

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

Nr. 1008

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2022

Bij brieven van 26 november¹ en 8 december 2021² is uw Kamer geïnformeerd over de werking van het Risicoclassificatiemodel van Toeslagen (hierna: model). In de brief van 8 december 2021 is aan uw kamer toegezegd een analyse te doen op de uitkomsten van het model over de periode 2014 – 2019. Daarbij is gekeken naar welke burgers daadwerkelijk handmatig zijn beoordeeld, na selectie door het model. In de voor u liggende brief worden de uitkomsten van deze analyse met uw Kamer gedeeld³.

Daarnaast wordt in deze brief ingegaan op twee bevindingen die in het bijzonder aandacht behoeven. Allereerst het gebruik van nationaliteit in het model door de indicatoren «Nederlandschap Ja/Nee» en «Leeftijd bsn». Aan deze laatste indicator is in de eerdere brieven geen expliciete aandacht besteed. Op 20 april jl. is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) hierover geïnformeerd.

Ook wordt uw Kamer geïnformeerd over het breder gebruik van het model dan enkel voor het selecteren van aanvragen die voor een handmatige behandeling in aanmerking kwamen. Voor zover nu bekend werd de risicoscore van het model onder andere toegevoegd in het kader van onderzoeken van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams, eigen onderzoeken naar aanleiding van door het Financieel Expertise Centrum aangedragen zaken en bij CAF-onderzoeken binnen Toeslagen. Dit in tegenstelling tot wat eerder bij brief van 8 december 2021 aan uw Kamer is gemeld. Dat de risicoscores breder zijn gebruikt is zorgelijk en ook daarover is de AP geïnformeerd.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 923.

² Kamerstuk 31 066, nr. 938.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Hieronder wordt eerst de context en werking van het model en de uitkomsten van de analyse toegelicht. Daarna wordt nader ingegaan op het gebruik van nationaliteit in het model en het bredere gebruik van het model.

Context en werking van het model

Het model was specifiek ontwikkeld voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. Het werd binnen Toeslagen gebruikt om te selecteren welke nieuwe aanvragen dan wel wijzigingen in bestaande aanvragen voor een handmatige behandeling in aanmerking kwamen. Het doel was om toeslagaanvragers te behoeden voor fouten en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Het model werd van april 2013 tot en met november 2019 elke maand ingezet, voorafgaand aan de maandelijkse uitkering van huur- en kinderopvangtoeslagen aan burgers. De aanvragen met het hoogste risico op fouten werden maandelijks geselecteerd voor handmatige behandeling. Dit betekende kortgezegd dat 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. In juli 2020 is het gebruik van het model definitief stilgelegd, zoals al eerder gemeld.⁴

Uitvoering van handmatige beoordeling

Als de toeslagaanvragen eenmaal waren geselecteerd voor handmatige behandeling werden de aanvragen aan behandelteams toebedeeld. Vervolgens konden bewijsstukken opgevraagd worden en werd op basis van de bij Toeslagen bekende informatie bekeken of aan de wettelijke voorwaarden voor het recht op toeslag werd voldaan. Tijdens de fase van de handmatige beoordeling werd binnen Toeslagen tot eind 2019 uitgegaan van een strikte toepassing van de wet- en regelgeving. Zo kon in het geval van de kinderopvangtoeslag de medewerker de toeslag stopzetten en terugvorderen wanneer geconstateerd werd dat bepaalde informatie ontbrak of dat een klein deel van de eigen bijdrage niet was betaald.

De analyse van het model

Om uitvoering te geven aan de analyse op de uitkomsten van het model is gekeken naar de verschillen tussen de kenmerken van burgers die handmatig gecontroleerd zijn door een behandelaar en van de volledige populatie aan burgers die op dat moment toeslag ontvingen. In totaal zijn van 2014 tot en met 2019 ongeveer 79.000 unieke individuele burgers handmatig behandeld na de selectie door gebruik van het model.

Uit de analyse blijkt dat bij veel indicatoren een duidelijk verschil te zien is tussen de gemiddelde waarden van de geselecteerde groep en van de totale populatie. Dit betekent dat als een geselecteerde burger op één kenmerk anders had gescoord, hij of zij waarschijnlijk alsnog tot de hoogste risicogroep zou behoren omdat ook de andere kenmerken tot een verhoogde risicoscore leidden. Anders gezegd: burgers kwamen dus niet in de hoogste risicocategorie als ze enkel op één indicator hoog scoorden. De uitkomsten laten zien dat er sprake is van een oververtegenwoordiging van burgers die onder andere alleenstaand zijn, een laag inkomen hebben en niet in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit. Deze groep is

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 923.

door het model het meest voor handmatige beoordeling geselecteerd. De volledige analyse is als bijlage 1 bij deze brief gevoegd, inclusief een overzicht van de gebruikte indicatoren voor de kinderopvangtoeslag (bijlage 2) en huurtoeslag (bijlage 3), en een overzicht van de cijfermatige uitkomst van de analyse (bijlage 4)⁵.

Het gebruik van nationaliteit in het model

Over het gebruik van de indicator «Nederlandschap Ja/Nee» is uw Kamer bij eerdergenoemde brieven van 26 november en 8 december jl. geïnformeerd. Kortgezegd hadden burgers met een niet-Nederlandse nationaliteit een grotere kans op handmatige beoordeling. Het precieze effect was ook afhankelijk van de andere indicatoren: het niet hebben van de Nederlandse nationaliteit kon nooit als enige indicator leiden tot selectie van een aanvraag voor handmatige behandeling.

In 2020 heeft de AP geoordeeld dat het verwerken van de nationaliteit ten behoeve van de indicator «Nederlandschap Ja/Nee» onrechtmatig was en een discriminerende verwerking was.⁶ Laat voorop staan dat discriminatie nooit mag en had mogen plaatsvinden. De AP heeft in 2021 dan ook besloten om hiervoor een boete op te leggen aan de Minister van Financiën.

Uit de huidige analyse blijkt dat ook de indicator «Leeftijd bsn», waar eerder geen expliciete aandacht aan is besteed, te linken is aan nationaliteit. In de Gegevensbeschermingseffectbeoordeling van het model, die als bijlage is gedeeld met de brief van 26 november 2021, staat bij de omschrijving van deze indicator opgenomen: «*Om te bepalen hoe lang iemand al in Nederland is.*» Op 20 april jl. is de AP hierover geïnformeerd.

Het gebruik van het model voor andere zaken

Naar aanleiding van recente vragen uit de media is opnieuw onderzoek gedaan naar het breder gebruik van de risicoscores van het model. Hieruit blijkt dat de risicoscores breder zijn gebruikt dan enkel voor het selecteren van aanvragen die voor handmatige behandeling in aanmerking kwamen.

Eerder is al geconstateerd dat de datapreparatie van het model breder is gebruikt voor de «Hoge Toeslag, Hoog Risico» (HotHor) en het voorspellend model problematische terugvorderingen. Hierover is uw Kamer geïnformeerd in de brieven van 8 december 2021 en 24 februari 2022⁷.

Inmiddels is duidelijk dat daarnaast de risicoscore van het model werd 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. Dit is in tegenstelling tot wat eerder bij brief van 8 december 2021 aan uw Kamer is gemeld waarin is aangegeven dat in relatie tot CAF-onderzoeken binnen Toeslagen geen gebruik werd gemaakt van het model. 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

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 683.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 976.

aanleiding van een door het Financieel Expertise Centrum aangedragen zaken ten aanzien van de aanpak van terrorismefinanciering.

Dat de risicoscore van het model breder is gebruikt is zorgelijk en daarom is de AP ook hierover geïnformeerd. 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 dit voor burgers heeft gehad. Uw Kamer wordt over dit onderzoek geïnformeerd.

Conclusie

Uit de analyse blijkt dat bij de handmatige beoordeling na gebruik van het model, sprake is van een oververtegenwoordiging van verschillende groepen burgers. Nu ook geconstateerd is dat de uitkomsten van het model voor andere zaken zijn gebruikt, kan niet worden uitgesloten dat deze burgers als gevolg hiervan ook een verhoogde kans op onevenredig nadeel hebben ondervonden.

De conclusie dat het model in deze vorm niet gebruikt had mogen worden, en dat de keuze om het gebruik stop te zetten juist was, wordt hier wederom door bevestigd. Werken met, onder andere, vaktechnische waarborgen en waarborgen op het gebied van gegevensbescherming en mensenrechten is essentieel. Het op een verantwoorde manier werken met modellen vereist een hoge mate van (vaktechnische) bewustheid van een organisatie. Dit zal onder meer aan bod komen in de nieuwe handhavingsstrategie waarover uw Kamer voor de zomer nader geïnformeerd wordt.

De vraag of een eventuele tegemoetkoming zou moeten worden geboden als gevolg van het gebruik van het model wordt nader onderzocht.⁸ In dat kader zal de geselecteerde groep uit het model ook vergeleken worden met de populatie aanmeldingen bij UHT en de burgers die door Toeslagen in FSV zijn geregistreerd. Uw Kamer wordt zo spoedig mogelijk geïnformeerd als deze vergelijking is afgerond.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

⁸ Zie in dat verband het rapport van Amnesty International, «Xenofobe machines. Discriminatie door ongeregeerd gebruik van algoritmen in het Nederlandse toeslagenschandaal»: <https://www.amnesty.nl/actueel/toeslagenaffaire-is-mensenrechtenschending-zegt-amnesty-international>.