Ministerie van Financiën

A/31-05-2023

HEDEN
TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

TER INFORMATIE
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Toeslagen
Directie Strategie, Recht & Beleid Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Oplegnota - Extern onderzoek RCM

Datum
30 mei 2023

Notanummer
2023-0000130179

Bijlagen
1. Kamerbrief met tekstmark
2. Kamerbrief zonder tekstma
3. Rapportage PwC

Aanleiding
Op 22 mei jl. is het rapport en de begeleidende Kamerbrief van het extern onderzoek naar het gebruik van het risicoclassificatiemodel met u (stas T&D) besproken. U heeft een aantal (tekstuele) opmerkingen geplaats bij de kamerbrief. Via deze notitie wordt de aangepaste kamerbrief aan u voorgelegd. Tevens is van dit document ook de versie met tekstmarkeringen toegevoegd.

Beslispunten
- Gaat u (stas T&D) akkoord met de aangepaste versie van de Kamerbrief?
- Indien u akkoord bent, kunt u de brief dan ondertekenen?
- Indien u akkoord ben met bovenstaande, dan ook graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende en alle bijgevoegde vorige nota's, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

akkoord

Kernpunten
In de kamerbrief zijn de door u gevraagde wijzigingen doorgevoerd:
- Onder het kopje 'aanleiding en opzet van het onderzoek' is de tekst aangepast conform de Kamerbrief van 21 april 2022.
- De tekst over de toeslaggerelateerde CAF-zaken onder 3.b. is verduidelijkt.
- Zowel bij 3.c. als de bestuurlijke reactie is meer informatie toegevoegd over de deelname van Toeslagen aan LSI-projecten. De laatste alinea van de bestuurlijke reactie wordt parallel voor de volledigheid nog afgestemd met de ambtelijke collega's van SZW.
- De tekst over de nadere analyse is aangepast onder het kopje bestuurlijke reactie.

Toelichting
Communicatie
Er wordt geen proactieve externe communicatie voorbereid.

Politiek/bestuurlijke context
In de Stand van Zakenbrief Toeslagen van 21 december jl. heeft u aangegeven dat de verwachting is dat het onderzoek naar het risicoclassificatiemodel in het tweede kwartaal van 2023 wordt afgerond.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Document nummer	Datum	Naam document
1	31-5-2022	Nota-stas-TD- Onderzoeksopzet breder gebruik Risicoclassificatiemodel
2	8-6-2022	Nota-stas-TD- Aangepast onderzoeksopzet breder gebruik Risicoclassificatiemodel
3	9-5-2023	Nota-StasTD-Oplevering rapport PwC inzake het breder gebruik van het risicoclassificatiemodel

Ministerie van Financiën

Aan de slag 2022
bespreken

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Toeslagen
Directie Strategie, Recht & Beleid

Persoonsgegevens

nota

Onderzoeksopzet breder gebruik Risicoclassificatiemodel

Datum
31 mei 2022

Notanummer
2022-0000160765

Bijlagen
geen

Aanleiding

In de Kamerbrief van 21 april jl. is toegezegd een extern onderzoek te laten uitvoeren naar het breder gebruik van de risicoscores van het risicoclassificatiemodel Toeslagen, dan enkel voor het selecteren van aanvragen voor handmatige behandeling door Toeslagen. Deze nota behelst de opzet van het onderzoek.

Beslispunt

- Gaat u akkoord met de onderzoeksopzet voor het extern onderzoek naar het breder gebruik van de risicoscores van het risicoclassificatiemodel Toeslagen? Desgewenst kunnen we deze notitie met u bespreken.

Kern

a. In de Kamerbrief van 21 april over de analyse van het risicoclassificatiemodel is toegezegd een extern onderzoek te laten uitvoeren naar het breder gebruik van de risicoscores.
b. Eerder is door de directie Toeslagen intern gekeken naar het breder gebruik van de risicoscores. Omdat onvoldoende zeker is of nu alle informatie bekend is heeft u de Kamer toegezegd een extern onderzoek uit te laten voeren.
c. De reikwijdte van het onderzoek is beperkt tot de periode 2013 tot en met juli 2020. Op basis van de Kamerbrief is een aantal onderwerpen met bij behorende deelvragen opgesteld: (1) hoe breed heeft het plaatsgevonden, (2) met wie (of wat) is het gedeeld, (3) welke gevolgen heeft dit voor burgers gehad en (4) overige vragen.
d. Het voorstel is Persoonsgegevens te benoemen als formele opdrachtgever. In de praktijk zal de begeleidingscommissie een vertegenwoordiging vanuit de directies Toeslagen, Ketenregie en Strategie Recht & Beleid (SR&B) bevatten en mogelijk een vertegenwoordiging vanuit het kerndepartement.
e. Het inkooptraject is in gang gezet, gekeken wordt in hoeverre dit onderzoek onder de mantel kan vallen. Het onderzoek zou dan mogelijk al in de zomer kunnen starten en in het meest gunstige geval tegen het einde van dit jaar afgerond kunnen worden.

wat is de planning precommissie?

Toelichting

a. Paragraaf uit Kamerbrief

In de Kamerbrief van 21 april over de analyse van het risicoclassificatiemodel is de volgende paragraaf opgenomen: *"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."*

b. Uitkomsten intern onderzoek

Het is hierbij van belang te erkennen dat bij de directie Toeslagen intern al eerder onderzoek is gedaan naar het breder gebruik van de risicoscores. De directie is beperkt in staat gebleken deze informatie te achterhalen. Dit komt enerzijds door de versnippering van informatie over de verschillende afdelingen en teams heen, de beperkte vastlegging van informatie in het verleden en de verandering in het personeelsbestand waardoor bepaalde personen nu niet meer (op dezelfde plek) werken bij Toeslagen. Het blijft dus de vraag in hoeverre de openstaande vragen daadwerkelijk beantwoord kunnen worden. Onder het kopje 'achtergrondinformatie' kunt u de uitkomsten van het interne onderzoek vinden.

c. Onderzoeksopzet

De reikwijdte van het onderzoek is beperkt tot de periode 2013 (start gebruik model) tot juli 2020 (definitief stopzetten van het model).

Op basis van de Kamerbrief is een aantal onderwerpen met bij behorende deelvragen opgesteld om zoveel mogelijke verschillende aspecten van het onderwerp te kunnen raken:

1. Hoe heeft het breder gebruik van de risicoscores plaatsgevonden?
    - In welke processen binnen en/of buiten Toeslagen is de risicoscore gebruikt?
    - Welke informatie van het risicoclassificatiemodel is nog meer gebruikt?
    - Over welke tijdsperiode heeft dit plaatsgevonden?
    - In hoeverre kan daadwerkelijk een reconstructie worden gemaakt?
    - Op welke manier heeft dit plaatsgevonden?
    - Op basis van welke (juridische) grondslagen heeft dit plaatsgevonden?
2. Met wie is het gedeeld?
    - Met welke projecten/ programma's en organisaties binnen en buiten de Belastingdienst of Toeslagen zijn de risicoscores gebruikt of gedeeld?
    - Welke andere organisaties waren hierbij betrokken?
    - Wie had toegang tot de risicoscores? En was de beveiliging, verzameling en vastlegging tot deze informatie op orde?
    - Wie wist hiervan af en/of heeft hier toestemming voor gegeven? En was deze toestemming wel of niet noodzakelijk?
3. Welke gevolgen heeft dit voor burgers gehad?
    - In hoeverre heeft het delen van de risicoscores geleid tot (extra) onderzoek naar de burger?
    - Zijn de gegevens van de burger en/of de toeslagen van de burger naar aanleiding van dit onderzoek aangepast? Zo ja, welke en hoe kan dit geduid worden in relatie tot de controles in de definitieve toekenningsfase?

- Is de burger op de hoogte gesteld dat onderzoek naar hem/haar heeft plaatsgevonden?
- Is de burger als gevolg van het delen van risicoscores geregistreerd in FSV of op een andere manier aangemerkt als fraudeur door Toeslagen zonder dat hier voldoende aanleiding voor was?

4. Overige vragen:
   - Zijn er andere onderdelen van het Risicoclassificatiemodel breder gebruikt binnen en/of buiten Toeslagen? Zoals de waarden van individuele burgers op bepaalde indicatoren.
   - Welke aanbeveling kan het onderzoeksbureau doen aan Toeslagen ten behoeve van het werken met risico- en selectiemodellen in de toekomst?

d. Samenstelling team

Het voorstel is Persoonsgegevens te benoemen als formele opdrachtgever. In de praktijk zal de begeleidingscommissie een vertegenwoordiging vanuit de directie Toeslagen, Ketenregie en SR&B bevatten. Het CIO-office van het ministerie van Financiën kijkt en denkt waar nodig mee bij het opzetten en uitvoeren van het onderzoek.

e. Inkoop en planning

Het inkooptraject is in gang gezet. Met inkoop wordt nog afgestemd in hoeverre dit onderzoek onder de mantel kan vallen en wat de voorwaarden hiervoor zijn. Als dit mogelijk blijkt te zijn, kan voor het zomerreces bekend zijn wie het beoogde onderzoeksbureau is en het onderzoek zou dan mogelijk ook al in de zomer kunnen starten.

De verwachting is dat dit onderzoek zo'n 6 tot 8 maanden in beslag zal nemen (vergelijkbaar met het onderzoek van PwC naar de effecten voor toeslaggerechtigden die in FSV geregistreerd zijn door Toeslagen). Dit kan met meer zekerheid worden vastgesteld nadat het aanbestedingstraject is afgerond.

Achtergrondinformatie

Op dit moment is de volgende informatie over het breder gebruik van het risicoclassificatiemodel bekend:

Landelijke Stuurgroep Interventieteams

De risicoscore van het model werd door Toeslagen gebruikt voor de selectie van adressen in het kader van projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). De risicoscore van het model was daarbij één van de elementen op basis waarvan een adres in aanmerking kon komen voor selectie binnen een project van de LSI. Over welke periode de risicoscore is gebruikt is op dit moment niet duidelijk en dat zal nader onderzocht moeten worden. Wel duidelijk is dat vanaf eind 2019 tot medio juli 2020 gebruik werd gemaakt van de risicoscores van eind 2019. Per medio juli 2020 is de risicoscore niet meer gebruikt om adressen te selecteren.

Hoe vaak de risicoscore is gebruikt en voor welke projecten dat is gedaan is op dit moment niet ter beschikking. Dat vraagt om een grondige analyse van lopende en al afgeronde projecten. Een hoge risicoscore leidde niet zelfstandig tot impact voor de burger. Dit is van meerdere factoren afhankelijk. Een hoge risicoscore was een selectiecriterium op basis waarvan een zogenaamd 'verwonderadres' kon worden aangeleverd aan een LSI-project. Als een andere LSI-partner eveneens dit

adres aanleverde als 'verwondering', werd het adres/casus besproken op de casustafel met alle deelnemende partners. Op de casustafel werd besloten of het relevant was om een adres verder te onderzoeken in LSI-verband, en welk handhavingsinstrument werd ingezet. Als er geen meervoudig belang was, werd besloten dat het aan de aanleverende partner is om eventueel vervolg te geven aan de casus door bijvoorbeeld informatie op te vragen bij de burger of derden.

Financieel Expertise Centrum
Ook is de risicoscore van het model door Toeslagen gebruikt binnen de samenwerking in het kader van het Financieel Expertise Centrum (FEC) ten aanzien van de aanpak van terrorismefinanciering. De risicoscore werd hierbij mede gebruikt om te bepalen of er aanleiding was voor onderzoek door Toeslagen naar een door het FEC aangedragen subject. Over welke periode de risicoscore is gebruikt is op dit moment niet duidelijk en dat zal nader onderzocht moeten worden. Ook hiervoor geldt dat vanaf eind 2019 tot medio juli 2020 gebruik werd gemaakt van de risicoscores van eind 2019. Per medio juli 2020 is de risicoscore niet meer is gebruikt. Toeslagen noch de risicoscore was betrokken bij de selectie van subjecten, het betreft dus uitsluitend het eigen onderzoek door Toeslagen. De resultaten van een eventueel onderzoek werden gedeeld met FEC (maar de score niet).

Op basis het FEC-analyserapport en de standaard LSI/FEC query werd bepaald of aanleiding was voor een zelfstandig rechtmatigheidsonderzoek door Toeslagen. Startpunt was het FEC-analyserapport. Als uit het rapport feiten en omstandigheden die relevant waren voor de wettelijke voorwaarden om een toeslag te ontvangen kwamen over een subject met Toeslagen dan was de risicoscore één van de elementen die meewoog of een zelfstandig rechtmatigheidsonderzoek nodig geacht werd, maar dus nooit op zichzelf. Een rechtmatigheidsonderzoek op basis van een FEC-analyserapport is overigens maar een enkele keer voorgekomen. Een hoge risicoscore leidde niet zelfstandig tot impact voor de burger. Dit is van meerdere factoren afhankelijk.

Overige
Daarnaast werd de risicoscore toegevoegd aan query's van het screeningsteam, dat onderzoek deed naar signalen die vervolgens naar de Toeslagenteams van Combiteam Aanpak Facilitators (CAF), Intensief subjectgericht toezicht (IST) of Fraude gingen. Het screeningsteam fungeerde daarbij als een voorportaal en in dat voorportaal werd gebruik gemaakt van de risicoscore.

Ook bij andere query's werd incidenteel gevraagd om de risicoscore van het model aan een query toe te voegen, om mede op basis daarvan een interne risico-inschatting te kunnen maken van een signaal. Dit betrof geen structurele vraag en/of proces.

Eerdere rapporten en communicatie over het risicoclassificatiemodel

- Het onderzoek van de AP naar verwerking nationaliteit van aanvragers kinderopvangtoeslag - 16 juli 2020;
- De kabinetsreactie van het AP-onderzoek naar verwerking nationaliteit van aanvragers kinderopvangtoeslag – 17 juli 2020;
- Het rapport van Amnesty International (AI) over discriminatie door ongereguleerd gebruik van algoritmen in het Nederlands Toeslagenschandaal – 26 oktober 2021;

- De kabinetsreactie op het rapport van AI over discriminatie door ongereguleerd gebruik van algoritmen in het Nederlands Toeslagenschandaal - 26 oktober 2021;
- De Kamerbrief inzake de Openbaarmaking van het Risicoclassificatiemodel Toeslagen – 26 november 2021;
- De Kamerbrief inzake het verzoek van het lid Alkaya (SP) om nadere helderheid te verschaffen over het ontvangen Risicoclassificatiemodel van Toeslagen – 8 december 2021;
- Het AP besluit tot boeteoplegging – 25 november 2021;
- De kabinetsreactie op het AP besluit tot boeteoplegging – 7 december 2021;
- De Kamerbrief 'Update Risicomodellen Toeslagen' – 24 februari 2021;
- De Kamerbrief inzake de analyse op de uitkomsten van het Risicoclassificatiemodel –21 april 2022;
- De Kamerbrief inzake de erkenning van institutioneel racisme bij de Belastingdienst en Toeslagen – 30 mei 2022;
- *De Kamerbrief inzake de inhoudelijke reactie op de beleidsadviezen uit het rapport van AI – verwacht juni 2022.*

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

15-06-2022

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Toeslagen
Directie Strategie, Recht & Beleid

Persoonsgegevens

nota

Aangepast onderzoeksopzet breder gebruik Risicoclassificatiemodel

Datum
8 juni 2022

Notanummer
2022-0000165268

Bijlagen
geen

Aanleiding

In de Kamerbrief van 21 april jl. is toegezegd een extern onderzoek te laten uitvoeren naar het breder gebruik van de risicoscores van het risicoclassificatiemodel Toeslagen, dan enkel voor het selecteren van aanvragen voor handmatige behandeling door Toeslagen. Deze nota behelst de opzet van het onderzoek en is op 7 juni met u besproken. Naar aanleiding van deze bespreking zijn onder punt c (onderzoeksopzet) een tweetal wijzigingen doorgevoerd (zie geel arceert). Zodra de onderzoeksopzet definitief is kan de procedure voor het aanbestedingstraject in gang worden gezet.

Beslispunt

- Gaat u akkoord met de gewijzigde onderzoeksopzet voor het extern onderzoek naar het breder gebruik van de risicoscores van het risicoclassificatiemodel Toeslagen?

akkoord

Kern

a. In de Kamerbrief van 21 april over de analyse van het risicoclassificatiemodel is toegezegd een extern onderzoek te laten uitvoeren naar het breder gebruik van de risicoscores.
b. Eerder is door de directie Toeslagen intern gekeken naar het breder gebruik van de risicoscores. Omdat onvoldoende zeker is of nu alle informatie bekend is heeft u de Kamer toegezegd een extern onderzoek uit te laten voeren.
c. De reikwijdte van het onderzoek is beperkt tot de periode 2013 tot en met juli 2020. Op basis van de Kamerbrief is een aantal onderwerpen met bij behorende deelvragen opgesteld: (1) hoe breed heeft het plaatsgevonden, (2) met wie (of wat) is het gedeeld, (3) welke gevolgen heeft dit voor burgers gehad en (4) overige vragen.
d. Het voorstel is Persoonsgegevens te benoemen als formele opdrachtgever. In de praktijk zal de begeleidingscommissie een vertegenwoordiging vanuit de directies Toeslagen, Ketenregie en Strategie Recht & Beleid (SR&B) bevatten en mogelijk een vertegenwoordiging vanuit het kerndepartement.
e. Het inkooptraject is in gang gezet, gekeken wordt in hoeverre dit onderzoek onder de mantel kan vallen. Het onderzoek zou dan mogelijk al in de zomer kunnen starten en in het meest gunstige geval tegen het einde van dit jaar afgerond kunnen worden.

Toelichting

a. Paragraaf uit Kamerbrief

In de Kamerbrief van 21 april over de analyse van het risicoclassificatiemodel is de volgende paragraaf opgenomen: *"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."*

b. Uitkomsten intern onderzoek

Het is hierbij van belang te erkennen dat bij de directie Toeslagen intern al eerder onderzoek is gedaan naar het breder gebruik van de risicoscores. De directie is beperkt in staat gebleken deze informatie te achterhalen. Dit komt enerzijds door de versnippering van informatie over de verschillende afdelingen en teams heen, de beperkte vastlegging van informatie in het verleden en de verandering in het personeelsbestand waardoor bepaalde personen nu niet meer (op dezelfde plek) werken bij Toeslagen. Het blijft dus de vraag in hoeverre de openstaande vragen daadwerkelijk beantwoord kunnen worden. Onder het kopje 'achtergrondinformatie' kunt u de uitkomsten van het interne onderzoek vinden.

c. Onderzoeksopzet

De reikwijdte van het onderzoek is beperkt tot de periode 2013 (start gebruik model) tot juli 2020 (definitief stopzetten van het model).

Op basis van de Kamerbrief is een aantal onderwerpen met bij behorende deelvragen opgesteld om zoveel mogelijke verschillende aspecten van het onderwerp te kunnen raken:

1. Hoe heeft het breder gebruik van de risicoscores plaatsgevonden?
    - In welke processen binnen en/of buiten Toeslagen is de risicoscore gebruikt?
    - Welke informatie van het risicoclassificatiemodel is nog meer gebruikt?
    - Over welke tijdsperiode heeft dit plaatsgevonden?
    - In hoeverre kan daadwerkelijk een reconstructie worden gemaakt?
    - Op welke manier heeft dit plaatsgevonden?
    - Op basis van welke (juridische) grondslagen heeft dit plaatsgevonden?
2. Met wie is het gedeeld?
    - Met welke projecten/ programma's en organisaties binnen en buiten de Belastingdienst of Toeslagen zijn de risicoscores gebruikt of gedeeld?
    - Welke andere organisaties waren hierbij betrokken?
    - Wie had toegang tot de risicoscores? En was de beveiliging, verzameling en vastlegging tot deze informatie op orde?
    - Wie wist hiervan af en/of heeft hier toestemming voor gegeven? En was deze toestemming wel of niet noodzakelijk?
3. Welke gevolgen heeft dit voor burgers gehad?
    - Wat zijn de effecten van het delen van de risicoscores voor de burger geweest binnen Toeslagen?
    - Welke effecten heeft de burger ondervonden van het delen van de risicoscores buiten toeslagen?
4. Overige vragen:

- Zijn er andere onderdelen van het Risicoclassificatiemodel breder gebruikt binnen en/of buiten Toeslagen? Zoals de waarden van individuele burgers op bepaalde indicatoren.

d. Samenstelling team

Het voorstel is Persoonsgegevens te benoemen als formele opdrachtgever. In de praktijk zal de begeleidingscommissie een vertegenwoordiging vanuit de directie Toeslagen, Ketenregie en SR&B bevatten. Het CIO-office van het ministerie van Financiën kijkt en denkt waar nodig mee bij het opzetten en uitvoeren van het onderzoek.

e. Inkoop en planning

Het inkooptraject is in gang gezet. Met inkoop wordt nog afgestemd in hoeverre dit onderzoek onder de mantel kan vallen en wat de voorwaarden hiervoor zijn. Als dit mogelijk blijkt te zijn, kan voor het zomerreces bekend zijn wie het beoogde onderzoeksbureau is en het onderzoek zou dan mogelijk ook al in de zomer kunnen starten.

De verwachting is dat dit onderzoek zo'n 6 tot 8 maanden in beslag zal nemen (vergelijkbaar met het onderzoek van PwC naar de effecten voor toeslaggerechtigden die in FSV geregistreerd zijn door Toeslagen). Dit kan met meer zekerheid worden vastgesteld nadat het aanbestedingstraject is afgerond.

Achtergrondinformatie

Op dit moment is de volgende informatie over het breder gebruik van het risicoclassificatiemodel bekend:

Landelijke Stuurgroep Interventieteams

De risicoscore van het model werd door Toeslagen gebruikt voor de selectie van adressen in het kader van projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). De risicoscore van het model was daarbij één van de elementen op basis waarvan een adres in aanmerking kon komen voor selectie binnen een project van de LSI. Over welke periode de risicoscore is gebruikt is op dit moment niet duidelijk en dat zal nader onderzocht moeten worden. Wel duidelijk is dat vanaf eind 2019 tot medio juli 2020 gebruik werd gemaakt van de risicoscores van eind 2019. Per medio juli 2020 is de risicoscore niet meer gebruikt om adressen te selecteren.

Hoe vaak de risicoscore is gebruikt en voor welke projecten dat is gedaan is op dit moment niet ter beschikking. Dat vraagt om een grondige analyse van lopende en al afgeronde projecten. Een hoge risicoscore leidde niet zelfstandig tot impact voor de burger. Dit is van meerdere factoren afhankelijk. Een hoge risicoscore was een selectiecriterium op basis waarvan een zogenaamd 'verwonderadres' kon worden aangeleverd aan een LSI-project. Als een andere LSI-partner eveneens dit adres aanleverde als 'verwondering', werd het adres/casus besproken op de casustafel met alle deelnemende partners. Op de casustafel werd besloten of het relevant was om een adres verder te onderzoeken in LSI-verband, en welk handhavingsinstrument werd ingezet. Als er geen meervoudig belang was, werd besloten dat het aan de aanleverende partner is om eventueel vervolg te geven aan de casus door bijvoorbeeld informatie op te vragen bij de burger of derden.

Financieel Expertise Centrum

Ook is de risicoscore van het model door Toeslagen gebruikt binnen de samenwerking in het kader van het Financieel Expertise Centrum (FEC) ten aanzien van de aanpak van terrorismefinanciering. De risicoscore werd hierbij mede gebruikt om te bepalen of er aanleiding was voor onderzoek door Toeslagen naar een door het FEC aangedragen subject. Over welke periode de risicoscore is gebruikt is op dit moment niet duidelijk en dat zal nader onderzocht moeten worden. Ook hiervoor geldt dat vanaf eind 2019 tot medio juli 2020 gebruik werd gemaakt van de risicoscores van eind 2019. Per medio juli 2020 is de risicoscore niet meer is gebruikt. Toeslagen noch de risicoscore was betrokken bij de selectie van subjecten, het betreft dus uitsluitend het eigen onderzoek door Toeslagen. De resultaten van een eventueel onderzoek werden gedeeld met FEC (maar de score niet).

Op basis het FEC-analyserapport en de standaard LSI/FEC query werd bepaald of aanleiding was voor een zelfstandig rechtmatigheidsonderzoek door Toeslagen. Startpunt was het FEC-analyserapport. Als uit het rapport feiten en omstandigheden die relevant waren voor de wettelijke voorwaarden om een toeslag te ontvangen kwamen over een subject met Toeslagen dan was de risicoscore één van de elementen die meewoog of een zelfstandig rechtmatigheidsonderzoek nodig geacht werd, maar dus nooit op zichzelf. Een rechtmatigheidsonderzoek op basis van een FEC-analyserapport is overigens maar een enkele keer voorgekomen. Een hoge risicoscore leidde niet zelfstandig tot impact voor de burger. Dit is van meerdere factoren afhankelijk.

Overige
Daarnaast werd de risicoscore toegevoegd aan query's van het screeningsteam, dat onderzoek deed naar signalen die vervolgens naar de Toeslagenteams van Combiteam Aanpak Facilitators (CAF), Intensief subjectgericht toezicht (IST) of Fraude gingen. Het screeningsteam fungeerde daarbij als een voorportaal en in dat voorportaal werd gebruik gemaakt van de risicoscore.

Ook bij andere query's werd incidenteel gevraagd om de risicoscore van het model aan een query toe te voegen, om mede op basis daarvan een interne risico-inschatting te kunnen maken van een signaal. Dit betrof geen structurele vraag en/of proces.

Eerdere rapporten en communicatie over het risicoclassificatiemodel

- Het onderzoek van de AP naar verwerking nationaliteit van aanvragers kinderopvangtoeslag - 16 juli 2020;
- De kabinetsreactie van het AP-onderzoek naar verwerking nationaliteit van aanvragers kinderopvangtoeslag – 17 juli 2020;
- Het rapport van Amnesty International (AI) over discriminatie door ongereguleerd gebruik van algoritmen in het Nederlands Toeslagenschandaal – 26 oktober 2021;
- De kabinetsreactie op het rapport van AI over discriminatie door ongereguleerd gebruik van algoritmen in het Nederlands Toeslagenschandaal - 26 oktober 2021;
- De Kamerbrief inzake de Openbaarmaking van het Risicoclassificatiemodel Toeslagen – 26 november 2021;
- De Kamerbrief inzake het verzoek van het lid Alkaya (SP) om nadere helderheid te verschaffen over het ontvangen Risicoclassificatiemodel van Toeslagen – 8 december 2021;

- Het AP besluit tot boeteoplegging – 25 november 2021;
- De kabinetsreactie op het AP besluit tot boeteoplegging – 7 december 2021;
- De Kamerbrief 'Update Risicomodellen Toeslagen' – 24 februari 2021;
- De Kamerbrief inzake de analyse op de uitkomsten van het Risicoclassificatiemodel –21 april 2022;
- De Kamerbrief inzake de erkenning van institutioneel racisme bij de Belastingdienst en Toeslagen – 30 mei 2022;
- *De Kamerbrief inzake de inhoudelijke reactie op de beleidsadviezen uit het rapport van AI – verwacht juni 2022.*

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

A/ 13_05_2023
bespreken

22/5 ~~10.45 u~~
13.15

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

Directie Strategie, Recht & Beleid Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Oplevering rapport PwC inzake het breder gebruik van het risicoclassificatiemodel

Datum
9 mei 2023

Notanummer
2023-0000114863

Bijlagen
1. Rapport PwC
2. Kamerbrief
3. Voorgaande nota's opzet onderzoek

Aanleiding

In de Kamerbrief van 21 april jl. is toegezegd een extern onderzoek te laten uitvoeren naar het breder gebruik van de risicoscores van het risicoclassificatiemodel Toeslagen. De opdracht is in oktober 2022 aan PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) gegund. Bijgaand treft u de rapportage van het onderzoek aan, samen met de begeleidende Kamerbrief.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met het verzenden van het definitief rapport aan de Kamer, begeleid met bijgaande Kamerbrief?
- Indien gewenst kunnen we de uitkomsten van het rapport nog nader toelichten.
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota's en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- Eerder is door de directie Toeslagen intern gekeken naar het breder gebruik van de risicoscores, dan enkel voor het selecteren van aanvragen voor handmatige behandeling door Toeslagen. Omdat onvoldoende zeker is of nu alle informatie bekend is heeft u toegezegd een extern onderzoek uit te laten voeren.
- PwC heeft op 5 mei jl. het definitieve rapport opgeleverd. Onder toelichting vindt u een korte samenvatting van de resultaten.
- In de Kamerbrief – waarmee u het rapport aan de Tweede Kamer aanbied - wordt eerst nog kort de context en werking van het model toegelicht, gevolgd door de aanleiding en opzet van het onderzoek waarna de samenvatting van de onderzoeksresultaten volgen. De brief eindigt met de bestuurlijke reactie.

Toelichting

Opzet onderzoek

- PwC heeft onderzocht of de door Toeslagen gehanteerde risicoscores en modelonderdelen, zoals geprepareerde data, breder zijn gebruikt in de periode 2013 tot juli 2020. Daarbij heeft PwC ook getoetst of de constateringen van het bredere gebruik uit het eerdere onderzoek juist zijn. Het onderzoek is opgebouwd aan de hand van vier hoofdvragen:

1) Hoe heeft het breder gebruik van de risicoscores binnen en/of buiten Toeslagen plaatsgevonden in de periode 2013 tot juli 2020?
2) Met wie zijn de risicoscores gedeeld?
3) Welke gevolgen heeft dit voor burgers gehad?
4) Zijn er andere onderdelen van het risicoclassificatiemodel breder gebruikt binnen en/of buiten Toeslagen?

Samenvatting onderzoeksresultaten

- De resultaten van het onderzoek bevestigen en verrijken het beeld uit het eerder onderzoek en toont daarnaast incidenteel gebruik van risicoscores binnen Toeslagen. Het gaat hierbij over incidentele verzoeken voor het data-analyse team en vier pilots, welke uiteindelijk niet zijn geïmplementeerd.
- Op basis van de beschikbare documentatie en gesprekken met de directies binnen de Belastingdienst waar de toezicht- en selectieprocessen zich richtten op belastingaangiften van burgers die mogelijk ook een toeslag ontvingen, zijn geen aanwijzingen van systemisch gebruik van RCM-risicoscores waargenomen.
- Het is niet mogelijk gebleken om aan te geven hoe breed de risicoscores exact zijn gebruikt, omdat de historie van incidentele interne verstrekkingen niet werden bijgehouden en omdat de mailboxen van individuele medewerkers zijn onderzocht.
- Het gebruik van het model en de risicoscores ten behoeve van de samenwerkingsverbanden heeft niet direct geleid tot correcties en stopzetting van toeslagen, maar heeft bijvoorbeeld wel bijgedragen aan de selectie van verwonderadressen binnen Toeslagen bij deelname aan LSI-projecten.

Vervolg

- De uitkomsten van het onderzoek zullen worden meegenomen bij de beantwoording van de vraag of, en zo ja, op welke manier een eventuele tegemoetkoming moet worden geboden als gevolg van het gebruik van het model.
- In dat kader wordt bij Toeslagen momenteel gewerkt aan een nadere analyse om de gevolgen van de handmatige behandeling na selectie door het model in kaart te brengen. Op basis van de op dit moment beschikbare kwantitatieve data is hiervoor al een eerste basis gelegd, dat ook door PwC is gebruikt in het onderzoek (paragraaf 2.2 in het rapport).
- De planning is om voor het einde van het jaar meer duidelijkheid te kunnen bieden over de uitkomsten van de steekproef en over een eventuele tegemoetkoming.

Communicatie

Er wordt geen proactieve externe communicatie voorbereid.

Politiek/bestuurlijke context

In de Stand van Zakenbrief Toeslagen van 21 december jl. heeft u aangegeven dat de verwachting is dat het onderzoek naar het risicoclassificatiemodel in het tweede kwartaal van 2023 wordt afgerond.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.