RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK NAAR DE GEVOLGEN VAN DE HANDMATIGE BEHANDELING NA SELECTIE DOOR HET RISICOCLASSIFICATIEMODEL

Inhoud

a) Managementsamenvatting 3
b) Terugblik 4
c) Aanleiding 5
d) Onderzoeksopzet 5
e) Resultaten 7
f) Conclusie 9
g) Discussie 10
h) Hoe nu verder? 10

a) Managementsamenvatting

Het Risicoclassificatiemodel (hierna: het model) is in 2013 ontwikkeld voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. Het werd binnen de Dienst Toeslagen gebruikt om te selecteren welke nieuwe aanvragen dan wel wijzigingen in bestaande aanvragen voor een handmatige behandeling in aanmerking kwamen.[1] In juli 2020 is het gebruik van het model definitief stilgelegd.

De afgelopen jaren hebben verschillende onderzoeken naar het model plaatsgevonden. Na al deze rapporten en onderzoeken bleek er toch nog onvoldoende informatie beschikbaar over de daadwerkelijke gevolgen voor de burger. Dit onderzoek is daarop gericht, door de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1) *In hoeverre was de behandeling van door het model geselecteerde aanvragers harder dan de behandeling in andere toezicht acties?*
2) *Heeft de behandeling geleid tot latere nadelige gevolgen voor de behandelde aanvragers?*

Op basis van de dossiers en behandelverslagen is bekeken of de behandeling van aanvragen voortkomend uit het model anders is geweest dan bij andere toezichtacties. Voor het uitvoeren van de data-analyse is gekozen voor een steekproef gestratificeerd op uitkomst. De uitkomsten van de geselecteerde aanvragen uit het model zijn afgezet tegen twee vergelijkingsgroepen, een voor de huurtoeslag en een voor de kinderopvangtoeslag. De opzet en uitkomsten van de steekproef zijn extern gevalideerd. Daartoe is vanaf 1 januari 2024 een externe begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit twee hoogleraren.[2]

Over de hele linie lijken de uitkomsten van de groepen uit het model sterk op de uitkomsten van de vergelijkingsgroepen. Als verschillen zijn aangetroffen, vallen deze vaak positief uit voor het model. Tevens valt op dat voor alle groepen, dus zowel in de groepen uit het model en de vergelijkingsgroepen, weinig rappelbrieven zijn verstuurd. Het grootste verschil tussen de groepen uit het model en de vergelijkingsgroepen is het aantal keer dat na de handmatige behandeling de kwalificatie 'afwijkend behandelen' is opgevoerd door een behandelaar. Dit is bij de groepen uit het model vaker gebeurd dan bij de vergelijkingsgroepen. Deze actie heeft echter niet vaak geleid tot een vervolgbehandeling.

Er kan geconcludeerd worden dat geen aanwijzingen zijn dat de handmatige behandeling na selectie van een aanvraag uit het model harder was dan de handmatige behandeling bij andere toezichtacties. Er zijn echter andere mogelijke nadelige gevolgen voor aanvragers denkbaar binnen de persoonlijke levenssfeer, die buiten de werkzaamheden van Toeslagen liggen, waar op basis van dit onderzoek geen uitspraak over kan worden gedaan.

De uitkomsten van het voorliggende onderzoek moeten samen met alle eerdere rapporten en onderzoeken worden meegenomen bij de beantwoording van de vraag of, en zo ja, op welke manier een eventuele tegemoetkoming moet worden geboden als gevolg van het gebruik van het model.

[1] De ontwikkeling en implementatie van het model vonden plaats toen Dienst Toeslagen onderdeel was van de Belastingdienst. Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport de huidige naam Dienst Toeslagen gebruikt.
[2] Staatscourant 2024, nr. 571.

b) Terugblik

Context en werking van het risicoclassificatiemodel

Het Risicoclassificatiemodel (het model) was specifiek ontwikkeld voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. Het werd binnen de Dienst Toeslagen van het Ministerie van Financiën gebruikt om te selecteren welke nieuwe aanvragen dan wel wijzigingen in bestaande aanvragen voor een handmatige behandeling in aanmerking kwamen. Het doel was om zowel toeslagaanvragers te behoeden voor fouten als oneigenlijk gebruik te voorkomen. Het model werd in 2013 genoemd als een van de maatregelen die zijn genomen om systeemfraude met toeslagen tegen te gaan.[3]

Van april 2013 tot en met november 2019 is het model elke maand ingezet, voorafgaand aan de maandelijkse uitkering van huur- en kinderopvangtoeslagen aan burgers. Selectie van een aanvraag gebeurde op basis van verschillende indicatoren, die door het model steeds een verschillende weging kregen. Dit had invloed op de totale risicoscore van een aanvraag of wijziging. Het model bevatte geen automatische besluitvorming over het recht op toeslag; dit werd altijd handmatig gedaan door de medewerkers die de aanvragen beoordeelden. De aanvragen met het hoogste risico op fouten werden maandelijks geselecteerd voor handmatige behandeling. Behandelaren uit de IST-teams beoordeelden de uiteindelijk geselecteerde aanvragen. Zij toetsten de toeslagaanvraag aan de wettelijke vereisten. Bij nieuwe aanvragen leidde dit behandelproces tot uitstel van betaling. Bij lopende aanvragen werd de oorspronkelijke toeslag (van voor de aangevraagde wijziging) doorbetaald totdat het behandelproces was afgerond. Afhankelijk van de conclusie van de behandelaar werd na de behandeling de betaling met het (aangepaste) bedrag uitgevoerd.

In juli 2020 is het gebruik van het model definitief stilgelegd door het MT Toeslagen, omdat het model niet voldeed aan de eisen die de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) daaraan stelt.[4]

Voorafgaande rapporten, onderzoeken en analyses

De afgelopen jaren hebben verscheidene onderzoeken naar het model plaatsgevonden. Hierover zijn verschillende rapporten en Kamerbrieven geschreven. Zo heeft de Autoriteit Persoonsgegevens in juli 2020 geoordeeld dat het gebruik van nationaliteit in het model een onrechtmatige en discriminerende verwerking was[5], waarvoor onder andere de Belastingdienst/Toeslagen in december 2021 een boete heeft ontvangen.[6]

Op verzoek van de Tweede Kamer is het model openbaar gemaakt en is de Kamer geïnformeerd over de werking ervan.[7] Naar aanleiding daarvan hebben nog meer analyses en onderzoeken plaatsgevonden. Uit de analyse van april 2022 is gebleken dat ook het gebruik van de indicator 'leeftijd-BSN' een discriminerend effect had, waardoor de groep die voor handmatige behandeling geselecteerd is vaak burgers bevat die onder andere alleenstaand zijn, een laag inkomen hebben en niet in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit.[8] Uit dezelfde analyse is tevens gebleken dat de risicoscores van het model breder zijn gebruikt dan enkel voor de selectie van de handmatige behandeling. PricewaterhouseCoopers (PwC) constateerde in juni 2023 echter dat het gebruik van het model en de risicoscores ten behoeve van de samenwerkingsverbanden niet direct heeft geleid tot correcties en stopzetting van toeslagen.[9]

Ook in het rapport 'Blind voor mens en recht' uit 2024, van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD), is aandacht besteed aan het model. Zo heeft de PEFD tekortkomingen geconstateerd die toezien op de inadequate technische voorziening, het ontbreken van statistische relevante risico-indicatoren, geen statistische correctie voor bias, het schenden van het recht op gelijke behandeling en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en ten slotte het verspreiden van onrechtmatig verwerkte gegevens en risicoscores. Het gebruik van het model heeft volgens de PEFD ertoe geleid dat sprake is geweest van ongelijke behandeling en stigmatisering van mensen.[10]

---

[3] Kamerstukken II, 2012/2013, 17 050, nr. 432.
[4] Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 923.
[5] Onderzoek 'Belastingdienst/Toeslagen - De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag' – Autoriteit Persoonsgegevens, 17 juli 2020 (Onderzoek Belastingdienst kinderopvangtoeslag | Autoriteit Persoonsgegevens).
[6] Boete Belastingdienst kinderopvangtoeslag – Autoriteit Persoonsgegevens, 7 december 2021 (Boete Belastingdienst kinderopvangtoeslag | Autoriteit Persoonsgegevens).
[7] Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 923 en 938.
[8] Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 1008.
[9] Kamerstukken II, 2022/2023, 31066, nr. 1234.
[10] 'Blind voor mens en recht' – Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 26 februari 2024 (Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening | Tweede Kamer der Staten-Generaal).

c) Aanleiding

Na alle rapporten en onderzoeken is nog onvoldoende informatie beschikbaar over de daadwerkelijke gevolgen voor de burger. In de Kamerbrief van 8 december 2021 wordt het gevolg van het gebruik van het model voor de burger als volgt samengevat: *"burgers waarvan de aanvragen door het risicoclassificatiemodel als degene met de hoogste kans op fouten werden aangemerkt, hadden (door gebruik van indicatoren en risicoscores) daarna, door de achteraf bezien te strikte toepassing van wet- en regelgeving, meer kans op een grote correctie."*[11]

In het rapport van de PEFD wordt naar deze paragraaf gerefereerd: *"Het oorspronkelijke doel van het risicoclassificatiemodel was de aanvragen met een hogere kans op fouten (en daardoor hogere terugvorderingen) te classificeren, niet om fraude te detecteren. Bij de inzet van het risicoclassificatiemodel wordt het risico op foute aanvragen en het risico op frauduleuze aanvragen echter door elkaar gehaald."*[12]

In de kabinetsreactie op het externe onderzoek van PwC uit 2023, is aangekondigd dat nader onderzoek zou worden gedaan om de gevolgen van de handmatige behandeling na selectie door het model in kaart te brengen. Het onderzoek dat nu voor u ligt, is daar het resultaat van en is een vervolg op de data-analyse die met de Stand van Zakenbrief Dienst Toeslagen van 15 januari 2024 is gepubliceerd.[13] Uit deze data-analyse is onder andere het volgende gebleken:

- In totaal zijn op basis van het model bijna 93.000 toeslagaanvragen geselecteerd voor handmatige selectie, waarvan zo'n 67.000 voor de huurtoeslag en ongeveer 26.000 voor de kinderopvangtoeslag.
- In 60 à 70 procent van de aanvragen werd verlaagd of stopgezet, zowel bij het gebruik van het model voor de huurtoeslag als voor de kinderopvangtoeslag.
- Uit de bijna 93.000 aanvragen zijn 3.700 bezwaar- en 334 beroepsprocedures gestart.
- Van de ruim 80.000 unieke burgers die door het model zijn geselecteerd, zijn ongeveer 5.500 burgers ook erkend gedupeerd door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT).

Na de data-analyse zijn op basis van een steekproef dossiers en behandelverslagen bekeken van de geselecteerde aanvragen. Het doel van het onderzoek was om te achterhalen of de handmatige behandeling van aanvragen die door het model werden geselecteerd, afweek van de handmatige behandeling van aanvragen die door andere toezichtacties werden geselecteerd. In de onderzoeksopzet wordt verder ingegaan op de toezichtacties die als vergelijkingsgroepen zijn gekozen.

d) Onderzoeksopzet

Zoals eerder beschreven heeft voorafgaand aan de steekproef een data-analyse plaatsgevonden naar de mogelijke uitkomsten van de handmatige behandeling. Naast deze cijfermatige uitwerking van het model is het ook belangrijk om te weten hoe de uiteindelijk geselecteerde aanvragen zijn behandeld. De belangrijkste vragen daarbij zijn óf en zo ja hoe, de behandeling na selectie uit het model afweek van andere toezichtacties bij Dienst Toeslagen in dezelfde periode. Als een aanvrager die geselecteerd is door het model te maken heeft gekregen met een correctie van zijn toeslag, is dit dan toe te rekenen aan de manier van behandelen die plaatsvond na selectie door het model, of werd in andere toezichtacties vergelijkbaar gehandeld? In andere woorden, hadden de aanvragers die geselecteerd werden door het model inderdaad meer kans op een strengere behandeling dan aanvragers die in een andere toezichtactie werden behandeld?

Er is in dit onderzoek nadrukkelijk geen oordeel gegeven of de aanvrager terecht door het model is geselecteerd of niet. In de analyse van april 2022 is ingegaan op het gebruik van de indicatoren en waarom het niet mogelijk is een reconstructie te maken.[14] Daarnaast is ook geen inhoudelijk oordeel gevormd over de individuele dossiers, maar alleen gekeken naar de gevolgde procedure. Het vormen van een inhoudelijk oordeel over dossiers is niet mogelijk omdat de wet- en regelgeving en de beschikbare informatie door de tijd heen mogelijk is veranderd en daardoor ook – wellicht – tot andere inzichten zou leiden dan destijds tijdens de beoordeling. In dit onderzoek wordt enkel gekeken naar de algemene hardheid van de behandeling van aanvragen die door het model werden geselecteerd, ten opzichte van behandelingen in andere toezichtacties.

[11] Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 938.
[12] 'Blind voor mens en recht' – Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 26 februari 2024.
[13] Kamerstukken II, 2023/2024, 31 066, nr. 1330.
[14] Kamerstukken II, 2021/2022, 31 066, nr. 1008.

Hoofdvragen en hypothesen
Het onderzoek bestaat uit twee hoofdvragen en twee daarbij behorende hypothesen:

1) **In hoeverre was de behandeling van door het model geselecteerde aanvragers harder dan de behandeling in andere toezichtacties?**
   - H0: Aanvragers die geselecteerd werden door het model hebben geen hardere behandeling gekregen dan aanvragers in andere toezichtacties;
   - H1: Aanvragers die geselecteerd werden door het model hebben een hardere behandeling gekregen dan aanvragers in andere toezichtacties.

2) **Heeft de behandeling geleid tot latere nadelige gevolgen voor de behandelde aanvragers?**
   - H0: De behandeling heeft niet geleid tot latere nadelige gevolgen voor de aanvragers;
   - H1: De behandeling heeft geleid tot latere nadelige gevolgen voor de aanvragers.

Werkwijze
Op basis van de dossiers en behandelverslagen is bekeken of de behandeling van aanvragen voortkomend uit het model anders is geweest dan bij andere toezichtacties. Hiervoor is gekeken naar alle mogelijke verrichtingen die bij een behandeling kunnen plaatsvinden (vanaf het eerste contact tot aan de bezwaar- en beroepsprocedures). Van tevoren is beoordeeld of bepaalde acties van de behandelaar kunnen duiden op een mogelijk positief of negatief effect op de uitkomst van de behandeling voor de aanvrager. Bijvoorbeeld: telefonisch contact opnemen is positief omdat de aanvrager dan nog de mogelijkheid heeft om een toelichting te krijgen of te geven, en het ontbreken van een rappelbrief is negatief omdat dan direct overgegaan werd tot verlaging of stopzetting van de toeslag. Zoals aangegeven is hierbij niet in individuele dossiers gekeken naar de reden van de verrichting, er is slechts gepoogd een uitspraak te doen over de mogelijke negatieve of positieve gevolgen van generieke acties die door behandelaren van Dienst Toeslagen uitgevoerd konden worden.

Voor het uitvoeren van de data-analyse is gekozen voor een steekproef gestratificeerd op uitkomst. Vijf van de groepen zijn rechtstreeks te linken aan de uitkomst. Omdat de gemiddelde terugvordering bij kinderopvangtoeslag 45% bedroeg, en bij huurtoeslag 42,5%, is ervoor gekozen om een groep te maken met een grotere en een groep met een kleinere afwijking dan dit gemiddelde. Hiernaast zijn nog drie groepen gemaakt die rechtstreeks zijn te linken aan de uitkomst: een groep waarbij de toeslag is stopgezet, een groep waarbij de toeslag is verhoogd en een groep waarbij de toeslag gelijk is gebleven. De zesde groep is een categorie met aanvragers die erkend gedupeerd zijn bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Door deze groep ook te onderzoeken kan bekeken worden hoe de behandeling is verlopen bij mensen waar erkend is dat in het verleden fouten zijn gemaakt.

De uitkomsten van de geselecteerde aanvragen uit het model zijn afgezet tegen twee vergelijkingsgroepen, een voor de huurtoeslag en een voor de kinderopvangtoeslag, om daarmee de handmatige behandeling van het model te kunnen vergelijken:
› Hoge Toeslag, Hoog Risico (kinderopvangtoeslag, hierna: HotHor): deze vergelijkingsgroep bevat aanvragers die een hoog toeslagbedrag krijgen. In de toezichtprocessen van Toeslagen werd in het verleden van uitgegaan dat een hoog toeslagbedrag ook een groter risico op fouten inhield. Gezien het feit dat deze methode gebruikt werd om toezichtposten te selecteren, en omdat de behandeling vergelijkbaar was met aanvragen die door het model werden geselecteerd, zijn de groepen enigszins met elkaar te vergelijken.
› Uitworp naar aanleiding van afwijkende behandeling op de huurtoeslaghuurtoeslag[15] (hierna: uitworp huur): deze vergelijkingsgroep bevat aanvragers die eerder gecontroleerd zijn en waarbij door de behandelaar is bepaald dat wijzigingen in de huurtoeslag in de toekomst handmatig moeten worden bekeken. De aanvragen zijn dus ook in dit geval gelabeld als 'hoog risico'. Het verschil met de groepen uit het model, is dat het label 'hoog risico' niet is gegeven door een model, maar door een behandelaar. Doordat aanvragen in beide groepen zijn aangemerkt als 'hoog risico', kunnen we de behandeling die hierop aansluit vergelijken.

Voor de steekproef is een gelijk aantal aanvragen per jaar voor de groepen van het model en de vergelijkingsgroepen gekozen. Op deze manier kan het effect van veranderende richtlijnen door de jaren heen gecontroleerd worden.

[15] De technische- of systeemnaam voor deze werkstroom binnen Dienst Toeslagen is '45N'.

De steekproef is uitgevoerd door behandelaren binnen Dienst Toeslagen, die niet eerder posten uit het model hebben behandeld maar wel kennis hebben van de benodigde materie en systemen. Behandelaren zijn bewust gevraagd om niet te oordelen over de behandelkeuzes, maar deze enkel vast te leggen om de verschillen te kunnen toetsen.

De opzet en uitkomsten van de steekproef zijn extern gevalideerd. Daartoe is vanaf 1 januari 2024 een externe begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit twee hoogleraren[16]:

- Prof. dr. R.B. van Baaren (leeropdracht Sociale en Cultuurpsychologie);
- Prof. dr. P.G.M. van der Heijden (leeropdracht Statistiek t.b.v. de sociale wetenschappen)

De reactie van de externe begeleidingscommissie op dit onderzoek treft u aan in de bijlage.

e) Resultaten

Een overzicht van alle resultaten is bij deze Kamerbrief bijgevoegd. Hieronder zal op de meest opvallende resultaten worden ingegaan.

In hoeverre was de behandeling van door het model geselecteerde harder dan de behandeling in andere toezichtacties?

Vergelijkingsgroepen

Uit het onderzoek is achteraf gebleken dat werkstroom uitworp huur geen geschikte toezichtactie is geweest om de behandeling van het model mee te vergelijken. Dit komt onder andere doordat bij uitworp huurhuur relatief vaak géén handmatige behandeling heeft plaatsgevonden na selectie en dat relatief weinig informatie is uitgevraagd. Dit kan verklaard worden door het feit dat de behandeling voortkomend uit uitworp huur kort volgde op een eerdere toezichtactie, waardoor de vorige controle net had plaatsgevonden en de benodigde informatie vaak nog voorhanden was.

Opvallend is dat de uitkomsten van de handmatige behandeling als gevolg van het model bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag sterk op elkaar lijken. De gevonden resultaten verschillen weinig van elkaar. Daardoor zou beargumenteerd kunnen worden dat de vergelijkingsgroep van de kinderopvangtoeslag ook een goede vergelijking zou kunnen zijn voor de huurtoeslag. Bovendien is uit het onderzoek gebleken dat niet alleen tussen de toeslagen weinig verschillen zaten, maar ook tussen de verschillende steekproefgroepen (verminderd, gestopt, gelijk gebleven en verhoogd) zijn relatief weinig verschillen te zien. Hetzelfde geldt voor groepen UHT-gedupeerden, ook daarbij zijn weinig afwijkende resultaten zichtbaar ten opzichte van de andere groepen.

Overeenkomsten

Over de hele linie lijken de uitkomsten van de groepen uit het model sterk op de uitkomsten van de vergelijkingsgroepen. Als verschillen zijn aangetroffen, vallen deze vaak positief uit voor het model en dus negatief voor de vergelijkingsgroepen. Zo is bij de groepen uit het model vaker telefonisch contact gezocht met de betreffende burger of derde (denk hierbij aan kinderopvangorganisaties of woningcorporaties) dan bij de vergelijkingsgroepen (140/1200 bij het model en 83/1200 bij de vergelijkingsgroepen). En als wordt gekeken naar het aantal aanvragen waar meerdere behandelingen over hetzelfde toeslagjaar volgden vanuit dezelfde actie is het verschil ook minimaal: bij de kinderopvangtoeslag 53/600 aanvragen uit de groepen van het model, tegenover 67/600 aanvragen uit de vergelijkingsgroepen. Tevens valt op dat voor alle groepen, dus zowel in de groepen uit het model en de vergelijkingsgroepen, weinig rappelbrieven zijn verstuurd (zie tabel 1).

Tabel 1 Opgetelde aantallen verzonden vraagbrieven per groep

		Er is een vraagbrief verzonden	Er is geen (of geen volledige) reactie ontvangen	Er is een rappelbrief verzonden
Kinderopvangtoeslag	Model	448/600	221/448	71/221
	Vergelijkingsgroep	499/600	197/499	14/197
Huurtoeslag	Model	423/600	186/423	44/186
	Vergelijkingsgroep[17]	12/600	7/12	4/7

Gebruik strafrechtelijke of andere bijzondere persoonsgegevens

[16] Staatscourant 2024, nr. 571.
[17] Dit is een voorbeeld waarin de vergelijkingsgroep (uitworp huurhuur) van de huurtoeslag niet representatief bleek.

In de dossiers die zijn bekeken zijn zowel voor de groepen in het model als in de vergelijkingsgroepen geen strafrechtelijke of andere bijzondere persoonsgegevens (dus ook geen kenmerken van nationaliteit) aangetroffen. Strafrechtelijke of bijzondere persoonsgegevens hebben dan ook geen rol gespeeld bij de handmatige behandeling van deze posten.

Documentanalyse behandelkaders
Voor een completer beeld over de behandelingen van aanvragen, is tevens gekeken naar de behandelkaders die ten tijde van het model door behandelaren van Dienst Toeslagen gebruikt werden om geselecteerde posten te beoordelen en tot acties over te gaan. Uit deze analyse is niet gebleken dat opvallende verschillen bestaan tussen de behandelkaders die mogelijke afwijkingen in de handmatige behandeling zouden kunnen onderbouwen.

Heeft de behandeling geleid tot latere nadelige gevolgen voor de behandelde aanvragers?
Afwijkend behandelen
Het grootste verschil tussen de groepen uit het model en de vergelijkingsgroepen is het aantal keer dat na de handmatige behandeling de kwalificatie 'afwijkend behandelen' is opgevoerd door een behandelaar. Dit is bij de groepen uit het model vaker gebeurd dan bij de vergelijkingsgroepen (zie tabel 2). Wanneer 'afwijkend behandelen' bij een toeslagaanvrager staat aangemerkt, wordt elke wijziging of nieuwe aanvraag direct voor handmatige behandeling aangemerkt. De kwalificatie 'afwijkend behandelen' wordt door een medewerker geplaatst. In de context van toezichtacties wordt zo een extra controlefunctie ingesteld, bijvoorbeeld om te voorkomen dat de burger de uitkomst van de behandeling ongedaan kan maken.

Tabel 2 Opgetelde aantallen kwalificaties 'afwijkend behandelen' per groep

		'Afwijkend behandelen' opgevoerd	Nieuwe bewijsstukken uitgevraagd
Kinderopvangtoeslag	Model	233/600	7/233
	Vergelijkingsgroep	186/600	0/186
Huurtoeslag	Model	214/600	6/214
	Vergelijkingsgroep[18]	90/600	1/90

Uit de analyse blijkt dat bij de volgende handmatige behandeling (die volgde naar aanleiding van het afwijkend behandelen) niet vaak een nieuwe uitvraag heeft plaatsgevonden. Wanneer nieuwe behandeling plaatsvond, is bij de groepen uit het model in een zeer beperkt aantal gevallen, maar wel vaker dan bij de vergelijkingsgroepen, opnieuw bewijslast uitgevraagd..

FSV
Een van de mogelijke latere nadelige gevolgen voor aanvragers waar in dit onderzoek naar is gekeken, is een registratie in de Fraudesignaleringsvoorziening (FSV)[19]. Hierbij is gekeken naar een FSV-registratie opgevoerd door Dienst Toeslagen binnen één jaar na de behandeling. Het aantal registraties ligt laag: 28/1200 bij het model en 34/1200 bij de vergelijkingsgroepen.

Fraudeteam
Een tweede gevolg waarnaar gekeken is, is het doorzetten van een dossier naar een fraudeteam of een ander toezichtteam. In totaal zijn van alle 2.400 dossiers slechts zes dossiers doorgegeven naar fraudeteams (gelijkelijk verdeeld over de groepen uit het model en de vergelijkingsgroepen) en twee naar (andere) toezichtteams (alleen bij groepen uit het model).

O/GS en boetes
In de data-analyse van 15 januari 2024 is ook gekeken naar de toekenning van het label 'opzet of grove schuld' ('O/GS') en het opleggen van boetes door Dienst Toeslagen na selectie door het model (zie tabel 4).[20] Uit de data-analyse van 15 januari blijkt dat aanvragers van de kinderopvangtoeslag die door het model geselecteerd werden, vaker het label 'O/GS' toegekend kregen en vaker een boete opgelegd kregen, dan aanvragers van de huurtoeslag die door het model geselecteerd werden. In het huidige onderzoek is deze data in de steekproef niet meegenomen, omdat daarvoor andere data moet worden gebruikt dan zichtbaar is in de dossiers in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS). Voor de vergelijkingsgroepen zijn de precieze

[18] Dit is een voorbeeld waarin de vergelijkingsgroep (uitworp huurhuur) van de huurtoeslag niet representatief bleek.
[19] De FSV werd binnen de Belastingdienst gebruikt voor het registreren van risicosignalen. Uit onderzoek bleek dat het gebruik van dit systeem op verschillende punten niet voldeed aan de AVG. Daarom is de FSV op 27 februari 2020 uitgezet en daarna niet meer gebruikt. Naar FSV zijn meerdere onderzoeken gedaan.
[20] Kamerstukken II, 2023/2024, 31 066, nr. 1330.

aantallen op dit moment dan ook niet bekend. Ter volledigheid is het echter wel goed om naar het label 'O/GS' en boete-opleggingen te kijken, aangezien deze acties duidelijke latere nadelige gevolgen voor aanvragers konden hebben. Aanvragers met het label 'O/GS' konden bijvoorbeeld op deze grond een (persoonlijke) betalingsregeling worden ontzegd.

Tabel 3 Aantal toekenningen van label 'O/GS' en boete-opleggingen na selectie door model[21]

	Huurtoeslag	Kinderopvangtoeslag
Label 'O/GS'[22]	612/66.828	3.085/26.054
Oplegging boete	34/66.828	136/26.054

f) Conclusie

De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dat er geen aanwijzingen zijn dat de handmatige behandeling na selectie van een aanvraag uit het model afweek van de handmatige behandeling bij andere toezichtacties. Terugkomend op de hypothesen kan geconcludeerd worden dat onvoldoende bewijs beschikbaar is om H0 in beide gevallen te verwerpen. Met andere woorden, er zijn dus geen aanwijzingen om te kunnen stellen dat de twee hypothesen H1 waar zijn.

Dat betekent dat er geen aanwijzingen zijn om de volgende stellingen te kunnen onderbouwen:

- *Aanvragers die geselecteerd werden door het model kregen een behandeling die zwaarder was dan de behandeling van aanvragers in andere toezichtacties*.

Bij de onderzochte variabelen zijn de aantallen van de groepen uit het model zeer vergelijkbaar met die van de vergelijkingsgroepen. Op sommige punten vallen de resultaten zelfs positiever uit voor de groepen van het model. Zo is bij de handmatige behandeling na selectie uit het model vaker telefonisch contact opgenomen met de betreffende burger of derde.

- *De behandeling van aanvragen die geselecteerd werden door het model, heeft geleid tot latere nadelige gevolgen voor de aanvragers.*

Als wordt gekeken naar het aantal registraties in de FSV en het aantal doorverwijzingen naar het Fraudeteam, blijkt dat deze aantallen over alle groepen (zowel groepen uit het model en de vergelijkingsgroepen) laag liggen. Enkel de mate waarin de kwalificatie 'afwijkend behandelen' is toegevoegd, verschilt tussen de groepen uit het model en de vergelijkingsgroepen. In de discussie wordt hier verder op ingegaan. Het aantal toekenningen van het label 'O/GS' en het aantal boete-opleggingen, zijn niet meegenomen in het huidige onderzoek. Daardoor kunnen er over deze factoren geen harde conclusies worden getrokken. Als wordt gekeken naar de data-analyse van 15 januari, valt echter wel op dat aanvragers van de kinderopvangtoeslag die door het model geselecteerd werden, vaker het label 'O/GS' toegekend kregen en vaker een boete opgelegd kregen, dan aanvragers van de huurtoeslag.

Hersteloperatie

Op basis van dit onderzoek is niets te zeggen over de rechtmatigheid van de individuele behandeling in relatie tot de inhoud van het dossier. De proportionaliteit van keuzes ten opzichte van de voorliggende situaties zijn niet inzichtelijk gemaakt en de individuele aanvragen zijn niet opnieuw beoordeeld. In dit onderzoek is nadrukkelijk voor gekozen om uitsluitend feiten te verzamelen en niet te oordelen over de genomen acties. Bovendien zijn de mogelijke latere nadelige gevolgen die in dit onderzoek gemeten zijn, beperkt gebleven tot zaken die vanuit de dossiers van de Dienst Toeslagen kunnen worden gemeten (bijvoorbeeld een registratie in de FSV). Er zijn andere mogelijke nadelige gevolgen voor aanvragers denkbaar binnen de persoonlijke levenssfeer, die buiten de werkzaamheden van Toeslagen liggen, waar op basis van dit onderzoek geen uitspraak over kan worden gedaan.

Bekend is dat binnen Toeslagen tot eind 2019 werd uitgegaan van een strikte toepassing van de wet- en regelgeving. Dit in combinatie met de institutionele vooringenomenheid kon ervoor zorgen dat de controle van de kinderopvangtoeslag voor sommige mensen verwoestend heeft uitgepakt. In 2020 is gestart met herstellen van dat wat niet goed is gegaan bij gedupeerde ouders. De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) biedt compensatie voor gedupeerde ouders die met deze situaties in aanraking zijn gekomen, ook als dit het gevolg is van de handmatige behandeling na selectie door het model. Dit onderzoek richtte zich echter enkel op de mogelijkheid dat mensen die geselecteerd werden door het model nog strenger behandeld werden dan wanneer

[21] Gebaseerd op de data-analyse van 15 januari 2024.
[22] O/GS betekent 'opzet of grove schuld'. Men kon een stempel O/GS krijgen als Belastingdienst/Toeslagen het vermoeden had dat iemand expres verkeerde informatie doorgaf, of als informatie miste. Hierbij zijn periodes geweest dat een toeslagschuld boven een bepaald bedrag direct resulteerde in het opleggen van O/GS. Dat verklaart mogelijk de hogere aantallen O/GS bij de kinderopvang- dan bij de huurtoeslag.

zij door andere toezicht acties geselecteerd zouden zijn. Hiervoor zijn geen aanwijzingen gevonden.

g) Discussie

Uit het onderzoek vallen met name twee zaken op die een negatief gevolg kunnen hebben gehad voor aanvragers. Namelijk dat in alle toezichtacties weinig rappelbrieven zijn verstuurd en dat bij aanvragen die door het model werden geselecteerd relatief vaak de kwalificatie 'afwijkend behandelen' is opgevoerd.

Rappelbrieven

Voor een aantal werkprocessen was het zo dat de toeslag werd stopgezet tegelijk met het sturen van de rappelbrief (de zogeheten stop-rappel brief) waar dat wettelijk gezien pas had mogen gebeuren na het verstrijken van de in de rappelbrief gestelde termijn. Bij het juist volgen van de wettelijke procedure wordt eerst een vraagbrief verzonden wanneer informatie over een aanvraag ontbreekt, waarna bij geen of geen volledige reactie een rappelbrief wordt verzonden. Pas daarna mag de toeslag worden stopgezet. De stop-rappel brief wordt niet meer gebruikt.

Afwijkend behandelen

De kwalificatie 'afwijkend behandelen' werd door een medewerker geplaatst en fungeerde als een extra controlefunctie: elke nieuwe aanvraag of wijziging werd hierdoor automatisch opnieuw voor handmatig behandelen geselecteerd. In de documentanalyse van de behandelkaders is gekeken naar de richtlijnen voor het geven van de kwalificatie 'afwijkend behandelen'. Zowel de behandelkaders voor het model als voor de vergelijkingsgroep HotHor gaven geen sluitende instructies voor op welk moment afwijkend behandelen wel of niet opgelegd moest worden. Hierbij was voor behandelaren dus ruimte om zelf een afweging te maken.

Voor het afwijkend behandelen geldt dat een opschoningsactie plaatsgevonden heeft, waarbij alle 'afwijkend behandelen' registraties die langer dan één jaar oud zijn, zijn verwijderd. Daarbij zijn ook de kaders voor het opleggen van de 'afwijkend behandelen' registratie aangescherpt en verduidelijkt.

h) Hoe nu verder?

Dienst Toeslagen heeft de laatste jaren sterk geïnvesteerd in een cultuur waarin een menselijk gezicht wordt getoond en de dienst naast de burger staat. Dienst Toeslagen zit zich in om niet alleen tot rechtmatige, maar ook rechtvaardige besluiten te komen. Daarnaast worden tegengeluiden gewaardeerd, knelpunten actief opgehaald en is er meer aandacht voor de menselijke maat. Zo wordt voorkomen dat behandelingen onrechtvaardig hard uitpakken, ongeacht de wijze waarop het werk op het bureau bij de medewerker is geland. Hiervoor zal Dienst Toeslagen zich in de toekomst blijven inzetten.

Visie op Algoritmische Systemen

Zoals eerder gemeld is het gebruik van het model in juli 2020 stopgezet en zal deze ook nooit meer worden gebruikt, anders dan voor onderzoeksdoeleinden. Risicoselectie in de handhaving blijft tegelijkertijd wel nodig om te bepalen waar extra dienstverlening of toezicht nodig is: gelet op de grote hoeveelheden (nieuwe) toeslagaanvragen en wijzigingen in lopende aanvragen is het onmogelijk om alle aanvragen handmatig te bekijken. Overheidsorganisaties die gebruikmaken van geautomatiseerde selectiemethoden, moeten zich ervan bewust zijn dat het maken van selecties van burgers het risico van onwenselijke bias en (indirecte) discriminatie met zich meebrengt. Bovendien moeten aanvragen die door een model worden geselecteerd, altijd handmatig worden beoordeeld.[23]

In de afgelopen jaren is binnen Dienst Toeslagen de aandacht voor de verantwoorde toepassing van algoritmes sterk gegroeid, bijvoorbeeld met de totstandkoming van het waarborgenkader selectie instrumenten.[24] Dienst Toeslagen wil toewerken naar een meer methodische en planmatige aanpak rond de inzet van algoritmes. Hiertoe is een 'Visie op Algoritmische Systemen' ontwikkeld, waar interne principes en vereisten worden beschreven die leidend zijn bij de inzet van algoritmes. Hierbij wordt ook bekeken hoe de risico's die volgen uit de inzet van algoritmes en de impact op de burger verkleind kunnen worden en tegelijkertijd de (massale) processen uitvoerbaar blijven. Deze Visie wordt de komende jaren door Toeslagen verder geïmplementeerd.

[23] Zie ook 'Recht op een menselijke blik bij besluiten' – Autoriteit Persoonsgegevens (Recht op een menselijke blik bij besluiten | Autoriteit Persoonsgegevens).
[24] Meerjarig Informatieplan Dienst Toeslagen 2025–2027 | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Het gebruik van een algoritme staat nooit op zichzelf. Een algoritme wordt altijd ingezet als onderdeel van een proces, binnen een maatschappelijke en organisatorische context. Wanneer wordt gesproken over een 'algoritmisch systeem' wordt daarmee bedoelt dat de operatie en structuren waarin het algoritme wordt gebruikt (ofwel: hoe komt de input tot stand en wat doen we met de output van het algoritme), minstens zo belangrijk is als het algoritme zelf.

Nieuw selectiemodel
Er wordt ook gewerkt aan nieuwe manieren van detecteren en selecteren. Onder andere door de ontwikkeling van het model 'Indicatie Gericht Behandelen voor de Huurtoeslag' (IGB-huur).[25] Op dit moment vindt een tweede pilot plaats, waarmee de effectiviteit van het model wordt getoetst en data wordt verzameld om de ontwikkeling van de IAMA (Impact Assessment voor Mensenrechten bij de inzet van Algoritmes) en de DPIA (Data Protection Impact Assessment) definitief te kunnen afronden. De uitkomsten moeten ook duidelijk maken welke aanpassingen van het model nodig zijn voordat het als regulier handhavingsinstrument kan worden ingezet. Over het moment waarop het model definitief in gebruik wordt genomen en over de overwegingen die daarbij zijn gemaakt zal de Kamer nader worden geïnformeerd.[26]

Vervolg Risicoclassificatiemodel
De uitkomsten van het voorliggende onderzoek moeten samen met alle eerdere rapporten en onderzoeken worden meegenomen bij de beantwoording van de vraag of, en zo ja, op welke manier een eventuele tegemoetkoming moet worden geboden als gevolg van het gebruik van het model. Hierbij worden nauwlettend de ontwikkelingen rondom andere tegemoetkomingen gevolgd, zoals bij de Belastingdienst en bij DUO aan de orde zijn.

[25] Kamerstukken II, 2023/2024, 31 066, nr. 1372.
[26] Kamerstukken II, 2021/2022, 31066, nr. 938.

Bijlage 1 - Samenvattend overzicht (alles opgeteld)
Algemeen

Kinderopvangtoeslag	**Aantal meerdere behandelingen over zelfde toeslagjaar vanuit dezelfde actie**	**Aanvrager heeft een bezwaar of herzieningsverzoek ingediend**	**Er is sprake van gegrond bezwaar of een tegemoetgekomen herzieningsverzoek**	**Er is sprake van ongegrond bezwaar of niet tegemoetgekomen herzieningsverzoek**	**Persoon is als gedupeerde erkend door de UHT**	**Er is een registratie in de FSV opgevoerd door Toeslagen binnen één jaar na de behandeling**	**Het dossier is doorgegeven aan een fraude- of toezichtteam**	**Er is een verslag van de inhoudelijke behandeling aanwezig**	**Er zijn verwijzingen naar bijzondere persoonsgegevens**	**Er zijn verwijzingen naar strafrechtelijke persoonsgegevens**	**Het recht is vanuit een ander proces omhoog aangepast**	**Het recht is vanuit een ander proces omlaag aangepast**
RCM	53/600	67/600	46/67	21/67	146/500 (zonder UHT-groep)	17/600	5/600	561/600	0/600	0/600	113/600	120/600
Vergelijkingsgroep	67/600	81/600	51/81	30/81	145/500 (zonder UHT-groep)	24/600	2/600	558/600	0/600	0/600	102/600	80/600

Huurtoeslag	**Aantal meerdere behandelingen over zelfde toeslagjaar vanuit dezelfde actie**	**Aanvrager heeft een bezwaar of herzieningsverzoek ingediend**	**Er is sprake van gegrond bezwaar of een tegemoetgekomen herzieningsverzoek**	**Er is sprake van ongegrond bezwaar of niet tegemoetgekomen herzieningsverzoek**	**Persoon is als gedupeerde erkend door de UHT**	**Er is een registratie in de FSV opgevoerd door Toeslagen binnen één jaar na de behandeling**	**Het dossier is doorgegeven aan een fraude- of toezichtteam**	**Er is een verslag van de inhoudelijke behandeling aanwezig**	**Er zijn verwijzingen naar bijzondere persoonsgegevens**	**Er zijn verwijzingen naar strafrechtelijke persoonsgegevens**	**Het recht is vanuit een ander proces omhoog aangepast**	**Het recht is vanuit een ander proces omlaag aangepast**
RCM	37/600	35/600	19/35	16/35	23/500 (zonder UHT-groep)	11/600	2/600	582/600	0/600	0/600	46/600	17/600
Vergelijkingsgroep	345/600	85/600	54/85	31/85	32/500 (zonder UHT-groep)	10/600	2/600	571/600	0/600	0/600	36/600	28/600

Vraagbrieven en contact burger

Kinderopvangtoeslag	**Er is een vraagbrief verzonden**	**Er is in de vraagbrief duidelijk aangegeven welke informatie nodig is**	**Waarvan volledige reactie**	**Waarvan geen (volledige) reactie**	**Waarvan 'overig'***	**Er is een rappelbrief verzonden**	**Telefonisch contact met burger of derde**
RCM	448/600	441/448	188/448	221/448	39/448	71/221	96/600
Vergelijkingsgroep	499/600	490/499	219/499	197/499	83/499	14/197	77/600

Huurtoeslag	**Er is een vraagbrief verzonden**	**Er is in de vraagbrief duidelijk aangegeven welke informatie nodig is**	**Waarvan volledige reactie**	**Waarvan geen (volledige) reactie**	**Waarvan 'overig'***	**Er is een rappelbrief verzonden**	**Telefonisch contact met burger of derde**
RCM	423/600	418/423	217/423	186/423	20/423	44/186	44/600
Vergelijkingsgroep	12/600	11/12	3/12	7/12	2/12	4/7	6/600

** Burger of derde gebeld of terugbelverzoek verstuurd. In sommige gevallen ook volledige reactie en beslissing genomen, maar geen beslisbrief verstuurd.*

Afwijkend behandelen

Kinderopvangtoeslag	**Aantal waarbij na afloop van de behandeling is afwijkend behandelen opgevoerd**	**Er is gemotiveerd waarom er afwijkend behandelen is opgevoerd**	**Vervolgactie: bewijsstukken uitgevraagd**	**Mutatie is geaccepteerd**
RCM	233/600	177/233	7/233	11/233
Vergelijkingsgroep	186/600	149/186	0/186	19/186

Huurtoeslag	**Aantal waarbij na afloop van de behandeling is afwijkend behandelen opgevoerd**	**Er is gemotiveerd waarom er afwijkend behandelen is opgevoerd**	**Vervolgactie: bewijsstukken uitgevraagd**	**Mutatie is geaccepteerd**
RCM	214/600	208/214	6/214	16/214
Vergelijkingsgroep	90/600	74/90	1/90	2/90

Kinderopvangtoeslag

Algemeen

		Aantal meerdere behandelingen over zelfde toeslagjaar vanuit dezelfde actie	Aanvrager heeft een bezwaar of herzieningsverzoek ingediend	Er is sprake van gegrond bezwaar of een tegemoetgekomen herzieningsverzoek	Er is sprake van ongegrond bezwaar of niet tegemoetgekomen herzieningsverzoek	Persoon is als gedupeerde erkend door de UHT	Er is een registratie in de FSV opgevoerd door Toeslagen binnen één jaar na de behandeling	Het dossier is doorgegeven aan een fraude- of toezichtteam	Er is een verslag van de inhoudelijke behandeling aanwezig	Er zijn verwijzingen naar bijzondere persoonsgegevens	Er zijn verwijzingen naar strafrechtelijke persoonsgegevens	Het recht is vanuit een ander proces omhoog aangepast	Het recht is vanuit een ander proces omlaag aangepast
Stopzetting	RCM	10/100	30/100	21/30	9/30	35/100	6/100	5/100	99/100	0/100	0/100	22/100	8/100
	Vergelijkingsgroep	15/100	16/100	10/16	6/16	45/100	7/100	2/100	80/100	0/100	0/100	25/100	5/100
Verminderd met minimaal 45%	RCM	5/100	16/100	11/16	5/16	27/100	1/100	0/100	99/100	0/100	0/100	19/100	13/100
	Vergelijkingsgroep	6/100	17/100	11/17	6/17	34/100	4/100	0/100	95/100	0/100	0/100	18/100	14/100
Verminderd met minder dan 45%	RCM	11/100	4/100	1/4	3/4	26/100	2/100	0/100	100/100	0/100	0/100	21/100	33/100
	Vergelijkingsgroep	13/100	11/100	7/11	4/11	20/100	2/100	0/100	99/100	0/100	0/100	10/100	6/100
Gelijk gebleven	RCM	4/100	4/100	3/4	1/4	26/100	0/100	0/100	86/100	0/100	0/100	19/100	32/100
	Vergelijkingsgroep	8/100	11/100	6/11	5/11	22/100	1/100	0/100	94/100	0/100	0/100	17/100	18/100
Verhoogd	RCM	14/100	2/100	1/2	1/2	32/100	3/100	0/100	90/100	0/100	0/100	20/100	15/100
	Vergelijkingsgroep	19/100	14/100	9/14	5/14	24/100	2/100	0/100	98/100	0/100	0/100	19/100	21/100
Gedupeerden UHT	RCM	9/100	11/100	9/11	2/11	100/100	5/100	0/100	87/100	0/100	0/100	12/100	19/100
	Vergelijkingsgroep	6/100	12/100	8/12	4/12	100/100	8/100	0/100	92/100	0/100	0/100	13/100	16/100

Vraagbrieven en contact burger

		Er is een vraagbrief verzonden	Er is in de vraagbrief duidelijk aangegeven welke informatie nodig is	Er is een volledige reactie ontvangen	Er is geen (volledige) reactie ontvange	'overig'*	Er is een rappelbrief verzonden	Telefonisch contact met burger of derde
Stopzetting	RCM	92/100	90/92	2/92	88/92	2/92	6/88	15/100
	Vergelijkingsgroep	70/100	69/70	3/70	53/70	14/70	6/53	12/100
Verminderd met minimaal 45%	RCM	83/100	81/83	37/83	30/83	16/83	18/30	15/100
	Vergelijkingsgroep	89/100	89/89	41/89	31/89	17/89	2/31	6/100
Verminderd met minder dan 45%	RCM	74/100	74/74	34/74	27/74	13/74	19/27	8/100
	Vergelijkingsgroep	84/100	82/84	52/84	23/84	9/84	0/23	3/100
Gelijk gebleven	RCM	43/100	41/43	35/43	5/43	3/43	4/5	5/100
	Vergelijkingsgroep	84/100	83/84	41/84	28/84	15/84	2/28	4/100
Verhoogd	RCM	74/100	73/74	57/74	14/74	3/74	9/14	3/100
	Vergelijkingsgroep	88/100	84/88	44/88	23/88	21/88	2/23	5/100
Gedupeerden UHT	RCM	82/100	82/82	23/82	57/82	2/82	15/57	2/100
	Vergelijkingsgroep	84/100	83/84	38/84	39/83	7/84	2/39	8/100

** Burger of derde gebeld of terugbelverzoek verstuurd. In sommige gevallen ook volledige reactie en beslissing genomen, maar geen beslisbrief verstuurd.*

Afwijkend behandelen

		Aantal waarbij na afloop van de behandeling is afwijkend behandelen opgevoerd	Er is gemotiveerd waarom er afwijkend behandelen is opgevoerd	Vervolgactie: bewijsstukken uitgevraagd	Mutatie is geaccepteerd
Stopzetting	RCM	91/100	88/91	7/91	11/91
	Vergelijkingsgroep	51/100	51/51	0/51	12/51
Verminderd met minimaal 45%	RCM	49/100	*	0/49	0/49
	Vergelijkingsgroep	24/100	*	0/24	0/24
Verminderd met minder dan 45%	RCM	26/100	24/49	0/49	0/49
	Vergelijkingsgroep	20/100	14/24	0/24	0/24
Gelijk gebleven	RCM	3/100	3/3	0/3	0/3
	Vergelijkingsgroep	27/100	26/27	0/27	5/27
Verhoogd	RCM	7/100	6/7	0/7	0/7
	Vergelijkingsgroep	20/100	17/20	0/20	1/20
Gedupeerden UHT	RCM	57/100	56/57	0/57	0/57
	Vergelijkingsgroep	44/100	41/44	0/44	1/44

** Door het iteratieve karakter van de steekproef, zijn verdiepende variabelen over het afwijkend behandelen pas toegevoegd nadat is gebleken dat er verschillen in afwijkend behandelen zijn tussen de groepen uit het model en de vergelijkingsgroepen. Hierdoor is de subgroep 'toeslag is verminderd met minimaal 45%' voor deze variabele ('er is gemotiveerd waarom er afwijkend behandelen is opgevoerd') niet meegenomen.*

Huurtoeslag

Algemeen

		Aantal meerdere behandelingen over zelfde toeslagjaar vanuit dezelfde actie	Aanvrager heeft een bezwaar of herzieningsverzoek ingediend	Er is sprake van gegrond bezwaar of een tegemoetgekomen herzieningsverzoek	Er is sprake van ongegrond bezwaar of niet tegemoetgekomen herzieningsverzoek	Persoon is als gedupeerde erkend door de UHT	Er is een registratie in de FSV opgevoerd door Toeslagen binnen één jaar na de behandeling	Het dossier is doorgegeven aan een ander team	Er is een verslag van de inhoudelijke behandeling aanwezig	Er zijn verwijzingen naar bijzondere persoonsgegevens	Er zijn verwijzingen naar strafrechtelijke persoonsgegevens	Het recht is vanuit een ander proces omhoog aangepast	Het recht is vanuit een ander proces omlaag aangepast
Stopzetting	RCM	7/100	13/100	7/13	6/13	4/100	1/100	0/100	98/100	0/100	0/100	14/100	3/100
	Vergelijkingsgroep	69/100	14/100	3/13	10/13	9/100	4/100	2/100	99/100	0/100	0/100	6/100	0/100
Verminderd met minimaal 42,5%	RCM	5/100	12/100	7/12	5/12	7/100	2/100	0/100	100/100	0/100	0/100	14/100	4/100
	Vergelijkingsgroep	56/100	15/100	8/15	7/15	6/100	2/100	0/100	97/100	0/100	0/100	5/100	7/100
Verminderd met minder dan 42,5%	RCM	5/100	5/100	3/5	2/5	1/100	0/100	0/100	99/100	0/100	0/100	2/100	5/100
	Vergelijkingsgroep	68/100	10/100	6/10	4/10	7/100	1/100	0/100	94/100	0/100	0/100	5/100	11/100
Gelijk gebleven	RCM	8/100	1/100	0/1	1/1	5/100	2/100	1/100	96/100	0/100	0/100	3/100	1/100
	Vergelijkingsgroep	54/100	9/100	6/9	3/9	5/100	1/100	0/100	99/100	0/100	0/100	5/100	3/100
Verhoogd	RCM	7/100	0/100	0/0	0/0	6/100	0/100	0/100	98/100	0/100	0/100	2/100	4/100
	Vergelijkingsgroep	58/100	18/100	15/18	3/18	5/100	0/100	0/100	97/100	0/100	0/100	7/100	5/100
Gedupeerden UHT	RCM	5/100	4/100	2/4	2/4	100/100	6/100	1/100	91/100	0/100	0/100	11/100	0/100
	Vergelijkingsgroep	40/100	20/100	16/20	4/20	100/100	2/100	0/100	85/100	0/100	0/100	8/100	2/100

Vraagbrieven en contact burger

		Er is een vraagbrief verzonden	Er is in de vraagbrief duidelijk aangegeven welke informatie nodig is	Er is een volledige reactie ontvangen	Er is geen (volledige) reactie ontvange	'overig'*	Er is een rappelbrief verzonden	Telefonisch contact met burger of derde
Stopzetting	RCM	93/100	92/93	7/93	82/93	4/93	9/93	4/100
	Vergelijkingsgroep	1/100	1/1	0/1	0/1	1/1	0/1	0/100
Verminderd met minimaal 42,5%	RCM	82/100	82/82	38/82	38/82	6/82	13/82	8/100
	Vergelijkingsgroep	0/100	0/100	0/0	0/0	0/0	0/0	1/100
Verminderd met minder dan 42,5%	RCM	78/100	77/78	65/78	8/78	5/78	4/78	1/100
	Vergelijkingsgroep	1/100	1/1	0/1	0/1	1/1	0/1	0/100
Gelijk gebleven	RCM	48/100	46/48	36/48	10/48	2/48	1/48	6/100
	Vergelijkingsgroep	2/100	2/2	1/2	1/2	0/2	0/2	0/100
Verhoogd	RCM	64/100	63/64	54/64	8/64	2/64	6/64	3/100
	Vergelijkingsgroep	1/100	1/1	0/1	1/1	0/1	0/1	0/100
Gedupeerden UHT	RCM	58/100	58/58	17/58	40/58	1/58	11/58	4/100
	Vergelijkingsgroep	7/100	6/7	2/7	5/7	0/7	1/7	5/100

** Burger of derde gebeld of terugbelverzoek verstuurd. In sommige gevallen ook volledige reactie en beslissing genomen, maar geen beslisbrief verstuurd.*

Afwijkend behandelen

		Aantal waarbij na afloop van de behandeling is afwijkend behandelen opgevoerd	Er is gemotiveerd waarom er afwijkend behandelen is opgevoerd	Vervolgactie: bewijsstukken uitgevraagd	Mutatie is geaccepteerd
Stopzetting	RCM	82/100	79/82	4/82	6/82
	Vergelijkingsgroep	17/100	15/17	0/17	1/17
Verminderd met minimaal 42,5%	RCM	53/100	53/53	2/53	10/53
	Vergelijkingsgroep	27/100	26/27	1/27	1/27
Verminderd met minder dan 42,5%	RCM	19/100	19/19	0/19	0/19
	Vergelijkingsgroep	12/100	2/12	0/12	0/12
Gelijk gebleven	RCM	6/100	5/6	0/6	0/6
	Vergelijkingsgroep	3/100	2/3	0/3	0/3
Verhoogd	RCM	10/100	9/10	0/10	0/10
	Vergelijkingsgroep	4/100	3/4	0/4	0/4
Gedupeerden UHT	RCM	44/100	43/44	0/44	0/44
	Vergelijkingsgroep	27/100	26/27	0/27	0/27

Appendix: Toelichting begeleidingscommisie risicoclassificatiemodel toeslagen 2023.

Het instellingsbesluit begeleidingscommissie risicoclassificatiemodel
toeslagen 2023, Artikel 2, lid 2 beschrijft de taken van deze begeleidingscommissie:

a. Het begeleiden van de ambtelijke werkgroep tot het doen van onderzoek naar de reconstructie van de selecties uit het RCM en daaropvolgende behandeling die burgers hebben gekregen van Dienst Toeslagen;
b. Het uitbrengen van adviezen over de validatie van de opzet en de uitkomsten van dit onderzoek; en
c. Het gevraagd en ongevraagd advies geven op het onderzoek inclusief het onderzoeksvoorstel en aanverwante stukken.

De begeleidingscommissie heeft de bijeenkomsten van de werkgroep voorgezeten en actief meegewerkt aan de opzet van het onderzoek, middels feedback en adviezen, aan de interpretatie van de resultaten en aan het rapport. De commissie staat dan ook achter het rapport zoals het vanuit Dienst Toeslagen naar de staatssecretaris is gestuurd.

Aangaande punt c., het gevraagd en ongevraagd advies geven, wil de commissie nog een aanbeveling doen.

Centraal in het onderzoek staat de “hardheid’ van de handmatige behandeling. Hoewel er in het zojuist uitgevoerde onderzoek geen overtuigende verschillen zijn gevonden tussen de RCM en de vergelijkingsgroepen, kan het zo zijn dat in alle groepen de benadering van de aanvragers onnodig hard was.

Het is belangrijk meer zicht en grip op het concept “hardheid” te krijgen*. Wat is hardheid eigenlijk? Wat zijn potentiële oorzaken van een te harde aanpak en hoe kunnen die goed gemonitord en beheerst worden?* Denk hierbij aan factoren in de omgeving, zoals protocollen, regels, werkinstructies, leiderschap, de verhouding correct en incorrect ingevulde aanvragen die een behandelaar toegewezen krijgt, informele regels, enzovoort, maar denk ook zeker aan factoren in de mens zelf, zoals competenties, weerstanden, biases en motivatie.

De begeleidingscommissie adviseert Dienst Toeslagen om onderzoek te doen naar het concept “hardheid van handmatige behandeling”, waarbij gekeken wordt naar de operationalisering van hardheid, en naar de determinanten ervan. Dit kan behulpzaam zijn bij het optuigen van een systeem om hardheid van handmatige behandeling te monitoren en op te interveniëren.

6 december 2024,

Prof. dr. Rick van Baaren
Prof. dr. Peter van der Heijden