

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

32 763

Verwerking en bescherming persoonsgegevens

Nr. 936

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2021

Bij brief van 17 juli 2020¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de afronding van het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) naar de verwerking van de nationaliteit van aanvragers van de kinderopvangtoeslag bij Toeslagen. Ik heb vervolgens uw Kamer het rapport van de AP: «De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvang toeslag»² aangeboden. Bij deze aanbieding heb ik aangegeven dat ik de conclusies van de AP onderschrijf en dat het aan de AP is om te besluiten of zij consequenties verbindt aan de constatering uit het rapport.

In vervolg op het onderzoeksrapport heeft de AP op 25 november jl. het aangekondigde handhavingsbesluit genomen (een «Besluit tot boeteoplegging») en dat vandaag openbaar gemaakt. Ik bied dat handhavingsbesluit als bijlage aan uw Kamer aan³ en geef hieronder een toelichting op het besluit. Alvorens ik in ga op de inhoud van het handhavingsbesluit vat ik kort de bevindingen van de AP samen.

Rapport van Bevindingen

De AP heeft in juli 2020 geconcludeerd dat Toeslagen zonder wettelijke grondslag, dus onrechtmatig:

- in ieder geval vanaf 1 januari 2016 tot 30 juni 2020 de dubbele nationaliteit van Nederlanders heeft bewaard in het zogeheten Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS),

¹ Kamerstukken 31 066 en 32 761, nr. 683.

² Onderzoeksrapport van de AP van 16 juli 2020, «Belastingdienst/Toeslagen, De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag». De openbare versie van het onderzoeksrapport is op 17 juli 2020 gepubliceerd op de website van de AP: onderzoek_belastingdienst_kinderopvangtoeslag.pdf (autoriteitpersoonsgegevens.nl). Bijlage bij Kamerstukken 31 066 en 32 761, nr. 683.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- In ieder geval vanaf maart 2016 tot oktober 2018 de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag heeft verwerkt voor een indicator in het risico-classificatiemodel, en
- In ieder geval vanaf 1 januari 2016 tot februari 2019 de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag heeft verwerkt voor de opsporing van georganiseerde fraude.

De AP oordeelde dat deze verwerkingen niet noodzakelijk waren voor de vervulling van een publieke taak van Toeslagen. Daarnaast heeft de AP geoordeeld dat de verwerkingen in het kader van het risico-classificatiemodel en bij de opsporing van georganiseerde fraude zijn aan te merken als discriminerende verwerkingen en daarmee in strijd zijn met de behoorlijkheid.

Zoals ik al aangaf in mijn brief van 17 juli 2020, beschouw ik de bevindingen van de AP over de werkwijze bij Toeslagen als zeer ernstig. De AVG en het verbod op discriminatie dienen strikt gerespecteerd te worden. Gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden. Ik wil dan ook nogmaals mijn oprechte excuses aanbieden.

Handhavingsbesluit AP

De AP heeft in het handhavingsbesluit voor deze drie overtredingen drie bestuurlijke boetes van in totaal € 2.750.000,- opgelegd voor overtreding van artikel 5 en artikel 6 van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en artikel 6 en artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

De AP heeft op grond van de wet beleidsruimte⁴ om de hoogte van op te leggen boetes te bepalen. In dit geval heeft de AP in eerste instantie voor alle drie de overtredingen een boete opgelegd van het maximale bedrag van boetecategorie III. De AP heeft de boetes voor twee overtredingen vervolgens verhoogd naar het maximale bedrag van de naast hogere categorie IV voor «onbehoorlijkheid» vanwege discriminerende verwerkingen. De AP heeft, gelet op de aard (verwerking van nationaliteit), duur en impact (een groot aantal getroffen burgers) van de overtredingen, daarmee een hoge boete opgelegd.

Hierbij laat de AP ook meewegen dat er naar haar oordeel sprake zou zijn geweest van opzettelijk dan wel nalatig handelen door een overheidsorgaan. Hierbij stelt de AP voorop dat Toeslagen als bestuursorgaan een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om zorgvuldig om te gaan met de persoonsgegevens die zij verwerkt. Toeslagen had de verwerking van het persoonsgegeven nationaliteit tot het minimale moeten beperken en met dusdanige waarborgen dienen te omkleden dat het risico op discriminerende verwerkingen zoveel als mogelijk was uitgesloten. Daarnaast weegt de AP mee dat er onvoldoende is samengewerkt met de AP om de inbreuk te verhelpen en de nadelige gevolgen daarvan te beperken. De AP geeft aan dat zij in 2017 twee signalen heeft gekregen dat nationaliteit bij de kinderopvangtoeslag door Toeslagen verkeerd gebruikt werd en dat naar aanleiding daarvan in 2017 namens Toeslagen is verklaard dat zij geen gegevens met betrekking tot tweede nationaliteit hadden. Deze informatie vanuit Toeslagen bleek niet juist. Dit is in april 2019 door Toeslagen zelf in het kader van het onderzoek gerectificeerd. Ik heb uw Kamer hierover reeds geïnformeerd in mijn brief van 17 juli 2020⁵.

⁴ Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens 2019, Stcrt. 2019, nr. 14586, 14 maart 2019.

⁵ Inmiddels wordt het persoonsgegeven tweede nationaliteit niet meer verwerkt. De eerste nationaliteit wordt uitsluitend verwerkt indien dit noodzakelijk is en daarvoor een toereikende wettelijke grondslag bestaat.

Reactie op het handhavingsbesluit AP

Zoals ik uw Kamer in 2020 reeds berichtte, beschouw ik de bevindingen van de AP over de werkwijze bij Toeslagen als zeer ernstig. De AVG en het verbod op discriminatie dienen gerespecteerd te worden en gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden. Ik wil dan ook opnieuw aan getroffen ouders mijn oprechte excuses aanbieden. Naar aanleiding van het rapport van de AP uit 2020 heb ik aan de AP en uw Kamer al aangegeven de in het onderzoeksrapport geconstateerde overtredingen te erkennen en de in het onderzoeksrapport vastgestelde feiten te aanvaarden. De verwerking van persoonsgegevens en in het bijzonder het gegeven nationaliteit moet tot het minimale worden beperkt en met dusdanige waarborgen worden omkleed dat het risico op discriminerende verwerkingen zoveel als mogelijk is uitgesloten. Signalen dat dit niet het geval was hadden doortastender moeten worden opgepakt.

De opgelegde boete ervaar ik als zeer pijnlijk. Ik zal mij niet verzetten tegen de boete. Het is mijn streven de boete nog dit jaar te voldoen.

Verbetermaatregelen

Ik heb het rapport van de AP mede aangegrepen om verbeteringen door te voeren. Ook in mijn brief van 17 juli 2020 heb ik maatregelen aangekondigd.

Ik informeer uw Kamer hieronder graag over een aantal belangrijke verbetermaatregelen.

Nieuw behandelkeuzemodel

In mijn recente brief van 26 november 2021 informeerde ik uw Kamer nader over de «Openbaarmaking Risico-classificatiemodel Toeslagen».⁶ Dit risico-classificatiemodel is onderwerp van de hierboven genoemde tweede door de AP geconstateerde overtreding. Deze applicatie is sinds juli 2020 niet meer in gebruik. Uit de ervaringen met dit model en de door de AP geconstateerde overtreding wil ik lessen trekken voor de ontwikkeling van nieuwe manieren van handhaving.

Om dit te realiseren is reeds in 2020 begonnen met de ontwikkeling van het «behandelkeuzemodel». Het risico-classificatiemodel was ontwikkeld aan de hand van een set risico-indicatoren en op basis van voorbeelden van juiste en onjuiste toeslagaanvragen. In tegenstelling tot dit risico-classificatiemodel is er bij het behandelkeuzemodel geen sprake van indicatoren met variabel gewicht en worden de grenzen niet bepaald op voorbeelden van juiste en onjuiste aanvragen. Het behandelkeuzemodel is gebaseerd op een dienstverlenende aanpak, waarbij de behandelaren hun aanpak specifiek kunnen richten op een mogelijke onjuistheid en hierover ook transparant zijn naar de burger. In september 2021 is binnen Toeslagen besloten een kleine pilot op 500 huurtoeslagaanvragen uit te voeren om in de praktijk te ervaren hoe het model werkt en wat behandelaren en burgers vinden van de nieuwe aanpak. Bij de opzet van de pilot van het behandelkeuzemodel is aangesloten bij de regels van de AVG. Op dit moment wordt deze pilot geëvalueerd. Op basis van de evaluatie wordt besloten of en op welke manier het behandelkeuzemodel binnen Toeslagen kan worden ingezet. Daarbij wordt vooraf getoetst aan de geldende juridische en vaktechnische kaders waaronder de kaders die zien op mensenrechten en anti-discriminatie. Ik informeer uw Kamer voordat het behandelkeuzemodel definitief in gebruik genomen wordt en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 923.

Adviesraad Analytics voor de Belastingdienst

Verder heb ik u bij brief van 5 februari 2021 (Kamerstuk 31 066, nr. 804) toegezegd, in het kader van het ethisch verantwoord omgaan met modellen en algoritmen, een Adviesraad Analytics voor de Belastingdienst aan te stellen. De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst werkt op dit moment – samen met mij – deze adviescommissie verder uit en deze zal zijn werking hebben voor het hele Ministerie van Financiën. Dit is een onafhankelijke commissie die gevraagd en ongevraagd advies geeft over actuele vraagstukken.

Versterking vaktechnische waarborgen

Naast de in mijn brief van juli 2020 aangekondigde maatregelen onderstreep ik het belang van de versterking van de vaktechnische waarborgen voor Toeslagen bij de diverse werkprocessen en in het bijzonder bij de uitvoering van geautomatiseerde werkprocessen en de handhaving. De vaktechnische lijn speelt daarbij een essentiële rol bij het signaleren en escaleren van signalen van potentieel onrechtmatig handelen.

Die vaktechnische waarborgen moeten er in den brede toe strekken dat burgers fair en conform alle wet- en regelgeving, waaronder vanzelfsprekend ook de toepasselijke privacywetgeving, worden behandeld. Ook wordt zoveel mogelijk de menselijke maat binnen de ruimte van de wet- en regelgeving toegepast.

Zo worden voor Toeslagen bij de reeds genoemde pilot en de eventuele vervolgvuivering van het behandelkeuzemodel nauwgezet vaktechnische waarborgen aangebracht. Ik acht tevens van groot belang dat Toeslagen zijn handhavingsactiviteiten, waaronder ook de opsporing van georganiseerde fraude, uitvoert op een manier die voldoet aan de eisen die de wet en de maatschappij daaraan stellen. Momenteel wordt gewerkt aan een bredere Handhavingsstrategie Toeslagen waarin dit gewaarborgd wordt. Deze Handhavingsstrategie zal ik uiteraard te zijner tijd met uw Kamer delen.

Ook voor de Belastingdienst geldt dat vaktechnische waarborgen ten aanzien van de privacywetgeving verder worden versterkt.

Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane

Verder is het besluit genomen om een inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD) op te richten. Op 1 januari 2022 gaat de IBTD formeel van start. De voorbereidingen voor de start van de IBTD zijn reeds ver gevorderd. De Minister heeft deze week de concept-ministeriële regeling⁷ aan uw Kamer aangeboden waarin de bevoegdheden en de werkwijze van de IBTD zijn vastgelegd. De inspectie zal een bijdrage leveren aan het borgen van de kwaliteit van onze dienstverlening en een gerechtvaardigd herstel van vertrouwen van de samenleving. De inspectie zal niet alleen toezicht houden op de Belastingdienst, Toeslagen en Douane, maar ook op de aansturing door de opdrachtgevers en op de invulling van de eigenaarsrol ten aanzien van de kwaliteit en de continuïteit van de uitvoering.

Tot slot

Om af te sluiten wil ik nogmaals benadrukken het te betreuren dat de AP dit handhavingsbesluit heeft moeten nemen. De overheid mag mensen in

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 922.

gelijke situaties niet ongelijk behandelen. De conclusies en de aanbevelingen van de AP heeft Toeslagen ter harte genomen en dat heeft reeds tot verbetermaatregelen geleid. Toeslagen zal er alles aan doen om overtreding van de privacywetgeving in de toekomst te voorkomen.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen