

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

Nr. 923

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2021

Op 26 oktober 2021 heeft Amnesty International het rapport gepubliceerd: «*Xenofobe machines. Discriminatie door ongereguleerd gebruik van algoritmen in het Nederlandse toeslagenschandaal*». ¹ Op diezelfde dag heeft uw Kamer de reactie van het Kabinet ontvangen naar aanleiding van dat rapport naar Amnesty International. ² Op 27 oktober 2021 heeft het lid Leijten (SP) tijdens het begrotingsdebat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd om het risicoselectiesysteem van Toeslagen voor de tweede termijn van het debat openbaar te maken (Handelingen II 2021/22, nr. 14, items 3 en 7). Bij brief van 28 oktober 2021 heb ik uw Kamer laten weten dat een inhoudelijke reactie binnen de gevraagde termijn van één dag niet mogelijk is, maar ik heb u toegezegd zorgvuldig te reageren op dit verzoek. Bij brief van 15 november 2021 heb ik uw Kamer laten weten aan het einde van deze week aan het verzoek van uw Kamer te voldoen. ³ Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging. De beantwoording op vragen en de toezeggingen naar aanleiding van het Vragenuur op dinsdag 23 november 2021 (Handelingen II 2021/22, nr. 25, Mondelinge vragen van het lid Leijten over de nieuwe informatie over het risicoclassificatiemodel van de Belastingdienst en de almaar uitblijvende actieve informatie hierover van het Ministerie van Financiën) heb ik hierin zoveel mogelijk meegenomen.

Het risicoclassificatiemodel (hierna: model) van Toeslagen betreft een applicatie die sinds juli 2020 niet meer in gebruik is. ⁴ Het is helaas niet mogelijk om het model zelf met uw Kamer te delen, omdat het gaat om een ICT-voorziening en deze niet met een druk op de knop kan worden omgevormd tot leesbare documenten of elektronisch kan worden overhandigd. Om de vraag van uw Kamer zo goed mogelijk te beant-

¹ Zie: <https://www.amnesty.nl/actueel/toeslagenaffaire-is-mensenrechtenschending-zegt-amnesty-international>

² Kamerstuk 26 643, nr. 799

³ Kamerstuk 31 066, nr. 917

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 681

woorden, geef ik u in deze brief inzicht hoe het model over de jaren heen heeft gewerkt en schets ik u de context door waar mogelijk voorbeelden te geven. Uw Kamer heeft gevraagd om alle documenten rondom het model openbaar te maken, daaraan kom ik in deze brief zoveel mogelijk tegemoet.

Het lid Leijten heeft tijdens het Vragenuur van 23 november jl. specifiek gevraagd om de Gegeveneffectbeoordeling (GEB) van het model en de deel-GEB⁵ van het Behandelkeuzemodel mee te sturen. Naast deze twee documenten, zijn meer dan zeventig documenten geïnventariseerd die ook allemaal als bijlage aan de brief zijn toegevoegd⁶. Voor het overzicht verwijs ik u naar de inventarisatielijst (bijlage 0) waarbij ook een korte beschrijving van de inhoud van de bijlagen is opgenomen⁷. De bijlagen bevatten (naast de GEB en deel-GEB) voornamelijk werkinstructies en bronbeschrijvingen die aan het model ten grondslag lagen. Vanwege de looptijd van het model en omdat de meeste documenten van operationele aard zijn en niet zijn vastgelegd in centrale archiefsystemen, kan ik geen garantie op volledigheid geven. Omdat een schriftelijke toelichting op de werking van het model voor uw Kamer mogelijk niet alle antwoorden geeft, bied ik uw Kamer graag een technische briefing aan.

In deze brief licht ik allereerst de werking van het model toe. Daarna licht ik in paragraaf 2 de pilot met het nieuwe Behandelkeuzemodel toe. Vervolgens besteed ik aandacht aan de vragen van uw Kamer over het gebruik van zelflerende modellen bij de overheid in het algemeen (paragraaf 3) en aan de informatievoorziening richting de Kamer op dit onderwerp (paragraaf 4).

1. Het risicoclassificatiemodel van Toeslagen

Algemene introductie

Het ICT-systeem van Toeslagen, het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS), is opgebouwd vanuit de toepasselijke wet- en regelgeving die bepalend is voor het recht op toeslag en de hoogte van de toeslag. In TVS zijn zogenaamde «regels» ingebouwd waarmee de situatie van de burger kan worden weergegeven in relatie tot de wettelijke vereisten. Het gaat hierbij onder meer om zaken als het inkomen, de samenstelling van het huishouden en de hoogte van de lasten. Bij huurtoeslag kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de kale huurprijs, bij kindgebonden budget aan het aantal kinderen en bij kinderopvangtoeslag aan de hoogte van het aantal opvanguren.

Toeslagen zet verschillende activiteiten in om te bevorderen en te waarborgen dat burgers de wettelijke vereisten naleven om zo tot een juiste toekenning van de toeslag te komen. Deze activiteiten worden onder de noemer «handhaving» uitgevoerd en bestrijken het gehele palet van het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en intensief toezicht. De focus van Toeslagen lag vanaf 2013 op het tegengaan van oneigenlijk gebruik en op het voorkomen van hoge terugvorderingen, zeker als een hoge terugvordering tot een naar verwachting grote impact voor de aanvrager leidde. Vanaf 2016 werd de focus steeds meer verlegd naar het voorkomen van fouten en dienstverlening om burgers te helpen een juiste toeslagaanvraag te doen en tijdig wijzigingen door te geven.

⁵ De term Deel-GEB is spreektaal waarmee bedoeld wordt te zeggen dat het een bijlage is bij de uitgevoerde GEB.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het model is specifiek ontwikkeld voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. Voor de andere toeslageregelingen was geen behoefte aan de opzet van een dergelijk model, omdat de grondslagen voor deze toeslagen en daarmee het recht op toeslag, voldoende konden worden getoetst in TVS. Dit werd aangevuld met periodieke thematische toezichtacties, zoals de controle op zorgverzekerdheid.

Het model werd tussen april 2013 en november 2019 binnen Toeslagen gebruikt om te selecteren welke nieuwe aanvragen dan wel wijzigingen in bestaande toeslagaanvragen voor een handmatige behandeling in aanmerking kwamen. Het model werd alleen gebruikt in de voorlopige toekenningsfase en niet voor controle na afloop van een toeslagjaar (de definitieve toekenningsfase). Vanaf november 2019 is geen gebruik meer gemaakt van het model omdat er voor gekozen werd de beschikbare behandelcapaciteit in te zetten op de processen bezwaren en klachten vanwege oplopende voorraden. Het gebruik van het model is in juli 2020 definitief stilgelegd door het MT Toeslagen, omdat het model niet voldeed aan de eisen die de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) daaraan stelt.⁸ De risico's op het gebied van privacy en de bijbehorende mitigerende maatregelen waren onvoldoende beschreven in een GEB. De GEB van het model is uiteindelijk in maart 2021 vastgesteld door het MT Toeslagen.

Met betrekking tot het model heeft de AP in haar rapport «De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag» in juli 2020 geconstateerd dat er met het gebruik van nationaliteit in het risicoclassificatiemodel sprake is van een overtreding. De AP concludeert dat deze verwerking niet noodzakelijk was aangezien er minder vergaande mogelijkheden voorhanden waren. De overtreding is door de AP als discriminerend en daarmee onbehoorlijk aangemerkt. In mijn brief van 17 juli 2020 heb ik u geïnformeerd over de wijze waarop de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek van de AP worden geïmplementeerd.⁹

Handmatige beoordeling

Het model werd elke maand ingezet, voorafgaand aan de maandelijkse uitkering van toeslagen aan burgers. In het werkproces van Toeslagen is ingebouwd dat een keer per maand «formeel beschikt» wordt voor een toeslagjaar. Dat betekent dat in TVS op basis van de op dat moment bekende situatie van de burger een conceptbeschikking wordt aangemaakt met het totaalbedrag aan toeslagen per jaar. Maandelijks kan de hoogte van de toeslag worden aangepast, bijvoorbeeld door wijzigingen van de burger in zijn inkomen, opvanguren of huurprijs. Elke maand wordt het eerder berekende totaalbedrag vergeleken met het nieuwe totaalbedrag, waarna een (aangepaste) betaalopdracht aan de burger wordt voorbereid. Voordat het bedrag werd uitbetaald en er daarmee «formeel» werd beschikt, werd tussen 2013 en eind 2019 alle informatie uit de conceptbeschikkingen ingelezen in het model. Dit 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. Voor de betreffende burgers werd het formele beschikmoment en daarmee de door de burger gevraagde verandering (verhoging) van de toeslag en de bijbehorende betaling van de huur- of kinderopvangtoeslag uitgesteld. Om deze periode zo kort mogelijk te laten duren, werd het aantal te controleren aanvragen gebaseerd op de beschikbare behandelcapaciteit. Met andere woorden: als weinig capaciteit beschikbaar was, werden door Toeslagen enkel de beschik-

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 681

⁹ Kamerstuk 31 066 nr. 683

kingen met het allerhoogste risico op fouten ter beoordeling aan behandelaren aangeboden.

Tevens werd na de selectie van aanvragen op basis van het model nog een geautomatiseerde selectie toegepast, zodat aanvragen werden uitgesloten van behandeling om geen cruciale andere processen zoals bijvoorbeeld bezwaar- of klachtbehandeling te doorkruisen. Behandelaren uit het toezichtteam beoordeelden de uiteindelijk geselecteerde aanvragen. Deze medewerkers wisten niet wat de reden was voor behandeling en kenden ook de risicoscore niet. Zij toetsten de toeslagaanvraag aan de wettelijke vereisten. Als bij de beoordeling bleek dat er onjuistheden aanwezig waren, vroeg de behandelaar stukken op bij de aanvrager. Een gevolg van deze handelwijze was dat wanneer stukken niet werden opgestuurd of niet goed door Toeslagen werden vastgelegd, de toeslag voor de burger ten onrechte werd gecorrigeerd. Bij nieuwe aanvragen leidde dit behandelproces tot uitstel van een tot soms enkele maanden voor de toeslag werd uitbetaald. Hierdoor kon een aanvrager in financiële moeilijkheden komen. Afhankelijk van de conclusie van de behandelaar werd de betaling met het (aangepaste) bedrag uitgevoerd. Bij lopende aanvragen werd de oorspronkelijke toeslag wel uitbetaald, maar de aangevraagde verhoging nog niet. Door het model in te zetten tijdens de VT-fase, kon snel worden geacteerd op wijzigingen in de situatie van de burger. Beoogd was om onbewuste en bewuste fouten in de aanvragen zo snel mogelijk te herstellen. Daarmee konden hoge terugvorderingen worden voorkomen die zouden ontstaan wanneer een te hoge toeslag te lang zou worden uitbetaald. Vanwege de hardheid van het stelsel en de strikte toepassing van de wet heeft het toezicht zelf echter vaak ook tot grote terugvorderingen geleid, omdat een kleine fout grote consequenties voor de vaststelling van het recht op toeslag kon hebben. Ook andere fouten in de behandeling konden tot problemen voor de burgers leiden, zoals het kwijtraken van bewijsstukken en de soms lange behandelduur. Ook activiteiten op het gebied van dienstverlening en handhaving konden door elkaar heen lopen waardoor deze kwetsbare groep nog meer in beeld kwam. Gedupeerde ouders geven in de gesprekken hier ook vaak blijk van.

Ontwikkeling van het risicoclassificatiemodel

Medewerkers van Toeslagen ontwikkelden het model in 2013 aan de hand van een set risico-indicatoren en op basis van voorbeelden van juiste en onjuiste toeslagaanvragen. Op de indicatoren ga ik in de volgende alinea verder in. De voorbeelden kwamen in eerste instantie vooral uit toeslagaanvragen die Toeslagen eerder handmatig had beoordeeld en die óf juist óf onjuist bleken te zijn. Gedurende de looptijd van het model werden ook de aanvragen die waren behandeld na selectie door het risicoclassificatiemodel als voorbeelden voor verdere doorontwikkeling van het model gebruikt. Tevens werden door de jaren heen ook toeslagaanvragen beoordeeld die aselect waren geselecteerd. Door het model te voeden met duizenden voorbeelden van handmatig behandelde aanvragen, herkende het model statistische verbanden tussen indicatoren en voorspelde het model op basis daarvan hoe groot het risico was op onjuistheden in de toeslagaanvragen. Het model werd daarmee in de loop van de tijd aangepast en het model «leerde» welke posten (on)terecht van een hoge risicoscore waren voorzien. Op basis van deze nieuwe voorbeelden veranderde ook de mate waarin indicatoren onderscheidend waren en daarmee ook de weging die aan indicatoren werden toegekend. Sommige indicatoren die hun voorspellende waarde verloren werden na zo'n verversing niet meer in het model meegenomen, terwijl de invloed van andere indicatoren steeg.

Elke maand kregen de toeslagaanvragen die in TVS klaar stonden voor «formeel beschikken» een risicoscore van 0 tot 1. Dit gebeurde separaat voor de huur- en kinderopvangtoeslag. Alle conceptbeschikkingen werden met alle grondslagen van de toeslagaanvragen (inkomen, gezinssituatie, huur/opvanglasten) ingelezen in het model. De conceptbeschikkingen werden uitgebreid met de gegevens die aanvullend nodig waren om de indicatoren in het model te vergelijken met de gegevens van de conceptbeschikkingen. Denk bijvoorbeeld aan het aantal inschrijvingen op het woonadres van de aanvrager bij de kinderopvangtoeslag. Vervolgens werd voor alle aanvragen de totale risicoscore bepaald op basis van de indicatoren. De meest risicovolle aanvragen kregen een risicoscore dicht bij 1 en de minst risicovolle aanvragen een risicoscore dicht bij 0. Veruit de meeste aanvragen hadden een risicoscore dichtbij de 0, gemiddeld was de risicoscore 0,05. Het overgrote deel (>90%) van de toeslagaanvragen scoorde onder de 0,2 en stond ver van de meest risicovolle aanvragen.

Indicatoren en risicoscores

De indicatoren voor gebruik in het model zijn door medewerkers en dataspecialisten van Toeslagen grotendeels vastgesteld in 2013. Op dat moment zijn de indicatoren getoetst in het model op statistische verbanden tussen de indicatoren en juiste en onjuiste aanvragen. De indicatoren die een voorspellende waarde hadden, zijn in uitvoering genomen, indicatoren die geen voorspellende waarde hadden, zijn nooit in de praktijk gebruikt. In bijlagen 3 en 4 van de GEB van het risicoclassificatiemodel staat een overzicht van de indicatoren genoemd, die dus niet allemaal daadwerkelijk in de praktijk zijn gebracht of die op een later moment niet meer werden gebruikt.

Het model analyseerde of de aangeboden indicatoren daadwerkelijk onderscheidend waren voor de voorspelling of een toeslagaanvraag onjuistheden zou bevatten en herkende grenswaarden, waarbij deze onderscheidend waren. Dat betekende bijvoorbeeld dat het model uit de toeslagaanvragen herkende dat een afstand van meer dan x-aantal kilometer tussen het woonadres en het opvangadres vaker tot fouten leidde in de toeslagaanvraag dan wanneer de afstand heel klein was. Het model hanteerde dan een grenswaarde op bijvoorbeeld 10 kilometer. Niet alle indicatoren waren even onderscheidend. Daarom gaf het model een weging mee aan de indicatoren. Hoe duidelijker het verschil tussen juiste en onjuiste aanvragen uit een indicator naar voren kwam, hoe groter de bijdrage aan de risicoscore voor de aanvraag. Als een bepaalde waarde van een indicator bijvoorbeeld vaak voorkwam in de voorbeelden van onjuiste aanvragen en niet in de voorbeelden van juiste aanvragen, was deze indicator erg onderscheidend en de bijdrage aan de risicoscore groot. In de praktijk bleek dit bijvoorbeeld vaak het geval te zijn bij de indicator «eigen bijdrage» doordat vaker fouten werden geconstateerd bij toeslagaanvragen bij burgers die een kleine eigen bijdrage betaalden. Een waarde kon ook negatief bijdragen aan de risicoscore, dat gebeurde als een indicator bij een bepaalde waarde een voorspellende waarde had voor een juiste aanvraag.

Voor het gehele overzicht van de indicatoren verwijs ik u naar bijlage 3 en 4 van de GEB van het risicoclassificatiemodel. Op deze plek wil ik een aantal indicatoren noemen. Voor de Huurtoeslag zagen deze op de situatie van de woning (zoals huurprijs, oppervlakte, medebewoners) en op de situatie van de aanvrager (inkomen, toeslagschulden, aanvraag met terugwerkende kracht). De indicatoren voor de Kinderopvangtoeslag zagen op de situatie van de opvang (soort opvang zoals gastouder of buitenschoolse opvang, afstand tussen woon- en opvangadres) en op de

situatie van de aanvrager (zoals inkomen, toeslagschulden, partner of alleenstaand, leeftijd en aantal kinderen). Op de indicator «Nederlandschap Ja/Nee» ga ik hieronder specifiek in. Tijdens het vragenuur heeft het lid Ceder gevraagd of het klopt dat familiebanden van mensen ook zijn meegenomen in het risicoclassificatiemodel. Dat is niet het geval.

Indicator «Nederlandschap Ja/Nee»

Het model heeft gebruik gemaakt van de indicator «Nederlandschap Ja/Nee». Deze indicator was in het model opgenomen, vanwege enerzijds de «Bulgarenfraude» die in dezelfde periode als de ontwikkeling van het model speelde en anderzijds omdat medewerkers van Toeslagen de ervaring hadden dat toeslagaanvragers zonder Nederlandse nationaliteit soms moeite hadden met het aanvragen van toeslagen en er vaker fouten in hun toeslagaanvragen werden aangetroffen. In 2013 heeft de toenmalige substituut-ombudsman onder meer vraagtekens geplaatst bij deze indicator.¹⁰ Na toelichting van Toeslagen is door de substituut-ombudsman aangegeven dat de risicoregels in opzet niet discriminerend waren maar dit in de uitwerking wel konden zijn.

Zoals ook in eerdere brieven aan uw Kamer vermeld is het belangrijk om te benadrukken, dat deze indicator een «Ja» gaf als de aanvrager de Nederlandse nationaliteit bezat, ook als daarnaast sprake was van nog een andere nationaliteit. Dus ongeacht of er sprake was van meerdere nationaliteiten, iemand met alleen de Nederlandse nationaliteit werd exact hetzelfde gescoord als iemand met een Nederlandse én andere nationaliteit. Als geen van de nationaliteiten de Nederlandse was, bijvoorbeeld alleen Engels of Zweeds én Engels, dan kreeg deze indicator een «Nee». Een «Nee» score op de indicator «Nederlandschap Ja/Nee» had een risico verhogend effect in het model. De impact van dat effect was afhankelijk van de andere indicatoren. Bij zowel de huur- als de kinderopvangtoeslag werd de impact van deze indicator op de totaalscore in het model met de jaren steeds minder groot doordat het model steeds meer voorbeelden kreeg van juiste aanvragen van burgers die een «Nee» scoorden op deze indicator. Toeslagen zette steeds meer in op hulp en verduidelijking op de website, ook in andere talen, wat bijvoorbeeld kan hebben bijgedragen aan het makkelijker voldoen aan de eisen. Doordat de indicator steeds minder voorspellende waarde had, is deze in oktober 2018 uit het model voor de kinderopvangtoeslag verwijderd. Voor de huurtoeslag had de indicator nog een kleine voorspellende waarde, maar na april 2019 is deze indicator in zijn geheel verwijderd waarmee nationaliteit niet meer voorkwam in het model.

De lage voorspellende waarde toonde aan dat «Nederlandschap Ja/Nee» bij het onderscheiden tussen een juiste en onjuiste aanvraag niet meer relevant was. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geoordeeld dat het verwerken van de nationaliteit ten behoeve van deze indicator tot en met oktober 2018 onrechtmatig was en een discriminerende verwerking was.¹¹

Uitkomsten van het risicoclassificatiemodel

Tijdens het vragenuur van 23 november jl. heeft het lid Leijten verwezen naar de kenmerken van de 1000 hoogste risicoscores ten aanzien van kinderopvangtoeslag uit het model en de HOTHOR¹² binnen de kinderopvangtoeslag, die eind 2019 aan de AUT zijn toegelicht en via het

¹⁰ Zie: <https://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl/>

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 683

¹² Hoge toeslag, hoog risico

Wob-besluit van november 2020¹³ en januari 2021¹⁴ openbaar zijn gemaakt. Uit deze toelichting is te zien dat er een oververtegenwoordiging is van burgers waarop een of meer van de volgende kenmerken van toepassing zijn: wonen in een stedelijk gebied, niet in het bezit van de Nederlandse nationaliteit, met een gezinsinkomen onder de € 20.000, zonder partner, met meerdere kinderen in de opvang, met veel opvanguren en een grote afstand tussen woon- en opvangadres. Toeslag aanvragen die aan deze kenmerken voldeden wijzen op een kwetsbare groep en werden tegelijkertijd door het model het meest voor handmatige beoordeling geselecteerd. Binnen de hersteloperatie toeslagen zien wij deze mensen die geraakt zijn door institutionele vooringenomenheid en de hardheid van het stelsel ook duidelijk terug. Ik vind dit, net zoals de POK¹⁵ heeft geconstateerd, zeer pijnlijk en een bevestiging van de noodzaak voor het herstel van wat niet goed is gegaan bij de gedupeerde ouders.

Terugkijkend op het monitoring- en evaluatieproces van het model binnen Toeslagen constateer ik dat tussentijds evaluaties plaatsvonden op de technische werking, op de behandeling en op de opbrengsten van het model. Ook werden nieuwe voorbeelden van onjuiste en juiste aanvragen uit verschillende bronnen als input aan het model gegeven en werd soms een indicator toegevoegd of verwijderd. Op de bedoeling van het model en de output als geheel is echter onvoldoende gereflecteerd. Hiertoe is in 2018 een aanzet gedaan (bijlage 74), maar dit heeft feitelijk pas plaatsgevonden eind 2019 voor de AUT. Het model is daarna niet meer gebruikt. De output van het model door de jaren heen op bovenstaande kenmerken is gedeeltelijk te verklaren vanuit demografisch perspectief, onder meer omdat burgers met lage inkomens de hoogste toeslagen krijgen uitgekeerd. Gezien de oververtegenwoordiging van bovenstaande kenmerken valt het echter niet uit te sluiten dat in de werking en het gebruik van het model ook een zekere bias is opgetreden. Dat wil zeggen, dat een verstoring in de uitkomsten kan zijn opgetreden door vooringenomenheid, vooroordeel of het sturen in een bepaalde richting.

Uit de ervaringen met dit model wil ik lessen trekken voor de ontwikkeling van nieuwe manieren van handhaving. Ik sluit daarbij aan bij de initiatieven van BZK en wil ook binnen Toeslagen nagaan op welke manier ervoor kan worden gezorgd dat de uitkomsten van een risicomodel precies goed meebewegen met de spreiding van de data en de doelgroep toeslaggerechtigden. Dat betekent continu verfijnen, ook omdat de praktijk over de tijd kan veranderen. Ook is het van belang dat een adequate feedback-loop bestaat tussen dataspecialisten en controlemedewerkers, omdat juist uit de praktijkervaringen van medewerkers belangrijke verbeter signalen kunnen voortkomen.

2. Het behandelkeuzemodel

Ontwikkeling van het behandelkeuzemodel

In 2020 werd door het MT Toeslagen vastgesteld dat het risicoclassificatiemodel onvoldoende in staat was om maatwerk te bieden. De behoefte aan een andere methodiek van selecteren, is vastgelegd in het Jaarplan Belastingdienst, Toeslagen en Douane 2021: «...In 2021 ontwikkelen we een behandelkeuzemodel, dat kijkt naar opvallende aanvragen voor een

¹³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2020/12/11/eerste-deelbesluit-op-het-wob-verzoek-over-adviescommissie-uitvoering-toeslagen-aut>

¹⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2021/01/18/tweede-deelbesluit-op-het-wob-verzoek-over-adviescommissie-uitvoering-toeslagen-aut>

¹⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 4

toeslag. De opzet is om te komen tot een model dat ons, binnen de kaders van de AVG, beter in staat stelt maatwerk te bieden: dat kan gaan om hulp voor de aanvrager in persoonlijke begeleiding, om een attentiebrief, om het gebruik van informatie van derden, maar ook om een toezichtactie zoals het aanbrenge van een correctie of het instellen van een terugvordering. Het model geeft de behandelaar meer mogelijkheden tot maatwerk, van dienstverlening tot toezicht. Daardoor werkt het model gericht en voorkomen we onnodige belasting van de burger en de medewerker. Het uiteindelijke resultaat zal een verhoogde toekenningszekerheid zijn die dichter op de actualiteit zit...».¹⁶

Om dit te realiseren is in 2020 begonnen met de ontwikkeling van het behandelkeuzemodel. Op basis van deskresearch is in de eerste fase van de ontwikkeling van het behandelkeuzemodel binnen Toeslagen gekeken welke methode het best gebruikt kon worden om vroegtijdig aanvragen te detecteren die waarschijnlijk een afwijking hebben tussen hun voorlopige beschikking en hun definitieve beschikking. Dit met name om terugvorderingen bij definitief toekennen zo veel mogelijk te voorkomen. Uit deze eerste fase kwam naar voren dat de ontwikkeling van het nieuwe behandelkeuzemodel vroeg om een nieuwe start en dat het ongewenst was om eerdere voorbeelden van onjuiste en juiste aanvragen te hergebruiken. Toeslagen heeft in de beginfase indicatoren vastgesteld op basis van praktijkervaring. Hierbij ging het om opvallende zaken zoals de huurprijs die kort achter elkaar drie keer wijzigt. Dit kan een signaal zijn dat de aanvrager niet goed weet welke huurprijs hij moet invoeren. Als een aanvraag aan minimaal één van de indicatoren voldoet, kan deze geselecteerd worden voor handmatige behandeling. Het is de bedoeling om de selectie van te beoordelen aanvragen maandelijks plaats te laten vinden, voor het moment van «formeel beschikken». De behandeling van de aanvragen wordt dan zo snel mogelijk doch uiterlijk binnen één maand opgepakt. Het behandelkeuzemodel is gebaseerd op een dienstverlenende aanpak, waarbij de behandelaren hun aanpak specifiek kunnen richten op een mogelijke onjuistheid en hierover ook transparant zijn naar de burger. De behandelaar weet waarom de aanvraag is geselecteerd en informeert de burger hier ook over. In tegenstelling tot het risicoclassificatiemodel is er geen sprake van indicatoren met variabel gewicht en worden de grenzen niet bepaald op voorbeelden van juiste en onjuiste aanvragen.

Pilot huurtoeslag en waarborgen voor vervolg

In september 2021 is binnen Toeslagen besloten een kleine pilot op 500 huurtoeslagaanvragen uit te voeren om in de praktijk te ervaren hoe het model werkt en wat behandelaren en burgers vinden van de nieuwe aanpak. Bij de opzet van de pilot van het behandelkeuzemodel is aangesloten bij de regels van de AVG. Op dit moment wordt deze pilot geëvalueerd. Op basis van de evaluatie wordt besloten of en op welke manier het behandelkeuzemodel binnen Toeslagen kan worden ingezet. Daarbij wordt vooraf getoetst aan de geldende juridische en vaktechnische kaders waaronder de kaders die zien op mensenrechten en anti-discriminatie. Dit zal ook worden voorgelegd aan de Inspectie Belastingen Toeslagen en Douane. Ook de Functionaris Gegevensbescherming (FG) zal hierbij worden betrokken. Ik informeer uw Kamer voordat het behandelkeuzemodel definitief in gebruik genomen wordt en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen.

Naast de privacy-waarborgen vind ik het belangrijk om te benadrukken dat ook vaktechnische waarborgen zijn en worden aangebracht bij de evaluatie van de pilot en de eventuele vervolgvordering van dit behandel-

¹⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 737

keuzemodel. Die waarborgen moeten er ook toe strekken dat burgers fair worden behandeld en dat waar mogelijk de menselijke maat binnen de ruimte van de wet- en regelgeving wordt toegepast. Ik acht het van groot belang dat Toeslagen zijn handhavingsactiviteiten uitvoert op een manier die voldoet aan de eisen die de maatschappij daaraan stelt. Momenteel wordt gewerkt aan een bredere Handhavingsstrategie Toeslagen waarin dit ook gewaarborgd wordt.

3. Werken met zelflerende modellen

Tijdens het Vragenuur op 23 november 2021 kwam ook de vraag aan de orde van het lid Van der Lee (GroenLinks) of het werken met zelflerende modellen wenselijk is als het gaat om het beoordelen van aanvragen van mensen. Ik begrijp uw zorgen en verwacht u daar in Q1 2022 nader over te kunnen informeren. Wel kan ik melden dat bij Toeslagen op dit moment niet met zelflerende modellen gewerkt wordt.

Het lid Van der Lee (GroenLinks) vroeg daarnaast of er binnen de Belastingdienst vergelijkbare modellen binnen de Belastingdienst zijn. Deze vraag geleid ik door naar mijn ambtsgenoot de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst. Hij zal hierop terugkomen in de volgende rapportage Herstellen, Verbeteren en Borgen (HVB) waarmee de Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang op de HVB-trajecten in het vierde kwartaal. Ik verwacht dat die begin 2022 aan uw Kamer wordt gestuurd.

Wel wil ik alvast het volgende opmerken. Het kabinet heeft de afgelopen tijd stappen gezet om een verantwoorde inzet van algoritmen binnen de overheid te borgen. Over de stand van zaken hierover is uw Kamer bij brief van 10 juni 2021 geïnformeerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming en de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken.¹⁷ In deze brief heeft het Kabinet ook een beleidsagenda Normering en Toezicht Algoritmen gepresenteerd. Het Kabinet heeft instrumenten ontwikkeld, zoals een Impact Assessments Mensenrechten Algoritmen (IAMA) en een handreiking non-discriminatie die helpen om mogelijke discriminatie in algoritmische systemen in een vroegtijdig stadium te detecteren en te mitigeren. Partijen met toezichthoudende taken hebben een normenkader ontwikkeld om algoritmen beter te kunnen controleren. Diverse overheden doen momenteel ervaringen op met een algoritmeregister. De acties uit de beleidsagenda moeten bijdragen aan een robuust en gebalanceerd wettelijk kader, dat consistent en praktisch toepasbaar is en moet bijdragen aan het verder verbeteren van het toezicht op de naleving van deze wettelijke vereisten. In dit verband wil ik benadrukken dat voordat er beslissingen worden genomen over de toekomstige inzet van een ander model bij Toeslagen in de toekomst er eerst een uitgebreide toetsing zal plaatsvinden aan de gestelde juridische en vaktechnische kaders waaronder de kaders die zien op mensenrechten en anti-discriminatie.

Daarnaast is het kabinet bezig met uitvoering van twee moties die hier ook aan raken: de moties van het lid Marijnissen c.s. en van het lid Klaver c.s.¹⁸ Deze moties gaan over het inventariseren waar (persoons)gegevens worden gebruikt die gerelateerd zijn aan iemands afkomst. Als de overheid die gegevens onrechtmatig en oneigenlijk gebruikt, wordt dat beëindigd en de vervuilde data opgeruimd. De Tweede Kamer is op 21 oktober 2021 door de Staatssecretaris van Binnenlandse zaken en

¹⁷ Kamerstuk 26 643, nr. 765

¹⁸ Kamerstuk 35 510, nrs. 16 en 21

Koninkrijksrelaties geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van deze moties.¹⁹ Daarin wordt ook ingegaan op de werkwijze. Als eerste vindt een inventarisatie plaats waar gegevens over nationaliteit een rol spelen. De tweede stap betreft de toetsing in hoeverre sprake is van (on)rechtmatig of (on)eigenlijk gebruik van deze gegevens in de aange troffen risicomodellen en als derde en laatste stap is het, voor de personen die het betreft, van belang dat overheidsinstellingen zo snel mogelijk gegevens rectificeren of wissen wanneer deze gebaseerd zijn op risicomodellen waarin onrechtmatig of oneigenlijk gebruik is gemaakt van gegevens hierover.

Bij brief van 5 februari 2021²⁰ heb ik u toegezegd, in het kader van het ethisch verantwoord omgaan met modellen en algoritmen, een Adviesraad Analytics voor de Belastingdienst aan te stellen. Wij werken op dit moment deze adviescommissie verder uit en deze zal zijn werking hebben voor het hele Ministerie van Financiën. Dit is een onafhankelijke commissie die gevraagd en ongevraagd advies geeft over actuele vraagstukken. Het terrein waarover zij kunnen adviseren, willen wij zo breed mogelijk houden, zodat zij de vrijheid voelen om waar nodig advies te geven. Uiteraard kunnen deze adviezen ook aan uw Kamer ter beschikking worden gesteld indien u daar prijs op stelt. De adviezen van de Adviesraad Analytics bevatten een multidisciplinaire afweging over het desbetreffende onderwerp. Er wordt gewerkt met vijf perspectieven uit het rapport «Aandacht voor algoritmes» van de Algemene Rekenkamer: 1) sturing en verantwoording; 2) model en data; 3) privacy; 4) IT General Controls, en 5) ethiek (dat verweven is in de vier andere perspectieven).

Verder is het besluit genomen om een Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane op te richten. Hiermee is een belangrijke stap gezet in het borgen van de kwaliteit van onze dienstverlening en het herwinnen van vertrouwen van de samenleving. De inspectie zal niet alleen toezicht houden op de uitvoerende diensten zoals de Belastingdienst, maar ook op de uitvoering zelf. De inspectie moet daarnaast toezien op de taakformulering, de sturing en de continuïteit en de kwaliteit van de uitvoering.

4. Informatievoorziening

Tijdens het Vragenuur heeft uw Kamer aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Kamer op dit dossier. Ik heb met deze brief en de bijgevoegde documenten beoogd om uw Kamer een zo volledig mogelijk beeld van het model te geven. Ik wil hierbij opmerken dat het om technische documenten gaat, die mogelijk niet allemaal even gemakkelijk leesbaar zijn. Ook bevatten de documenten op onderdelen voorstellen die nooit in het model ten uitvoer zijn gekomen en die met de huidige inzichten nooit meer op deze manier zouden worden opgesteld. In een technische briefing – of aanvullend op deze briefing – beantwoorden mijn ambtenaren graag al uw vragen over deze documenten.

Tijdens het Vragenuur afgelopen dinsdag werd onder andere door het lid Leijten verwezen naar documenten die eerder gedeeld zijn met de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (AUT)^{21, 22} en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)²³ en daarna openbaar gemaakt zijn op basis van

¹⁹ Kamerstukken 26 643 en 32 761, nr. 790

²⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 804

²¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2020/12/11/eerste-deelbesluit-op-het-wob-verzoek-over-adviescommissie-uitvoering-toeslagen-aut>

²² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2021/01/18/tweede-deelbesluit-op-het-wob-verzoek-over-adviescommissie-uitvoering-toeslagen-aut>

²³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2020/09/14/bsluit-op-wob-verzoek-inzake-etnisch-profileren-belastingdienst-toeslagen>

een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Volledigheidshalve deel ik bij deze brief nog eens het document waarin de vragen van de AUT met betrekking tot het risicoclassificatiemodel worden beantwoord, waaraan tijdens het Vragenuur en in de artikelen van RTLNieuws en Trouw werd gerefereerd.

In de afgelopen vijf jaar zijn er 19 Wob-verzoeken geweest die op de een of andere manier verband houden met de problemen bij de kinderopvang-toeslag. Al deze documenten zijn terug te vinden op rijksoverheid.nl en voor het einde van dit jaar ook op informatiepuntkinderopvang-toeslag.rijksoverheid.nl. Conform de kabinetsreactie op de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)²⁴ wordt er nu gewerkt aan het ontlakken van de persoonlijke beleidsopvattingen in de oude Wob-besluiten die dan vervolgens op het «Informatiepunt KOT» worden geplaatst. Dit is reeds gedaan voor vrijwel alle Wob-besluiten, op twee na. Wanneer dit is afgerond, zijn alle stukken terug te vinden op het informatiepunt. Ik zal uw Kamer daar vanzelfsprekend over informeren.

Voor de volledigheid deel ik onderstaand overzicht van de momenten waarop ik aan uw Kamer eerder al eens gecommuniceerd heb (al dan niet inhoudelijk of procesmatig) over het risicoclassificatiemodel:

- 2 juli 2020: Technische briefing over risicomodellen en selectieregels;
- 10 juli 2020: Nadere informatie over de Fraude Signalering Voorziening (FSV) en het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst²⁵;
- 17 juli 2020: Reactie rapport Autoriteit Persoonsgegevens (van 16 juli 2020)²⁶;
- 26 oktober 2021: Reactie op rapport Amnesty International²⁷;
- 28 oktober 2021: Punt van orde lid Leijten inzake risicoclassificatiemodel²⁸, en
- 15 november 2021: Verzoek termijn openbaar maken risicoclassificatiemodel Toeslagen²⁹.

Afsluiting

Om af te sluiten wil ik nogmaals benadrukken dat de overheid mensen in gelijke situaties niet ongelijk mag behandelen. Het model van Toeslagen werd gebruikt om aanvragen voor toezicht te selecteren, met als doel hoge terugvorderingen en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Het blijft pijnlijk om te constateren dat bepaalde doelgroepen hier onevenredige consequenties van ondervonden hebben. Dat bevestigt het belang en de noodzaak om herstel te bieden aan de mensen die gedupeerd zijn als gevolg van de toeslagenaffaire.

Door middel van deze brief en de bijlagen informeer ik uw Kamer over het model. Het op papier delen van informatie over de werking van een technische applicatie brengt ook beperkingen met zich mee. Met deze uitgebreide toelichting en het aanbod van de technische briefing hoop ik uw Kamer hierin tegemoet te komen.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

²⁴ Kamerstuk 35 510, nr. 4

²⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 681

²⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 683

²⁷ Kamerstuk 26 643, nr. 799

²⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 916

²⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 917