

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

32 761

Verwerking en bescherming persoonsgegevens

Nr. 683

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2020

Geachte voorzitter,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft recent haar onderzoek naar de verwerking van de nationaliteit van aanvragers van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Toeslagen) afgerond. Uw Kamer heeft aangegeven graag snel na ontvangst van het rapport van de AP geïnformeerd te willen worden over de wijze waarop de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek worden geïmplementeerd.¹ Met deze brief kom ik hieraan tegemoet. Het rapport van de AP: «De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag» treft u aan als bijlage bij deze brief².

Conclusies en aanbevelingen AP

De AP constateert dat de handelwijze van Toeslagen bij drie verwerkingen van nationaliteit onrechtmatig was. Toeslagen heeft op deze punten in strijd gehandeld met de Wet bescherming persoonsgegevens en sinds 25 mei 2018 in strijd met de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Tevens was er bij twee van deze drie verwerkingen sprake van discriminerend en daarmee onbehoorlijk handelen. De AP stelt dat er sprake is van onderscheid maken op grond van nationaliteit, zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. Het is aan de AP om te besluiten of zij consequenties verbindt aan deze constatering. Ik zal volledig meewerken aan een eventuele vervolprocedure. Ik beschouw 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 mijn oprechte excuses aanbieden.

¹ Motie van het lid Van Weyenberg c.s., Kamerstuk 31 066, nr. 506.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De AP dringt er in haar rapport verder op aan dat de Belastingdienst op korte termijn beoordeelt welke andere verwerkingen van nationaliteit mogelijk ook onrechtmatig en discriminerend zijn en wanneer dit nog plaatsvindt deze onmiddellijk te beëindigen. De AP merkt tot slot op dat digitalisering, algoritmen en het gebruik van profielen niet meer zijn weg te denken uit de hedendaagse samenleving. Dit onderzoek toont volgens de AP aan dat het van maatschappelijk en ethisch belang is dat organisaties die persoonsgegevens verwerken zich ervan bewust zijn dat verwerkingen, ook onbedoeld, discriminerend kunnen zijn. Organisaties zouden dan ook andermaal moeten bezien over welke gegevens zij beschikken, en voor wie en in het kader van welke verwerkingen het noodzakelijk is om daar toegang toe te hebben.

Bevindingen AP bij Toeslagen en reeds genomen maatregelen

Verwerking van dubbele nationaliteit

De eerste overtreding ziet op het feit dat de Belastingdienst tot 31 januari 2015 van burgers met een Nederlandse nationaliteit ook de eventuele tweede nationaliteit uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) ontving. De AP concludeert dat de verwerking van de nationaliteit die relevant is voor het bepalen van de aanspraak op toeslag noodzakelijk is voor de publieke taak die aan Toeslagen is opgedragen. Ook indien er uitsluitend sprake is van geautomatiseerde besluitvorming. De verwerking van de dubbele nationaliteit van Nederlanders is echter niet noodzakelijk voor deze taak. Deze werd door de Belastingdienst verwerkt in het door alle onderdelen van de Belastingdienst gebruikte systeem Beheer van Relaties (BVR). Deze werden vervolgens overgenomen door het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS). Van personen die vanaf 6 januari 2014 in de nieuwe Basisregistratie personen zijn ingeschreven heeft BVR en daarmee TVS geen dubbele nationaliteit meer in het systeem opgenomen. De personen met een dubbele nationaliteit die voordien al in BVR en daarmee TVS stonden bleven langer met een dubbele nationaliteit in TVS geregistreerd. In een brief van 11 juni 2019 is aan uw Kamer toegezegd dat toegang tot de dubbele nationaliteit voor controle medewerkers zou worden afgesloten en dat de historische gegevens uit de systemen zouden worden gehaald.³ Beide zijn inmiddels volledig gerealiseerd. Alleen bij nieuwe naturalisaties vanuit en naar Nederlanderschap zullen de oude en de nieuwe nationaliteit een korte periode naast elkaar in TVS geregistreerd staan. Hiervoor wordt naar een oplossing gezocht en ondertussen zullen deze registraties regelmatig handmatig worden verwijderd. Voor behandelaars is dan maar één nationaliteit zichtbaar. Overigens geeft de AP 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. In de hiervoor al genoemde brief van 11 juni 2019 heeft mijn ambtsvoorganger dit al met uw Kamer gedeeld.

Gebruik nationaliteit in het risico-classificatiemodel

De tweede overtreding betreft het gebruik van nationaliteit bij risicoselectie. De AP concludeert dat deze verwerking niet noodzakelijk was aangezien er minder vergaande mogelijkheden voorhanden waren. Deze overtreding is tevens als discriminerend en daarmee onbehoorlijk aangemerkt. Toeslagen gebruikt sinds 2013 een risicomodel waarbij een

³ Kamerstuk 31 066, nr. 490.

zelflerend algoritme op basis van tientallen indicatoren inschat of er mogelijk een probleem is bij een aanvraag voor een toeslag. Eén van de indicatoren betrof Nederlandschap/niet-Nederlandschap. Deze indicator is in het model opgenomen op basis van constatering bij toezichtactiviteiten in het verleden. Een aanvraag van niet-Nederlanders in combinatie met de aanwezigheid van andere indicatoren had daardoor een grotere kans om voor controle te worden geselecteerd dan in het geval van Nederlandschap. De AP concludeert dat de verwerking van de nationaliteit voor de indicator Nederlandschap/niet-Nederlandschap niet noodzakelijk was nu er een objectievere indicator aanwezig is die nauwkeurig kan voorspellen of een aanvrager in aanmerking komt voor een toeslag.⁴ Hiermee was een minder vergaande vorm van verwerking mogelijk. Overigens werden Nederlanders met een dubbele nationaliteit bij deze selectie door het systeem aangemerkt als Nederlander. Sinds oktober 2018 wordt nationaliteit niet meer gebruikt in het risico-classificatiemodel voor de kinderopvangtoeslag. In april 2019 is deze indicator in zijn geheel verwijderd waarmee nationaliteit niet meer voorkomt in dit risico-classificatiemodel.

Gebruik nationaliteit bij bestrijding misbruik kinderopvangtoeslag bij georganiseerde fraude

De derde overtreding betreft het gebruik van nationaliteit bij het onderzoek naar georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag. De AP concludeert dat deze verwerking niet noodzakelijk was nu deze niet volgt uit de relevante wet- en regelgeving. Ook deze verwerking is als discriminerend en daarmee onbehoorlijk aangemerkt. De AP heeft twee casussen aangetroffen waarbij naar aanleiding van een fraudesignaal gegevens werden opgevraagd van alle aanvragers met een bepaalde nationaliteit. Bij onderzoek naar georganiseerd misbruik van toeslagen werd in de regel de (eventueel dubbele) nationaliteit van de betrokken aanvrager uitgevraagd. In juni 2019 is door Toeslagen besloten query's (zoekopdrachten) op basis van nationaliteit niet meer op te vragen. In de Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag van 2 juli jl. heb ik melding gemaakt van de recente vondst van een nog lopende oude query bij Toeslagen met daarin nationaliteit.⁵ Dit is op 23 juni 2020 aan de AP gemeld. De AP koos ervoor deze melding niet meer mee te nemen in het thans afgeronde onderzoek vanwege het maatschappelijk belang dit onderzoek nu af te ronden en het signaal dat de AP nu met haar rapport aan de Belastingdienst wil geven. Nader onderzoek binnen Toeslagen naar aanleiding van deze query heeft nog drie recente query's in beeld gebracht waarin nationaliteit in het query-resultaat was opgenomen. Het betrof hier dezelfde soort query als in de voortgangsrapportage was gemeld, namelijk gericht op het monitoren van handelingen op het toeslagenportaal vanuit het buitenland dan wel gericht op betalingen naar het buitenland. De drie nieuwgevonden query's waren in februari 2019, in oktober 2019 en zeer recent voor het laatst gedraaid en zijn inmiddels stopgezet. Deze kwamen binnen in een werkpostbus en werden niet meer gebruikt. De AP is hierover geïnformeerd.

Oordeel AP over discriminerende verwerkingen

Het onderzoek van de AP constateert bij het gebruik van nationaliteit bij het risico-classificatiemodel en bij de bestrijding van misbruik kinderopvangtoeslag door middel van georganiseerde fraude, dat deze verwer-

⁴ In het rapport van de AP wordt dat als volgt omschreven: «bezit de Nederlandse nationaliteit, of een EU-nationaliteit met inschrijving in Nederlandse gemeente, of een niet EU-nationaliteit en een geldige verblijfstitel.»

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 679

kingen zijn aan te merken als discriminerend. Daarmee is het in strijd met het beginsel van behoorlijkheid zoals opgenomen in de AVG. Het rapport constateert tegelijkertijd dat nationaliteit geen bijzonder persoonsgegeven is, waarvoor een strengere regime (een verwerkingsverbod) geldt dan voor normale persoonsgegevens. De AP geeft voorts aan dat er geen direct verband bestaat tussen nationaliteit en het ras of de etniciteit van een persoon. Omdat het gebruik van de nationaliteit niet was gericht op het maken van onderscheid op basis van etniciteit of ras, was er volgens de AP geen sprake van etnisch profileren of rassendiscriminatie. Het gebruik van nationaliteit bleek echter bij de geconstateerde overtredingen niet noodzakelijk en niet objectief gerechtvaardigd. Daarom zijn deze verwerkingen aan te merken als discriminerend. Een overtreding van de AVG is een bestuursrechtelijke overtreding. De vraag of deze bestuursrechtelijke overtreding tevens is aan te merken als een mogelijk strafbaar feit is een aparte vraag die een beoordeling vergt door het OM (in laatste instantie de rechter) op grond van andere, strafrechtelijke criteria.

Verhouding met de aangifte

Los daarvan heb ik u, samen met de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, per brief van 19 mei jl. laten weten dat na de second opinion van mr. Biemond aangifte is gedaan vanwege vermoedens van onder meer beroepsmatige discriminatie. Het OM heeft deze aangifte in behandeling.⁶ Het OM beoordeelt de aangifte zelfstandig, het ministerie heeft dus geen invloed op de wijze waarop het OM de aangifte behandelt.

Overige reeds getroffen maatregelen

In de brief over FSV van 10 juli jl. is een groot aantal beheersmaatregelen aangekondigd teneinde ervoor te zorgen dat de Belastingdienst op rechtmatige, behoorlijke, betrouwbare en rechtvaardige wijze zijn taken uitvoert. Zo is een aantal applicaties en verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst tot nader order stop gezet, wordt er extern onderzoek gedaan en zijn de werkzaamheden van het CAF-team on hold gezet. Deze maatregelen zijn nadrukkelijk ook gericht op een zorgvuldige omgang met (bijzondere) persoonsgegevens. Wij nemen de dwingende oproep van de AP in haar rapport daarbij zeer ter harte om ook breed binnen de Belastingdienst het gebruik van nationaliteit te onderzoeken en zullen dit meenemen in het toegezegde plan van aanpak. Ik verwacht dat nog deze zomer een concept plan van aanpak met uw Kamer kan worden gedeeld. Dit plan zal in ieder geval ook gaan over wanneer en met welke waarborgen (ten aanzien van doelbinding, noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit) nationaliteit op termijn ingezet zal kunnen worden voor toezicht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om wetgeving waar in de basis nationaliteit relevant is voor de toepassing ervan, zoals bij de coördinatieverordening sociale zekerheid.

Het is daarnaast van belang om het onderwerp diversiteit en discriminatie te adresseren in onze gesprekken binnen de Belastingdienst in het kader van ons cultuurtraject. We gaan er daarnaast ook vanuit dat hoe meer wij als organisatie een afspiegeling van de samenleving worden, hoe beter wij ook risico's op (onbedoelde) discriminatie van de burgers die wij bedienen kunnen voorkomen. Zoals ook in de brief over FSV is opgenomen heeft de Belastingdienst een Informatiebewustzijn programma dat ingaat op het verantwoord omgaan met gegevens en daarbij aandacht geeft aan de AVG en andere relevante aspecten. De

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 655.

modules voor dit programma gaan we in 2020 actualiseren. De verplichting om de training periodiek te volgen, blijft van kracht.

Gevolgen betrokken ouders

Voor de betrokken ouders kan ik me goed voorstellen dat zij andermaal buitengewoon teleurgesteld zijn over de harde conclusies van de AP. Het rapport gaat evenwel niet in op de gevolgen voor individuele toeslaggerechtigden en de materiële effecten daarvan. Tegelijkertijd hadden personen met (mede) een niet Nederlandse nationaliteit, door de onrechtmatige verwerkingen van persoonsgegevens, wel een grotere kans om handmatig gecontroleerd te worden dan personen met alleen een Nederlandse nationaliteit. Dit is voor betrokken ouders ongetwijfeld zeer pijnlijk. We weten op dit moment niet wat dit voor betekenis heeft gehad voor individuele ouders. Ik wil dan ook graag breder in gesprek over de effecten die de bevindingen van de AP op ouders hebben gehad of mogelijk nog steeds hebben. Ik denk hierbij aan bijvoorbeeld het ingestelde ouderpanel in het kader van de hersteloperatie van Toeslagen, maar ook belangenorganisaties en externe deskundigen.

Toezeggingen

In de antwoorden bij de brief van 10 juli jl. over FSV heb ik uw Kamer toegezegd in deze brief in te gaan op de vraag of ook FSV door de AP is meegenomen in haar onderzoek naar het gebruik van nationaliteit bij Toeslagen.⁷ Dat is niet het geval. De AP heeft op 3 maart 2020 de Belastingdienst geïnformeerd een apart onderzoek naar FSV te starten.⁸

Mijn ambtsvoorganger heeft eerder toegezegd om de brief van de directeur-generaal Belastingdienst van 1 november 2019; «toesturen nadere documenten en informatie bij uw inlichtingenverzoek inzake Belastingdienst/Toeslagen» aan de AP, na publicatie van het onderzoek, aan uw Kamer te sturen.⁹ In overleg met de AP wil ik deze toezegging nakomen en daarnaast ook nog de overige correspondentie van de Belastingdienst aan de AP aan u toezenden. Als bijlage treft u daarom de vier formele brieven vanuit de ambtelijke top van de Belastingdienst aan de AP van afgelopen jaar met de daarin genoemde bijlagen.¹⁰ In deze brieven en bijlagen zijn de privacygevoelige gegevens onleesbaar gemaakt.

Ik wil de AP danken voor haar onderzoek en leesbare rapport met aanbevelingen die we gaan implementeren.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

⁷ Verstuurd als bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 681.

⁸ Zie hiervoor ook de brief van de AP van 2 juni 2020 aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, deze is als bijlage gezonden bij de brief over FSV van 10 juli 2020 (Kamerstuk 31 066, nr. 681).

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 550, antwoord op vraag 8.

¹⁰ Het gaat hierbij om de brieven met bijlagen van 20 september 2019, 1 november 2019, 14 februari 2020 en 23 juni 2020. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl