

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3168

Vragen van het lid **Azarkan** (DENK) aan de Staatssecretarissen van Financiën over *het breder toepassen van het discriminerende risico-selectiemodel door Toeslagen* (ingezonden 4 mei 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **De Vries** (Financiën – Toeslagen en Douane), mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst (ontvangen 17 juni 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2891.

Vraag 1

Bent u op de hoogte van de berichtgeving over het breder toepassen van het discriminerende risico-classificatiemodel door Toeslagen?

Antwoord 1

De berichtgeving verwijst naar de Kamerbrief over de analyse van het risicoclassificatiemodel Toeslagen van 21 april 2022 waarin onder andere is ingegaan op het breder gebruik van de risicoscore van het model.¹

Vraag 2

Waarom heeft uw voorganger eerder aangegeven dat dit risico-selectiemodel door het Speciale Team van Toeslagen (screeningsteam) in het kader van CAF-onderzoeken niet gebruikt werd, terwijl dit wél het geval blijkt te zijn?

Antwoord 2

Het is belangrijk om met zekerheid te kunnen vaststellen dat alle hierover relevante informatie bekend wordt. Daarom zal een extern onderzoek worden uitgevoerd. Onder andere om te proberen te achterhalen hoe breed het gebruik van de risicoscores van het risicoclassificatiemodel Toeslagen heeft plaatsgevonden, met wie het is gedeeld en welke gevolgen dit voor burgers heeft gehad.

Deze informatie was voor mijn voorganger nog niet bekend. Dit is naar boven gekomen omdat naar aanleiding van recente vragen uit de media verdiepend onderzoek is gedaan naar het breder gebruik van de risicoscores van het risicoclassificatiemodel Toeslagen. Hieruit is gebleken dat de risicoscores van dit model breder zijn gebruikt dan enkel voor het selecteren van aanvragen die voor handmatige behandeling in aanmerking kwamen. Deze nieuwe

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 1008.

informatie is op 21 april jl. met uw Kamer gedeeld.² Daarbij is ook aangegeven dat dit in tegenstelling is tot wat eerder bij brief van 8 december 2021 aan uw Kamer is gemeld.³

Vraag 3

Klopt het dat ook de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), het Financieel Expertise Centrum (FEC), het Intensief subjectgericht toezicht (IST) en Fraudeteams gebruik maakten van het discriminerende risicoclassificatiemodel?

Antwoord 3

Zoals in de brief van 21 april 2021 aan uw Kamer is gemeld werd de risicoscore van het risicoclassificatiemodel Toeslagen toegevoegd aan beoordelingen van het zogenaamde «screeningsteam» van Toeslagen. Dit team beoordeelde signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik en was betrokken bij het instellen van een CAF-onderzoek binnen Toeslagen. De informatie kon vervolgens door dit screeningsteam worden gedeeld met de betrokkenen bij CAF-onderzoeken binnen Toeslagen, de handmatige beoordeling binnen Intensief subjectgericht toezicht (IST) en Fraudeteams. De risicoscore van het model werd door Toeslagen ook gebruikt voor de selectie van adressen in het kader van projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams en voor eigen onderzoek naar aanleiding van een door het Financieel Expertise Centrum aangedragen zaken ten aanzien van de aanpak van terrorismefinanciering.⁴

Voor het overige attendeer ik uw Kamer in dit verband op brief van 21 april jl. inzake de analyse van het model en het aangekondigde externe onderzoek naar dit onderwerp.⁵

Vraag 4

Klopt het medewerkers van de Belastingdienst daarbij onder meer onderscheid maakten naar nationaliteit, gezinssamenstelling en de hoogte van het inkomen?

Antwoord 4

Voor een overzicht van de door de door de jaren heen gebruikte indicatoren voor het model verwijs ik naar de bijlagen bij mijn brief van 21 april jl.⁶ Uit die bijlagen blijkt kortgezegd dat «nationaliteit», «gezinssamenstelling» en «hoogte van het inkomen» inderdaad indicatoren waren die, naast vele andere indicatoren, onderdeel uitmaakten van het model. In de brieven van 26 november 2021 en 8 december 2021 is een toelichting gegeven op het model en de werking ervan.⁷ Onder verwijzing naar die brieven wordt voor nu volstaan met op te merken dat het model elke maand werd ingezet, voorafgaand aan de maandelijkse uitkering van huur- en kinderopvangtoeslagen aan burgers. Voordat het bedrag werd uitbetaald en er daarmee «formeel» werd beschikt, werd tussen 2013 en eind 2019 informatie uit de conceptbeschikkingen ingelezen in het model. Het model bepaalde het risico op onjuistheden in deze beschikkingen aan de hand van vooraf gedefinieerde indicatoren. De conceptbeschikkingen met het hoogste risico op fouten werden maandelijks geselecteerd voor handmatige behandeling. Dit betekende kortgezegd dat het formele beschikmoment en de uitbetaling van de betreffende toeslagen werd uitgesteld, totdat een medewerker de zaak behandeld had. Het model bevatte geen automatische besluitvorming over het recht op toeslag; dit werd altijd gedaan door de medewerkers die de aanvragen beoordeelden. Deze medewerkers kregen de door het model selecteerde zaken aangeboden met als enig kenmerk het burgerservicenummer, op basis waarvan enig onderscheid naar andere kenmerken niet te maken viel. De medewerkers werden niet geïnformeerd over de reden van selectie van de betreffende zaak.

² Kamerstuk 31 066, nr. 1008.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 938.

⁴ Kamerstukken II, 2021–2022, 31 066, nr. 1008.

⁵ Kamerstukken II, 2021–2022, 31 066, nr. 1008.

⁶ Kamerstukken II, 2021–2022, 31 066, nr. 1008.

⁷ Kamerstukken II, 2021–2022, 31 066, nr. 923 en 938.

Vraag 5

Klopt het dat de Autoriteit Persoonsgegevens dit al als discriminerend heeft bestempeld?

Antwoord 5

Ten aanzien van het verwerken van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag voor een indicator in het risicoclassificatiemodel heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) geconcludeerd dat dit een discriminerende verwerking is en daarmee in strijd met het beginsel van behoorlijkheid in de zin van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) en artikel 6 van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp).⁸

Vraag 6

Tot wanneer werd dit risico-selectiemodel door Toeslagen gebruikt? Was dit tot november 2019 of tot juli 2020?

Antwoord 6

Het model werd van april 2013 tot en met november 2019 elke maand ingezet. In juli 2020 is het gebruik van het model definitief stilgelegd. In mijn brief van 21 april jl. heb ik u geïnformeerd over het breder gebruik van de risicoscore van het model. Vanaf eind 2019 tot medio juli 2020 werd hiervoor – zover nu bekend is – gebruik gemaakt van de risicoscores van de laatste run van het model eind 2019. Naar het bredere gebruik van de risicoscores zal een extern onderzoek worden uitgevoerd.⁹

Vraag 7

Door welke andere afdelingen van de Belastingdienst is dit risico-selectiemodel gebruikt?

Antwoord 7

Het risicoclassificatiemodel Toeslagen werd gebruikt om te selecteren welke nieuwe aanvragen dan wel wijzigingen in bestaande toeslagaanvragen, voor een handmatige behandeling in aanmerking kwamen. Dit model is ontwikkeld door en voor Toeslagen.

Bij brief van 21 april 2022 is uw Kamer geïnformeerd over het breder gebruik van de risicoscore van het risicoclassificatiemodel dan enkel voor het selecteren van aanvragen die voor een handmatige behandeling in aanmerking kwamen door Toeslagen. Vooralsnog is de planning om het extern onderzoek hiernaar medio deze zomer te starten zodat begin volgend jaar een onderzoeksrapport met uw Kamer gedeeld kan worden.

Vraag 8, 9 en 10

Waarom heeft de Belastingdienst Toeslagen zich schuldig gemaakt aan discriminatie?

Wanneer stopt eindelijk deze discriminatie door de Belastingdienst?

Op welk moment komt alle informatie over discriminatie eindelijk boven tafel?

Antwoord 8, 9 en 10

De AP constateert in haar rapport van 17 juli 2020 dat de handelwijze van Toeslagen bij drie verwerkingen van nationaliteit onrechtmatig was. Toeslagen heeft op deze punten in strijd gehandeld met de Wet bescherming persoonsgegevens en sinds 25 mei 2018 in strijd met de AVG. Ook was bij twee van deze drie verwerkingen sprake van een discriminerende verwerking en daarmee in strijd met het beginsel van behoorlijkheid in de zin van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp. Een van deze laatstgenoemde verwerkingen was het gebruik van nationaliteit voor een indicator¹⁰ in het risicoclassificatiemodel. Waarom deze indicator is opgenomen, kan niet worden achterhaald. Dit wordt veroorzaakt doordat over

⁸ Zie het rapport van de AP inzake «De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag» (p. 59).

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 1008.

¹⁰ Het betreft de indicator «Nederlandschap Ja/Nee».

de achterliggende keuzes om indicatoren wel of niet aan het model aan te bieden geen vastlegging heeft plaatsgevonden. Uit de analyse op de uitkomsten van het risicoclassificatiemodel blijkt dat ook de indicator «Leeftijd bsn» te linken is aan nationaliteit, hierover is de AP geïnformeerd. Het risicoclassificatiemodel is in juli 2020 definitief stilgelegd. Risicoselectie in het toezicht blijft tegelijkertijd wel nodig. Door middel van risicoprofielen kan onderscheid worden gemaakt tussen groepen burgers om te bepalen waar extra toezicht of dienstverlening nodig is. Overheidsorganisaties die gebruik maken van risicoprofielen moeten zich ervan bewust zijn dat dit onderscheid het risico van discriminatie met zich meebrengt. Discriminatie is en blijft verboden, maar niet elk onderscheid is discriminerend, wanneer er een rechtvaardigingsgrond voor is. Alle informatie die op dit moment bekend is, is met uw Kamer gedeeld. Mocht er in de toekomst onverhoopt nieuwe informatie naar boven gaat komen, dan informeer ik uw Kamer hierover vanzelfsprekend.

Vraag 11

Gaat het gebruik van het risico-selectiemodel weer leiden tot een nieuwe tegemoetkomingsregeling?

Vraag 11

Gaat het gebruik van het risico-selectiemodel weer leiden tot een nieuwe tegemoetkomingsregeling?

Antwoord 12

Zowel de Belastingdienst als Toeslagen werken aan verschillende tegemoetkomingsregelingen. Door de Belastingdienst wordt momenteel gewerkt aan een regeling in het kader van FSV.

Bij de Toeslagen wordt uitvoering gegeven aan verschillende tegemoetkomingsregelingen voor de gedupeerden van de problemen met de kinderopvangtoeslag.

Vraag 13

Hoe verhoudt het risico-selectiemodel zich tot de Fraudesignaliseringsvoorziening (FSV), andere zwarte lijsten, Risico Analyse Model (RAM), Aanslag Belastingen Systeem (ABS), AKI-1043 en AKI-1044? Welke dwarsverbanden zijn er tussen al deze instrumenten van de Belastingdienst?

Antwoord 13

Het risicoclassificatiemodel werd gebruikt om te selecteren welke nieuwe aanvragen dan wel wijzigingen in bestaande toeslaaanvragen, voor een handmatige behandeling in aanmerking kwamen. Dit model is ontwikkeld door en voor Toeslagen.

De Fraude Signalering Voorziening (FSV) werd bij Toeslagen op een andere manier gebruikt dan bij de Belastingdienst. FSV had binnen Toeslagen een ondersteunende functie in de afhandeling van fraude-risicosignalen en was daarmee meer een registratiesysteem. FSV kende binnen Toeslagen geen geautomatiseerde systeemkoppelingen met andere applicaties en dus ook niet met het model. Enkel bij de bouw van het risicoclassificatiemodel in 2013 is het model getraind met (gecontroleerde en gecorrigeerde) cases gekozen uit (de voorloper van) FSV als voorbeelden van risicosignalen over toeslaaanvragen.¹¹

RAM en ABS zijn systemen van de Belastingdienst die niet door Toeslagen worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor de projectcodes AKI-1043 en AKI-1044 van de Belastingdienst/Particulieren. Toeslagen heeft hier geen relatie mee. De uitkomsten van het risicoclassificatiemodel zijn voor zover nu kan worden nagegaan nooit gekoppeld aan andere lijsten, RAM en ABS. In mijn brief van 21 april jl. heb ik u geïnformeerd over het breder gebruik van de risicoscore van het model. Omdat het belangrijk is om met zekerheid te kunnen vaststellen dat alle hierover relevante informatie bekend wordt, heb ik Toeslagen opdracht gegeven om extern onderzoek te laten uitvoeren. Onder andere om te proberen te achterhalen hoe breed het gebruik van de risicoscores heeft plaatsgevonden, met wie het is gedeeld en welke gevolgen

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 938.

dit voor burgers heeft gehad. Uw Kamer wordt over dit onderzoek nader geïnformeerd.

Vraag 14

Van welke query's maakte het risico-selectiemodel gebruik?

Antwoord 14

Een query is een vraag aan een database om een specifieke opdracht uit te voeren. Bijvoorbeeld de vraag: «Wat is het gemiddelde toeslagbedrag van alle aanvragers huurtoeslag in 2022?». Met een query op de database van de huurtoeslag wordt de hoogte van de huurtoeslag van alle aanvragers opgehaald en gedeeld door het aantal aanvragers van de huurtoeslag om het gemiddelde toeslagbedrag te bepalen.

Het risicoclassificatiemodel is een samengestelde set van query's, waarbij query's onder andere werden gebruikt bij:

1. de ontwikkeling/voorbereiding van gebruik van het model, ten aanzien van:
 - a. de relevante gegevens uit de bronsystemen te ontsluiten;
 - b. de gegevens geschikt te maken voor gebruik in het model;
 - c. het model te trainen;
2. het toepassen van het model, ten aanzien van:
 - a. de gekozen indicatoren en hun weging toe te passen op de toeslagenpopulatie;
 - b. het berekenen van de risicoscore per aanvraag;
3. het aanbieden van de resultaten van het model, ten aanzien van:
 - a. het opleveren van een proefproductie;
 - b. het tonen van de aantallen aanvragen met welke risicoscore;
 - c. de selectie te maken van aanvragen met een risicoscore hoger dan X.

In de brieven van 26 november 2021 en 8 december 2021 is een toelichting gegeven op het model en de werking ervan.¹² Het doel van het model was om toeslagaanvragers te behoeden voor fouten en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Het model bepaalde het risico op onjuistheden in de ontvangen beschikkingen aan de hand van vooraf gedefinieerde indicatoren. Om de inhoud van deze indicatoren vast te kunnen stellen zijn gegevens uit de bronsystemen van Toeslagen en de Belastingdienst gebruikt. Voor een overzicht van de door de door de jaren heen gebruikte indicatoren voor het model verwijst ik naar de bijlagen bij mijn brief van 21 april jl.¹³

Vraag 15

Wanneer zal het externe onderzoek naar de brede inzet van het risico-classificatiemodel worden gestart en wanneer zal het worden afgerond?

Antwoord 15

Vooralsnog is de planning om het onderzoek medio deze zomer te starten zodat begin volgend jaar een onderzoeksrapport met uw Kamer gedeeld kan worden.

¹² Kamerstuk 31 066, nr. 923 en 938.

¹³ Kamerstuk 31 066, nr. 1008.