

Toeslagen heeft meermaals aangegeven sinds april 2013 te werken met een risicoclassificatiemodel, waarmee op basis van enkele tientallen indicatoren een zogeheten risicoscore voor aanvragen wordt gegenereerd. Op 10 juli 2020 hebben de staatssecretarissen van financiën aan de Tweede Kamer gemeld dat het gebruik van het risicoclassificatiemodel Toeslagen is stilgelegd in afwachting van nader onderzoek en/of tot de juiste mitigerende maatregelen zijn getroffen om te voldoen aan de AVG. Ook zijn zogeheten GEB's opgesteld ter beoordeling van de Functionaris Gegevensbescherming.

- 1. Klopt het dat het risicoclassificatiemodel niet meer in gebruik wordt genomen?**
- 2. Mogen wij de Gegevens Effect Beoordeling (GEB) en eventuele aanvullende documenten waar in de Kamerbrief van 10 juli 2020 naar wordt verwezen voor het risicoclassificatiemodel mogen inzien?**

Het risicogericht toezicht is erop gericht om toeslagaanvragers te behoeden voor fouten en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Het klopt inderdaad dat er geen plannen liggen om het risicoclassificatiemodel (RCM), zoals het tot juli 2020 in gebruik was, opnieuw in gebruik te nemen binnen het proces risicogericht toezicht. Het proces van risicogericht controleren is weer opgestart, maar niet met het RCM. Dit wordt gedaan met het behandelkeuzemodel (BKM). In september is door middel van een proef met dit model gestart. De proef ziet op aanvragen van huurtoeslag.

In het BKM krijgt de behandelaar, anders dan in het RCM, informatie over de vraag waarom de aanvraag voor controle in aanmerking komt. De selectie van aanvragen die worden gecontroleerd, wordt gedaan op basis van opvallende zaken. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een aanvrager van Huurtoeslag in korte tijd 3 keer de huurprijs aanpast. Dit kan een signaal zijn dat de aanvrager niet goed weet welke huurprijs hij moet invoeren. De selectie van te beoordelen aanvragen vindt maandelijks plaats; de behandeling van de aanvragen wordt zo snel mogelijk doch uiterlijk binnen 1 maand opgepakt. De aanvrager wordt tijdens de behandeling op de hoogte gebracht van de controle die we uitvoeren, op basis van welke indicator de burger is geselecteerd en de eventuele gevolgen die de behandeling voor de burger heeft.

De GEB van het RCM is bij deze beantwoording gevoegd. Voor het BKM is een deel-GEB geschreven. Ook deze deel-GEB is bij deze beantwoording gevoegd. Vanuit het toezicht belang (hierbij kan gedacht worden aan grenswaarden en indicatoren) kan niet alle informatie worden gedeeld.

Wat is de reden dat het model al zo lang stil ligt/heeft gelegen (in eerste instantie werd een termijn van 4 tot 6 weken genoemd voor het opstellen van een GEB)?

Het gehele proces van schrijven van de GEB inclusief benodigde controles en beoordeling van de Functionaris Gegevensbescherming heeft 9 maanden geduurd in verband met de beschikbare capaciteit. Het verbeteren van het risicoclassificatiemodel heeft daarmee langer geduurd dan vooraf was ingeschat. Gelijkijdig met het verbeteren van het risicoclassificatiemodel is gewerkt aan een nieuw model; het behandelkeuzemodel. Op het moment dat de GEB werd afgerond, was het behandelkeuzemodel inmiddels bijna gereed en klaar om getest te worden. Het verbeteren van het risicoclassificatiemodel is daarom niet meer nodig.

Om de werking van het risicoclassificatiemodel te kunnen nagaan, hebben wij proberen na te gaan welke indicatoren die in het model worden gebruikt al openbaar gemaakt zijn. Wij komen daarbij tot de volgende lijst. Als (sommige van de) indicatoren niet (meer) kloppen, dan horen wij dat graag. En als er nog andere indicatoren zijn die al openbaar zijn, of openbaar mogen worden, dan houden wij ons aanbevolen voor een aanvulling.

Zoals vermeld is het risicoclassificatiemodel niet in gebruik. In groen de aanvullingen op de door jullie genoemde indicatoren:

- De afstand tussen het woonadres van ouders en de locatie van de kinderopvang
- De hoogte van de opvanguren
- Het aantal kinderen van de aanvrager Alleen het aantal kinderen op het adres is meegenomen.
- Het al dan niet bezitten van de Nederlandse nationaliteit Voor de kinderopvangtoeslag is deze indicator per oktober 2018 niet meer gebruikt. Bij het model voor de huurtoeslag is de indicator 'Nederlander J/N' na april 2019 niet meer gebruikt.
- Een gemiddeld hoge KOT aanvraag De hoogte van het toeslagbedrag is tot 2014 in het risicoclassificatiemodel meegenomen.
- Een gemiddeld oud kind De leeftijd van het oudste kind is meegenomen.
- Afwijkende contra-informatie van bijvoorbeeld de kinderopvang organisatie of DUO Is nooit meegenomen in het risicoclassificatiemodel.
- Geregistreerd staan als wanbetaler zorgtoeslag Deze indicator is vanaf januari 2014 opgenomen in het model. Na het eerste kwartaal van 2019 is deze indicator niet meer in gebruik.

Wat ons niet helemaal duidelijk is hoe op basis van de indicatoren de uiteindelijke risicoscore wordt bepaald. Volgens de Kamerbrief van toenmalig staatssecretaris Menno Snel van 11 juni 2019 vindt er handmatige controle en beoordeling plaats 'als het systeem een kritiek aantal indicatoren detecteert'. Het gaat volgens deze lezing dus om het aantal indicatoren waarop het model selecteert. Uit het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens van juli vorig jaar, blijkt echter dat het niet alleen om het aantal indicatoren gaat. Verschillende indicatoren hebben een verschillende waarde, die gezamenlijk optellen tot een bepaalde risicoscore. Alleen bij aanvragen die op meerdere indicatoren 'scoren' kan een hoge risicoscore worden bereikt.

In het risicoclassificatiemodel vormden de waardes van meerdere indicatoren gezamenlijk een risicoscore. De meest onderscheidende indicatoren leverden de grootste bijdrage aan de totaalscore, indicatoren die minder onderscheidend zijn leverden een kleinere bijdrage. Het kan dus voorkomen dat aanvragen die slechts op 3 zeer onderscheidende indicatoren scoorden als risicovoller worden gezien dan aanvragen die op 4 minder onderscheidende indicatoren scoorden. In de kamerbrief van 11 juni 2019 is de werking van dit model op zeer beknopte wijze weergegeven. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft op een later moment de werkwijze van het risicoclassificatiemodel uitgebreid beschreven. De Autoriteit Persoonsgegevens is daarbij gedetailleerder ingegaan op de weging van de indicatoren van het risicoclassificatiemodel.

Wat wij ons afvragen is hoe het risicoclassificatiemodel omgaat met indicatoren die in hoogte verschillen. Stel dat 150 uur opvang als hoog wordt gezien, scoort een aanvraag met 200 uur dan hoger, of krijgt een aanvraag van 150 uur dezelfde score omdat nu eenmaal een drempelwaarde overschreden is? Hetzelfde geldt voor indicatoren als bijvoorbeeld de afstand tussen woonadres en opvang, maar weer niet het al dan niet hebben van de Nederlandse nationaliteit (dat heb je, of heb je niet immers).

Zoals vermeld is het risicoclassificatiemodel niet meer in gebruik. De verschillende indicatoren in het model waren in meer of mindere mate voorspellend. Afhankelijk van de mate waarin een indicator voorspellend was, was de invloed op de totaalscore groter of kleiner. Indicatoren die zijn opgebouwd uit variabele waarden (zoals de afstand tussen het woonadres en de opvanglocatie) leveren verschillende scores op bij verschillende bandbreedtes.

Nadrukkelijk als voorbeeld: Een afstand tussen woonadres en opvangadres van minder dan 5 kilometer zou bijvoorbeeld een negatieve bijdrage aan de risicoscore kunnen betekenen. Een afstand tussen de 5 en de 50 kilometer een kleine bijdrage aan de risicoscore en een afstand van meer dan 50 kilometer een grote bijdrage aan de risicoscore. De grenswaarden voor de

bandbreedtes en de bijbehorende scores worden door het model bepaald op basis van ervaringsgegevens.

De ervaringsgegevens zijn voorbeelden van juiste en onjuiste aanvragen. Op basis van deze gegevens bepaalt het model wat onderscheidende kenmerken zijn van onjuiste aanvragen. Aanvragen die het meest lijken op de voorbeelden van onjuiste aanvragen uit de ervaringsgegevens krijgen de hoogste risicoscore. De bron voor deze ervaringsgegevens zijn toezichtacties uit het verleden en posten uit het risicoclassificatiemodel die handmatig door een behandelaar zijn beoordeeld. Aanvragen die gecorrigeerd zijn voor minimaal 50% van het handmatig toeslagbedrag worden aangemerkt als onjuist. Aanvragen die niet zijn gecorrigeerd worden aangemerkt als juist.

Indicatoren die Ja/Nee waarden hebben krijgen slechts twee mogelijke scores die bijdragen aan de totaalscore. De hoogte van de bijdrage aan de totaalscore wordt door het model bepaald op basis van de voorbeelden uit ervaringsgegevens.

Het behandelkeuzemodel is een set aan regels die op basis van bedrijfskennis is opgesteld. Experts hebben bepaald welke opvallende zaken ze graag extra aandacht willen geven, zoals de huurprijs die kort achter elkaar 3 keer wijzigt of een aanvraag huurtoeslag van iemand met hypotheekrenteaftrek. Als een aanvraag aan minimaal 1 regel voldoet, kan deze geselecteerd worden. Bij beperkte capaciteit wordt gesorteerd op aantal indicatoren en verwachte impact. 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.

Verder kwamen wij bij het lezen van documenten die onder een Wob-verzoek naar buiten zijn gekomen voor het eerst ook risicoverlagende indicatoren tegen. Hoe gaat het risicoclassificatiemodel om met risicoverlagende indicatoren als 'hoog inkomen'? Is er sprake van een 'negatieve score' die wordt afgetrokken van de uiteindelijke risicoscore? Gaat het om een absolute score (boven een bepaald inkomen) of varieert de score met de hoogte van het inkomen?

- **Waarom gebruikt Toeslagen 'hoog inkomen' als risicoverlagende indicator? Met andere woorden, waarom denkt Toeslagen dat een hoog inkomen de kans op fouten of fraude verlaagt?**
- **Sinds wanneer wordt deze indicator gebruikt? Wordt deze indicator nog altijd gebruikt?**
- **Wordt de indicator alleen door Toeslagen gebruikt, of door de hele Belastingdienst?**
- **Zijn er andere indicatoren die als risicoverlagend gelden, en zo ja, welke?**

Het gebruik van indicatoren in het risicoclassificatiemodel hing samen met de hierboven genoemde ervaringsgegevens. De ervaringsgegevens werden met het oog op actualiteit en kwaliteit steeds weer bijgewerkt op basis van de eerdere resultaten. Op die manier wordt aan de input voor het model gewerkt vanuit het perspectief van actualiteit en kwaliteit. Dit lerende effect kan ertoe leiden dat diezelfde indicator op een moment meer of minder onderscheidend is dan een ander moment. In het verleden bleek uit de ervaringsgegevens die in het risicoclassificatiemodel Toeslagen werden gebruikt een statistisch verband tussen de hoogte van het inkomen en de kans op een (on)juiste aanvraag. Deze indicator werd in ieder geval vanaf maart 2016 diverse keren met variabele grenswaarden in het model van Toeslagen gebruikt.

Zoals gezegd is het risicoclassificatiemodel Toeslagen niet langer in gebruik. Wellicht ten overvloede: het model detecteerde geen kans op fraude. Het model gaf een overzicht van aanvragen waar mogelijk een fout in zat en die moesten worden nagekeken, niet of de aanvraag zelf correct was. In de optelsom van de waardes van alle indicatoren werkte een negatieve score

van een individuele indicator risicoverlagend en een positieve (hoge) score risicoverhogend.

De Belastingdienst gebruikt de risico indicator 'hoog inkomen' niet in de risicomodellen.