

Onderzoek gebruik risicoscores van het risicoclassificatie- model

2023-0627/SM/SvV/ms
5 mei 2023



Persoonlijk en vertrouwelijk

Mei 2023

Dit rapport is geschreven onder verantwoordelijkheid van en onder leiding van . Dit bestand wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op uitgevoerd. U kunt contact over dit onderzoek opnemen met via .

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor het Ministerie van Financiën als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. Het Ministerie van Financiën vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot het Ministerie van Financiën, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet open overheid (hierna: "Woo verzoek") ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Woo verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk te informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Woo verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Woo verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Woo verzoek.

Dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) dit document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.



*PwC is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen.

Voorwoord

De dienst Toeslagen is uitgebreid onderwerp van onderzoek geweest de afgelopen jaren. Het risicoclassificatiemodel is een van de thema's die daarin prominent naar voren is gekomen. Dit onderzoek gaat over het gebruik van de risicoscores uit het risicoclassificatiemodel en geeft opvolging aan eerder onderzoek vanuit de dienst Toeslagen. Het onderzoek richt zich op de verspreiding van de risicoscores uit het risicoclassificatiemodel en niet op de werking van het model zelf.¹ In dit rapport spreken wij over de dienst Toeslagen als bedrijfs onderdeel van de Belastingdienst aangezien dit (grotendeels) de situatie was in de onderzoeksperiode 2013 tot juli 2020.

De inhoudelijke kennis over het risicoclassificatiemodel, en de drijvende factoren onder de risicoscores, bevond zich in een beperkte kring van medewerkers. In de eerste jaren dat Toeslagen het risicoclassificatiemodel gebruikte, werden risicoscores binnen Toeslagen incidenteel gedeeld, waarbij structurele vastlegging van besluiten tot deling niet plaatsvond.

Ondanks onze inspanningen, alsmede de inspanningen van de medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst, is het op basis van de beschikbare informatie niet volledig sluitend vast te stellen hoe breed risicoscores zijn gedeeld. Dit heeft onder andere te maken met de historische staat van de informatievoorziening en de informatiehuishouding van de Belastingdienst (zoals ook door andere onderzoekers vaak aangehaald). Wij hebben er vertrouwen in dat dit onderzoek het best beschikbare beeld geeft van hoe met risicoscores is omgegaan binnen Toeslagen en daarbuiten. Wat we hebben kunnen vaststellen is, dat naast het gebruik van risicoscores in de selectie van te beoordelen toeslagaanvragen door het IST-team, dat systemische deling van risicoscores en modelonderdelen heeft voorgedaan bij de beoordelingen van het screeningsteam van Toeslagen en bij de selectie van adressen door Toeslagen met betrekking tot projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Daarnaast is de risicoscore éénmalig gebruikt in een Toeslagenonderzoek naar aanleiding van een signaal van het Financieel Expertise Centrum (FEC) in het kader van terrorismefinanciering. Modelonderdelen zijn gebruikt in het Voorspellend Model Problematische Terugvorderingen en voor de selectieregels 'onbekende aanvragers', 'harde stoppers' en 'Hoge Toeslag, Hoog Risico' (HOTHOR). Tot slot hebben we vastgesteld dat risicoscores op basis van incidentele verzoeken binnen Toeslagen zijn gedeeld en dat er een aantal pilots heeft plaatsgevonden op basis van de risicoscores. Een meer gedetailleerde uitwerking hiervan kunt u vinden in bijgaand rapport.

Wij vertrouwen erop dat dit rapport ondersteunend is aan het debat over het breder gebruik van risicoscores en modelonderdelen van het risicoclassificatiemodel.

Amsterdam, mei 2023



¹ De werking van het risicoclassificatiemodel wordt beschreven in Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 923 ([link](#)) en Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 938 ([link](#))

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1. Inleiding	11
1.1. Aanleiding voor dit onderzoek	11
1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.3. Onderzoeksaanpak	12
1.4. Leeswijzer	14
1.5. Verspreiding en verwerking commentaren	15
2. Onderzoek gebruik risicoscores binnen Toeslagen	16
2.1. Risicoclassificatiemodel en toezicht van Toeslagen	16
2.2. Gebruik risicoscores bij selectie voor individueel toezicht	17
2.2.1. Inzicht in het gebruik en de effecten van risicoscores	19
2.3. Gebruik risicoscores bij verrijking signalen facilitators	20
2.3.1. Inzicht in het gebruik en de effecten van risicoscores	21
2.4. Gebruik risicoscores in pilots	22
2.5. Gebruik risicoscores in incidentele verzoeken	23
2.6. Analyse gebruik modelonderdelen binnen Toeslagen	23
3. Gebruik risicoscores binnen de Belastingdienst	26
3.1. Mogelijke gebruikers risicoscores Belastingdienst	26
3.2. Gebruik risicoscores per directie/afdeling Belastingdienst	26
4. Onderzoek gebruik risicoscores in samenwerkingsverbanden	29
4.1. Analyse gebruik risicoscores bij Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) projecten	29
4.1.1. Gebruik RCM-risicoscores bij LSI-projecten	29
4.1.2. Inzicht in het gebruik en de effecten van risicoscores	31
4.2. Analyse gebruik risicoscores bij overige samenwerkingsverbanden	32
A. Gebruikte afkortingen	34
B. Bronnenlijst	35
C. Analyseverantwoording	36
C.1. Geïnterviewden	36

Managementsamenvatting

Aanleiding voor dit onderzoek

De directie Toeslagen van de Belastingdienst² is verantwoordelijk voor het proces van het uitkeren van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. Daarnaast heeft de directie een toezichhoudende taak. Vanuit de toezichhoudende taak wordt de verantwoordelijkheid gedragen om de rechtmatigheid van ontvangen toeslagen door burgers te controleren. Het risicoclassificatiemodel (RCM) was een model dat Toeslagen in de periode 2013 – 2020 inzette om voorafgaand aan de maandelijkse uitkeringen toeslagaanvragen met een verhoogd risico op onbewuste fouten of oneigenlijk gebruik te selecteren voor handmatige controle. Hiertoe berekende het RCM risicoscores voor burgers met huurtoeslag en/of kinderopvangtoeslag.

Uit eerder onderzoek door Toeslagen volgt een breder gebruik van risicoscores dan alleen voor de selectie van handmatige controle door Toeslagen.³ In de kamerbrief van 21 april 2022 rapporteert de Staatssecretaris van Toeslagen en Douane dat de risicoscores ook zijn gebruikt bij de beoordelingen van het screeningsteam van Toeslagen, bij de selectie van adressen met betrekking tot projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en voor onderzoek bij Toeslagen op basis van de door het Financieel Expertise Centrum (FEC) aangedragen zaken in het kader van terrorismefinanciering.⁴ In diezelfde Kamerbrief heeft de Staatssecretaris van Toeslagen en Douane toegezegd een extern onderzoek te laten uitvoeren om eventueel verder gebruik te identificeren. Toeslagen heeft PwC opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. Specifiek heeft Toeslagen aan PwC de volgende vier onderzoeksvragen gesteld:

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 deze gedeeld?
3. Welke gevolgen heeft dit voor burgers gehad?
4. Zijn er andere onderdelen van het risicoclassificatiemodel breder gebruikt binnen en/of buiten Toeslagen? Zoals de waarden van individuele burgers op bepaalde indicatoren.

Onderzoeksaanpak

Voorliggende rapportage gaat in op de verspreiding van door Toeslagen gehanteerde risicoscores en modelonderdelen van het risicoclassificatiemodel, zoals geprepareerde data, in de periode 2013 tot juli 2020. Dit onderzoek beoordeelt niet de werking van het risicoclassificatiemodel zelf.⁵

Deze rapportage combineert verschillende methoden om het breder gebruik van risicoscores in kaart te brengen. Ten eerste hebben we circa tweeduizend documenten bestudeerd die zien op het mogelijk gebruik van risicoscores binnen en buiten Toeslagen. Ten tweede hebben we meer dan 50 medewerkers gesproken die werkzaam zijn op verschillende niveaus binnen de Dienst

² Het kabinet besloot in januari 2020 om de organisatieonderdelen Toeslagen en Douane te ontvlechten van de rest van de Belastingdienst. In juni 2020 begon de ontvlechting van Toeslagen en de Douane uit de Belastingdienst. Dit betekent dat Toeslagen sinds juni 2020 stapsgewijs meer een zelfstandige organisatie wordt. Wel blijft Toeslagen vooralsnog gebruikmaken van de ondersteuning op het gebied van bedrijfsvoering van de Belastingdienst, bijvoorbeeld voor IV. In dit rapport spreken wij over de directie Toeslagen als bedrijfssonderdeel van de Belastingdienst aangezien dit (grotendeels) de situatie was in de onderzoeksperiode 2013 tot juli 2020.

³ Zie Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 1008 ([link](#))

⁴ Zie Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 1008 ([link](#))

⁵ De werking van het risicoclassificatiemodel wordt beschreven in Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 923 ([link](#)) en Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 938 ([link](#))

Toeslagen en de Belastingdienst. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt, welke zijn teruggelegd voor hoor- en wederhoor. Ten derde is mogelijke niet-systemische deling van risicoscores en modelonderdelen onderzocht aan de hand van de beschikbare onderzoeken naar 46 functionele mailboxen (Blue Horizon⁶). Het doorzoeken van individuele mailboxen (en andere functionele mailboxen) behoorde niet tot de reikwijdte van dit onderzoek. Daarnaast is een kwantitatieve analyse uitgevoerd gericht op de effecten op burgers door het gebruik van risicoscores.

Onderzoeksresultaten

Dit onderzoek bevestigt en verrijkt het beeld uit eerder onderzoek door Toeslagen⁷ en toont daarnaast incidenteel gebruik van risicoscores binnen Toeslagen. 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, hebben wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van RCM-risicoscores waargenomen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het geïdentificeerde gebruik van risicoscores.

Het onderzoek bevestigt en verrijkt het beeld uit eerder onderzoek van Toeslagen	En toont incidenteel gebruik van risicoscores en het RCM
<p>Risicoscores en het RCM zijn gebruikt voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Selectie voor IST (bedoeld gebruik) • Verrijking signalen facilitators en besluiten over het starten van toelagerrelateerde CAF-zaken • Selectie van verwonderadressen in LSI-projecten en het toelichten hiervan aan LSI-casustafels • Interne beoordelingen van FEC-signalen <p>RCM-modelonderdelen zijn gebruikt voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 'Hoge Toeslag, Hoog Risico' (HOTHOR) • Voorspellend model problematische terugvorderingen. • De selectieregels 'onbekende aanvragers' en 'harde stoppers' 	<p>Risicoscores en het RCM zijn gebruikt voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incidentele verzoeken vanuit Toeslagen, zoals het verrijken van signalen mogelijk georganiseerde fraude voor de oprichting van STEAM in 2016 • Vier pilots, welke uiteindelijk niet zijn geïmplementeerd: <ul style="list-style-type: none"> – Green Lane, – Locatie tijdelijke balie, – Verkenning met Particulieren, – Risicoscore kinderopvanginstelling

Tabel 1. Onderzoeksresultaten

Ondanks onze inspanningen, alsmede de inspanningen van de medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst, is op basis van de beschikbare informatie niet sluitend vast te stellen hoe breed risicoscores zijn gedeeld. Dit heeft te maken met de historische staat van de informatievoorziening en de informatiehuishouding van de Belastingdienst, zoals ook door andere onderzoekers aangehaald. Daarnaast komt dit omdat mailboxen van individuele medewerkers niet zijn onderzocht op (incidentele) deling van risicoscores.

Het gebruik van het RCM en risicoscores binnen Toeslagen en samenwerkingsverbanden heeft niet direct geleid tot correcties en stopzetting van toeslagen, maar heeft bijgedragen aan selectie en prioritering van toezichtprocessen binnen Toeslagen en LSI. Onderstaande tabel geeft weer hoeveel burgers hierbij betrokken zijn geweest en of er correcties hebben plaatsgevonden op hun toelag aanvraag.



⁶ Zie Belastingdienst, 2023, Rapportage Blue Horizon: Vervolonderzoek FSV gegevensverstrekking ([link](#))

⁷ Zie Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 1008 ([link](#))

IST	Analyse gebruik risicoscores verrijking signalen facilitators	LSI-projecten
<ul style="list-style-type: none"> Toeslagen kon voor ruim 60 duizend burgers het verschil tussen voorlopige toegekende toeslagen en de definitieve toekenning terugbetalingen voorkomen Op circa 2% van de onderzochte toeslaaanvragen volgde een FSV-registratie en op 4% een O/GS-indicatie 	<ul style="list-style-type: none"> In 41 van de 79 QuickScans zijn risicoscores gebruikt In 3 QuickScans waren de risicoscores medebepalend voor het concluderende advies en het starten van toeslaggerelateerde CAF-zaken In 2 opdrachtformulieren van toeslaggerelateerde CAF-zaken zijn risicoscores expliciet benoemd als aanleiding In 2 opdrachtformulieren hebben we waargenomen dat de risicoscores zijn gebruikt bij de uitvoering van twee toeslaggerelateerde CAF-zaken 	<ul style="list-style-type: none"> Toeslagen heeft in de onderzoeksperiode deelgenomen aan 73 LSI-projecten Bij 10 van deze projecten heeft selectie plaatsgevonden mede op basis van de risicoscores Hiervan zijn 107 adressen mede geselecteerd op basis van risicoscore Daarvan kenden 51 verwonderadressen ook een andere reden voor selectie en was de risicoscore niet doorslaggevend. Bij 56 verwonderadressen was de risicoscore de enige reden voor selectie Doorselectie aan de LSI-casustafel leidde voor 42 van de door Toeslagen aangedragen verwonderadressen tot een toeslagencorrectie. 11 van deze adressen zijn mede op basis van risicoscores geselecteerd

Tabel 2. Aantal betrokken burgers en aantal correcties

Beantwoording onderzoeksvragen

1) en 2) Hoe heeft het breder gebruik van de risicoscores binnen en/of buiten Toeslagen plaatsgevonden in de periode 2013 tot juli 2020? Met wie zijn deze gedeeld?

In overeenstemming met eerder onderzoek door Toeslagen⁸ stellen wij vast dat, naast de selectie voor handmatige controles, risicoscores ook zijn toegevoegd in de beoordelingen van het screeningsteam van Toeslagen, de deelname en daaruit volgende Toeslagen-interne selectie van adressen met betrekking tot projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en bij Toeslagen intern onderzoek op basis van de door het Financieel Expertise Centrum (FEC) aangedragen zaak in het kader van terrorismefinanciering.

In aanvulling op het eerdere onderzoek hebben wij waargenomen dat Toeslagen risicoscores heeft gedeeld op basis van incidentele verzoeken binnen Toeslagen en risicoscores heeft gebruikt in vier pilots gericht op het verbeteren van de dienstverlening. Uit de interviews met betrokken medewerkers blijkt dat aan incidentele interne Toeslagenverzoeken voor risicoscores gehoor werd gegeven. Verzoeken tot deling van de risicoscores van buiten Toeslagen werden geweigerd. Het is niet mogelijk gebleken om de historische incidentele verstrekkingen in kaart te brengen omdat deze niet zijn bijgehouden.

⁸ Zie Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 1008 ([link](#))

Toeslagen heeft de risicoscores gebruikt in verschillende pilots. Een eerste pilot betrof de 'Green Lane', waar Toeslagen onderzocht of lage risicoscores voldoende betrouwbaar waren om alle aanvragen met lage risicoscores zonder onderzoek te kunnen beschikken. Een tweede pilot had betrekking op een geografische analyse van risicoscores om gebieden te identificeren waar burgers het meest gebaat zouden zijn bij een tijdelijke extra balie van Toeslagen. In een derde pilot selecteerde Toeslagen risicovolle posten op basis van risicoscores ten behoeve van een verkenning voor mogelijke synergievoordelen in subjectgericht toezicht met de directie Particulieren van de Belastingdienst, waarbij geen aanwijzingen zijn aangetroffen dat risicoscores met de directie Particulieren zijn gedeeld. Daarnaast heeft er een verkenning plaatsgevonden van het berekenen van risicoscores voor kinderopvanginstellingen, onder meer op basis van de risicoscores uit het RCM van de toeslagaanvragende burger. Deze pilots en verkenningen zijn niet structureel ingezet in de Toeslagen en/of Belastingdienstsystemen.

Daarnaast wordt in de beantwoording van Kamervragen benoemd dat het RCM bij een project is ingezet door Toeslagen om gastouderbureaus te selecteren in samenspraak met gemeenten en GGD in het KEF-project (kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang).⁹ Op basis van de beschikbare documentatie en gesprekken met betrokken medewerkers van Toeslagen kunnen wij het gebruik van risicoscores uit het RCM binnen het KEF-project echter niet bevestigen.

Verder hebben wij tijdens ons onderzoek geen systemisch gebruik of deling van risicoscores in de toezicht- en selectieprocessen van de Belastingdienst aangetroffen. In de toezicht- en selectieprocessen van de Belastingdienst die zich richtten op belastingaangiften van burgers die mogelijk tegelijk ook een toeslag ontvingen, of zouden kunnen ontvangen, en die gebruik maken van data en/of data-analyse, namen de betrokken Belastingdienstonderdelen CAP, DF&A, Particulieren, Vaktechniek, MKB en LIC brondata als uitgangspunt in hun applicaties. Bewerkte of verwerkte data, zoals de risicoscores uit het RCM of eventuele afgeleiden hiervan, werden niet gebruikt, omdat de onderliggende toezichtpopulatie niet zonder meer vergelijkbaar was.

Tenslotte is tijdens dit onderzoek geen systemisch gebruik of deling van risicoscores in de samenwerkingsverbanden Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), Landelijke en Regionale Informatie- en Expertise Centra (LIEC & RIEC's), Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (ICOV) en Systeem Risico Indicatie (SyRI) geconstateerd.

3) Welke gevolgen heeft dit voor burgers gehad?

In overeenstemming met eerder onderzoek door de Dienst Toeslagen toont de data-analyse dat in de periode 2014-2019¹⁰ ruim 90 duizend toeslagaanvragen op basis van een hoge risicoscore voor handmatig onderzoek zijn aangeboden. In aanvulling hierop blijkt dat na handmatige behandeling twee derde van deze toeslagaanvragen een neerwaartse correctie in de toeslagaanvraag kreeg, en 6% een opwaartse correctie. Hieruit volgt dat Toeslagen voor ruim 60 duizend burgers terugbetalingen als gevolg van een te hoog aangevraagde toeslag heeft kunnen voorkomen.¹¹ Verder volgde op circa 2% van de onderzochte toeslagaanvragen een FSV-registratie en op 4% van de onderzochte toeslagaanvragen een O/GS-indicatie. Het is hierbij niet bekend of de FSV-registratie dan wel O/GS-indicatie is ontstaan als gevolg van het toezicht dat volgde uit de hoge risicoscore, omdat ook andere behandelingen konden leiden tot een registratie in FSV dan wel een O/GS-indicatie.

Het screenginsteam maakte, onder andere, gebruik van de risicoscores om signalen, die zagen op mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen in georganiseerd verband, ter

⁹ Zie Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr 710 ([link](#)) en Belastingdienst/Toeslagen, 2021, Wob besluit Oma van Roodkapje B.V. ([link](#))

¹⁰ Het RCM is vanaf 2014 tot en met november 2019 gebruikt om te selecteren welke nieuwe aanvragen dan wel wijzigingen in bestaande toeslagaanvragen voor een handmatige behandeling in aanmerking kwamen, zie Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 923 ([link](#))

¹¹ Hierbij is van belang op te merken dat de hoogte van de toeslag bij definitieve toekenning door Toeslagen wordt vastgesteld, hetgeen mogelijk kan leiden tot mutaties ten opzichte van de toeslagaanvraag.

besluitvorming uit te werken in zogenaamde Quickscans. Om het gebruik van risicoscores door het screeningsteam van Toeslagen te kwantificeren, hebben wij opgevraagd hoeveel Quickscans zijn opgesteld met behulp van de risicoscores, en welke opvolging hieraan gegeven is om de effecten voor de burger in kaart te kunnen brengen. Hierop zijn 79 Quickscans van het screeningsteam uit de periode 2016-2019 en 337 documenten van 142 toeslaggerelateerde CAF-zaken¹² uit de periode 2013-2019 door Toeslagen beschikbaar gesteld. Op basis van deze documenten hebben wij geanalyseerd of risicoscores zijn gebruikt in de Quickscans, en zo ja, wat de effecten hiervan zijn geweest op de betrokken burgers.¹³ Uit deze analyse volgt dat in 41 Quickscans de risicoscores van ruim 9 duizend burgers zijn geanalyseerd ter verkenning van het onderzochte signaal van mogelijk georganiseerde fraude. In drie beoordelingen waren de risicoscores voor 139 burgers medebepalend voor het opstellen van een opdrachtformulier voor opvolging in een toeslaggerelateerd CAF-onderzoek. Het aantal burgers waarvoor Toeslagen een toeslag muteerde of stopzette in deze drie toeslaggerelateerde CAF-zaken is niet vastgelegd in de eindverslagen. Hoewel het ADR-onderzoek naar de toeslaggerelateerde CAF-zaken de effecten op de burgers in deze drie toeslaggerelateerde CAF-zaken benoemd, verschilt het genoemde aantal betrokken burgers in het ADR-onderzoek met het aantal betrokken burgers dat staat genoemd in de eindverslagen van deze drie zaken. Het is binnen de tijdslijnen van dit onderzoek niet mogelijk gebleken te achterhalen van hoeveel burgers de toeslag is gemuteerd of stopgezet als gevolg van de desbetreffende toeslaggerelateerde CAF-zaak.

Naast het toevoegen van risicoscores aan beoordelingen van het screeningsteam hebben we drie beoordelingen aangetroffen waarin risicoscores voor de betrokken kinderopvanginstellingen zijn berekend, onder meer op basis van de risicoscores uit het RCM van de toeslagaanvragende burgers. Deze drie zaken hebben niet geresulteerd in toeslaggerelateerde CAF-zaken.

Verder hebben we in de beschikbaar gestelde documenten van twee toeslaggerelateerde CAF-zaken geen Quickscan teruggevonden, terwijl de risicoscores zijn genoemd als aanleiding voor het opstellen van de opdrachtformulieren. Eén van deze twee opdrachtformulieren heeft geresulteerd in een uitgevoerd toeslaggerelateerde CAF-onderzoek waarbij 41 burgers zijn onderzocht. Bij 15 van deze burgers is na onderzoek ten minste één toeslag stopgezet.

Ook blijkt uit de beschikbaar gestelde documentatie dat de risicoscores zijn gebruikt in de uitvoering van twee toeslaggerelateerde CAF-onderzoeken. Deze onderzoeken zijn gestart met een steekproef onder de 2.220 betrokken burgers om meer inzicht te verkrijgen in de populatie. De steekproef werd bepaald met behulp van verschillende criteria, waarvan een hoge risicoscore er één was. Dit heeft geresulteerd in twee onderzoeken naar in totaal 130 burgers.¹⁴ In het ADR-onderzoek wordt benoemd dat één van deze zaken heeft geresulteerd in de stopzetting van tenminste één toeslag bij 12 tot 63 burgers na onderzoek. In het ADR-onderzoek wordt bij de tweede zaak een aantal betrokken burgers benoemd dat niet overeenkomt met de beschikbaar gestelde documentatie.

Tenslotte toont de analyse in dit onderzoek, in aanvulling op de eerdere communicatie over het gebruik van risicoscores bij LSI-projecten, dat Toeslagen in de onderzoeksperiode heeft deelgenomen aan 73 LSI-projecten. Bij 18 van deze projecten zijn risicoscores gebruikt bij een besluit over deelname bij het desbetreffende project. Bij 10 van deze projecten heeft er een selectie plaatsgevonden mede op basis van de risicoscores, waarbij 107 risico-adressen zijn geselecteerd mede op basis van risicoscores en 454 risico-adressen op basis van andere criteria.

¹² Alle (door Toeslagen) opgestarte onderzoeken naar mogelijk georganiseerde mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen in georganiseerd verband met toelagenaanvragen documenteerde Toeslagen met het label "CAF" en worden om die reden, in lijn met de ADR-rapportage, 'toeslaggerelateerde CAF-zaken' genoemd. Het label "CAF" moet in dit geval niet worden verward met het CAF-team van de Belastingdienst. Het CAF-team van de Belastingdienst kon overigens wel betrokken worden bij toeslaggerelateerde CAF-zaken bij het gedeelte van de onderzoeken dat zich richtte op de facilitator waarbij behoefte was aan waarneming ter plaatse. Het CAF-team was niet betrokken bij het gedeelte van de onderzoeken gericht op de betrokken burgers.

¹³ Wij hebben de toeslaggerelateerde CAF-zaken niet inhoudelijk geanalyseerd.

¹⁴ Zie eindrapportage van toeslaggerelateerde CAF-zaak 1618 en opdrachtformulier van toeslaggerelateerde CAF-zaak 1617

De uitgevoerde onderzoeken hebben voor 11 van deze 107 adressen geresulteerd in een toeslagenmutatie.

4) Zijn er andere onderdelen van het risicoclassificatiemodel breder gebruikt binnen en/of buiten Toeslagen?

In overeenstemming met eerder onderzoek door de Dienst Toeslagen zien wij dat de datapreparatie van het risicoclassificatiemodel is gebruikt voor het proces 'hoge toeslag, hoog risico' (HOTHOR) en het voorspellend model problematische terugvorderingen (VMPT). Dat betekent dat de brongegevens die werden bewerkt in het RCM ook zijn gebruikt voor de HOTHOR en het VMPT. Hierbij waren de HOTHOR en het VMPT afhankelijk van het modelonderdeel datapreparatie van het RCM, maar niet van de risicoscores zelf.

In aanvulling hierop hebben we geconstateerd dat de datapreparatie ook werd gebruikt in aanvullende selectieregels 'onbekende aanvrager' en 'harde stoppers'. Bij de selectieregel 'onbekende aanvrager' werd een controle uitgevoerd of een toeslagaanvraag reeds bekend was bij Toeslagen, en zo niet, dan kon een zogenaamde onbekende aanvrager worden verzocht zich fysiek te melden. Bij de selectieregel 'harde stoppers' werd getoetst op specifieke beslisregels die wezen op geen recht op toeslag.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor dit onderzoek

De directie Toeslagen van de Belastingdienst¹⁵ is verantwoordelijk voor het proces van het uitkeren van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. Daarnaast heeft de directie een toezichthoudende taak. Vanuit de toezichthoudende taak wordt de verantwoordelijkheid gedragen om de rechtmatigheid van ontvangen toeslagen door burgers te controleren.

Onder de noemer handhaving onderneemt Toeslagen verschillende activiteiten om burgers te bevorderen de wettelijke vereisten ten aanzien van de ontvangen toeslag na te leven. Deze activiteiten omvatten het geheel van het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en intensief toezicht. Eén van de modellen die Toeslagen in de periode 2013 – 2020 daarbij inzette, was het risicoclassificatiemodel (hierna: RCM).

De directie Toeslagen nam het RCM in 2013 in gebruik met als doel om, voorafgaand aan de maandelijkse uitkeringen, toeslagaanvragen te kunnen identificeren met een verhoogd risico op oneigenlijk gebruik, of een verhoogd risico op inconsistenties, onbewuste fouten en vergissingen. Hierdoor wordt voorkomen dat burgers te hoge toeslagen ontvangen die later na correctie kunnen resulteren in hoge terugvorderingen.¹⁶

Het RCM identificeerde toeslagaanvragen met een verhoogd risico op oneigenlijk gebruik, inconsistenties, onbewuste fouten en/of vergissingen aan de hand van een risicoscore. Deze score was opgebouwd uit een brede set, in samenhang gewogen, indicatoren. De selectie, grenswaarden en weging van indicatoren zijn gedurende het gebruik van het RCM steeds in ontwikkeling geweest. De geïdentificeerde toeslagaanvragen met een hoge risicoscore werden aangeboden voor handmatige controle.

Uit onderzoek van de Dienst Toeslagen blijkt een breder gebruik van risicoscores dan alleen voor de selectie van handmatige controle. In de kamerbrief van 21 april 2022 rapporteert de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen dat de risicoscores ook zijn gebruikt in de beoordelingen van het screeningsteam van Toeslagen, bij de selectie van adressen met betrekking tot projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams en voor onderzoek bij Toeslagen op basis van de door het FEC aangedragen zaken in het kader van terrorismefinanciering.¹⁷ In diezelfde Kamerbrief heeft de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen toegezegd een extern onderzoek te laten uitvoeren. Het externe onderzoek heeft als doel de reeds bekende informatie met betrekking tot deling van de risicoscores nader te analyseren en eventueel breder gebruik aanvullend in kaart te brengen.

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

De Dienst Toeslagen heeft PwC opdracht gegeven onderzoek te doen naar het gebruik van risicoscores binnen en buiten Toeslagen, met wie deze zijn gedeeld en welke gevolgen dit voor burgers heeft gehad.

Specifiek heeft de Dienst Toeslagen aan PwC de volgende vier onderzoeksvragen gesteld:

1. Hoe heeft het breder gebruik van de risicoscores binnen en/of buiten Toeslagen plaatsgevonden in de periode 2013 tot juli 2020?

¹⁵ Het kabinet besloot in januari 2020 om de organisatieonderdelen Toeslagen en Douane te ontvlechten van de rest van de Belastingdienst. In juni 2020 begon de ontvlechting van Toeslagen en de Douane uit de Belastingdienst. Dit betekent dat Toeslagen sinds juni 2020 stapsgewijs meer een zelfstandige organisatie wordt. Wel blijft Toeslagen vooralsnog gebruikmaken van de ondersteuning op het gebied van bedrijfsvoering van de Belastingdienst, bijvoorbeeld voor IV. In dit rapport spreken wij over de directie Toeslagen als bedrijfs onderdeel van de Belastingdienst aangezien dit (grotendeels) de situatie was in de onderzoeksperiode 2013 tot juli 2020.

¹⁶ Zie Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 923 ([link](#))

¹⁷ Zie Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr 1008 ([link](#))

- a. Welke informatie is er gedeeld?
 - b. Over welke tijdsperiode heeft dit plaatsgevonden binnen 2013 tot juli 2020?
 - c. In hoeverre kan een reconstructie worden gemaakt?
 - d. Op welke manier heeft dit plaatsgevonden?
 - e. Op basis van welke rechtsgronden is dit gebeurd?
2. Met wie is het gedeeld?
 - a. Met welke projecten/programma's zijn de risicoscores gedeeld?
 - b. Welke andere organisaties waren hierbij betrokken?
 - c. Wie had toegang tot deze informatie? Was de informatie voor alle werknemers toegankelijk of op te vragen, zonder tussenkomst van het management? Wie wist hiervan af en/of heeft hier toestemming voor gegeven?
 3. Welke gevolgen heeft dit voor burgers gehad?
 - a. In hoeverre heeft het delen van de risicoscores geleid tot (extra) onderzoek naar de burger?
 - b. In hoeverre was het delen van de risicoscores de doorslaggevende factor?
 - c. Zijn de gegevens van de burger en/of de toeslagen van de burger naar aanleiding van dit onderzoek aangepast? Zo ja, welke?
 - d. Is de burger op de hoogte gesteld dat onderzoek naar hem/haar heeft plaatsgevonden?
 - e. Is de burger als gevolg van het delen van risicoscores geregistreerd in FSV of op een andere manier aangemerkt als fraudeur door Toeslagen?
 4. Zijn er andere onderdelen van het risicoclassificatiemodel breder gebruikt binnen en/of buiten Toeslagen? Zoals de waarden van individuele burgers op bepaalde indicatoren.

1.3. Onderzoeksaanpak

Voorliggend onderzoek gaat in op de door Toeslagen gehanteerde risicoscores en modelonderdelen, zoals geprepareerde data, in de periode 2013 tot juli 2020.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe het breder gebruik van de risicoscores en modelonderdelen binnen en/of buiten Toeslagen heeft plaatsgevonden, is het van belang (mogelijke) delingen langs twee uitgangspunten in kaart te brengen (zie ook onderstaande figuur):

1. Het model als uitgangspunt: Aan de hand van documentatie en interviews brengen we systemische delingen van risicoscores en modelonderdelen in kaart. Deze benadering is ook toegepast in het onderzoek dat reeds is uitgevoerd door de Dienst Toeslagen.
2. Mogelijke gebruikers van de risicoscore als uitgangspunt: Hierbij onderzoeken we de risico- en selectiemodellen van de verschillende afdelingen/directies van de Belastingdienst uit Tabel 1, en samenwerkingsverbanden van de Belastingdienst en Toeslagen met externe partijen op het systemisch gebruik van de risicoscores uit RCM en/of modelonderdelen.



Figuur 1 Visualisatie onderzoeksaanpak

Daarnaast is het effect op burgers kwalitatief geanalyseerd op basis van aanvullende deskresearch en diepte-interviews, en waar mogelijk kwantitatief onderbouwd. PwC heeft de kwantitatieve analyses ontworpen, en medewerkers van de Toeslagen en de Belastingdienst hebben de query's gebouwd en de beschrijvende analyses uitgevoerd. Vervolgens zijn deze analyses in werksessies met medewerkers van Toeslagen verder geduid.

Mogelijke gebruikers	<ul style="list-style-type: none"> • Centrale Administratieve Processen • Landelijk Incasso Centrum • FIOD • Datafundamenten & Analytics • MKB • Particulieren • CD Vaktechniek • Informatievoorziening & Databeheersing
Samenwerkingsverbanden	<ul style="list-style-type: none"> • FEC • iCOV • LAA • LIEC • LSI • RIEC • SyRi (instrument) • KEF

Tabel 3. Overzicht mogelijke gebruikers en samenwerkingsverbanden

In de werkwijze is gebruik gemaakt van documentanalyse, en interviews met medewerkers bij de Dienst Toeslagen en de Belastingdienst (Tabel 2). In totaal zijn voor dit onderzoek 56 medewerkers werkzaam op verschillende niveaus binnen de Dienst Toeslagen en de Belastingdienst gesproken. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt, welke zijn teruggelegd voor hoor- en wederhoor. Alle verslagen zijn daarmee gevalideerd.

Vanuit de documentanalyse en interviews is een analyse uitgevoerd ter identificatie van de mogelijke systemische deling van RCM-risicoscores en modelonderdelen binnen Toeslagen, met de Belastingdienst en binnen externe overheidssamenwerkingsverbanden. Bij geïdentificeerde deling van RCM-risicoscores en modelonderdelen is het effect op burgers geanalyseerd op basis van aanvullende deskresearch en diepte-interviews met medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst. Daarnaast zijn tijdens het opstellen van het conceptrapport relevante passages voorgesteld aan de betreffende vak-expert(s) voor hoor- en wederhoor.

Het doorzoeken van individuele mailboxen behoorde niet tot de scope van dit onderzoek. Wel hebben we gebruik gemaakt van beschikbare faciliteiten zoals de onderzoeken naar 46 functionele mailboxen (Blue Horizon¹⁸) om mogelijke niet-systemische deling van risicoscores en modelonderdelen te identificeren. De resultaten bevestigen de bevindingen uit de gesprekken en documentanalyse. In de 46 functionele mailboxen is geen breder gebruik of delingen van risicoscores buiten Toeslagen waargenomen. Er zijn geen andere functionele mailboxen of mailboxen van medewerkers doorzocht.

¹⁸ Zie Belastingdienst, 2023, Rapportage Blue Horizon: Vervolgonderzoek FSV gegevensverstrekking ([link](#))

Methodiek	Aantallen
Deskresearch	2318 documenten vanuit Toeslagen en de Belastingdienst, waaronder: <ul style="list-style-type: none"> • Handleidingen over werkprocessen Toeslagen en Belastingdienst • Documentatie over de ontwikkeling van het RCM • Voorbeelden uit werkprocessen van het gebruik van risicoscores • Kamerbrieven omtrent risicoscores • Mailverkeer omtrent risicoscores
Diepte-interviews	<ul style="list-style-type: none"> • 56 medewerkers werkzaam op verschillende niveaus binnen de Dienst Toeslagen en de Belastingdienst • Hoor- en wederhoor per interview, vastgelegd in een gevalideerd interviewverslag

Tabel 4. Details onderzoeksmethodiek

1.4. Leeswijzer

Deze rapportage is opgedeeld in verschillende hoofdstukken. Hieronder geven wij per hoofdstuk weer wat beschreven wordt.

Beschrijving per hoofdstuk

Hoofdstuk 1 – beschrijft een inleiding op het onderzoek. Hierin wordt kort de achtergrond en aanleiding van het onderzoek en de door ons gevolgde aanpak beschreven.

Hoofdstuk 2 – beschrijft onze bevindingen en waarnemingen ten aanzien van het gebruik van risicoscores en het gebruik van modelonderdelen binnen Toeslagen.

Hoofdstuk 3 – beschrijft onze bevindingen en waarnemingen ten aanzien van het gebruik van risicoscores binnen de Belastingdienst.

Hoofdstuk 4 – beschrijft onze bevindingen en waarnemingen ten aanzien van het gebruik van risicoscores in externe samenwerkingsverbanden.

Beantwoording van onderzoeksvragen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksvragen en waar deze in het onderliggende rapport behandeld worden.

Onderzoeksvraag	Onderdeel rapportage
1. Hoe heeft het breder gebruik van de risicoscores binnen en/of buiten Toeslagen plaatsgevonden in de periode 2013 tot juli 2020? <ol style="list-style-type: none"> Welke informatie is er gedeeld? Over welke tijdsperiode heeft dit plaatsgevonden binnen 2013 tot juli 2020? In hoeverre kan een reconstructie worden gemaakt? Op welke manier heeft dit plaatsgevonden? Op basis van welke rechtsgronden is dit gebeurd? 	Sectie 2.1 – 2.5 (Toeslagen) Sectie 3.1 en 3.2 (Belastingdienst) Sectie 4.1 en 4.2 (Samenwerkingsverbanden)
2. Met wie is het gedeeld? <ol style="list-style-type: none"> Met welke projecten/ programma's zijn de risicoscores gedeeld? Welke andere organisaties waren hierbij betrokken? Wie had toegang tot deze informatie? Was de informatie voor alle werknemers toegankelijk of op te vragen, zonder tussenkomst van management? Wie wist hiervan af en/of heeft hier toestemming voor gegeven? 	Sectie 2.1 – 2.5 (Toeslagen) Sectie 3.1 en 3.2 (Belastingdienst) Sectie 4.1 en 4.2 (Samenwerkingsverbanden)
3. Welke gevolgen heeft dit voor burgers gehad? <ol style="list-style-type: none"> In hoeverre heeft het delen van de risicoscores geleid tot (extra) onderzoek naar de burger? In hoeverre was het delen van de risicoscores de doorslaggevende factor? Zijn de gegevens van de burger en/of de toeslagen van de burger naar aanleiding van dit onderzoek aangepast? Zo ja, welke? 	Sectie 2.2.1 – 2.3.1 (Toeslagen) Sectie 4.1.2 (Samenwerkingsverbanden)

<ul style="list-style-type: none"> d. Is de burger op de hoogte gesteld dat onderzoek naar hem/haar heeft plaatsgevonden? e. Is de burger als gevolg van het delen van risicoscores geregistreerd in FSV of op een andere manier aangemerkt als fraudeur door Toeslagen? 	
<p>4. Zijn er andere onderdelen van het risicoclassificatiemodel breder gebruikt binnen en/of buiten Toeslagen? Zoals de waarden van individuele burgers op bepaalde indicatoren.</p>	<p>Sectie 2.6</p>

Tabel 5. Beantwoording onderzoeksvragen

1.5. Verspreiding en verwerking commentaren

Op 7 april 2023 hebben wij een conceptrapportage (kenmerk: 2023-0586/SM/svv/lk) ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de begeleidingscommissie en opdrachtgever van dit onderzoek. Wij hebben de ontvangen commentaren doorgenomen en zelfstandig besloten om naar aanleiding van het commentaar eventuele aanpassingen in het rapport door te voeren.

2. Onderzoek gebruik risicoscores binnen Toeslagen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij onderzoeksvragen 1 tot en met 4 voor het systemisch gebruik van risicoscores binnen de directie Toeslagen. In dit hoofdstuk lichten we in sectie 2.1 het risicoclassificatiemodel en het toezicht van Toeslagen toe en gaat sectie 2.2 in op het gebruik van risicoscores bij de selectie voor individueel toezicht waarvoor het risicoclassificatiemodel is ontwikkeld.¹⁹ Sectie 2.3 belicht het gebruik van risicoscores bij de verrijking van signalen over facilitators. In sectie 2.4 wordt het gebruik van risicoscores in pilots en verkenningen beschreven. Sectie 2.5 gaat in op incidentele verzoeken en overig gebruik van risicoscores. Tot slot belichten we in sectie 2.6 het gebruik van modelonderdelen van het risicoclassificatiemodel binnen Toeslagen.

2.1. Risicoclassificatiemodel en toezicht van Toeslagen

De directie Toeslagen is verantwoordelijk voor het proces van het uitkeren van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. Het proces van uitkeren van toeslagen aan burgers bestaat uit drie fasen:

1. **Aanvragen toeslag door burger:** De burger vraagt een toeslag aan op basis van de verwachte situatie in het betreffende toeslagjaar.
2. **Voorlopige toekenning door Toeslagen:** Toeslagen stelt een voorlopige toekenning van de toeslagen vast op basis van de verwachte situatie van de burger en gaat over tot maandelijks betaling van een voorschot.
3. **Definitieve toekenning door Toeslagen:** Na het toeslagjaar stelt Toeslagen definitief de toekenningen vast. Voor het definitief toekennen wordt gebruik gemaakt van contra-informatie zoals de inkomensgegevens die bekend zijn bij belastingen en jaargaven van kinderopvanginstellingen. Definitieve toekenningen kunnen leiden tot:
 - a. Een hogere definitieve toekenning dan per voorschot is uitbetaald en daarmee tot nabetaling;
 - b. Een lagere definitieve toekenning, en daarmee een terugvordering;
 - c. Een definitieve toekenning gelijk aan de voorlopige toekenning, en daarmee geen aanvullende actie.

Tot 2012 heeft de nadruk van de uitvoering van Toeslagen gelegen op het snel toekennen en uitbetalen van toeslagen. Het toezicht op de rechtmatigheid van toeslagen vond meestal achteraf plaats bij de definitieve toekenning, waardoor bij lagere definitieve toekenningen (een deel van) de toeslagen moesten worden teruggevorderd. In 2012 formuleerde Toeslagen in het meerjarig handavingsplan de ambitie om in alle fasen van het proces de nalevingsbereidheid van burgers te vergroten en te onderhouden, en met het toezicht zo min mogelijk (grote) verschillen tussen de voorschotten en de definitieve toekenningen te bewerkstelligen.²⁰

Een stelsel dat werkt met voorschotten gaat inherent gepaard met verschillen tussen voorschotten en definitieve toekenning. Om deze verschillen te verkleinen verschoof Toeslagen de nadruk van het toezicht naar de eerste twee fasen van het toeslagenproces (i.e. het aanvragen van de toeslag en de voorlopige toekenning) om zo veel mogelijk te voorkomen dat toeslagen worden uitgekeerd die de burger later moet terugbetalen en/of opzettelijk foutieve toeslaaanvragen vroegtijdig af te vangen. De maatschappelijke en politieke discussie rondom de

¹⁹ Het RCM is ontwikkeld om voorafgaand aan de formele beschikking (en dus betaling) van toeslaaanvragen in de periode 2014 -2019 het risico op onjuistheden in deze aanvragen te bepalen.

²⁰ Zie Belastingdienst Toeslagen, 2012, Handhaving door Belastingdienst Toeslagen (2012 - 2015)

'Bulgarenfraude'²¹ versnelde de hierboven beschreven verschuiving van het toezichtmoment naar de fase van voorlopige toekenning.

De ontwikkeling van het risicoclassificatiemodel (RCM) was één van de maatregelen om het toezicht op toeslagen meer toe te passen in de fase van voorlopig toekennen. Het RCM is versneld gerealiseerd en geïmplementeerd als reactie van Toeslagen op de wens van de Tweede Kamer om maatregelen te nemen om fraude tegen te gaan²². Het RCM is een model om maandelijks voor de beschikking te bepalen welke nieuwe aanvragen dan wel wijzigingen in bestaande toeslagaanvragen voor handmatige behandeling in aanmerking komen. Het model is specifiek ontwikkeld voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. Voor de andere toeslageregelingen kon Toeslagen in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) de grondslagen en daarmee het recht op toeslag voldoende toetsen.²³ Het model werd alleen gebruikt in de aanvraag fase voor nieuwe aanvragen HT en KOT, en bij alle wijzigingen in lopende aanvragen voor de HT en KOT. Het model is gebruikt tussen 2014 en juli 2020. Het MT Toeslagen heeft het gebruik van het RCM in juli 2020 definitief stilgelegd, omdat het model niet voldeed aan de gestelde eisen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).²⁴

Het RCM is tussen 2012 en 2013 ontwikkeld aan de hand van een verzameling risico-indicatoren en een verzameling voorbeelden van juiste en onjuiste toeslagaanvragen. Het RCM is een zelflerend model dat op basis van machine learning technieken statistische verbanden tussen risico-indicatoren herkende en over de loop van de tijd via trainingsets 'leerde' welke posten (on)terecht van een hoge risicoscore waren voorzien. De Toeslagen-medewerkers verrijkten de trainingset in de loop van de tijd door nieuwe voorbeelden van (on)juiste toeslagaanvragen aan de set toe te voegen. Op basis van de statistische verbanden tussen risico-indicatoren bepaalde het model de totale risicoscore. De meest risicovolle aanvragen kregen een risicoscore dicht bij 1 en de minst risicovolle aanvragen een risicoscore dicht bij 0.²⁵

De aanvragen met de hoogste risicoscores werden geselecteerd voor controle voorafgaand aan een uitbetaling. Correcties die volgden uit dit toezichtproces voorkwamen de uitkering van toeslagen die later teruggevorderd moesten worden. Sectie 2.2 gaat nader in op deze werkwijze, en brengt ook de effecten op burgers in beeld. Risicoscores speelden ook een rol in de verrijking van de signalen over mogelijke facilitators. Daar wordt in sectie 2.3 nader op in gegaan. Daarnaast zijn risicoscores gebruikt in pilots en verkenningen (sectie 2.5) en bij incidentele verzoeken (sectie 2.6).

2.2. Gebruik risicoscores bij selectie voor individueel toezicht

Het werkproces van Toeslagen kent eens per maand een 'formeel beschikmoment.' Dat betekent dat in TVS op basis van de op dat moment bekende situatie van de burger een voorlopige beschikking wordt aangemaakt met het totaalbedrag aan toeslagen per jaar. Maandelijks kan de hoogte van de toeslag veranderen, bijvoorbeeld door wijzigingen van de burger in zijn of haar opvanguren (in het geval van de KOT), huurprijs (in het geval van de HT) en/of inkomen (alle toeslagen). Elke maand wordt het eerder berekende totaalbedrag vergeleken met het nieuwe totaalbedrag, waarna een (aangepaste) betaalopdracht aan de burger wordt voorbereid.

Het RCM is ontwikkeld om voorafgaand aan de formele beschikking (en dus betaling) van toeslagaanvragen in de periode 2014 -2019 het risico op onjuistheden in deze aanvragen te

²¹ Zie onder meer R. Persoon, 2021, De fiscus als flappentap. Of waarom het tegengaan van fraude moet gaan over wet- en regelgeving, Maandblad Belasting Beschouwingen, nr 2: 15-54, en de referenties daarin.

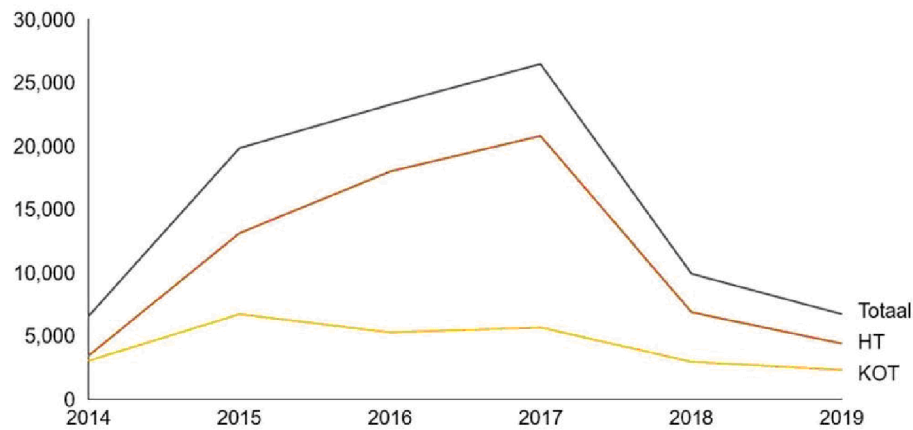
²² Zie onder meer R. Persoon, 2021, De fiscus als flappentap. Of waarom het tegengaan van fraude moet gaan over wet- en regelgeving, Maandblad Belasting Beschouwingen, nr 2: 15-54, en de referenties daarin.

²³ Zie Kamerbrief 'Openbaarmaking Risicoclassificatiemodel Toeslagen, 26 november 2021 ([link](#))

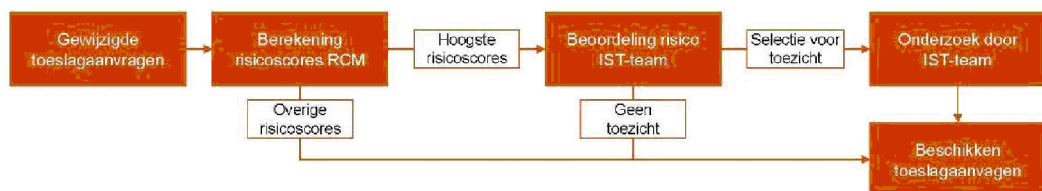
²⁴ Zie Kamerstukken II, 2019-2020, 31066, nr. 681

²⁵ Zie Kamerbrief 'Openbaarmaking Risicoclassificatiemodel Toeslagen, 26 november 2021 ([link](#)). Uit deze Kamerbrief blijkt ook dat de meeste aanvragen een risicoscore dichtbij de 0 hadden. De gemiddelde risicoscore was 0,05. Meer dan 90% van de toeslagaanvragen had een risicoscore lager dan 0,2.

bepalen. Het RCM selecteerde maandelijks de voorlopige beschikkingen met het hoogste risico op fouten voor handmatige behandeling door het Intensief Subjectgericht Toezicht-team (hierna: IST-team). Voor de betreffende burgers betekende dit uitstel van het formele beschikmoment, en daarmee de door de burger gevraagde verandering van de toeslag en de bijbehorende betaling van de aanvraag of wijziging HT of KOT. Om deze periode zo kort mogelijk te laten duren, is het aantal te controleren aanvragen gebaseerd op de beschikbare behandelcapaciteit bij het IST-team. Anders gezegd, als om bepaalde redenen er minder capaciteit bij de IST-teams beschikbaar was, dan bood Toeslagen het IST-team enkel de beschikkingen met het allerhoogste risico op fouten ter beoordeling aan. Figuur 2 laat het aantal werkopdrachten volgend uit een hoge risicoscore zien per jaar in de periode 2014-2019. Hieruit volgt dat het aantal werkopdrachten toeneemt tot 2017 na de ingebruikname van het RCM in 2014. In 2018 en 2019 nam het aantal werkopdrachten af door een verlaging in de beschikbare capaciteit voor hoog risico-onderzoeken.



Figuur 2 Aantal werkopdrachten o.b.v. een hoge risicoscore per jaar



Figuur 3. Visualisatie werkwijze risicoscores

De gewijzigde toeslagaanvragen die werden gedeeld met het IST-team werden niet per definitie onderzocht. De behandelaars uit het IST-team beoordeelden eerst zelf of zij een toeslagaanvraag risicovol vonden. Indien dit het geval was, volgde er een onderzoek. Wanneer de behandelaars het risico laag inschatten, werd de toeslagaanvraag zonder verder onderzoek beschikt. Bij het beoordelen van het risico hadden de behandelaars geen toegang tot de risicoscores of de toestandkoming van de risicoscores. Het was bij de behandelaars wel bekend dat de aanvragen hoge risicoscores hadden gekregen, maar de reden waarom een burger werd geselecteerd was niet bekend. Hoewel de risicoscore zelf daarmee niet doorslaggevend was voor de start van het onderzoek, volgt uit de gesprekken met meerdere betrokken medewerkers van Toeslagen dat behandelaars conform de werkinstructie bewijsstukken uitvroegen en mogelijk extra zorgvuldig op zoek gingen naar het risico in de bewijsstukken van burgers om de hoge risicoscores te bevestigen.

In onderzoeken door het IST-team werden vaak bewijsstukken schriftelijk opgevraagd bij burgers. Tevens was het mogelijk dat onderzoeken werden uitgevoerd door het raadplegen van beschikbare bronnen (contra-informatie) of het bevragen van de betreffende kinderopvanglocatie. Als het onderzoek niet leidde tot een aanpassing in de hoogte van de toekenning, dan waren burgers niet altijd op de hoogte dat hun toeslaagaanvraag onderzocht werd.

Indien bij het IST-team tijdens een onderzoek een vermoeden van opzet ontstond, dan kon dit als signaal gedeeld worden met het Fraudeteam van Toeslagen. Het Fraudeteam kon de betrokken burger vervolgens registreren in FSV, maar dit gebeurde niet altijd. Er was dus geen directe koppeling tussen een hoge risicoscore en een FSV-registratie.

2.2.1. Inzicht in het gebruik en de effecten van risicoscores

In overeenstemming met eerder onderzoek door de Dienst Toeslagen toont onze data-analyse dat in de periode 2014-2019 er 92.882 toeslaagaanvragen op basis van een hoge risicoscore voor handmatige behandeling aan het IST-team zijn aangeboden²⁶. In aanvulling hierop, volgt uit de data-analyse dat voor 76.222 aanvragen, 82% van toeslaagaanvragen met een hoge risicoscore, dit heeft geleid tot een onderzoek van het IST-team. Voor 61.591 toeslaagaanvragen, 66% van de toeslaagaanvragen met een hoge risicoscore, resulteerde het onderzoek in een neerwaartse correctie in de toeslaagaanvraag. Voor 5.929 toeslaagaanvragen met een hoge risicoscore (6% van de toeslaagaanvragen met een hoge risicoscore) leidde het onderzoek tot een opwaartse correctie van de toeslaagaanvraag.

In het geval dat het IST-team een vermoeden had van een opzettelijk onjuiste toeslaagaanvraag, zette het IST-team de betreffende toeslaagaanvraag door voor behandeling naar het Fraudeteam. De beoordeling van de toeslaagaanvraag door het Fraudeteam kon resulteren in een FSV-registratie. In de periode 2014-2019 volgde er op 1.723 toeslaagaanvragen met een hoge risicoscore een FSV-registratie (2% van de werkopdrachten). Het is hierbij niet bekend of de FSV-registratie is ontstaan als gevolg van de hoge risicoscore, omdat ook andere behandelingen konden leiden tot een registratie in FSV.

In het geval dat een burger geen recht had op een toeslag die wel uitgekeerd was, of in het geval dat de burger recht had op een toeslag maar er een te hoog voorlopig bedrag was uitgekeerd, diende de burger dit terug te betalen. Het Landelijk Incasso Centrum (LIC) binnen de directie CAP is verantwoordelijk voor de afhandeling voor de invordering. Wanneer de burger het terug te betalen bedrag niet in één keer kan voldoen, bestaan mogelijkheden om dit via een betalingsregeling te voldoen, dan wel de standaardregeling van 24 maanden of via een persoonlijke betalingsregeling. De Belastingdienst kan ook gevraagd worden mee te werken aan de minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP). Bij de aanvraag van een betalingsregeling, of een verzoek tot deelname aan een MSNP-traject, beoordeelde de Belastingdienst of de burger opzet dan wel grove schuld (O/GS) had aan het laten oplopen van de betreffende toeslagschuld. Bij de conclusie dat de burger niet te goeder trouw had gehandeld, kon de Belastingdienst het verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling afwijzen en/of niet meewerken aan een MSNP-traject. Van de 92.882 toeslaagaanvragen met een hoge risicoscore, hebben 3.350 hiervan daarna in incassotrajecten een O/GS-indicatie toegekend gekregen (4% van de 92.882). Het is niet bekend of dit label is toegekend aan de terugvordering die is ontstaan als gevolg van de risicoselectie.

²⁶ Op basis van ontvangen analyses van het Toeslagen op 17-03-2023

	Huurtoeslag	Kinderopvangtoeslag	Totaal
Aantal geselecteerde toeslagaanvragen	66.828	26.054	92.882
Aantal onderzoeken ²⁷	55.572	20.650	76.222
Aantal negatieve correcties	45.255	16.336	61.591
Aantal positieve correcties	4.115	1.814	5.929
Aantal FSV-registraties	515	1.208	1.723
Aantal O/GS-indicaties	599	2.751	3.350

Tabel 6 Effecten van door RCM uitgeworpen hoog-risico toeslagaanvragen in de periode 2014-2019

Verhouding HT en KOT

Het aantal toeslagaanvragen met een hoge risicoscore is niet gelijk verdeeld over de twee toeslagsoorten. 72% van de toeslagaanvragen met een hoge risicoscore hebben betrekking op huurtoeslag. Een verklaring is dat het aantal HT-aanvragen hoger lag dan KOT-aanvragen. Ook was de handmatige controle op HT eenvoudiger en vroeg daarom om minder capaciteit. Daarnaast kende het selectieproces ten behoeve van toezicht op de KOT ook alternatieven, zoals harde stoppers, welke in paragraaf 2.6 nader worden toegelicht.

2.3. Gebruik risicoscores bij verrijking signalen facilitators

Voor de identificatie en verwerking van interne en externe signalen die zagen op mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen in georganiseerd verband kende Toeslagen de volgende aanpak. Binnenkomende signalen werden opgewerkt, in zogenaamde Quickscans, om te kunnen besluiten over verdere behandeling van het fraudesignaal. De Quickscans bevatten een samenvattend overzicht van feitelijke informatie zoals het aantal vraagouders, het soort toeslag, de woonplaatsen van de vraagouders, de totale financiële omvang en de oorsprong van het fraudesignaal. Daarnaast bevatten de Quickscans ook risicoscores.

De besluitvorming rondom de verdere behandeling van het fraudesignaal werd binnen Toeslagen genomen in het tweewekelijks overleg (TWO) met vertegenwoordigers vanuit de teams Handhavingsregie, IST en Fraude. In 2016 is het ScreeningsTeam (STEAM) opgericht om meldingen te prioriteren en signalen op te werken ter besluitvorming in het TWO.²⁸ De besluiten rondom de verdere behandeling werden genomen in het tweewekelijks overleg op basis van de Quickscan, en de beschikbare capaciteit van de verschillende teams. De mogelijke uitkomsten van de opvolging van een Quickscan waren:

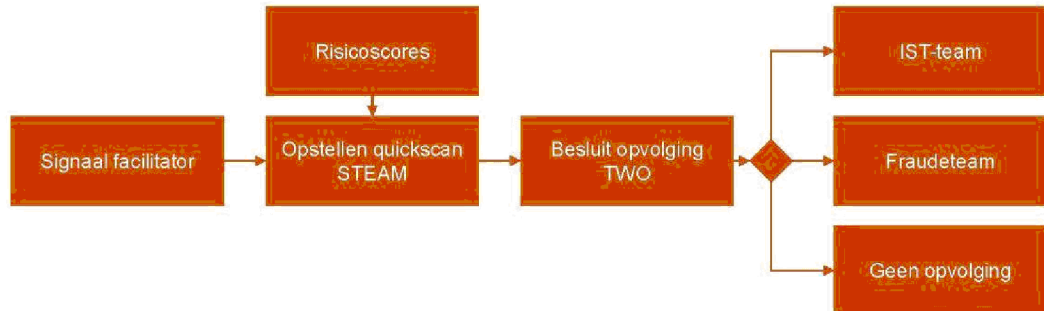
- Onderzoek door het IST-team;
- Onderzoek door het Fraudeteam;
- Het signaal moet verder worden uitgezocht en gaat terug naar het ScreeningsTeam;
- Geen opvolging.

Als een zaak naar een IST-team of naar een Fraudeteam ging, dan werd aan de zaak een zaak-eigenaar verbonden van het desbetreffende team die regie bleef voeren. Besloten kon worden om op een zaak het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF-team) van de Belastingdienst in te zetten, maar dit hoefde niet. Wanneer er de behoefte was aan toezicht op de werkelijke gang van zaken middels een waarneming ter plaatse, konden de zaken bij het CAF-team terecht komen. De bevindingen van het IST of Fraudeteam, mogelijk in samenwerking met het Combiteam, werden teruggelegd bij het TWO voor besluitvorming over verdere vervolgactie.

²⁷ Samengesteld op basis van het aantal verzonden vragenbrieven en geregistreerde toeslagcorrecties zonder verzonden vragenbrief. Het is niet mogelijk om de onderzoeken uitgevoerd zonder vragenbrief en zonder correcties in kaart te brengen.

²⁸ Dit team is opgericht in 2016 om het proces van opvolgen van signalen over mogelijke facilitators te organiseren. Een facilitator is in dit rapport een persoon, of groep personen, die doelbewust fraude met toeslagen organiseert.

Alle (door Toeslagen) opgestarte onderzoeken naar mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen in georganiseerd verband documenteerde Toeslagen met het label "CAF" en worden om die reden, in lijn met de ADR-rapportage, 'toeslaggerelateerde CAF-zaken' genoemd.^{29,30} Het label "CAF" moet in dit geval niet worden verward met het CAF-team van de Belastingdienst. Het CAF-team van de Belastingdienst kon overigens wel betrokken worden bij toeslaggerelateerde CAF-zaken. Zoals eerder beschreven werd het CAF-team betrokken bij het gedeelte van de onderzoeken dat zich richtte op de facilitator waarbij behoefte was aan waarneming ter plaatse. Het CAF-team was niet betrokken bij het gedeelte van de onderzoeken gericht op de betrokken burgers.



Figuur 4 Proces fraudesignaal facilitator

2.3.1. Inzicht in het gebruik en de effecten van risicoscores

Om het gebruik van risicoscores door het screeningsteam van Toeslagen te kwantificeren, hebben wij het aantal Quickscans dat is opgesteld met behulp van de risicoscores en de opvolging die hieraan is gegeven opgevraagd, om op deze manier de effecten voor de burger in kaart te kunnen brengen. Hierop zijn 79 Quickscans van het screeningsteam uit de periode 2016-2019 en 337 documenten van 142 toeslaggerelateerde CAF-zaken³¹ uit de periode 2013-2019, waaronder casusbeschrijvingen, opdrachtformulieren³² en eindverslagen, door Toeslagen beschikbaar gesteld. Op basis van deze documenten hebben wij geanalyseerd of risicoscores zijn gebruikt in de Quickscans, en zo ja, wat de effecten hiervan zijn geweest op de betrokken burgers.³³

In 41 van de 79 teruggevonden Quickscans zijn de risicoscores van ruim 9.000 betrokken burgers geanalyseerd ter verkenning van het facilitator-signaal, waarbij er 139 burgers zijn uitgelicht met een hoge risicoscore. In drie van deze 41 Quickscans waren de risicoscores medebepalend voor het opvolgen van het facilitator-signaal in een toeslaggerelateerde CAF-zaak in samenwerking met het IST-team. De beschikbare eindrapportages van deze toeslaggerelateerde CAF-zaken bevestigen dat de risicoscores medebepalend waren voor opvolging van het facilitator-signaal.³⁴ Het aantal burgers waarvoor Toeslagen een toeslag muteerde of stopzette in deze drie toeslaggerelateerde CAF-zaken is niet vastgelegd in de eindverslagen. Hoewel het ADR-onderzoek naar de toeslaggerelateerde CAF-zaken de effecten op de burgers in deze drie toeslaggerelateerde CAF-zaken benoemt, verschilt het genoemde aantal betrokken burgers in het ADR-onderzoek met het aantal betrokken burgers dat staat genoemd in de eindverslagen van deze drie zaken. Het is binnen de tijdslijnen van dit onderzoek niet mogelijk gebleken te

²⁹ Zie Bijlage 1: Definitie CAF-zaken Toeslagen uit ADR, 2020, Onderzoeksrapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken ([link](#))

³⁰ Alle onderzoeken die werden opgestart 2018 werden gedocumenteerd met het label "TWO" in plaats van het label "CAF", maar vallen binnen de definitie van toeslaggerelateerde CAF-zaken zoals gehanteerd door de ADR (zie Bijlage 1: Definitie CAF-zaken Toeslagen uit ADR, 2020, Onderzoeksrapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken ([link](#)))

³¹ Dit betreft dezelfde toeslaggerelateerde CAF-zaken die de ADR onderzocht heeft in 2020, zie ADR, 2020, Toeslaggerelateerde CAF-zaken ([link](#))

³² Het opdrachtformulier is een belangrijk document in de toeslaggerelateerde CAF-dossiers waarin onder andere voorstellen zijn opgenomen voor het opvragen van bewijsmateriaal en het stoppen van toeslagen, zie ADR, 2020, Toeslaggerelateerde CAF-zaken ([link](#))

³³ Wij hebben de toeslaggerelateerde CAF-zaken niet inhoudelijk geanalyseerd.

³⁴ Zie eindrapporten van toeslaggerelateerde CAF-zaken 1708 en 1713

achterhalen van hoeveel burgers de toeslag is gemuteerd of stopgezet als gevolg van de desbetreffende toeslaggerelateerde CAF-zaak.

In drie Quickscans, in aanvulling op de 41 Quickscans, waren de risicoscores het startpunt voor het opstellen van de Quickscan. In twee zaken was dit het resultaat van een verkenning van het berekenen van risicoscores voor de kinderopvanginstellingen zelf. De risicoscores van het RCM waren een bron voor deze berekening. Uit de beschikbaar gestelde informatie blijkt niet dat deze drie Quickscans hebben geresulteerd in toeslaggerelateerde CAF-zaken. Tevens is de mogelijke opvolging van deze signalen niet vastgelegd in de beschikbare documentatie.

Overige waarnemingen

In ons onderzoek hebben wij twee varianten van het in sectie 2.3 gevolgde proces waargenomen.

Ten eerste hebben we in de beschikbaar gestelde documenten van twee toeslaggerelateerde CAF-zaken geen Quickscan teruggevonden, terwijl de risicoscores zijn genoemd als aanleiding voor het opstellen van de opdrachtformulieren. Eén van deze twee opdrachtformulieren heeft geresulteerd in een uitgevoerd toeslaggerelateerde CAF-zaak waarbij 41 burgers zijn onderzocht. Bij 15 van deze burgers is na onderzoek ten minste één toeslag stopgezet.

Ten tweede blijkt uit de beschikbare gestelde documentatie dat de risicoscores zijn gebruikt in de uitvoering van twee toeslaggerelateerde CAF-zaken. Deze onderzoeken zijn gestart met een steekproef onder de 2.220 betrokken burgers om meer inzicht te verkrijgen in de populatie. De steekproef werd bepaald met behulp van de volgende criteria waarbij burgers binnen minimaal twee criteria moesten vallen:

- Hoge risicoscore voor HT en/of KOT;
- Voorkomen in FSV;
- Opvallende huren;
- Opvallende opgegeven inkomens;
- Gebruik opvallende IP-adressen;
- Voorkomen in eerdere fraudezaak.

Dit heeft geresulteerd in twee onderzoeken naar in totaal 130 burgers.³⁵ In het ADR-onderzoek wordt benoemd dat één van deze zaken heeft geresulteerd in de stopzetting van tenminste één toeslag bij 12 tot 63 burgers na onderzoek. In het ADR-onderzoek wordt bij de tweede zaak een aantal betrokken burgers benoemd dat niet overeenkomt met de beschikbaar gestelde documentatie. Het is binnen de tijdslijnen van dit onderzoek niet mogelijk gebleken te achterhalen van hoeveel burgers de toeslag is gemuteerd of stopgezet als gevolg van de desbetreffende toeslaggerelateerde CAF-zaak.

2.4. Gebruik risicoscores in pilots

Toeslagen heeft de risicoscores gebruikt in verschillende pilots. Specifiek betreft dit de Green Lane-pilot, het plaatsen van een tijdelijke balie, een verkenning met de directie Particulieren en een berekening van risicoscores voor kinderopvanginstellingen. Uit de beschikbare documentatie en uit de gesprekken volgt dat deze pilots niet structureel zijn ingezet binnen Toeslagen en/of de Belastingdienst, dan wel geïmplementeerd in de Toeslagen en/of Belastingdienstsysteem.

Hieronder wordt het gebruik van risicoscores in ieder van deze pilots toegelicht:

- **Green Lane:** In sectie 2.1 wordt toegelicht op welke wijze de risicoscores werden gebruikt bij de selectie van toezicht op toeslagen. Hierbij werden de toeslagaanvragen met de hoogste risicoscores gedeeld met het IST-team. Voor aanvragen met een lage risicoscore is de 'Green Lane' in ontwikkeling genomen. Hierbinnen werd middels een steekproef onderzocht of de lage risicoscores voldoende betrouwbaar waren. Hierna konden de aanvragen met lage risicoscores zonder onderzoek geschikt worden.

³⁵ Zie documentatie toeslaggerelateerde CAF-zaken 1617 en 1618

Het RCM selecteerde toeslagaanvragen met een hoog risico voor handmatige behandeling. Toeslagen wilde in 2015 inzetten op een minimum aan capaciteit voor aanvragen met een laag risico, de zogenaamde Green Lane. Om te kunnen voldoen aan de wettelijk vastgestelde onzekerheidstolerantie van 95% zekerheid dat maximaal 1% tot 1,5% van de toeslagaanvragen fouten bevat, wilde Toeslagen deze eis toetsen door middel van steekproeven over laag-risicoposten. In die steekproeven stelde Toeslagen, naast de rechtmatigheid, ook vast welke business rules in het systeem voor deze aanvragen en mutaties niet behandeld hoeven te worden en welke vormen van thematisch toezicht voor de groep met een laag risico niet langer nodig zijn.³⁶ De werkwijze met steekproeven bleek uiteindelijk te omvangrijk om de Green Lane volledig uit te werken, en dit proces is in 2016 beëindigd.

Gedurende het Green Lane proces is bij de controle op rechtmatigheid geen informatie bij burgers of derden opgevraagd en bij de beoordeling van posten is geen sprake geweest van mutaties van de toeslag. De beoordeling diende als validatie van risicomodellen.³⁷

- **Locatie tijdelijke balie:** Risicoscores zijn gebruikt in een analyse van gebieden waar burgers het meest gebaat waren met een tijdelijke extra balie van Toeslagen. Door de risicoscores te visualiseren op een kaart kon er een locatie gekozen worden waar een verhoogde kans op fouten in toeslagaanvragen werd verwacht.
- **Verkenning met de directie Particulieren van de Belastingdienst:** Risicoscores zijn indirect gebruikt in een verkenning met de directie Particulieren van de Belastingdienst voor mogelijke synergie in subjectgericht toezicht. Hiervoor zijn vanuit Toeslagen een aantal risicovolle posten geselecteerd op basis van risicoscores. Deze samenwerking is niet doorgezet omdat de doelgroepen van beide directies beperkt overlapt. Hierbij zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat de risicoscores met de directie Particulieren zijn gedeeld.
- **Risicoscore kinderopvanginstelling:** Risicoscores zijn gebruikt in een verkenning om risicoscores voor kinderopvanginstellingen te berekenen. Deze scores werden onder meer op basis van de risicoscores uit het RCM van de toeslagaanvragende burgers berekend. De resulterende scores voor de kinderopvanginstellingen zijn een aantal keer gebruikt in de analyses van het STEAM zoals toegelicht in sectie 2.3.1.

2.5. Gebruik risicoscores in incidentele verzoeken

Incidentele verzoeken

Voorgaande paragrafen omschrijven systemisch gebruik van risicoscores binnen Toeslagen. Naast het systemisch gebruik van risicoscores zijn de risicoscores ook gedeeld op basis van incidentele verzoeken bij het DAT-team. Wanneer er een verzoek werd gedaan de risicoscores intern binnen Toeslagen te delen, dan werd hier doorgaans gehoor aan gegeven. We hebben waargenomen dat incidentele deling onder andere voorkwam bij het verrijken van signalen van mogelijke georganiseerde fraude - in de periode voor het STEAM werd geïnstitutionaliseerd. Indien er een verzoek werd gedaan om de risicoscores te delen buiten Toeslagen werd het verzoek geweigerd, omdat de risicoscores specifiek betrekking hadden op Toeslagen.

Het is niet mogelijk om binnen de doorlooptijd van het onderhavige onderzoek en zonder het doorzoeken van individuele mailboxen - de historische incidentele verstrekkingen in kaart te brengen.

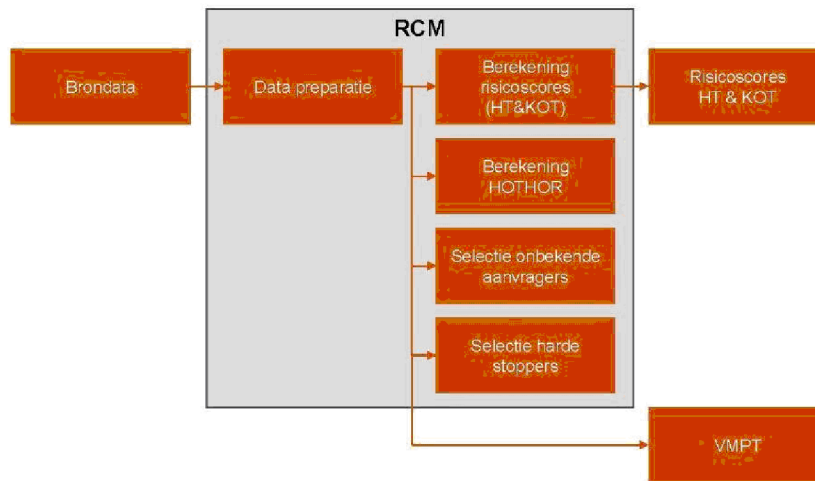
2.6. Analyse gebruik modelonderdelen binnen Toeslagen

Onderstaande figuur visualiseert (op vereenvoudigde wijze) de input, throughput en output van het RCM. De input betreft brondata afkomstig van CAP. De belangrijkste throughput betreft de geprepareerde data, die zowel werden gebruikt voor de berekening van de risicoscores voor HT

³⁶ Zie Toeslagen, 2015, Handhavingsplan Toeslagen 2015, versienummer 1.00

³⁷ Zie Vragen RTL fraudejacht, 4 maart 2021 ([link](#))

en KOT, als ook voor berekening van de HOTHOR en de uitkomsten van een aantal aanvullende selectieregels. Ook werd de geprepareerde data gebruikt in het Voorspellend Model Problematische Terugvorderingen (VMPT). De output van het RCM zijn de risicoscores voor de HT en KOT. Het breder gebruik van de geprepareerde data lichten we hieronder verder toe.



Figuur 5 Input, throughput en output risicoclassificatiemodel

Binnen de RCM-omgeving wordt de brondata eerst geprepareerd voordat de risicoscores voor HT en KOT berekend worden. Het prepareren van deze data bestaat uit het opschonen van de data en in sommige gevallen het doorvertalen van datapunten naar een bruikbare vorm. Een voorbeeld hiervan is het omzetten van geboortedata in leeftijden zodat hier directer analyses op plaats kunnen vinden.

De geprepareerde data zijn, naast het berekenen van de risicoscores, ook in aanvullende selectie en in het VMPT gebruikt. De risicoscores zelf waren dus geen input voor de analyses in de aanvullende selectieregels en het VMPT.

Aanvullende selectieregels

Binnen het RCM werden aanvullende selectieregels toegepast om toeslagaanvragen te selecteren voor hetzelfde toezichtproces waarvoor het RCM was opgezet, zijnde het proces om hoog-risico toeslagaanvragen vóór het beschikken van de aanvragen te kunnen identificeren. Deze selectieregels maakten geen gebruik van de risicoscores, maar werden binnen dezelfde SAS-omgeving waarin het RCM draaide uitgevoerd om gebruik te kunnen maken van de geprepareerde data en zodat het moment van analyse aansloot bij het toezichtproces voor het beschikken van de toeslagaanvragen. De aanvullende selectieregels zijn op te delen in drie onderdelen:

- **Hoge Toeslag, Hoog Risico (HOTHOR):** Wanneer een burger boven een grensbedrag in een jaar aan toeslagen ontvangt krijgt de toeslagaanvraag het label HOTHOR. Op het label HOTHOR volgde, voor het beschikken, een onderzoek door het IST-team. Oorspronkelijk werd de controle op HOTHOR uitgevoerd in TVS van Toeslagen, maar omdat TVS enkel naar de hoogte van het jaarbedrag keek en niet aansloeg bij een hoog maandbedrag richting het einde van een toeslagjaar werd de controle op HOTHOR vanaf 2014 berekend binnen de SAS-omgeving waarin het RCM draaide. Bij de berekening van de HOTHOR binnen de RCM SAS-omgeving werden de risicoscores of andere RCM-indicatoren niet gebruikt.
- **Onbekende aanvragers:** Binnen het RCM werd een controle uitgevoerd of een toeslagaanvrager reeds bekend was bij de Belastingdienst. Een zogenaamde

onbekende aanvrager kon verzocht worden zich fysiek bij een balie te melden voordat de toeslagaanvraag beschikt werd.

- **Harde stoppers:** Binnen het RCM werd een controle uitgevoerd op een aantal specifieke beslisregels die wezen op een grote kans dat er geen recht op toeslag bestond. Voorbeelden hiervan zijn een controle bij de KOT of kinderen die naar de opvang gaan ouder waren dan 14 of bij de HT of er toeslagaanvragen waren zonder geldig adres. Wanneer toeslagaanvragen voldeden aan deze beslisregels werden ze geselecteerd voor toezicht.

Voorspellend Model Problematische Terugvorderingen

Het VMPT werd gebruikt om te voorspellen welke burgers een hoge kans hadden om binnen een half jaar in betalingsproblemen te geraken.³⁸ De burgers met het hoogste risico werd persoonlijke begeleiding aangeboden om te voorkomen dat zij met een dwangvordering te maken kregen. Het VMPT maakte in de periode 2018 tot en met 2020 gebruik van de geprepareerde data uit het RCM.

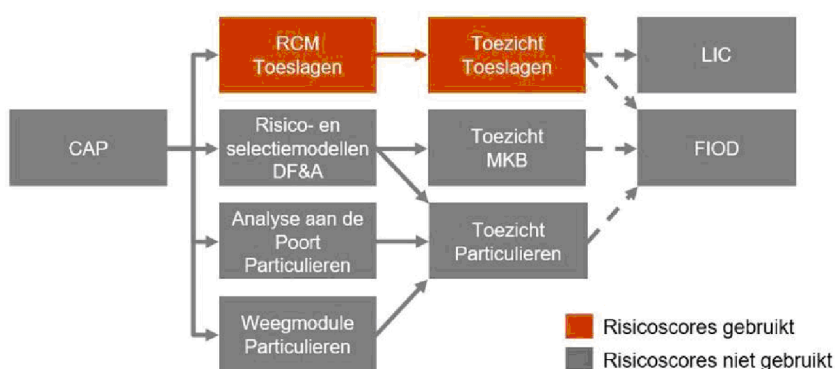
3. Gebruik risicoscores binnen de Belastingdienst

In dit hoofdstuk beantwoorden wij onderzoeksvragen 1 tot en met 4 voor het mogelijk systemisch gebruik van risicoscores binnen de Belastingdienst. Op basis van de beschikbare documentatie en twaalf gesprekken met de directies binnen de Belastingdienst waar in de toezicht- en selectieprocessen die zich richtten op belastingaangiften van burgers die mogelijk tegelijk ook een toeslag ontvingen, of zouden kunnen ontvangen, hebben wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van RCM-risicoscores waargenomen.

In dit hoofdstuk lichten we in Sectie 3.1 de onderzochte directies bij de Belastingdienst toe, en hun samenhang met Toeslagen en het RCM, alsook hun onderlinge samenhang. Vervolgens gaat Sectie 3.2 in op de rol en verantwoordelijkheden van ieder van de Belastingdienstdirecties, en de bevindingen waaruit blijkt dat wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van RCM-risicoscores hebben waargenomen.

3.1. Mogelijke gebruikers risicoscores Belastingdienst

De mogelijke gebruikers van de RCM-risicoscore bij de Belastingdienst concentreren zich in de onderdelen van de toezicht- en selectieprocessen van de Belastingdienst die zich richtten op belastingaangiften van burgers die mogelijk ook een toeslag ontvingen of zouden kunnen ontvangen. Onderstaande figuur geeft de betrokken bedrijfsonderdelen weer, waar burgers die een toeslag ontvingen, of zouden kunnen ontvangen, in de data- en/of toezichtprocessen meeliepen, en waar RCM-risicoscores of modelonderdelen van het RCM mogelijk systemisch konden hebben meegelopen.



Figuur 6 Onderlinge relaties afdelingen Belastingdienst

Uit ons onderzoek volgt dat waar in toezicht- en selectieprocessen gebruik werd gemaakt van data en/of data-analyse, de betrokken Belastingdienstonderdelen brondata als uitgangspunt nemen in hun applicaties. Bewerkte of verwerkte data, zoals de risicoscores of eventuele afgeleiden hiervan, werden niet gebruikt, omdat de onderliggende toezichtpopulatie niet zonder meer vergelijkbaar was.

3.2. Gebruik risicoscores per directie/afdeling Belastingdienst

In deze sectie wordt ingegaan op de rol en verantwoordelijkheden van ieder van de Belastingdienstdirecties, en de bevindingen dat wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van RCM-risicoscores hebben waargenomen.

Centrale Administratieve Processen (CAP), cluster gegevens

Het cluster CAP-Gegevens zorgt ervoor dat, in samenwerking met alle partners in de keten, de verschillende klantgroepen van Belastingdienst en Toeslagen, zijnde burgers en bedrijven,

gegevenspartners en Belastingdienst en Toeslagen intern ten behoeve van de middelprocessen en toezicht, op de afgesproken tijd kunnen beschikken over kwalitatief hoogwaardige gegevens. Het cluster Gegevens richt zich daartoe op het inwinnen, in beheer nemen en beschikbaar stellen van gegevens.

De brondata van het RCM werd derhalve ook op deze wijze aangeleverd door CAP-gegevens. CAP leverde daarnaast de brondata die gebruikt werd in de risico- en selectiemodellen in productie bij Datafundamenten & Analytics (DF&A) en bij de Query's aan de Poort.

Het uitgangspunt bij dataleveringen door CAP-gegevens is dat CAP de brondata levert, en geen door derden, inclusief Belastingdienst en Toeslagen intern, bewerkte of verwerkte data, zoals de risicoscores uit het RCM. Dit is enerzijds van belang om de kwaliteit van de gegevens te kunnen borgen, en anderzijds om de massale processen te kunnen beheersen. Uit de beschikbare informatie en de gesprekken met betrokken medewerkers hebben wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van risicoscores waargenomen.

Landelijk Incasso Centrum (LIC)

Het Landelijk Incasso Centrum (LIC) is het onderdeel van de Belastingdienst dat de verwerking van betalingen naar de burger en betalingen van de burger afhandelt. Daarbij is het LIC verantwoordelijk voor de afhandeling van de invordering. Dit deed het LIC voor alle bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst, waaronder Toeslagen.

Het LIC is daarmee verantwoordelijk voor het innen van openstaande Toeslagenschulden na een herinnering, aanmaning en dwangbevel. Bij de werkwijze van het LIC speelt de reden van (neerwaartse) correctie op de toeslag, of de achterliggende reden van selectie van onderzoek geen rol. Daarnaast voert het LIC geen (data-)analyse uit om te prioriteren in de werkzaamheden, dan wel bij het beoordelen van verzoeken tot een persoonlijke betalingsregeling. Uit de beschikbare informatie en de gesprekken met betrokken medewerkers hebben wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van risicoscores waargenomen.

Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

Wanneer een onderzoek door Toeslagen of de Belastingdienst eindigde in een vermoeden van opzet of grove schuld, kon besloten worden het dossier over te dragen aan de FIOD. Voor de overdracht werd een zogeheten 'preweegdocument' opgesteld. Dit document bevatte een uitgebreider relaas van feiten en omstandigheden die geleid hebben tot de onrechtmatig verkregen toeslag(en).

Vervolgens wordt de zaak door de contactambtenaar ingebracht in de Stuur- en Weegploeg, waar de zaak wordt voorgelegd aan de Officier van Justitie (OvJ). Langs deze route komt de zaak al dan niet in het strafrecht terecht, waarbij het eindoordeel aan de OvJ is. In dit proces is het voor de FIOD niet relevant hoe de toeslagaanvraag is gecategoriseerd door het RCM. Uit de beschikbare informatie en de gesprekken met betrokken medewerkers hebben wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van risicoscores waargenomen.

Datafundamenten & Analytics (DF&A)

DF&A heeft als missie moderne en hoogwaardige analytics producten te maken. DF&A ontwikkelt en beheert hiertoe informatiedashboards, risicomodellen, maatwerkanalyses en signaal- en/of monitormodellen. DF&A draagt samen met IV&D/CDO, domein Analytics, en de keten gegevens bij aan data-gedreven werken binnen de Belastingdienst. Bij de ontwikkeling en het gebruik van deze producten worden alleen brongegevens gebruikt, welke worden aangeleverd door CAP. Deze brongegevens worden opgewerkt in datafundamenten die gebruikt worden voor het ontwikkelen van de producten. Uit de beschikbare informatie en de gesprekken met betrokken medewerkers hebben wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van risicoscores waargenomen.

MKB

De toezichtsprocessen van MKB maakten in de periode 2013-2020 gebruik van algemene toeslaggegevens, zoals de hoogte van de toeslag. Van verwerkte datapunten, zoals de risicoscores, werd geen gebruik gemaakt.

Daarnaast maakte MKB gebruik van de resultaten van meerdere risico- en selectiemodellen in beheer van DF&A. MKB was tot 2018 gebruiker van het Risico Analyse Model (RAM). RAM bood een analyseomgeving waarin een brede set gegevens centraal beschikbaar werden gesteld. Na de uitfasering van RAM is intern gekeken naar de dataleveringen richting RAM. Hierbij is er geconstateerd dat er geen structureel dataverkeer heeft plaatsgevonden tussen Toeslagen en RAM. Uit de beschikbare informatie en de gesprekken met betrokken medewerkers hebben wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van risicoscores waargenomen.

Particulieren en Analyse aan de Poort

De directie Particulieren maakte gebruik van "analyses aan de poort" en de weegmodule voor de selectie van IH-aangiften voor toezicht. Het proces van analyse aan de Poort bestond uit het draaien van query's over de bij de Poort binnengekomen aangiften, gevolgd door een handmatige analyse van de resultaten van deze query's. De opdrachtformulieren voor query's voor de periode 2014-2020 en de handleidingen voor de handmatige analyse bevatten geen aanwijzingen van systemische gebruik van risicoscores. Uit de beschikbare informatie en de gesprekken met betrokken medewerkers hebben wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van risicoscores waargenomen.

CD Vaktechniek

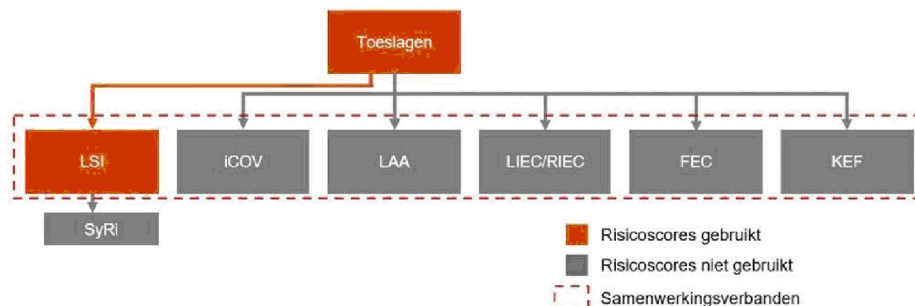
De afdeling CD Vaktechniek beheert de weegmodule die werd gebruikt door Particulieren in het toezicht op IH-aangiften. In de weegmodule werd er enkel gebruik gemaakt van brondata afkomstig van de burger (de aangifte) en van derde partijen (e.g. pensioenfondsen, werkgevers en verzekeraars). Bewerkte of verwerkte data, zoals de risicoscores of eventuele afgeleiden hiervan, werden hierbij niet gebruikt. Uit de beschikbare informatie en de gesprekken met betrokken medewerkers hebben wij geen aanwijzingen van systemisch gebruik van risicoscores waargenomen.

Informatievoorziening & Databeheersing (IV&D)

IV&D heeft een kaderstellende rol bij de verwerking van data. Het RCM was reeds operationeel bij de start van IV&D in 2017. Omdat er geen grote wijzigingen zijn doorgevoerd in de architectuur van het RCM na 2013, heeft het IV&D geen betrokkenheid gehad bij de architectuur van het RCM en de kaders voor de verwerking van data, inclusief het delen van risicoscores.

4. Onderzoek gebruik risicoscores in samenwerkingsverbanden

In dit hoofdstuk beantwoorden wij onderzoeksvragen 1 tot en met 4 voor externe samenwerkingsverbanden. Onderstaande figuur geeft per samenwerkingsverband aan of risicoscores zijn gebruikt, of er gevolgen zijn voor burgers en of modelonderdelen van het RCM zijn gebruikt. Sectie 4.1 gaat in op het gebruik van risicoscores bij Landelijke Stuurgroep Interventieteam (LSI) en het effect daarvan op burgers. Sectie 4.2 bespreekt de analyse naar systemische deling van risicoscores aan de samenwerkingsverbanden.



Figuur 7 Gebruik risicoscores in samenwerkingsverbanden

4.1. Analyse gebruik risicoscores bij Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) projecten

De Landelijke Stuurgroep Interventieteam (LSI) is een samenwerkingsverband op het gebied van sociale zekerheid, gemeentelijke handhaving, arbeidsmarktfraude en fiscaliteit dat samenwerkt op basis van het LSI-convenant. Toeslagen is sinds 2013 betrokken bij LSI-projecten als onderdeel van de Belastingdienst. Sinds 2017 is Toeslagen zelfstandig convenantpartner. Toeslagen en de Belastingdienst nemen sinds juli 2021 niet deel aan nieuwe projecten binnen de LSI-samenwerking.³⁹

Toeslagen gebruikte de risicoscores uit het RCM voor het besluit om deel te nemen aan een specifiek LSI-project, en bij deelname was de RCM-risicoscore één van de elementen op basis waarvan een adres in aanmerking kon komen voor selectie binnen een LSI-project. De risicoscores zijn hierbij niet gedeeld met de LSI-partners.



Figuur 8 Gefaseerde doorloop LSI-projecten Toeslagen

4.1.1. Gebruik RCM-risicoscores bij LSI-projecten

In de werkwijze van de LSI dragen meestal gemeenten projecten aan, doorgaans een specifieke regio binnen die specifieke gemeente. Een aangedragen gebiedsgebonden project doorloopt vier fasen:

- 1. Besluit deelname:** Nadat een project is aangedragen weegt iedere convenantpartner zijn eigen belang af bij een project. Wanneer meerdere convenantpartners een belang

³⁹ Zie Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr 1003 ([link](#)).

hebben bij een project, wordt een project opgestart. Dit betekent dat in een LSI-project niet alle convenantpartners hoeven deel te nemen.

Gebruik risicoscores: Toeslagen besloot deel te nemen aan een gebiedsgebonden LSI-project wanneer zij bij voldoende adressen reden zagen voor onderzoek naar toeslagen. Om hier inzicht in te krijgen, werkte Toeslagen met een gestandaardiseerde dataset met toezichtsinformatie over de adressen uit het LSI-projectgebied, zoals indicaties van twijfel over de bewoning van een adres, indicaties van twijfel over de zelfstandigheid over de woning en meerdere toelag aanvragen op hetzelfde adres waren gedaan.

Bij het nemen van een besluit over de deelname aan een LSI-project heeft Toeslagen sinds medio 2017 gebruik gemaakt van een visualisatie van de risicoscores op een kaart van het projectgebied.⁴⁰ Indien er onvoldoende adressen waren met een hoge risicoscore werd besloten om niet deel te nemen.

Vanaf 2019 werd de gestandaardiseerde dataset uitgevraagd bij de data-analisten van Toeslagen en werden de RCM-risicoscores voor huurtoeslag en kinderopvangtoeslag toegevoegd aan deze dataset.

- 2. Selectie verwonderadressen:** Bij de start van ieder LSI-project leveren de deelnemende partners onafhankelijk van elkaar de (eigen) verwonderadressen aan via een beveiligd systeem (e-SWF).⁴¹ Binnen dit systeem heeft elke deelnemende partner een 'eigen' omgeving waarin zij verwonderadressen uploaden en waartoe de overige convenantpartners geen toegang hebben. Wanneer alle deelnemende partners hun signalen geüpload hebben, maakt de projectleiding van het LSI-project een overzicht van alle (risico)adressen. De adressen met een meervoudig belang selecteert de projectleiding voor bespreking aan de casustafel. Meervoudig belang wil in dit geval zeggen dat een adres een belang heeft bij minimaal twee deelnemende partners.

Gebruik risicoscores: De selectie van verwonderadressen maakte Toeslagen op basis van dezelfde dataset die zij ook gebruikte bij het besluit tot deelname. Deze dataset bevatte de informatie over alle adressen met een toeslagbetrokkenheid uit het projectgebied ten behoeve van handmatige selectie. Redenen voor selectie door Toeslagen waren onder andere twijfel over de bewoning van een adres, twijfel over de zelfstandigheid over de woning, en een hoge risicoscore met betrekking tot de HT of KOT. Adressen konden op basis van één van deze redenen of een combinatie van redenen handmatig worden geselecteerd. Bij het uploaden van de verwonderadressen benoemde Toeslagen de reden van selectie, zijnde twijfel over de bewoning van een adres, twijfel over de zelfstandigheid over de woning, of in het geval van een hoge risicoscore met betrekking tot HT of KOT dan werd als reden gegeven risico kinderopvangtoeslag of risico huurtoeslag. Toeslagen zette de risicoscores niet in e-SWF en deelde de risicoscore ook niet op andere wijze met de projectleiding van het LSI-project.

- 3. Bespreking casustafel:** De deelnemende partners bespreken de verwonderadressen met een meervoudig belang aan de zogenaamde casustafel. Aan de casustafel lichten partijen hun beweegredenen voor het aandragen van adressen toe en wordt er gezamenlijk besloten of en zo ja welke adressen onderzocht worden bijvoorbeeld middels een huisbezoek. Toeslagen beschikte niet over een buitendienst om huisbezoeken uit te voeren. Dit werd waar nodig gedaan door voor toeslagenwetgeving gemandateerde MKB-medewerkers. Gemandateerde MKB-medewerkers namen in voorkomende

⁴⁰ In 2018 is op initiatief van LSI de Librakaart ontwikkeld waarin op wijkniveau risico's op onrechtmatigheden en misstanden op het gebied van sociale zekerheid, arbeidsmarktfraude en fiscaliteit in beeld te brengen. Uit gesprekken met betrokken medewerkers en de beschikbare informatie volgt dat de Librakaart niet is doorontwikkeld en niet in gebruik is genomen. Ook volgt uit de gesprekken met betrokken medewerkers dat RCM-risicoscores niet zijn gedeeld met LSI, en derhalve niet zijn gebruikt.

⁴¹ Zie Kamerbrief 'Bijlagen bij Kamervragen over LSI' van 15 december 2022 ([link](#))

gevallen – al dan niet samen met een medewerker van Toeslagen – deel aan de casustafel.

Gebruik risicoscores: Om de selectie van verwonderadressen door Toeslagen te kunnen toelichten deelde Toeslagen de dataset op basis waarvan Toeslagen de verwonderadressen heeft geselecteerd met de gemandateerde MKB-medewerker. De risicoscores waren onderdeel van deze dataset. De andere convenantpartners hadden geen toegang tot deze dataset, en dus ook niet tot de risicoscores.

- 4. Uitvoering onderzoek:** De verwonderadressen die aan de casustafel zijn geselecteerd voor onderzoek worden gecontroleerd door de deelnemende partner(s) met een belang. Dit onderzoek kan leiden tot correcties op toeslagen en uitkeringen. Correcties op toeslagen kunnen direct volgen uit LSI-onderzoek, bijvoorbeeld wanneer meerdere bewoners huurtoeslag ontvangen. Ook kunnen correcties op toeslagen indirect volgen uit een wijziging in het inkomen van burgers of een aanpassing van de Basisregistratie Personen (BRP), bijvoorbeeld door een correctie op uitkeringen of bewoning als gevolg van het LSI-project. Indien het LSI-onderzoek aanleiding gaf om onderzoek te doen naar mogelijk opzettelijk misbruik en/of oneigenlijk gebruik, werd dit signaal gedeeld met het Fraudeteam van Toeslagen. Dit kon resulteren in een registratie in FSV.

Gebruik risicoscores: De risicoscores zijn niet gebruikt bij de uitvoering van het onderzoek binnen LSI-verband.

4.1.2. Inzicht in het gebruik en de effecten van risicoscores

Toeslagen heeft in de onderzoeksperiode deelgenomen aan 73 LSI-projecten⁴². Bij 18 van deze projecten zijn risicoscores aangetroffen in de databestanden van Toeslagen. In deze projecten zijn de risicoscores gebruikt bij een besluit over deelname bij het desbetreffende project. Bij 10 van deze projecten heeft er een selectie plaatsgevonden mede op basis van de risicoscores. Bij de overige 55 projecten zijn verwonderadressen niet op basis van risicoscores aangeleverd.



Figuur 9. Kwantificering gebruik risicoscores LSI-projecten

In de 10 projecten waar Toeslagen verwonderadressen selecteerde op basis van risicoscores, zijn in totaal 561 verwonderadressen aangedragen door Toeslagen. Hiervan zijn 107 adressen mede geselecteerd op basis van risicoscore (19%). Daarvan kenden 51 verwonderadressen ook een andere reden voor selectie en daarbij was de risicoscore niet doorslaggevend (9%). Bij de andere 56 verwonderadressen was de risicoscore de enige reden voor selectie als verwonderadres (10%). De overige 454 van de 561 aangedragen verwonderadressen zijn niet geselecteerd op basis van risicoscores.

Na de selectie van verwonderadressen door Toeslagen vinden er nog twee nadere selecties plaats: welke verwonderadressen zijn óók aangedragen door een andere convenantpartner (meervoudig belang) en welke verwonderadressen met een meervoudig belang worden geselecteerd voor onderzoek. Toeslagen beschikt niet over de informatie om te reproduceren welke verwonderadressen een meervoudig belang hadden en welke adressen vervolgens aan de casustafel zijn doorgeselecteerd voor onderzoek. Wel kan worden vastgesteld of door Toeslagen aangedragen verwonderadressen hebben geresulteerd in een mutatie van toeslagen van burgers.⁴³

⁴² Op basis van ontvangen analyses van het Toeslagen op 09-03-2023

⁴³ Hierbij moet worden opgemerkt dat niet uit te sluiten is dat een mutatie van toeslagen ook door een andere actie kan zijn veroorzaakt.

De uitgevoerde onderzoeken bij de 10 projecten waar verwonderadressen zijn aangedragen op basis van risicoscores hebben geresulteerd in een toeslagenmutatie bij 42 van de door Toeslagen aangedragen verwonderadressen (7,5%).⁴⁴ 11 van deze adressen zijn mede op basis van risicoscores geselecteerd.

4.2. Analyse gebruik risicoscores bij overige samenwerkingsverbanden

Naast de LSI heeft Toeslagen deelgenomen aan tenminste vijf andere samenwerkingsverbanden, namelijk het Financieel Expertise Centrum (FEC), de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), de Landelijke en Regionale Informatie- en Expertise Centra (LIEC & RIEC's), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) en het project Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang (KEF). Daarnaast heeft Toeslagen gegevens aangeleverd door het Systeem Risico Indicatie (SyRi) instrument dat kon worden ingezet bij LSI-projecten. Hieronder volgt per samenwerkingsverband en instrument een toelichting.

Financieel Expertise Centrum (FEC): Het FEC is een samenwerkingsverband gericht op het versterken van de integriteit van de financiële sector. Sinds 2015 nam Toeslagen als participant deel aan het samenwerkingsverband FEC op het gebied van bestrijding van terrorismefinanciering.⁴⁵ Toeslagen was daarmee geen partner in het samenwerkingsverband FEC. Sinds 2017 kon Toeslagen volgens artikel 38a, tweede lid van de Awir onder voorwaarden gegevens verstrekken met convenantpartners. Voor gegevensdeling met het FEC is de daarvoor benodigde AmvB niet tot stand gekomen. Hierdoor ontbrak een wettelijke basis voor Toeslagen om data te kunnen delen met het FEC op het gebied van bestrijding van terrorismefinanciering.⁴⁶ Toeslagen deelde geen gegevens binnen dit samenwerkingsverband. Toeslagen kon wel risicosignalen vanuit het FEC en de overige participanten die deelnemen het gebied van bestrijding van terrorismefinanciering ontvangen en vervolgens zelf intern onderzoeken. Eén signaal van het FEC heeft geresulteerd in onderzoek bij Toeslagen (zie Sectie 2.5). Uit de beschikbare informatie hebben wij geen aanwijzingen van systemische deling van risicoscores waargenomen.

Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA): Het LAA is een samenwerking tussen vele partners. Naast ruim 280 deelnemende gemeenten betreft dit ook diverse ministeries en hun uitvoeringsorganisaties, waaronder ook Toeslagen en de Belastingdienst. Als Toeslagen gereede twijfels had ten aanzien van briefadressen, of schijnverlatingen (partner die zich op een adres uitschrijven maar er toch blijft wonen), dan werden deze signalen (adressen) via Belastingdienst-CAP gedeeld met het Informatieknooppunt van LAA, dat ze analyseert en geschikt maakt voor onderzoek door gemeenten. Via Belastingdienst-CAP werden alleen adressen en geen toeslagengegevens gedeeld, dus ook geen risicoscores. De beschikbare informatie bevat geen aanwijzingen van systemische deling van risicoscores.

Landelijke en Regionale Informatie- en Expertise Centra (LIEC & RIEC's): Het LIEC en de verschillende RIEC's richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Toeslagen heeft in RIEC verband tot 2017 alleen de hoogte van de toegekende toeslagen gedeeld wanneer een informatieverzoek kwam met betrekking tot een adres of BSN. Sinds 2017 kon Toeslagen volgens artikel 38a, tweede lid van de Awir onder voorwaarden gegevens verstrekken met convenantpartners. Voor gegevensdeling met het RIEC en LIEC is de daarvoor benodigde AmvB niet tot stand gekomen. Toeslagen deelde sinds 2017 geen gegevens binnen deze samenwerkingsverbanden. Uit de beschikbare informatie blijken geen aanwijzingen van systemische deling van risicoscores.

⁴⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat niet uit te sluiten is dat een mutatie van toeslagen ook door een andere actie kan zijn veroorzaakt.

⁴⁵ Zie Addendum bij het Informatieprotocol FEC 2014 inzake de samenwerking op het gebied van bestrijding van terrorismefinanciering ([link](#))

⁴⁶ Zie Addendum bij het Informatieprotocol FEC 2014 inzake de samenwerking op het gebied van bestrijding van terrorismefinanciering ([link](#))

Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV): De iCOV is een samenwerkingsverband tussen de Politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, FIU-Nederland, het Openbaar Ministerie en de opsporingsdiensten van de ILT, arbeidsinspectie en NVWA, gericht op het bestrijden van witwassen, belastingontduiking en fraude.⁴⁷ Als er vanuit de iCOV informatieverzoeken kwamen voor toeslageninformatie over burgers en/of adressen, dan leverde Toeslagen de gegevens aan in een afgeschermd omgeving binnen de Belastingdienst die enkel toegankelijk was voor een Belastingdienstmedewerker actief binnen iCOV. De gegevens werden niet direct gedeeld met de iCOV en andere iCOV-partners konden niet bij deze gegevens. De Belastingdienstmedewerker actief binnen iCOV beoordeelde de grondslag van het iCOV-verzoek en kon indien nodig de informatie delen binnen de iCOV. De door Toeslagen gedeelde informatie omvatte alleen basisgegevens, zoals de hoogte van de toeslagbeschikking. Uit de beschikbare informatie hebben wij geen aanwijzingen van systemische deling van risicoscores waargenomen.

Systeem Risico Indicatie (SyRi): SyRi is een instrument ontwikkeld om fraude en misbruik met uitkeringen, toeslagen en belastingen op te sporen, en kon worden ingezet bij LSI-projecten. Het SyRi systeem koppelde verschillende gegevens van burgers aan elkaar, waaronder fiscale- en toeslagengegevens.⁴⁸ Toeslagen heeft hiervoor basisgegevens aangeleverd met betrekking tot HT en KOT, zoals de hoogte van de toeslagbeschikking. Uit de beschikbare informatie volgen geen aanwijzingen voor systemische delingen van risicoscores met SyRi.

Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang (KEF): Het KEF-project was gericht op het versterken van de kwaliteit van toezicht op en handhaving van gastouderopvang en liep van 2014 tot en met 2016. Binnen het KEF-project werkte Toeslagen samen met de GGD en gemeenten. De gastouderbureaus die binnen het KEF-project zijn onderzocht zijn geselecteerd op basis van interne risicoprofielen van de GGD. In de beantwoording van Kamervragen wordt benoemd dat het RCM bij een project is ingezet door Toeslagen om gastouderbureaus te selecteren in samenspraak met gemeenten en GGD in het KEF-project (kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang)⁴⁹. Op basis van de beschikbare documentatie en gesprekken met betrokken medewerkers van Toeslagen kunnen wij het gebruik van risicoscores uit het RCM binnen het KEF-project echter niet bevestigen.

⁴⁷ Zie website iCOV ([link](#))

⁴⁸ Het officiële besluit SUWI ([link](#)) bevat de complete lijst van categorieën gegevens die in aanmerking komen voor verwerking in SyRi.

⁴⁹ Zie Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr 710 ([link](#)) en Belastingdienst/Toeslagen, 2021, Wob besluit Oma van Roodkapje B.V. ([link](#))

A. Gebruikte afkortingen

BRP – Basisregistratie Personen
CAP – Centrale Administratieve Processen
CDV – Corporate Dienst Vaktechniek
DF&A – Datafundamenten en Analytics
FEC – Financieel Expertise Centrum
FSV – Fraude Signalering Voorziening
IV&D – Informatievoorziening & Databeheersing
HOTHOR – Hoge toeslag hoog risico
HT – Huurtoeslag
iCOV – Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
KOT – Kinderopvangtoeslag
LAA – Landelijke Aanpak Adreskwaliteit
LIC – Landelijk Incasso Centrum
LIEC – Landelijke Informatie- en Expertise Centra
LSI – Landelijke Stuurgroep Interventieteams
MKB – Midden- en Kleinbedrijf
QadP – Query's aan de Poort
RCM – Risicoclassificatiemodel
RIEC – Regionale Informatie- en Expertise Centra
SyRi – Systeem Risico Indicatie
TVS – Toeslagen Verstrekkingen Systeem
VMPT – Voorlopig model problematische terugvorderingen

B. Bronnenlijst

Toeslagen, Algemene beschrijvingen RCM en toeslagenprocessen, 1682 documenten, 2022

Toeslagen, Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) documentatie, 23 documenten, 2013-2023

Toeslagen, Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang (KEF) documentatie, 5 documenten, 2014-2016

Toeslagen, Intensief Subjectgericht Toezicht (IST) behandelkaders/werkinstructies en overige documentatie, 12 documenten, 2013-2023

Toeslagen, Risicoclassificatiemodel steekproeven en overige documentatie, 37 documenten, 2013-2019

Toeslagen, Procesbeschrijving Handhavingsregie, 11 documenten, 2012-2018

Toeslagen, Uitkomsten intern onderzoek april 2021, 4 documenten, 2022

Toeslagen, Quickscans Screeningsteam en Toeslaggerelateerde CAF-zaken, 416 documenten, 2013-2019

Belastingdienst, Procesbeschrijvingen belastingdienstonderdelen (FIOD, DF&A, Vaktechniek en Particulieren), 128 documenten, 2014-2023

C. Analyseverantwoording

C.1. Geïnterviewden

Voor dit onderzoek hebben we de volgende medewerkers van de Dienst Toeslagen en de Belastingdienst gesproken:

Dienst Toeslagen	Datum
Persoonsgegevens	26 oktober 2022
	26 oktober 2022
	26 oktober 2022
	26 oktober 2022
	22 november 2022
	22 november 2022
	24 november 2022
	24 november 2022
	24 november 2022
	29 november 2022
	29 november 2022
	30 november 2022
	1 december 2022
	5 december 2022
	7 december 2022
	19 december 2022
	19 december 2022
	19 december 2022
	19 december 2022
	19 december 2022
18 januari 2023	
1 maart 2023	

Persoonsgegevens	1 maart 2023
	1 maart 2023
	14 februari 2023
	14 februari 2023
	15 februari 2023
	20 april 2023
	20 april 2023
	20 april 2023

Belastingdienst

datum

Persoonsgegevens	20 december 2022
	20 december 2022
	20 december 2022
	20 december 2022
	22 december 2022
	9 januari 2023
	9 januari 2023
	9 januari 2023
	10 januari 2023
	10 januari 2023
	10 januari 2023
	10 januari 2023
	10 januari 2023
	11 januari 2023
	11 januari 2023
	18 januari 2023
	26 januari 2023
	26 januari 2023
	13 februari 2023
	14 februari 2023



Persoonsgegevens	14 februari 2023
	1 maart 2023
	10 maart 2023
	10 maart 2023
	26 april 2023
	26 april 2023
	26 april 2023