermijn contact opneemt met Dienst Toeslagen zelf de opvanguren wijzigt. Bij de brief zit een stappenplan voor het wijzigen van de eigen gegevens.
 - Hierna ontvangt de burger ook een nieuwe voorschotbeschikking.
- Er is een Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (hierna IAMA) uitgevoerd naar muteren omdat in dit proces gebruikt wordt gemaakt van een algoritme. Het betreft een niet-zelf lerend algoritme. Gezien de uitkomsten van de IAMA is de conclusie dat deze actie doorgang kan krijgen en een bias-toets niet nodig is.
- Er is een Kamerbrief voorbereid om de Kamer te informeren over
 - Het proces muteren in 2025,
 - De evaluatie van de pilot in 2024

- Het afstappen van de memorie van toelichting bij het instellen van de verplichte gegevenslevering door kinderopvangorganisaties (KOO's) en het aanvullen van de Awir op dit punt richting de toekomst.
- Deze brief zou op korte termijn, maar na het debat van 23 april, verzonden kunnen worden aan de Kamer zodat de Kamer geïnformeerd is voordat burgers de eerste mutatiebrieven ontvangen.
- Per 22 april moet de uitvoering van het muteerproces uiterlijk van start kunnen gaan om eerste mutaties in juni mogelijk te maken.

Toelichting

Proces 2025

De burger ontvangt een brief waarin het volgende staat: Dienst Toeslagen heeft een ander aantal opvanguren ontvangen vanuit de kinderopvangorganisatie (hierna: KOO) en gaat naar aanleiding hiervan het voorschot van de burger wijzigen.¹ Als de burger echter binnen drie weken laat weten dat deze wijziging niet klopt, of als hij zelf zijn gegevens aanpast, dan zal deze niet doorgevoerd worden. Het voorschot zal dan niet veranderen. Bijvoorbeeld: Als de burger op 6 juni de brief ontvangt, kan hij tot 1 juli reageren. De mutatie van de gegevens staat op dat moment al klaar, zodat deze ook zichtbaar is voor burgers in het burgerportaal en de app. In de tussentijd ontvangt de burger op 20 juni nog één voorschot op basis van de 'oude' gegevens. Op 3 juli ontvangt de burger vervolgens een nieuwe voorschotbeschikking waarin nogmaals het nieuwe voorschotbedrag wordt gecommuniceerd². Op 20 juli ontvangt de burger namelijk voor het eerst het lagere voorschot op basis van de gemuteerde gegevens, tenzij zij binnen de reactietermijn zelf hun gegevens hebben aangepast (via het burgerportaal, de Toeslagenapp of telefonisch contact met een medewerker).

Ook hierna kan de burger op elk moment gedurende het toeslagjaar zijn gegevens aanpassen via het portaal of de app of door telefonisch contact op te nemen met Dienst Toeslagen. Uiteraard volgt bij de definitieve toekenning na afloop van het toeslagjaar opnieuw een controle of de burger de juiste kinderopvangtoeslag heeft ontvangen.

In de mutatiebrief staat het volgende:

- 1) De opvanguren volgens de KOO-gegevens over eerdere maanden
- 2) De uren volgens de aanvraag
- 3) De mutatie, dit betreft een gemiddelde van de uren volgens de KOO-gegevens
- 4) Wat dit voor de burger betekent: een lager voorschot
- 5) Wat de burger kan doen als hij het niet eens is met de mutatie
- 6) Wat de reactietermijn is
- 7) Waar de burger terecht kan als hij nog vragen heeft
- 8) Dat de burger zelf verantwoordelijk blijft voor de eigen gegevens.
- 9) De vraag aan de burger om naast opvanglasten zelf ook na te gaan of er nog andere wijzigingen in zijn situatie zijn, bijvoorbeeld in het inkomen.
- 10) Informatie over dat besluitvorming geautomatiseerd tot stand is gekomen.

¹ In de brief staat een overzicht van de KOO-gegevens en de gegevens die de ouder eerder zelf heeft aangeleverd.

² Ook de voorschotsbeschikking kan natuurlijk een moment zijn waarop de burger in actie komt, dan zal hij wel één uitbetaling op basis van de gemuteerde gegevens ontvangen omdat de reactietermijn is verstreken. Maar vanaf de betaling in augustus zal de burger in dit voorbeeld dan weer het voorschot ontvangen op de gegevens die hij rond 3 juli heeft doorgegeven.

11) Een stappenplan voor het aanpassen van gegevens voor de kinderopvangtoeslag.

Het versturen van één mutatiebrief in plaats van eerst een attenderingsbrief en dan een herinnering met mutatie, zorgt ervoor dat het proces twee maanden korter duurt. Hierdoor kunnen terugvorderingen effectiever worden voorkomen, omdat de mutatie gedurende die twee maanden niet langer oploopt voor burgers die niet reageren. Daarnaast kunnen er door het verkorte proces kunnen meer 'runs'³ worden meegenomen in het proces muteren dan in de pilot het geval was. Hierdoor is de verwachting dat de populatie kan worden verhoogd naar circa 9.000 tot 13.000 burgers.

Indicatieve planning muteren op opvanglasten in 2025

	1e run	2e run	3e run	4e run	5e run
Planning					
Gegevens KOO ontvangen	22-apr	21-mei	20-jun	22-jul	21-aug
Mutaties klaarzetten	5-jun	4-jul	5-aug	8-sep	6-okt
Matdatum brief: Mensen hebben 3 weken de tijd om de mutatie te stoppen ⁴	6-jun	8-jul	7-aug	9-sep	7-okt
Beschikmoment	3-jul	4-aug	5-sep	3-okt	4-nov
Eerste uitbetaling voorschot op basis van mutatie	20-jul	20-aug	20-sep	20-okt	20-nov

Data zijn voorlopig en zijn aan veranderingen onderhevig

Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA)

Op het proces muteren is een IAMA uitgevoerd, onder begeleiding van onderzoekers van de Universiteit Utrecht. Met een IAMA wordt onderzocht in hoeverre de inzet van een algoritme een gerechtvaardigde balans oplevert tussen het beoogde doel en de mogelijke inbreuk op grondrechten. Voor het proces rondom muteren is geconcludeerd dat, voor zover geraakt wordt aan grondrechten van burgers, er voldoende mitigerende maatregelen genomen zijn. Bijvoorbeeld doordat enkel gemuteerd wordt als voor burgers KOO-gegevens beschikbaar zijn die in hoogste categorie van betrouwbaarheid vallen. Daarom is besloten op dit moment geen aanvullende biastoets te doen.

De uitkomst van de IAMA is dus dat het proces muteren doorgang kan vinden, behoudens enkele aandachtspunten waaraan in het vervolgproces of via andere initiatieven opvolging wordt gegeven. Namelijk door te kijken of het gepast is dat in het proces muteren nu enkel gemuteerd gaat worden als de aanpassing naar de KOO-gegevens leidt tot een verschil in de hoogte van de toeslag van minstens €500⁵ op jaarbasis. Daarnaast is het voornemen om breder te kijken of alle

³ De processen attenderen en muteren worden meermaals per jaar herhaald en starten en eindigen zodoende op verschillende momenten in het jaar. De latere runs konden in de pilot niet worden meegenomen, omdat die vanwege de lange doorlooptijd te laat eindigden.

⁴ Na de drie weken kan de burger nog steeds zijn gegevens en dus het voorschot aanpassen, maar dan zal hij minstens één uitbetaling op basis van de gemuteerde gegevens ontvangen. Het blijft echter zo dat de burger op elk moment gedurende het toeslagjaar zijn gegevens kan aanpassen via het burgerportaal of de Toeslagen-app.

⁵ Deze €500 grens is vanuit het verleden organisch gegroeid en toegepast binnen het proces Eerder Signaleren, omdat kleinere afwijkingen (eerdere grens was €250) tot problemen leidden in verband met afrondingsverschillen

doelgroepen van Dienst Toeslagen voldoende ondersteunt worden tijdens de voorschotfase van de KOT, aangezien niet voor iedereen betrouwbare KOO-gegevens beschikbaar zijn en dus niet voor iedereen gemuteerd kan worden.

Dienst Toeslagen heeft de ambitie om voor alle impactvolle algoritmes die zij in gebruik heeft een mensenrechten (of grondrechten) toets te doen - zoals een IAMA. Daarom is dit ook voor de actie muteren gebeurt. De Visie op Algoritmische Systemen zegt namelijk dat voor elk systemen met directe rechtsgevolgen voor burgers of systemen die medebepalend zijn voor hoe Dienst Toeslagen burgers categoriseert of behandelt, een mensenrechtentoets is vereist. Dienst Toeslagen maakt op dit moment uitsluitend gebruik van niet-zelflerende systemen, maar ook deze moeten aan dezelfde waarborgen voldoen.

Aanpassen wetgeving:

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Overige Fiscale maatregelen 2022⁶, die de verplichte (maandelijkse) gegevensleveringen van KOOs regelt, is aangegeven dat aanvragen niet door Dienst Toeslagen zonder tussenkomst van burgers worden gewijzigd op basis van deze leveringen. In haar brief van 12 april 2024 heeft uw voorganger de Vries aangegeven ten behoeve van de pilot toch op basis van deze gegevens zonder tussenkomst van de burger aanvragen aan te passen. Voor het voortzetten zal aan de Kamer wederom worden aangegeven dat van die uitleg in de memorie van toelichting wordt teruggekomen.

De Awir biedt de ruimte voor ambtshalve wijzigingen van het toeslagvoorschot en voor het (rechtmatig) verkrijgen van de kinderopvanggegevens ter beoordeling voor het recht op toeslag.⁷

Richting de toekomst zal, gelet op de uitleg in de memorie van toelichting, in de wet het doel muteren ook op basis van de verplichte (maandelijkse) gegevensleveringen expliciet worden toegevoegd. Zodat ook geen twijfel kan bestaan dat deze gegevens op deze manier kunnen worden gebruikt.

Communicatie

Er is een Kamerbrief voorbereid om de Kamer te informeren over de muteeractie in 2025 inclusief het verkorten van het proces, de evaluatie van de pilot uit 2024 en het voornemen om de grondslag muteren op opvanglasten expliciet in Awir toe te voegen. Verdere communicatie, zoals mogelijk een gecombineerd persbericht, zal worden afgestemd met uw communicatieadviseurs.

Het tijdsplan is te kort om de Kamerbrief nog voor het Commissiedebat van a.s. woensdag 23 april 2025 te versturen. Bij een akkoord van u op uiterlijk 22 april kan de Kamer na het debat geïnformeerd worden over het vervolg van de actie. De uitvoering van de muteeracties is dan ondertussen van start gegaan. Communicatie aan de Kamer kan plaatsvinden voorafgaand aan dat burgers de eerste mutatiebrieven ontvangen in juni.

Politiek/bestuurlijke context

Zoals ook hierboven beschreven: In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Overige Fiscale maatregelen waarin de verplichte maandelijkse

in de berekening van de kinderopvangtoeslag, waardoor ouders niet de mogelijkheid hadden om zelf naar correcte opvanglasten te muteren.

⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 35928, nr.3

⁷ Artikel 16 lid 5 Awir en artikel 38 lid 4 Awir.

gegevensleveringen van KOO's regelt is, is aangegeven dat aanvragen niet door Dienst Toeslagen zonder tussenkomst van burgers worden gewijzigd op basis van deze leveringen. In haar Kamerbrief van 12 april 2024 heeft voormalig staatssecretaris De Vries aangegeven ten behoeve van de pilot muteren uit 2024 toch te hebben besloten dat Dienst Toeslagen op basis van deze gegevens aanvragen ambtshalve, zonder tussenkomst van de burger, gaat aanpassen.

Over de pilot muteren op opvanglasten 2024 is destijds afgestemd met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarbij heeft Minister van SZW ook akkoord gegeven op het afwijken van de memorie van toelichting in de Kamerbrief waarin wordt aangegeven dat aanvragen zonder tussenkomst van de burger op basis van de ontvangen gegevens kunnen worden aangepast. Voor de muteractie in 2025 heeft wederom op ambtelijk niveau afstemming plaatsgevonden met SZW. Als u beslist om in 2025 vervolg te geven aan de pilot muteren, zal daarna de bewindspersoon SZW worden geïnformeerd over dit besluit.

De pilot muteren is door de toenmalig staatssecretaris De Vries ook besproken tijdens het Commissiedebat van 17 april 2024. Hierop volgde beperkt reactie. Een enkele dialoog tussen de leden van Eijk (VVD) en van Dijk (CDA) was overwegend positief van aard (zie interne bijlage 1).

3 Augustus 2024 kwam de telegraaf met een nieuwsartikel (zie bijlage) over handhaving bij Dienst Toeslagen in het algemeen en de pilot muteren in het bijzonder. Naar aanleiding van dit artikel zijn er kritische Kamervragen gesteld door het lid Dijk (SP) over handhaving binnen Dienst Toeslagen, de pilot muteren en de toekomst van Toeslagen. Deze vragen zijn beantwoord, waarbij vooral de boodschap dat muteren een dienstverlenende maatregel en geen handavingsmaatregel betreft is gecommuniceerd en het belang van een evaluatie wordt onderstreept (zie nota beantwoording Kamervragen). Op deze beantwoording is destijds geen verdere reactie gekomen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Externe bijlages

- o Bijlage 1 Concept Kamerbrief Terugdringen terugvorderingen: vervolg muteren op opvanglasten
- o Bijlage 2 Bijlage bij concept Kamerbrief: Externe evaluatie Ipsos/I&O
- o Bijlage 3 Nota 19 maart 2024 Voorstel pilots muteren opvang- en inkomensgegevens
- o Bijlage 4 Nota 1 april 2024 Pilots muteren op inkomens- en opvanggegevens
- o Bijlage 5 Kamerbrief 12 april 2024 Update Stand van zaken Dienst Toeslagen
- o Bijlage 6 Nota 15 augustus 2024: Kamervragen lid Dijk (SP) pilot muteren n.a.v. Telegraaf artikel
- o Bijlage 7 Nota 5 februari 2025 Presentatie evaluatie pilot muteren KOT-lasten
- o Bijlage 8 Nota 5 februari 2025 Presentatie evaluatie pilot muteren KOT-lasten

- Bijlage 9 Nota 15 april 2025 vervolg muteren opvanglasten

Interne bijlage - Passages commissiedebat Toeslagen 17 April 2024

Commissiedebat Toeslagen 17 April 2024

Mevrouw Van Eijk (VVD):De aangekondigde pilot waarin gemuteerd wordt op inkomensgegevens om grote terugvorderingen te voorkomen, is een ander voorbeeld. Tot Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 066, nr. 1419 8 wanneer lopen deze pilots en wat is ervoor nodig om dit, indien succesvol, breder uit te rollen, vraag ik aan de Staatssecretaris.....

Mevrouw Van Eijk (VVD): Ja, ik heb één vraag. Ik had het in mijn eigen inbreng over de pilot muteren op inkomensgegevens. Volgens mij gaat de dienst tot het uiterste om mensen te bewegen om die inkomensgegevens tijdig te wijzigen. Na verschillende pogingen lukt dat nog niet en dat leidt dus tot die terugvorderingen. Hoe ziet mevrouw Van Dijk deze pilot en hoe ver mag de dienst daarin gaan?

Mevrouw Inge van Dijk (CDA): Ik had die pilot eigenlijk ook willen noemen. Ik vind het goed dat we op die manier pilots doen. Ik denk echt dat we moeten uitproberen wat wel en wat niet werkt. Ik heb in de brief een aantal waarborgen gelezen en ook wel terughoudendheid om te voorkomen dat we tot ongelukken komen, maar ik denk wel dat we die poging moeten gaan doen. We zien gewoon dat het in de praktijk tot heel veel zonden leidt en dat moeten we voorkomen.

Staatssecretaris de Vries:Mevrouw Van Eijk van de VVD had een vraag over het muteren. Tot wanneer lopen deze pilots? Wat is ervoor nodig om die succesvol breder uit te rollen? Volgens planning ontvangen burgers in juni en juli de eerste brieven met de aankondigingen tot muteren. Ze krijgen daarvoor overigens een attendering dat wij de inschatting hebben dat hun inkomensgegevens dan wel opvanguren niet kloppen. Als wij wel gaan muteren, kunnen burgers het daarna natuurlijk altijd weer terug veranderen. Ik vind het wel belangrijk om goed te evalueren hoe mensen dit ervaren en of het leidt tot minder terugvorderingen. Wij moeten echt goed kijken naar de kwaliteit van de gegevens die we hebben. Wij investeren er ook in om die zo goed mogelijk te krijgen. We focussen ons ook op de groep mensen die in het verleden ook geattendeerd zijn maar daar niet op gereageerd hebben en uiteindelijk wel met terugvorderingen te maken hebben gehad. Hoe werkt dat dan? Ik vind dat wij dat echt even moeten bekijken, want het medicijn moet ook niet erger zijn dan de kwaal, zoals het spreekwoord geloof ik is. Als wij niet de goede gegevens muteren en iemand verandert het niet terug, heb je ook ellende. Dat wil ik ook wel aangeven. Daarom vind ik het belangrijk dat we goed evalueren. Eind 2024, begin 2025 hoop ik voldoende informatie uit de pilots te hebben om te kunnen evalueren en te kijken wat we doen. Afhankelijk van die evaluatie zouden we het breder kunnen uitrollen, waarbij je wel moet kijken naar de specifieke groepen. Je kan het voor iedereen gaan doen, maar ik vind dat we goed moeten kijken naar de kwaliteit van de gegevens die we hebben. Die is op een aantal punten voor bepaalde kinderopvangorganisaties nog onvoldoende. Je moet kijken waar het echt helpt voor het oplossen van een probleem.....