



De informatiehuishouding van Toeslagen

Rapport over de naleving van de Archiefwet bij Toeslagen

*Werkprocessen
Toeslagen en
bijbehorende informatie*

*Informatiehuishouding
bij Toeslagen langs
de meetlat van de
Archiefwet*

*Sturing op de informatie-
huishouding*

*Voortijdige vernietiging
beroepsdossiers*

Missie Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

Een overheid die verantwoording kan afleggen. Erfgoed beschikbaar voor iedereen.

Nu en in de toekomst. Dat is onze missie.

Wij zien toe op de toegankelijkheid van overheidsinformatie en op de zorgvuldige omgang met erfgoed. Wij kijken hoe de regels in de praktijk werken.

Inhoud

1. Samenvatting	5
2. Inleiding	11
2.1 Aanleiding voor de inspectie	11
2.2 Achtergrond van de inspectie	12
2.3 Het onderzoek	14
2.4 Andere onderzoeken naar de toeslagenaffaire	16
2.5 De toekomst	17
2.6 Leeswijzer	17
3. De werkprocessen van Toeslagen en de bijbehorende informatie	19
3.1 Het primaire proces van directie Toeslagen in het kort	19
3.2 Het informatiebeheer en de systemen	22
3.3 De informatie voortkomend uit de processen	24
3.4 De behandeling van CAF-zaken	34
3.5 De informatie van het Management Team	41
3.6 Conclusies	42
4. Sturing op de informatiehuishouding van Toeslagen	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Verantwoordelijkheden ten aanzien van de naleving van de Archiefwet	45
4.3 Strategische kaders voor de informatiehuishouding bij Toeslagen	50
4.4 Kwaliteitssysteem/intern toezicht op de informatiehuishouding	52
4.5 Ontwikkelingen in 2020 in de informatiehuishouding van Toeslagen	53
4.6 De ontvlechting van Toeslagen	57
4.7 Conclusies	58
4.8 Aanbevelingen	59
5. De informatiehuishouding langs de meetlat van de Archiefwet	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Alle overheidsinformatie in beheer	61
5.3 Richtlijnen voor het informatiebeheer	63
5.4 Overzicht, ordening en metadata	64
5.5 Selectie en vernietiging	66
5.6 Vervanging	68
5.7 Conclusies	69
5.8 Zoeken en vinden van informatie	71
5.9 Conclusies	78
5.10 Aanbevelingen	80

6. De voortijdige vernietiging van beroepsdossiers	81
6.1 Inleiding	81
6.2 De vernietigde beroepsdossiers	82
6.3 De selectielijst en de toepassing daarvan	83
6.4 Beheer bij Doc-Direkt	85
6.5 Het proces van vernietiging	86
6.6 Conclusies	90
6.7 Aanbevelingen	91
Bijlagen	93
Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen	93
Bijlage 2 Geïnterviewde functionarissen	95
Bijlage 3 Maatregelen i-Control Monitor 2019	97

1. Samenvatting

De kinderopvangtoeslagenaffaire vormt de achtergrond van dit rapport van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. In 2019 trad de staatssecretaris van Financiën af in verband met de affaire. In januari 2021 viel het kabinet na het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). In deze affaire speelden ook gebreken in de informatiehuishouding een rol.

De aanleiding voor dit onderzoek werd gevormd door diverse signalen dat de informatiehuishouding bij de directie Toeslagen van de Belastingdienst niet op orde is. De afgelopen jaren leek informatie bij Toeslagen onvolledig te zijn bewaard en werd informatie moeizaam, laat of niet gevonden. De signalen hadden enerzijds betrekking op de dossiers van de betrokken ouders en anderzijds op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Burgers hebben recht op inzage in de informatie die Toeslagen over hen vastlegt. Ook moet Toeslagen verantwoording over haar handelen kunnen afleggen op basis van informatie over de interne besluitvorming. De Archiefwet vormt de basis voor een zodanig beheer van overheidsinformatie, dat een organisatie daarmee ook daadwerkelijk verantwoording kan afleggen. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft onderzocht of deze wet bij Toeslagen is nageleefd. Dit rapport is het verslag van haar bevindingen.

Dit onderzoek heeft zich met name gericht op de informatie bij Toeslagen rond de kinderopvangtoeslag. In dit kader is de informatiehuishouding van Toeslagen doorgelicht, inclusief de informatie van het managementoverleg. Het onderzoek betrof de periode tussen 2013 en 2020. Ook is de onrechtmatige vernietiging van ongeveer 9000 beroepsdossiers onderzocht.

Algemeen beeld

Toeslagen bedient jaarlijks ongeveer 6 miljoen huishoudens. De Inspectie concludeert dat de informatiehuishouding van Toeslagen weliswaar verbeterd moet worden, maar de huidige situatie voor het grootste gedeelte van de toekenning van toeslagen geen problemen oplevert. Het feit dat de informatiehuishouding niet op orde is heeft alleen in bepaalde situaties gevolgen gehad, zoals voor de burgers betrokken bij de toeslagenaffaire. Een aantal instrumenten die de Archiefwet vereist voor het informatiebeheer is wel aanwezig, maar wordt onvoldoende toegepast bij Toeslagen. Andere instrumenten ontbreken.

Informatie rond de kinderopvangtoeslagenaffaire niet goed toegankelijk

De informatie over de kinderopvangtoeslag van ouders, waarvan de toekenning niet automatisch verliep, is niet altijd goed toegankelijk en niet goed terug te vinden. Dit geldt ook voor de informatie over de groepsgewijze aanpak van zogenoemde facilitators¹, de zogenoemde 'CAF-zaken'. Dit wordt veroorzaakt door de volgende situatie: de systemen

¹ Met facilitators worden hier personen of instellingen (gastouderbureaus) bedoeld die (vermoedelijk) fraude faciliteren.

van Toeslagen zijn ruim tien jaar geleden ontworpen ter ondersteuning van de eigen bedrijfsvoering. Zij zijn niet ontworpen om informatie in samenhang te genereren; er bestaat niet zoiets als een ouderdossier. Er zijn twee belangrijke systemen waar veel informatie over burgers in staat: het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) van Toeslagen en het digitaal archiefsysteem (DAS) van de Belastingdienst, dat de inkomende en uitgaande correspondentie bevat. Wanneer een burger onderdeel wordt van een handmatige behandeling of onderzoek van Toeslagen, zijn deze systemen echter niet toereikend. De medewerkers van Toeslagen wijken dan uit naar diverse lokaal ontwikkelde applicaties en de netwerkschijven om de informatie op te slaan. In één geval wordt informatie daarnaast nog op papier opgeslagen. Bij het samenstellen van informatie over een burger kan dit betekenen dat er op tenminste 11 mogelijke plaatsen naar informatie moet worden gezocht. Omdat de systemen TVS en DAS zijn ingericht per BSN, kan ook de informatie over CAF-zaken en MT-verslagen niet in deze systemen opgeslagen worden. Toeslagen heeft geen document management systeem voor opslag en beheer van documenten. In die situatie is dus ook gebruik gemaakt van alternatieve opslaglocaties. Informatie die relevant is voor de toeslagenaffaire is dus, naast de systemen TVS en DAS, op (vele) netwerkschijven, persoonlijke schijven, in persoonlijke e-mailboxen en in papieren dossiers opgeslagen. Dit heeft geleid tot gefragmenteerde opslag en een verminderde toegankelijkheid van informatie.

Deze situatie verklaart waarom het samenstellen van een volledig ouderdossier in het kader van de hersteloperatie toeslagen in het begin 400 uur kostte. Dat aantal uren is overigens ook te wijten aan de tijd die nodig is voor het weglakken van bepaalde gegevens. Op basis van de Archiefwet moet het mogelijk zijn om de informatie die een organisatie over een burger bezit binnen een redelijke termijn te reconstrueren. Voor de burger, maar bijvoorbeeld ook voor het voeren van een beroepszaak voorzien van alle relevante informatie. Het opleveren van ouderdossiers vond niet plaats binnen een redelijke termijn. Dit geldt ook voor informatie zoals evaluatierapporten en verslagen, omdat een deel daarvan veel later naar boven kwam dan bij beantwoording van de vraag. Daarom moet informatie op diverse locaties zoals netwerkschijven beter onder beheer worden gebracht.

Gebrek aan beheersinstrumenten zoals overzicht

Het is in principe niet noodzakelijk dat alle informatie met betrekking tot een zaak bij elkaar staat. Is dat niet het geval, dan is wél vereist dat een organisatie overzicht heeft over waar de informatie over een bepaald proces of zaak zich bevindt. Deze informatie moet ook toegankelijk zijn voor de medewerkers die deze nodig hebben. Bij Toeslagen is er geen overzicht van welke informatie zich waar bevindt. Er is ook geen overzicht van de informatie die gerelateerd is aan de toeslagenaffaire. Gezien de veelheid aan opslaglocaties en processen is een overzicht onontbeerlijk. Daarnaast sloegen medewerkers de afgelopen periode informatie op netwerkschijven naar eigen inzicht op. Centrale regie op de manier waarop informatie werd opgeslagen en geordend in mappenstructuren ontbrak. Dit had ook als resultaat dat dezelfde zaken verschillende

namen kregen bij andere afdelingen. Het was niet duidelijk welke informatie waar was. Dit gold in het bijzonder voor de informatie gerelateerd aan CAF-zaken.

Een juist gebruik van de instrumenten ‘overzicht’, ‘ordening’ en ‘metadatering’ uit de archiefwetgeving had problemen met zoeken kunnen voorkomen. Deze instrumenten vormen een noodzakelijke aanvulling op het zoeken via de ‘google methode’ om duidelijke zoekresultaten te verkrijgen. Ook de voortijdige vernietiging van de beroepsdossiers van Toeslagen had door middel van overzicht en een juist gebruik van metadata voorkomen kunnen worden.

Gebrek aan sturing op de informatiehuishouding van Toeslagen

Er is de afgelopen jaren onvoldoende gestuurd op de informatiehuishouding van Toeslagen. Dit heeft meerdere oorzaken. Het ministerie van Financiën, eindverantwoordelijk voor de naleving van de Archiefwet bij Toeslagen, heeft de sturing gemandateerd aan de Belastingdienst. De afdeling Informatiehuishouding (IHH) van de Belastingdienst heeft een belangrijke taak gekregen bij de ondersteuning van de directies. Dit is in 2011 vastgelegd in *Regeling archiefbeheer*. In de praktijk bleef de taak van IHH ten opzichte van het informatiebeheer van Toeslagen echter beperkt tot enkele werkzaamheden zoals de postverwerking, het beheer van fysiek archief en het systeem DAS. Ook binnen het MT Toeslagen werd de sturing op verbetering onvoldoende opgepakt. De reeds bestaande plannen binnen Toeslagen en de Belastingdienst zijn de afgelopen jaren grotendeels nog niet gerealiseerd. De stevige bevindingen over de staat van de informatiehuishouding die IHH al in 2015 heeft aangeboden aan het MT Toeslagen hebben dit niet kunnen verhelpen. De aanbevelingen zijn nauwelijks opgevolgd door Toeslagen, omdat de organisatie heeft gekozen voor andere prioriteringen in de uitvoering. Er is bij Toeslagen ook geen functionaris zoals een adviseur informatiehuishouding werkzaam die opvolging zou kunnen geven aan verbeteringen. Een dergelijke functionaris heeft een stevige positie en voert in de uitvoering de regie over de informatiehuishouding. Daarnaast is het belangrijk om de verantwoordelijkheden nogmaals en duidelijker te beleggen.

Voortijdige vernietiging van beroepsdossiers

In de zomer van 2020 bleek dat circa 9000 papieren beroepsdossiers van Toeslagen voortijdig waren vernietigd. Dit heeft kunnen gebeuren vanwege het hierboven genoemde gebrek aan overzicht over de aanwezige informatie, in combinatie met gebreken in de toepassing van bewaartermijnen en in de uitvoering van de vernietigingsprocedure. Daardoor is een kortere bewaartermijn gehanteerd dan de bewaartermijn die in feite voor beroepsdossiers van Toeslagen was vastgesteld.

Als gevolg van dit incident wordt er sinds de zomer van 2020 geen informatie van de Belastingdienst inclusief Toeslagen vernietigd. Het behoud van informatie rond de toeslagenaffaire is van historisch-maatschappelijk belang. Ook al zijn de resterende papieren dossiers nu veiliggesteld, de desbetreffende digitale informatie is nog niet

geïventariseerd en veiliggesteld. Inventarisatie en veilige opslag zijn van belang omdat zij accidentele vernietiging kunnen voorkomen en de kans verkleinen op het onverwachts verschijnen van ‘nieuwe’ stukken.

Ontwikkelingen ten aanzien van de informatiehuishouding van Toeslagen

Per 1 januari 2021 is Toeslagen ontvlochten van de rest van de Belastingdienst. De huidige afspraken en samenwerkingsverbanden met de belastingdienstonderdelen worden herijkt. Toeslagen wil echter geen continuïteitsrisico's laten ontstaan en de huidige samenwerking met onderdelen van de Belastingdienst zoals IHH blijft om die reden voorlopig bestaan. De verantwoordelijkheden voor de informatiehuishouding zoals eerder vastgelegd door het ministerie van Financiën, de Belastingdienst en Toeslagen zijn niet meer actueel. De problemen rond de informatiehuishouding hebben bij Toeslagen in 2020 een nieuwe impuls gegeven aan verbeteringen. Het MT trekt een extra MT-lid aan, een portefeuillehouder data- en informatiebeheer, om beter te kunnen sturen op de informatiehuishouding. Ook nieuwe en bestaande plannen zijn weer in het vizier. Hierbij is het beter samenbrengen van informatie over burgers als eerste in beeld. Het samenstellen van een dossier in het kader van de hersteloperatie toeslagen verloopt nu gemiddeld aanzienlijk sneller. Dit is een positieve ontwikkeling. De bestaande plannen binnen Toeslagen en de Belastingdienst hebben echter onvoldoende samenhang en zijn grotendeels nog niet gerealiseerd. Een integraal beleidsplan voor de informatiehuishouding is dringend nodig. Daarin moeten alle aanbevelingen van de onderzoeken uit de afgelopen jaren én de bevindingen uit deze inspectie worden meegenomen. De uitvoering van dat verbeterplan moet de komende 2 à 3 jaren prioriteit krijgen.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de minister van Financiën:

1. Schep duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en taken van de betrokken onderdelen van het ministerie en de Belastingdienst ten aanzien van de informatiehuishouding van Toeslagen.
2. Zorg er voor dat aan Toeslagen de middelen beschikbaar worden gesteld om de informatiehuishouding op orde te krijgen.
3. Zie er op toe dat de informatiehuishouding van Toeslagen op orde komt.
4. Zorg voor adequate randvoorwaarden en middelen voor afdeling Informatiehuishouding (IHH), zoals een goede positionering binnen de organisatie.
5. Herzie de procedure voor vernietiging van overheidsinformatie.

Aanbevelingen aan Toeslagen:

1. Maak een verbeterplan ten aanzien van de informatiehuishouding en voer het in de komende 2 à 3 jaren uit.
2. Stel een functionaris voor de informatiehuishouding aan.
3. Houd een overzicht bij van alle informatie bij Toeslagen.

4. Breng informatie op opslaglocaties zoals de netwerkschijven en e-mail boxen in beheer conform de Archiefwet.
5. Inventariseer waar informatie gerelateerd aan de toeslagenaffaire zich bevindt en stel deze informatie veilig.

Deze aanbevelingen zijn verder uitgewerkt in nadere aanbevelingen bij de hoofdstukken 4, 5 en 6.

De Inspectie zal de voortgang in de opvolging van de aanbevelingen bewaken.

Beschouwing

De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) schreef in haar verslag dat achter de gebrekkige informatievoorziening een tekortschietende informatiehuishouding schuil gaat. De commissie is van mening dat het op orde brengen van de informatiehuishouding een prioriteit moet zijn. Dat is nodig voor het goed functioneren van de ministeries, van de parlementaire democratie en van de controlerende functie van de media.

De Inspectie onderschrijft deze conclusie en merkt daarbij op dat het verbeteren van de informatiehuishouding een taai vraagstuk is. Het wordt niet opgelost door het aanschaffen van een systeem of het inrichten van een project. Verbetering gaat niet vanzelf en zal ook tijd kosten. In veel gevallen is er zelfs een organisatieverandering voor nodig, waarbij aandacht besteed moet worden aan de implementatie van plannen en de werkwijze van medewerkers.

Het Kabinet heeft in reactie op het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag aangegeven dat de informatiehuishouding bij het Rijk op orde moet komen.² Er komt hiervoor een rijksbreed actieplan. Voor dit actieplan wordt een analyse gemaakt van de huidige stand van de informatiehuishouding bij de rijksoverheid. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed publiceerde als bijdrage aan die analyse *Een demeterende overheid 2.0?*³ In deze publicatie geeft de Inspectie een stand van zaken sinds het rapport *Een Demeterende Overheid?*⁴ uit 2005.

² *Kabinetreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht'*, p.2 en p.21 e.v.

³ Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Een demeterende overheid 2.0?*, 2021. Online beschikbaar via <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2021/02/09/een-demeterende-overheid-2.0>.

⁴ Rijksarchiefinspectie, *Een demeterende overheid?*, Den Haag 2005. Online beschikbaar via https://www.inspectie-oe.nl/binaries/inspectie-oe/documenten/rapport/2005/02/01/demeterende-overheid/een_demeterende_overheid.pdf.



Toeslagen

Toeslag aanvragen, wijzigen of uw gegevens bekijken?

Inloggen op Mijn toeslagen

Hoeveel toeslag kan ik krijgen?

> Maak een proefberekening

Kinderen in de opvang?

> Check regelmatig of uw toeslag nog klopt

Kinderopvangtoeslag onterecht gestopt?

> Lees hoe wij herstellen wat fout is gegaan

Snel naar

Wat zijn de voorwaarden?

> Voorwaarden zorgtoeslag

Krijgt u huurverlaging?

> Geef meteen uw nieuwe huur door in Mijn

2. Inleiding

2.1 Aanleiding voor de inspectie

Op 17 januari 2020 berichtte de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer over de inzage door ouders in hun dossier kinderopvangtoeslag.⁵ Ouders hadden inzage gevraagd in de informatie die de Belastingdienst over hen bezit in het kader van de kinderopvangtoeslag die zij van de directie Toeslagen ontvingen. Het verwerken van de verzoeken om inzage verliep niet eenvoudig. In de Kamerbrief van 17 januari 2020 staat dat tijdens het samenstellen van de eerste ouderdossiers bleek dat deze dossiers op onderdelen onvolledig waren. In mei bleek bovendien dat het samenstellen van de ouderdossiers ongeveer 400 uur per dossier kostte.⁶ In deze Kamerbrief en in diverse berichten in de media rond die tijd werd gesteld dat stukken niet te vinden waren en de informatiehuishouding van de directie Toeslagen niet op orde was.⁷

Deze signalen hebben de aanleiding gevormd voor dit onderzoek van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed naar de informatiehuishouding bij directie Toeslagen van de Belastingdienst. De Inspectie houdt toezicht op de naleving van de Archiefwet. In deze wet is de verantwoordingsfunctie van overheidsinformatie geborgd. De naleving van de bepalingen uit deze wet garandeert dat overheidsarchieven die functie kunnen vervullen. Alle informatie opgemaakt en ontvangen bij de uitvoering van de taken van de Belastingdienst valt onder de werking van de Archiefwet 1995 en daarmee onder het toezicht van de Inspectie voor Overheidsinformatie en Erfgoed.

Naast deze signalen werd in juni 2020, na het opvragen van een beroepsdossier uit het archief door een medewerker, duidelijk dat er ongeveer 9000 beroepsdossiers van Toeslagen voortijdig zijn vernietigd. Het onderzoek naar deze vernietiging is ook onderdeel van dit rapport.

Hieronder volgt eerst beknopte achtergrondinformatie bij het onderzoek. Vervolgens worden de onderzoeksvragen vermeld die in dit rapport zijn beantwoord en wordt de reikwijdte van het onderzoek toegelicht.

⁵ Kamerbrief *Dossierinzage ouders kinderopvangtoeslag*.

⁶ Zie het antwoord op vragen van de leden Leijten en Omtzigt over het verstrekken van volledige dossiers aan gedupeerde ouders in de toeslagenaffaire, *Aanhangsel Handelingen II* 2019-2020, nr. 2911. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/05/26/bijlage-1-antwoorden-vragen-verstrekken-volledige-dossiers-gedupeerde-ouders-kinderopvangtoeslag/bijlage-1-antwoorden-vragen-verstrekken-volledige-dossiers-gedupeerde-ouders-kinderopvangtoeslag.pdf>. Zie eveneens het verslag van een kamerdebat over de kinderopvangtoeslag die maand, online beschikbaar op https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/cf566993-afc4-4aa5-8f69-51e437cc76f1.

⁷ Zie bijvoorbeeld het artikel 'Onderzoek naar verdwijnen bewijsstukken gedupeerden in toeslagenaffaire', *Rtlnieuws.nl* 17-1-2020. Online beschikbaar via <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/4989491/toeslagenaffaire-belastingdienst-wopke-hoekstra-bewijs-kwijt>.

2.2 Achtergrond van de inspectie

2.2.1 Toeslagen

Toeslagen was tot 1 januari 2021 onderdeel van de Belastingdienst. Het ministerie van Financiën is eindverantwoordelijk voor de naleving van de Archiefwet door de Belastingdienst. Toeslagen is verantwoordelijk voor het toekennen, uitbetalen en zo nodig terugvorderen van inkomensafhankelijke toeslagen als tegemoetkoming in de kosten van huishoudens. Het gaat om de volgende toeslagen: huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget (voorheen kindertoeslag). De directie Toeslagen voert deze regelingen sinds 2006 uit. Hiervoor is onder meer gekozen omdat Toeslagen beschikt over de inkomensgegevens van veel Nederlandse huishoudens.⁸ De minister van Sociale Zaken is verantwoordelijk voor de wetgeving en het beleid rond de kinderopvangtoeslag en de staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan.

2.2.2 Kinderopvangtoeslag en de toeslagenaffaire

In de eerste jaren vonden de controles van het toeslagenstelsel voornamelijk achteraf plaats. Dit bood ruimte waar oplichters gebruik van maakten. Dit werd in het voorjaar van 2013 zichtbaar toen de media berichtten over de zogenoemde 'Bulgarenfraude'.⁹ Deze fraudezaak gaf een extra impuls aan de fraudebestrijding, die al was aangescherpt in de regeerakkoorden van de kabinetten Rutte I (2010) en Rutte II (2012). Uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte I volgde daarnaast een forse bezuiniging op de Belastingdienst, waarvan een groot deel moest worden bereikt door versobering en efficiënter werken.¹⁰ De Belastingdienst introduceerde in 2013 een nieuwe aanpak die als doel had om fraude gepleegd door zogenoemde facilitators¹¹ in kaart te brengen en aan te pakken.¹² Rond juli 2014 ontvingen bijna driehonderd ouders die in 2014 en/of de twee voorgaande jaren een kinderopvangtoeslag kregen een brief met het verzoek om hun aanspraak op deze toeslag met nadere bewijsstukken te onderbouwen. Dit is bekend geworden als de zaak CAF11. De ouders waren onder de aandacht gekomen door de nieuwe aanpak. Ongeveer twee derde van hen kreeg het verzoek zich met deze informatie bij een belastingkantoor te melden. Anderen kregen het verzoek om bewijsstukken per post op te sturen over bepaalde toeslagjaren. In dezelfde brief werd ouders die een maandelijks voorschot voor 2014 ontvingen, meegedeeld dat het voorschot voor kinderopvangtoeslag zou worden stopgezet tot na de beoordeling van de bewijsstukken. De ouders hebben jarenlang bezwaren ingediend en beroepsprocedures gevoerd. Ook bestond

⁸ Zie de *Selectielijst Toeslagen*, p.3.

⁹ Zie bijvoorbeeld het artikel 'Belastingdienst wist al lang van Bulgarenfraude', *Rtlnieuws.nl* 22-4-2013. Online beschikbaar via <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/2135521/belastingdienst-wist-al-lang-van-bulgarenfraude>.

¹⁰ *Eindverslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*, pp.10-11.

¹¹ Met facilitators worden hier personen of instellingen (gastouderbureaus) bedoeld die (vermoedelijk) fraude faciliteren.

¹² *Interim-advies Adviescommissie uitvoering toeslagen*, p.12.

onduidelijkheid over wat gebeurde met aangeleverde bewijsstukken. Pas in 2019 werd duidelijk, na berichten in de media en vragen in de Tweede Kamer, dat er sprake was van vooringenomenheid en dat de toeslagen ten onrechte waren stopgezet. In 2020 werd duidelijk dat de zaak groter was dan deze 300 ouders en veel meer slachtoffers kent. In de tussentijd vroegen getroffen ouders bij de Belastingdienst hun dossier op en constateerden zij dat het niet compleet was.

Deze situatie is bekend geworden als de toeslagenaffaire. In juli 2020 is naar aanleiding van de affaire een onderzoek gestart door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). In december 2020 deed zij verslag.¹³

2.2.3 De informatiehuishouding en de toeslagenaffaire

Wanneer het handelen van de overheid ter discussie staat, is het van groot belang om dit handelen te kunnen reconstrueren. Aan zo'n reconstructie ligt overheidsinformatie ten grondslag. Deze moet vindbaar en toegankelijk zijn. Staatssecretaris Snel heeft de Kamer echter tussen 2018 en 2020 minstens zeven keer laten weten dat de informatiehuishouding bij Toeslagen niet op orde was.¹⁴ Hij heeft in 2018 en 2019 zoekacties laten doen naar informatie over de aanpak van facilitators (de zogenoemde CAF-zaken). Een aantal stukken kwam boven water, maar wel na een inspanning. De staatssecretaris schreef: "Het kan niet exact aangegeven worden hoeveel documenten betrekking hebben op CAF11, wel dat het er veel zijn".¹⁵ Het ging om informatie behorend tot de dossiers van de individuele ouders, maar ook om de informatie over de fraudeaanpak. In 2020 verschoof de aandacht naar het samenstellen van ouderdossiers door de hersteloperatie en informatie van het management van Toeslagen. Keer op keer werd er toch weer een stuk gevonden dat eerder niet was gedeeld. Dit duurt tot op de dag van vandaag voort.

In de Tweede Kamer, de media en de onderzoeken die al gedaan zijn naar de informatiehuishouding bij Toeslagen zijn verschillende soorten signalen afgegeven over gebreken in de aanlevering van stukken:

- stukken zouden bewust niet of traag, aan de Tweede Kamer, via de WOB of aan de rechtbank zijn verstrekt;¹⁶
- informatie ontbreekt, is onvindbaar of moeilijk vindbaar.

Deze signalen hebben betrekking op twee aspecten: de informatievoorziening en de informatiehuishouding. Voor informatie die zich in beheer bevindt bij de

¹³ Eindverslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.

¹⁴ Kamerstukken II 2018-2019, 1984; Kamerstukken II 2018-2019, 31066, nr. 434; Kamerstukken II 2018-2019, 31066, nr. 53; Kamerstukken II 2018-2019, 31066, nr. 520; Kamerstukken II 2019-2020, 31066, nr. 538; Kamerstukken II 2018-2019, 31066, nr. 517; Kamerstukken II 2019-2020 31066, nr. 550.

¹⁵ Aanhangsel Handelingen II 2018-2019, 31066, nr. 517. Online beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-517.pdf>.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld het artikel 'Wie wist wat in de toeslagenaffaire? De kluwen van hoofdrolspelers ontward', *Trouw.nl* 14-11-2020. Online beschikbaar via <https://www.trouw.nl/politiek/wie-wist-wat-in-de-toeslagenaffaire-de-kluwen-van-hoofdrolspelers-ontward-b721c834/>.

archiefvormende organisatie heeft de Archiefwet met name betrekking op het laatste aspect: de informatiehuishouding oftewel het beheer van informatie. Maar goed informatiebeheer speelt ook een duidelijke rol in het gemak waarmee het eerste aspect, informatievoorziening, plaats kan vinden. Ook bevat de Archiefregeling een bepaling over het inrichten van zodanige waarborgen, dat informatie binnen een redelijke termijn kan worden teruggevonden (art.20).

2.3 Het onderzoek

2.3.1 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

Hoofdvraag:

Is de Archiefwet nageleefd bij het beheer van de informatie die ontstond bij het toekennen van kinderopvangtoeslag tussen 2013 en heden?

Deelvragen:

- Was er tussen 2013 en heden sturing op de informatiehuishouding bij Toeslagen?
- Waren er bij Toeslagen strategische kaders en afspraken op meer uitvoerend niveau voor het vormen en beheren van de informatie van de kinderopvangtoeslag?
- Werd bij het beheer van de informatie van de kinderopvangtoeslag uitgegaan van de eisen en instrumenten van de Archiefwet?
- Was de informatie van de kinderopvangtoeslag goed en tijdig terug te vinden bij Toeslagen?
- Hoe konden de circa 9000 beroepsdossiers van Toeslagen voortijdig vernietigd worden?
- Zijn er plannen voor verbetering voor de informatiehuishouding, welke zijn dat en hoe ver is Toeslagen daar nu mee gevorderd?

Deze onderzoeksvragen richtten zich in eerste instantie op het beheer van de kinderopvangtoeslaginformatie bij Toeslagen. Tijdens het onderzoek bleek dat er doorgaans geen sprake was van afzonderlijk beheer van deze informatie. Hoewel de aanleiding van het onderzoek de kinderopvangtoeslag betreft, zijn onderzoeksvragen dan ook vaak beantwoord voor het informatiebeheer bij Toeslagen in algemene zin. Uit de bewoording in het rapport zal blijken of er sprake is van specifieke bevindingen met betrekking tot het beheer van de kinderopvangtoeslaginformatie of bevindingen over het informatiebeheer van directie Toeslagen.

2.3.2 Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek van de Inspectie richt zich op de periode tussen 2013 en heden. De toeslagenaffaire lijkt zich immers met name te hebben afgespeeld in de periode vanaf ca. 2013.¹⁷ Daarnaast heeft de Inspectie van de Belastingdienst en via de media bericht gekregen over de onrechtmatige vernietiging van beroepsdossiers, deels uit de periode voor 2013. Deze vernietiging is onderdeel van het onderzoek.

Zoals gezegd bleek tijdens de inspectie dat veel antwoorden op onderzoeksvragen, zoals de vraag naar de sturing op het informatiebeheer, niet alleen golden voor de kinderopvangtoeslag, maar voor alle vormen van toeslag. Daarom heeft dit rapport voor een groot deel betrekking op de informatiehuishouding bij directie Toeslagen in algemene zin. Verder is dit informatiebeheer op sommige punten onlosmakelijk verbonden met andere onderdelen van de Belastingdienst, omdat deze diensten leveren aan Toeslagen, zoals de afdeling Informatiehuishouding (IHH), de Belastingtelefoon en de IT-directies. Deze zijn alleen onderwerp van de inspectie voor wat betreft hun werkzaamheden in relatie tot Toeslagen.

Tijdens de inspectie heeft de focus van de buitenwereld zich enigszins verplaatst van informatie over de ouders en de CAF-zaken naar informatie van het management van Toeslagen en van de departementen. Dit gebeurde met name naar aanleiding van Kamerstukken en de gesprekken die de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) voerde met managers en bewindslieden. De Inspectie heeft haar onderzoek in reactie hierop uitgebreid naar het beheer van informatie van het management bij Toeslagen. Aangezien de focus van het onderzoek lag bij de voornaamste knelpunten in de informatiehuishouding die in het maatschappelijke debat waren genoemd, heeft de Inspectie niet de volledige keten van toeslagtoekenning onderzocht. De directie Centrale administratieve processen (CAP) is daarom grotendeels buiten de afbakening van het onderzoek gebleven. De Inspectie heeft ook geen onderzoek gedaan naar de Belastingdienst als geheel, het informatiebeheer rond rekenregels en de informatiehuishouding bij de kerndepartementen over dit onderwerp. Een dergelijke uitbreiding zou een aparte inspectie vragen.

2.3.3 Inspectiemethode

Het toetsingskader voor dit inspectieonderzoek is het door de Inspectie opgestelde Toetsingskader Informatie van de Centrale Overheid.¹⁸ Met dit kader kan worden vastgesteld in hoeverre Toeslagen voldoet aan de archiefwettelijke normen. Door COVID19 is het onderzoek later gestart en heeft het deels in gewijzigde vorm plaatsgevonden. De inspectie bestond uit het voeren van gesprekken met medewerkers van Toeslagen, andere onderdelen van de Belastingdienst en met archiefbeheerorganisatie Doc-Direkt. Ook heeft

¹⁷ Zie de Kamerbrief *Dossierinzage ouders kinderopvangtoeslag* en het *Interim-advies Adviescommissie uitvoering toeslagen*.

¹⁸ Het Toetsingskader is online beschikbaar via <https://www.inspectie-oe.nl/de-inspectie-overheidsinformatie-en-erfgoed/publicaties/publicatie/2017/12/21/toetsingskader-informatie-van-de-centrale-overheid>.

de Inspectie voorgesprekken gevoerd met de Auditdienst Rijk (ADR) en de EDP-auditors. In verband met COVID19 hebben de gesprekken gedeeltelijk digitaal plaatsgevonden. Een aantal gesprekken heeft op locatie kunnen plaatsvinden, in kantoren van de Belastingdienst te Utrecht. Daarnaast heeft de Inspectie schriftelijke informatie (interne stukken en openbare publicaties) bestudeerd en verwerkt en systemen en netwerkschijven van Toeslagen bekeken. Ook heeft de Inspectie een locatie van Doc-Direkt in Apeldoorn bezocht, waar het archief van de Belastingdienst is opgeslagen.

2.4 Andere onderzoeken naar de toeslagenaffaire

Verschillende organisaties hebben al naar aspecten van het proces kinderopvangtoeslag gekeken, zoals de Nationale Ombudsman in 2017, de Algemene Rekenkamer (2019), de Adviescommissie uitvoering toeslagen (2019/2020) en de Auditdienst Rijk (2020). In een aantal rapporten is sprake van gebreken in de informatiehuishouding. Zo heeft de Adviescommissie uitvoering toeslagen in haar rapport melding gemaakt van het ontbreken van bewijsstukken van ouders in de systemen door fouten in het werkproces van Toeslagen.¹⁹ De Auditdienst Rijk (ADR) heeft in haar onderzoeksrapport *Toeslag-gerelateerde CAF-zaken* geconcludeerd dat de informatiehuishouding met betrekking tot deze zaken niet op orde is: de informatie was op onderdelen onjuist en/of onvolledig.²⁰ In 2018 heeft het ministerie van Financiën door eigen EDP-auditors een intern onderzoek laten doen naar de aanwezigheid van informatie over de CAF11-zaak die toen nog niet in beeld was bij de Tweede Kamer en ontbrak in de dossiers van de ouders die betrokken waren bij CAF11.²¹ Tenslotte heeft Capgemini onderzoek gedaan naar het kwijtraken van fysieke stukken.²² De bevindingen van de ADR, de EDP-auditors, de Adviescommissie uitvoering toeslagen en Capgemini zijn meegenomen in het onderzoek van de Inspectie.

Op 2 juli 2020 ging de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van start. De commissie deed onderzoek naar problemen rond de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag. Met de parlementaire ondervraging moest duidelijk worden in hoeverre bewindspersonen en topambtenaren betrokken waren bij de uit de hand gelopen fraudeaanpak, en de ‘alles-of-niets’ benadering bij de kinderopvangtoeslag. Tijdens de ondervragingen kwam ook het informatiebeheer ter sprake. Zo vertelde ex-staatssecretaris Snel dat de informatiehuishouding bij Financiën een bende was. Hij zei dat hij er gefrustreerd over was dat in zijn tijd bij Financiën vaak stukken pas na lange tijd boven water kwamen. “Hoe kan dat? Uw vraag is de mijne”, zei hij tegen de commissie. “Hoe kan het als we 36 miljoen stukken hebben doorgezocht en er komt

¹⁹ *Interim-advies Adviescommissie uitvoering toeslagen*, p.15.

²⁰ *Toeslaggerelateerde CAF-zaken*, 2020. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/12/rapport-caf-adr>.

²¹ Zie *Kamerstuk EDP-auditors opdracht, bevindingenverslagen en beoordeling*.

²² *Eindrapport onderzoek vermiste documenten*.

iemand een maand later met iets wat daarop lijkt? Ik weet het niet.”²³ Volgens hem ging het vooral moeizaam als hij wilde terugzoeken wat een aantal jaren eerder was gebeurd, bijvoorbeeld in 2013 en 2014. Maar hij zei ook dat het in de loop van de jaren beter werd.

De voormalige DG Belastingdienst gaf in zijn verhoor aan dat het zoeken naar informatie lijkt op archeologie bedrijven: Informatie zit bij directies, soms in grotere systemen: Het gaat om aantallen als 35 miljoen documenten die doorzocht zijn op alle relevante informatie. Hij stelde: “Hadden we maar een hoogwaardige documenthuishouding waar je het uit kunt halen. Dat ontbreekt”.²⁴

Op 17 december 2020 publiceerde de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag haar verslag. Ze oordeelde indringend, ook over de informatiehuishouding.²⁵ De commissie schrijft dat achter de gebrekkige informatievoorziening een tekortschietende informatiehuishouding schuil gaat. De commissie is van mening dat het op orde brengen van de informatiehuishouding een prioriteit moet zijn. Dat is nodig voor het goed functioneren van de ministeries, van de parlementaire democratie en van de controlerende functie van de media.

2.5 De toekomst

Per 1 januari 2021 is Toeslagen in bestuurlijke zin ontvlochten van de Belastingdienst. In januari 2021 verscheen ook de kabinetsreactie op het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Er komt een generiek actieplan voor de informatiehuishouding van het Rijk, dat in april 2021 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.²⁶ Als onderdeel van dit actieplan is een analyse gemaakt van de huidige stand van de informatiehuishouding.

2.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat het algemeen beeld, de hoofdconclusies en de hoofdaanbevelingen van dit onderzoek. De hoofdstukken 3 tot en met 5 geven de nadere onderbouwing daarvan. Eerst wordt in hoofdstuk 3 het primaire proces van Toeslagen beschreven, alsmede kort het MT Toeslagen. Daarbij wordt aangegeven welke informatie in die processen ontstaat

²³ Zie het verslag van het verhoor van de heer Snel, online beschikbaar via https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/pok_20201125-2-_dhr._snel.pdf. Zie ook het artikel ‘Ex-staatssecretaris Snel: informatiehuishouding op Financiën was een bende’, *Nos.nl* 25-11-2020. Online beschikbaar via <https://nos.nl/artikel/2358057-ex-staatssecretaris-snel-informatiehuishouding-op-financien-was-een-bende.html>.

²⁴ Zie het verslag van het verhoor van de heer Uijlenbroek, online beschikbaar via https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/pok_20201120-1-_dhr._uijlenbroek.pdf.

²⁵ *Eindverslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*, p. 8 en 99 e.v.

²⁶ *Kabinetsreactie op het rapport ‘Ongekend Onrecht’*, p. 21.

en wordt ontvangen en in welke systemen dat plaatsvindt. Daarna wordt in hoofdstuk 4 de sturing op het informatiebeheer behandeld. Ook recente ontwikkelingen en plannen voor de informatiehuishouding worden hier vermeld. In hoofdstuk 5 gaat de Inspectie in op andere aspecten van de naleving van de Archiefwet in het informatiebeheer bij Toeslagen. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan het zoeken en vinden van informatie. Hoofdstuk 6 gaat in op de voortijdige vernietiging van de circa 9000 beroepsdossiers. De bijlagen bevatten een overzicht van de gevoerde gesprekken en de geraadpleegde schriftelijke bronnen.

3. De werkprocessen van Toeslagen en de bijbehorende informatie

In dit hoofdstuk is het primaire proces van de directie Toeslagen beschreven, inclusief de informatie die wordt geproduceerd en de systemen waarin informatie wordt opgeslagen. Deze beschrijving dient als inleiding voor de volgende twee hoofdstukken, waarin de naleving van de Archiefwet ten aanzien van deze situatie wordt weergegeven. Alle hier behandelde informatie valt onder de werking van de Archiefwet 1995, zowel de informatie die door Toeslagen is ontvangen als de informatie die Toeslagen heeft geproduceerd. Het gaat om een grote hoeveelheid afdelingen en systemen.

In dit hoofdstuk wordt eerst een kort overzicht gegeven van de processen die Toeslagen uitvoert. Daarna worden de belangrijkste informatiesystemen benoemd. Vervolgens is beschreven welke informatie bij de processen van Toeslagen wordt geproduceerd en ontvangen en waar deze wordt opgeslagen. Daarna behandelt dit hoofdstuk de organisatieonderdelen die met CAF-zaken te maken hadden. Dit gedeelte is uitvoerig beschreven omdat zich daar in het bijzonder problemen in het informatiebeheer hebben voorgedaan (zie hoofdstuk 2). Ook worden enkele processen beschreven die raken aan de werkzaamheden van Toeslagen maar daarbuiten zijn gepositioneerd (zoals de Belasting-telefoon). Tenslotte wordt het informatiebeheer bij het MT beschreven.

3.1 Het primaire proces van directie Toeslagen in het kort²⁷

Mensen die wonen of werken in Nederland kunnen recht hebben op een inkomensafhankelijke toeslag. Het proces begint met het aanvragen van een toeslag door een burger bij Toeslagen. Dat kan digitaal op een burgerportaal (website), maar een aanvraag doen op papier is ook nog steeds mogelijk. Bij aanvragen en wijzigingen die via het portaal worden aangeboden, wordt zoveel mogelijk de juistheid van die aanvraag beoordeeld met behulp van bij Toeslagen bekende gegevens van derden (bijvoorbeeld gemeenten). Burgers zijn op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) wettelijk verplicht om zelf relevante wijzigingen door te geven in de omstandigheden die van belang zijn voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de toeslag. Toeslagen verwerkt de aanvragen en wijzigingen en stelt met behulp van een rekenmodule het toeslagrecht vast. De hoogte van de verschillende toeslagen wordt volledig geautomatiseerd berekend, waarbij een deel van de daarvoor benodigde gegevens bestaat uit schattingen (zoals bijvoorbeeld inkomen, aantal gewerkte uren en aantal uren af te nemen kinderopvang).

²⁷ Vergelijk de *Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door de Belastingdienst*, 2016, online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/12/15/bijlage-beleidsdoorlichting-uitvoering-toeslagen-door-belastingdienst/bijlage-beleidsdoorlichting-uitvoering-toeslagen-door-belastingdienst.pdf>.

In het algemeen vindt het proces van toekenning van toeslag massaal en geautomatiseerd plaats. Daarnaast zijn er meerdere handmatige processen bij Toeslagen. Toeslagen verwerkt ongeveer 95% van de aanvragen en mutaties geautomatiseerd/massaal.

- o **Massaal:** De aanvraag doorloopt een automatische check. Als de gegevens compleet zijn en er geen aanleiding is voor nader onderzoek wordt de toeslag geautomatiseerd verder verwerkt.

5% van de toeslaaanvragen worden handmatig behandeld bij de volgende organisatieonderdelen om verschillende redenen. De werkzaamheden zijn verdeeld over teams die dezelfde naam hebben als de processen.

In de eerste twee gevallen ontbreekt er informatie of heeft de burger een vraag.

- 1 **Uitval en Uitworp:** Uitval en Uitworp zijn door het systeem (TVS) gegenereerde signalen. Wanneer het systeem niet de juiste informatie heeft om tot een berekening te komen ontstaat er uitval. Uitworp ontstaat wanneer er aan bepaalde voorgeprogrammeerde voorwaarden is voldaan, ook als er wel een berekening afgegeven kan worden (bijvoorbeeld bij het overlijden van een aanvrager van een toeslag).

- 2 **Vraag:** Het komt voor dat burgers bellen met de Belastingtelefoon en dat de vraag over de toeslag te complex is voor beantwoording door de medewerkers daar. De Belastingtelefoon zet de vraag door naar de teams Vraag binnen Toeslagen.

Naast het massale, geautomatiseerde proces wordt risicoclassificatie toegepast. Bij aanvragen waaraan een risico wordt toegekend wordt onderzoek gedaan en wordt de burger indien nodig om nadere informatie gevraagd. Dit leidt tot de volgende handmatige behandelingen:

- 3 en 4 **Toezicht en IST:** Uitval op basis van toezichtregels en thema's, eenvoudigere en ingewikkeldere zaken.

Los van de risicoanalyse krijgt Toeslagen ook signalen over vermoeden van misbruik van toeslagen van binnen en van buiten de organisatie. Dit kan leiden tot intensief toezicht (voorheen fraudeonderzoek).

5 Intensief Toezicht onderzoekt individuen en georganiseerde samenspanning bij een vermoeden van misbruik.

Naast deze processen waren er de zogenoemde **CAF-zaken**. Deze zijn uitgebreid behandeld in paragraaf 3.4.

Uiteindelijk krijgt de burger na het massale of handmatige proces een formele beschikking. Als een burger het niet eens is met een formele beslissing van Toeslagen heeft deze verschillende mogelijkheden:

6 Bezwaar: Wanneer een burger het niet eens is met een toekenning of afwijzing, kan hij bezwaar maken of een verzoek tot herziening op grond van de Awir indienen.

7 Beroep: Als een burger het niet eens is met de beslissing op het bezwaar, kan hij beroep aantekenen bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank kan de burger of Toeslagen in hoger beroep gaan.

8 Klacht: Daarnaast kan de burger te allen tijde een klacht indienen over de wijze waarop hij is behandeld of de wijze waarop Toeslagen haar taken heeft uitgevoerd.

Naast deze processen zijn er bij Toeslagen regieteam's ingericht die sturing en ondersteuning bieden aan de toekenning van toeslagen. Het gaat om afdelingen zoals Handhavingsregie, Productieregie, Data-analytics, Vaktechniek en Bedrijfsvoering. Hier wordt onder meer bepaald op welke risico's het toezicht zich richt. Binnen al deze processen wordt informatie gemaakt en uitgewisseld.

3.2 Het informatiebeheer en de systemen

Toeslagen maakt gebruik van meerdere systemen ter ondersteuning van de processen binnen de directie. De twee belangrijkste systemen, TVS en DAS, zijn hieronder beschreven. Alle processen binnen Toeslagen gebruiken naast TVS en DAS nog andere Belastingdienstbrede applicaties of lokaal ontwikkelde applicaties, zoals workflow-managementsystemen en registratiesystemen. TVS en DAS voorzien namelijk niet in alle functionaliteiten die nodig zijn voor de werkzaamheden en informatiehuishouding in de werkprocessen. Verder zijn zij ingericht op verwerking van informatie gekoppeld aan een BSN nummer. Voor het opslaan van de informatie van bijvoorbeeld Handhavingsregie en het Management Team wordt daarom geen gebruik gemaakt van TVS en DAS, maar van de 'q-schijf' (netwerkschijf) en e-mail boxen.

Er wordt bij Toeslagen geen gebruik gemaakt van een document management systeem. Er wordt onderzocht of een dergelijk systeem binnen Toeslagen kan worden geïmplementeerd.

Medewerkers hebben aangegeven dat voor bepaalde taken, naast de mogelijkheid van opslag op de netwerkschijf, alleen Connect People (CP) beschikbaar is. Connect People is de online samenwerkingsomgeving van de Belastingdienst. De Belastingdienst stimuleert het gebruik hiervan. Meerdere bronnen hebben echter aangegeven dat het niet als gebruikersvriendelijk wordt ervaren.

Toeslagen gebruikte tot rond 2015 in afnemende mate het systeem Eldoc, de laatste jaren vooral om informatie te raadplegen. Eldoc was voor de opslag van 'losse' documenten zoals bezwaarschriften en verzoeken, dat wil zeggen voor de minder gestructureerde informatie. Het systeem is nog in de lucht en wordt gebruikt voor de hersteloperatie; er wordt geen informatie meer aan toegevoegd. In dit rapport wordt verder niet ingegaan op het gebruik van dit systeem, gezien de onderzoeksperiode (2013-heden).

3.2.1 TVS (Toeslagen Verstrekkingen Systeem)

Toeslagen heeft in 2012 het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) in gebruik genomen. Dit systeem ondersteunt het massale proces van toekenning van toeslag en enkele handmatige processen. TVS is het centrale systeem voor beheer van werkvoorraden en het verwerken van interacties met burgers. Hoe het systeem precies gebruikt wordt, verschilt per deelproces. Toeslagen heeft het vanaf 2009 in eigen beheer gebouwd. Het is in 2012 ingezet in de organisatie. TVS heeft verschillende functionaliteiten of 'services'. Burgers dienen hun verzoek tot toeslag in via TVS via het burgerportaal 'mijn toeslagen'. Alle gegevens van burgers gaan naar een rekenmachine. Hieruit, in combinatie met gegevens uit basisregistraties e.d., komen grondslagen voor het verlenen van toeslag. Dit resulteert in een beschikking. Dit is de enige manier om (kinderopvang)toeslag te krijgen. Medewerkers van Toeslagen kunnen het burgerportaal inzien en hebben een eigen portaal. Medewerkers kunnen verslagen maken in TVS en informatie vastleggen in het

kader van een behandeling. Het proces resulteert altijd in een beschikking uit TVS, ook als er handmatig tussenstappen moeten worden gezet om de toeslag te bepalen. Alles wat in TVS over een BSN staat is bij elkaar te zien en op te zoeken.

3.2.2 DAS (Digitaal Archiefsysteem)

Poststukken, zoals bewijsstukken, kunnen niet worden opgenomen in TVS. Daarom maakt Toeslagen, net als andere onderdelen van de Belastingdienst, gebruik van het archiveringssysteem van de Belastingdienst, DAS. DAS is niet in beheer bij Toeslagen, maar bij de afdeling Informatiehuishouding (IHH), onderdeel van SSO CFD, die voor de hele Belastingdienst werkt (zie bij 4.2.1). DAS is vanaf 2000 in gebruik bij de Belastingdienst. In 2006 is Toeslagen gebruik gaan maken van DAS. In DAS komt de volgende informatie terecht:

- Informatie uit het geautomatiseerde massale proces (zoals verstuurd beschikkingen) krijgt automatisch een plek in DAS. Er is geen keuze in welke informatie wel wordt opgeslagen in DAS en welke niet, met betrekking tot de massaal verwerkte informatie. Alle massale beschikkingen zijn dus in DAS opgeslagen.
- De berichten vanuit het burgerportaal komen in DAS terecht: alles wat de burger via 'mijn toeslagen' aanvraagt komt in DAS in de vorm van een xml-bericht.
- Poststukken, zoals bewijsstukken. Het toevoegen van deze documenten verloopt niet geautomatiseerd. Burgers en medewerkers van Toeslagen moeten bewijsstukken en andere relevante documenten per post aanleveren zodat deze centraal beschikbaar komen. De post wordt door de afdeling Informatiehuishouding (IHH) in Heerlen gedigitaliseerd en beschikbaar gesteld binnen DAS.

Digitalisering van de post ten behoeve van DAS

Bijna alle post voor Toeslagen komt binnen in Heerlen en moet gescand worden in DAS. Als de post ergens anders aankomt zijn er tegenwoordig instructies om deze naar Heerlen te sturen om te laten opnemen in het archiefsysteem. Het gaat in ieder geval om de volgende soorten post: bewijsstukken, bezwaarschriften, aanvragen toeslagen, klantvragen, herzieningsverzoeken en klantreacties. De Belastingdienst maakt een onderscheid tussen gestructureerde en ongestructureerde post. Post is gestructureerd wanneer deze is voorzien van een oplegformulier. Dergelijke formulieren zijn op de website van de Belastingdienst te downloaden of worden door Toeslagen ter retournering opgestuurd. De formulieren zijn voorzien van een referentiecode, waardoor ze niet inhoudelijk beoordeeld hoeven te worden om met een juiste classificatie te worden opgenomen in TVS en DAS. Ongestructureerde berichten daarentegen hebben geen oplegformulier en worden handmatig gelezen en geclassificeerd alvorens ze gedigitaliseerd kunnen worden.

E-mail met burgers

Het beleid van de Belastingdienst is om zo min mogelijk met burgers te e-mailen. Dit gebeurt de laatste jaren echter steeds meer. In sommige processen en situaties kunnen ouders bewijsstukken naar Toeslagen mailen, bijvoorbeeld wanneer het te lang duurt

om de stukken naar Heerlen te sturen en te laten digitaliseren. De (inhoud van) e-mails moeten door Toeslagen naar Heerlen worden toegestuurd om te laten inscannen. Dat betekent dat tot voor kort de e-mail bij Toeslagen werd geprint en fysiek verzonden naar Heerlen. Er is een werkinstructie en aanleverformulier voor dit proces. In de afgelopen jaren is het proces niet altijd goed verlopen en werd informatie niet beschikbaar gesteld via DAS. Meerdere medewerkers hebben geuit dat het kunnen uploaden door burgers zelf van bewijsstukken naar TVS makkelijker zou zijn. Deze functionaliteit is in ontwikkeling en wordt op korte termijn gefaseerd ingevoerd voor alle processen.

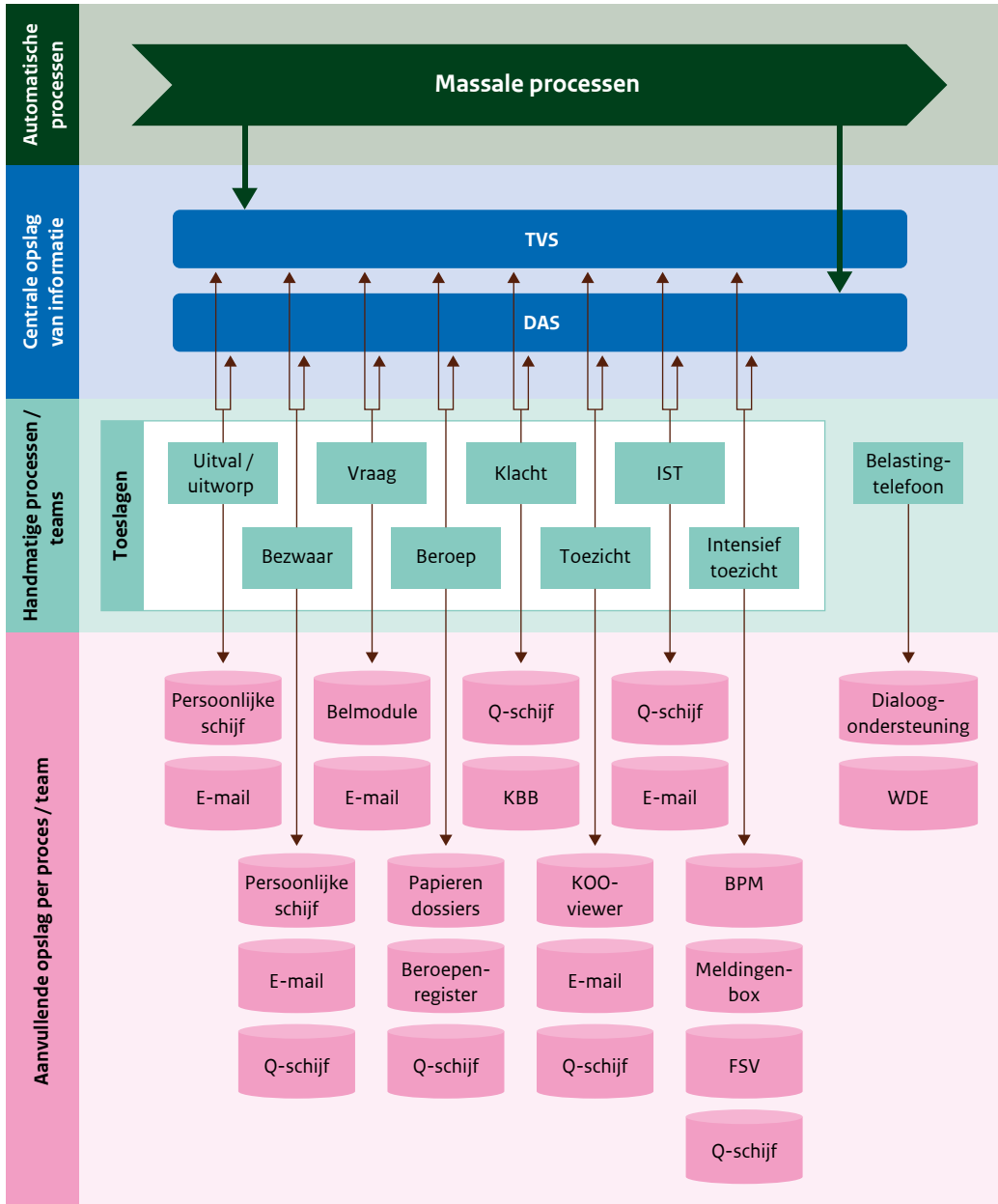
Vervanging van DAS

DAS is aan vervanging toe en wordt dan ook uitgefaseerd. Aanleiding is dat de mainframe applicatie veel technische kennis vereist, hetgeen een risico vormt bij zo'n groot systeem. Ook heeft het systeem functionele beperkingen. Het heeft alleen basisfunctionaliteiten voor het beheer van de informatie. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om informatie in DAS gebundeld als een zaak(dossiers) te bewaren. DAS is ingericht op massaal verwerken van informatie. Uiteindelijk is het de bedoeling dat alle informatie van Toeslagen in TAV (Toeslagen Archief Voorziening) wordt opgeslagen (zie hoofdstuk 4).

3.3 De informatie voortkomend uit de processen

Onder 3.1 is kort beschreven welke primaire processen Toeslagen uitvoert ten aanzien van de toekenning van toeslagen. Hieronder wordt uitgebreider ingegaan op de informatie die daarbij wordt opgesteld en ontvangen en waar deze is opgeslagen.²⁸ De beschrijving is met name gebaseerd op de gevoerde inspectiegesprekken. De resultaten komen grotendeels overeen met het overzicht van processen en opslaglocaties uit het interne onderzoek van Toeslagen *Programma Borging Vaktechnische Kwaliteit Toeslagen – project Informatiebeheer*.

²⁸ Connect People is niet verwerkt in deze overzichten, omdat de Inspectie dit pas later in het onderzoek in beeld kreeg.



Afbeelding 1 Geschematiseerde weergave van de opslaglocaties voor informatie van de massale processen, Uitval/Uitwerp, Vraag, Toezicht, IST, Intensief Toezicht, Bezwaar, Beroep, Klacht en de Belastingtelefoon.

3.3.1 Massaal proces Toeslagen

Elke maand wordt er massaal beschikt met een druk op de knop door de directie CAP van de Belastingdienst: burgers krijgen hiermee de formele beschikking waar de betaling van de toeslag op is gebaseerd. Een software module maakt de beschikking. Dit is een voorschotbeschikking. Voorschotbeschikkingen worden afgeleverd in de Berichtenbox van de burger (op enkele uitzonderingen na die op papier worden geprint). Na afloop van het toeslagjaar wordt de definitieve toekenning van de toeslag bepaald, in een definitieve beschikking (op papier en in de Berichtenbox van de burger). Input hiervoor zijn de definitieve inkomens- en vermogensgegevens vanuit de inkomstenbelasting. Van alle beschikkingen komt een pdf in DAS terecht, daarnaast is ook in TVS de inhoud van de beschikking te vinden.

Opslaglocaties voor het Massale Proces:

DAS, TVS

Naast het massale proces heeft Toeslagen tal van handmatige processen waarin informatie wordt ontvangen en geproduceerd. De werkzaamheden zijn verdeeld over teams die dezelfde naam hebben als de processen.

3.3.2 Uitval en Uitworp (UU)

Bij uitval of uitworp van een toeslagaanvraag krijgen de medewerkers van de teams UU een melding in hun werkvoorraad in TVS. De melding geeft geautomatiseerd aan welk probleem moet worden behandeld. De medewerker voert een analyse uit op basis van informatie uit eigen databestanden, uit basisregistraties of na navraag bij bijvoorbeeld gemeente, UWV en de SVB. Het kan ook zijn dat telefonisch contact wordt gezocht met de burger of dat hij gevraagd wordt om extra informatie en/of bewijsstukken toe te sturen. In dat geval wordt een uitgaande brief opgesteld en opgeslagen in TVS. De analyse en de gespreksverslagen worden uitgewerkt in de daarvoor bestemde velden in TVS onder het BSN nummer van de desbetreffende burger. De inkomende bewijsstukken van burgers worden in Heerlen gescand en in DAS geplaatst. In Heerlen wordt een link verzorgd in TVS naar de stukken in DAS. Hiervan krijgt de medewerker een melding. Medewerkers gebruiken ook hun persoonlijke netwerkschijven om kladnotities van de analyses op te slaan. Dit werkt makkelijker dan het opstellen van een analyse in TVS. Medewerkers mailen elkaar vragen over cases. Het eindresultaat van zulke besprekingen staat in het behandelverslag in TVS. Uiteindelijk volgt een beschikking.

Opslaglocaties van UU:

TVS, DAS, persoonlijke schijf, e-mail

3.3.3 Vraag

De teams Vraag nemen vragen in behandeling, die een burger via de Belastingtelefoon heeft gesteld. Ook hier kijkt de medewerker in systemen, analyseert hij gegevens en belt waar nodig de burger. Soms vraagt de medewerker stukken op bij de burger, wanneer dit nodig is. De inkomende bewijsstukken van burgers worden in Heerlen gescand en in DAS geplaatst. De vraag wordt in TVS afgehandeld: de medewerker slaat het behandelverslag op in TVS (gekoppeld aan het BSN en de vraag). Hij slaat het daarnaast ook op in de belmodule, waarin de Belastingtelefoon de vraag had doorgezet naar Toeslagen. De module is verbonden met TVS maar vormt een aparte applicatie.

Opslaglocaties van Vraag:

TVS, DAS, belmodule, (in ieder geval tijdelijk) e-mail

3.3.4 Toezicht

De afdeling Handhavingsregie bepaalt op welke aanvragen toezicht wordt uitgevoerd, aan de hand van toezichtregels en thema's. Dit levert een selectie van aanvragen uit TVS op. Deze geselecteerde werkitens komen bij de teams Toezicht terecht voor handmatige behandeling. In TVS begint de behandeling met een werkopdracht. Toezicht controleert verschillende gegevens, onder andere afhankelijk van het type toeslag. Soms worden bewijsstukken bij de burger opgevraagd. Deze wordt ingescand in systeem DAS in Heerlen. Het meeste bewijs komt echter van organisaties zoals kinderopvangorganisaties en gemeenten. De informatie van kinderopvangorganisaties is te zien in programma KOOviewer. Soms wijzigen medewerkers daar gegevens in. Informatie van burgers en kinderopvangorganisaties wordt ook via e-mail ontvangen. Deze informatie wordt ook in DAS gearchiveerd. De medewerkers maken verslagen die in TVS staan. Het eindproduct van proces Toezicht is een beschikking.

Opslaglocaties van Toezicht:

TVS, DAS, q-schijf, KOOviewer, soms (in ieder geval tijdelijk) e-mail

3.3.5 IST

Ook de werkzaamheden van de teams IST (Intensief Subjectgericht Toezicht) starten bij de afdeling Handhavingsregie, waar BSN's worden geselecteerd om te behandelen aan de hand van toezichtregels en thema's. Dit levert een werkvoorraad in TVS op. Het verschil tussen Toezicht en IST is vooral dat IST de ingewikkeldere zaken behandelt en toezicht uitoefent op lopende jaren, terwijl Toezicht de toekenning na afloop van een toeslagjaar controleert. Gedurende het onderzoek van IST kan de verwerking van de nieuwe aanvraag of de wijziging van de toeslaaanvraag worden aangehouden. Vanaf half 2020 zijn de teams IST en Toezicht samengevoegd in team Toezicht, waarin eenvoudige

en complexe zaken worden aangeboden voor handmatige behandeling. Ook bij IST worden bewijsstukken opgevraagd en ingescand in DAS. Er wordt verslag gemaakt van het eventuele burgercontact en er wordt een analyse gemaakt in TVS. IST stelt uiteindelijk de hoogte van de toeslag vast via een beschikking.

Opslaglocaties van IST:

TVS, DAS, q-schijf, soms (in ieder geval tijdelijk) e-mail

3.3.6 Intensief Toezicht (voorheen Fraude)

Het proces van Intensief Toezicht start met meldingen die in de meldingen-e-mail-box binnenkomen. De teams Intensief Toezicht maakt gebruik van applicatie BPM, een *business process management systeem*. Nieuwe meldingen worden in BPM geboekt. BPM geeft aan hoeveel zaken er open staan en welke zijn afgerond. Er staan geen inhoudelijke notities over zaken in BPM.

Meldingen werd ook in het Fraude Signalerings Systeem (FSV) geregistreerd. Deze applicatie werd door de hele Belastingdienst gebruikt. Hierdoor kon bijvoorbeeld worden voorkomen dat meerdere onderdelen van de Belastingdienst eenzelfde BSN gingen onderzoeken. Dit systeem is niet meer gebruikt nadat bij een extern onderzoek bleek dat de privacy van burgers onvoldoende geborgd was.²⁹ De Belastingdienst werkt nu aan een privacy-vriendelijk alternatief.

Nadat Intensief Toezicht heeft bepaald dat een melding relevant is, bekijkt het of er wel of niet recht is op toeslag. Hierbij kunnen uitvragen worden gedaan. Wanneer er geen recht op toeslag blijkt te zijn, is de vervolgvraag of er mogelijk sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van het recht op toeslag. Als dit het geval is, wordt een bestuurlijke boete opgelegd of wordt de zaak doorgezet naar de FIOD.

De medewerker maakt bij zijn behandeling een analyse en een behandelverslag. Deze worden op de netwerkschijf (de q-schijf) opgeslagen. Daarop staan mappen met BSN's van burgers. Ook uitgaande brieven komen meestal (met uitzondering van bepaalde typen brieven) niet in DAS maar op de q-schijf terecht. De reden hiervoor is dat alle medewerkers van Toeslagen dezelfde autorisatie hebben voor DAS. Er is in DAS geen mogelijkheid om stukken met een vertrouwelijk karakter verder af te scherpen. Het wordt als te riskant gezien dat iedereen zou kunnen meekijken met onderzoeken naar vermeend misbruik, inclusief de onderzoeken waaruit blijkt dat er geen sprake is van misbruik. Met de huidige

²⁹ Het betreft een onderzoek door KPMG, *Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht, Rijksoverheid*. nl 10-7-2020. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/07/10/kpmg-rapport-fsv-onderzoek-belastingdienst/kpmg-rapport-fsv-onderzoek-belastingdienst.pdf>.

werkwijze moet worden voorkomen dat iedere medewerker van Toeslagen bij (potentiële) fraudeonderzoeken en -gegevens kan komen. De medewerkers zien ook de nadelen van de werkwijze: zij vinden het informatiebeheer binnen de afdeling te gefragmenteerd en zouden graag met TVS of een document management systeem werken. Nu wordt TVS alleen voor enkele soorten documenten gebruikt.

Opslaglocaties van Intensief Toezicht:

BPM, q-schijf, TVS, DAS, e-mail meldingen box, (tot voor kort) FSV

3.3-7 Bezwaar

Een burger kan bezwaar maken tegen een voorlopige of een definitieve toekenning van toeslag. Toeslagen behandelt alle bezwaarschriften die te maken hebben met kinderopvangtoeslag zelf. Het bezwaar komt per brief in Heerlen binnen en wordt gedigitaliseerd in DAS. Het is niet mogelijk om een bezwaarschrift digitaal toe te zenden. De medewerkers van de teams Bezwaar ontvangen de bezwaarschriften als werkopdracht in TVS. Als het mogelijk is om het bezwaar meteen af te handelen, bijvoorbeeld door informatie bij de Belastingdienst te raadplegen, gebeurt dat. Als het bezwaar niet duidelijk is, wordt er met de burger gebeld. Er wordt dan schriftelijk of via e-mail gevraagd om gegevens op te sturen. Het is gebruikelijk dat er bewijsstukken worden uitgevraagd naar aanleiding van een bezwaar, wanneer de medewerker constateert dat er stukken ontbreken (om welke reden dan ook). Er wordt daarna een analyse gemaakt. Ook wordt de burger gehoord. Dit resulteert in een uitspraak op het bezwaar. De eventuele telefoonnotitie en het behandelverslag staan in TVS. Eventuele uitvragen per brief staan in TVS.

Een aantal medewerkers bezwaar heeft op hun persoonlijke schijf uitgebreide 'klantbeelden' per BSN in Word of Excel. Hierin slaan ze bijvoorbeeld berekeningen op en leggen ze vast wat ze allemaal geraadpleegd hebben. Met name de jongere medewerkers maken deze extra behandelverslagen. Het vastleggen van extra informatie op dergelijke wijze is een keuze, geen verplichting. Het betreft steeds een kopie voor eigen gebruik (met een eigen verwerkingsslag) van informatie die in systemen zoals TVS staat. Deze digitale dossiers worden soms verwijderd na de beslissing op een bezwaar, soms bewaard. Medewerkers sturen deze informatie, indien zij deze van toegevoegde waarde achten, naar DAS ter archivering na afronding van een zaak.

Opslaglocaties van Bezwaar:

DAS, TVS, e-mail, q-schijf, persoonlijke schijf

3.3.8 Beroep

Beroep is het proces waarin alle informatie uit de voorgaande processen samenkomt. Als een burger het niet eens is met de beslissing op zijn bezwaar, kan hij beroep aantekenen bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank kan de burger of Toeslagen in hoger beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De communicatie met de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State verloopt per fysieke post of per fax. Het secretariaat van Beroep in Utrecht is verantwoordelijk voor de verwerking van die post. Het proces van postverwerking wijkt daarmee af van het reguliere proces waarbij de post in Heerlen binnenkomt en wordt ingescand in DAS. De reden hiervoor is tijdwinst, die nodig is voor het kunnen behalen van door de rechtbank gestelde reactietermijnen.

Het fysieke beroepschrift van de burger, veelal voorzien van bewijsstukken en eventueel aanvullende stukken, wordt bij ontvangst vanuit de rechtbank door Toeslagen ingeboekt in het beroepenregister en vermeld in TVS. Voor elke beroepszaak wordt een fysieke map aangemaakt. De mappen zijn opgeslagen in een archiefkast, waarin ze zijn geordend op BSN nummer. De reden dat het officiële beroepsdossier een papieren dossier is, is dat de rechtbank met papieren stukken werkt. Naast de stukken die vanuit de rechtbanken worden ontvangen, bevat de fysieke map ook de door Toeslagen opgestelde stukken.

Aan de rechtbank moet Toeslagen alle op de zaak betrekking hebbende stukken overleggen, voorzien van een inhoudsopgave (een zogeheten inventarislijst). De brief waarmee Toeslagen met dossier aanbiedt aan de rechtbank wordt met de inventarislijst ook opgeslagen in het digitale beroepenregister (naast het fysieke dossier). Om te bepalen wat de “op de zaak betrekking hebbende stukken” zijn, moet Beroep/Toeslagen in kaart brengen waartegen het beroep zich richt. Als het beroep zich bijvoorbeeld richt tegen een beslissing over de huurtoeslag over het berekeningsjaar 2018 zijn veelal de bewijsstukken over de kinderopvangtoeslag 2016 geen op de zaak betrekking hebbende stukken. Het beroepsdossier vormt dus geen volledig klantdossier.

Beroep maakt de selectie en verzamelt de relevante stukken. Hiertoe worden verschillende systemen geraadpleegd. Uit TVS worden stukken zoals de beschikkingen, de beslissing op bezwaar, de aanvraag voor de toeslag en relevante wijzigingen die zijn doorgegeven door de belanghebbende geprint. Daarnaast worden uit TVS ook relevante wijzigingen van ketenpartners van Toeslagen geprint, bijvoorbeeld uit de BRP. De fysieke poststukken die een belanghebbende aan Toeslagen heeft verstuurd worden uit DAS geprint. Ook alle relevante correspondentie tussen de belanghebbende en Toeslagen, inclusief eventuele gespreksnotities van telefonisch contact, wordt toegevoegd. Het verzamelen van op de zaak betrekking hebbende stukken slaagt overigens niet altijd volledig (zie verder hoofdstuk 5.8). De stukken worden chronologisch georganiseerd in het dossier.

Een beroepschrift kan aanleiding zijn om de beslissing op het bezwaar te herzien. Wanneer dit gebeurt, verloopt de schriftelijke communicatie met de belanghebbende net als in het reguliere bezwaarproces via TVS. De herziene beslissing op bezwaar wordt in TVS aangemaakt en opgeslagen. Bewijsstukken die in het kader van dit proces worden opgevraagd bij de burger worden in principe in DAS ingescand. Daarnaast wordt deze informatie ook aan het papieren dossier toegevoegd.

Als de beslissing op bezwaar niet wordt herzien maar bevestigd, zet Toeslagen zijn reactie op de beroepsgronden uiteen in een verweerschrift. Als er in deze fase correspondentie met de belanghebbende over de zaak plaatsvindt, dan wordt de correspondentie verzonden vanuit TVS of per brief die is opgemaakt in een Word-document. In beide gevallen wordt een afschrift van de correspondentie opgeslagen in het beroepenregister. Alle juridische standpuntbepalingen door Beroep/Toeslagen worden opgemaakt in een Word-document dat wordt opgeslagen in het digitale beroepenregister. Waar nodig wordt een beknopt verslag van het verloop van de mondelinge behandeling op de zitting bij de rechtbank opgemaakt in het beroepenregister.

Wanneer Toeslagen door de rechter in zijn uitspraak in het gelijk wordt gesteld, kan er sprake zijn van een veroordeling in de proceskostenvergoeding. Het laten uitbetalen van een vergoeding van proceskosten en griffierecht wordt geadmistreerd in een ander systeem (KBA). Als de rechtbank het bestreden besluit vernietigt, moet er een nieuw besluit worden genomen. Deze besluiten worden in TVS gemuteerd en opgeslagen.

Het hierboven omschreven proces van beroep geldt in grote lijnen (er zijn enkele verschillen) ook voor de procedure in hoger beroep.

Er is geen specifiek workflow-ondersteuning voor beroep beschikbaar binnen Toeslagen, daarom is er vanaf 2005 een beroepenregister in gebruik genomen (dat hierboven al is genoemd als aanvullende opslaglocatie voor enkele documenten). Het register is een applicatie (LOA) die door directie Informatievoorziening (IV) onder beheer is gebracht. In het register wordt bijgehouden in welke fase het beroepsproces zich bevindt. Ook wordt bijgehouden waar het dossier zich bevindt en worden er notities van praktische zaken gemaakt. Het register verwijst naar documenten op de q-schijf.

Het feit dat TVS geen workflowondersteuning biedt is voor Beroep een extra reden om geen gebruik van TVS te maken. Om TVS wel als workflow-ondersteuning te kunnen gebruiken zou voor Beroep een aanpassing van TVS nodig zijn. Beroep is echter een relatief klein proces binnen Toeslagen. Het percentage ongegronde beslissingen op bezwaar waartegen beroep wordt ingesteld is ooit ruwweg geschat op zo'n 2% van deze beslissingen op bezwaar. Er is destijds dan ook besloten een dergelijke aanpassing niet door te voeren, met het oog op de kosten.

Na afloop van een beroepsprocedure, wanneer zeker is dat er geen nawerk meer hoeft te worden verricht, wordt het gehele fysieke dossier ter archivering aangeboden aan IHH.

Opslaglocaties van Beroep:

TVS, papieren dossier, beroepenregister, q-schijf, DAS (uitsluitend voor bewijsstukken bij herziene beslissing op bezwaar)

3.3.9 Klacht

Team Klacht behandelt klachten voor heel Toeslagen. Een klacht kan op verschillende manieren binnenkomen, digitaal (e-mail/internet), per brief, via de Belastingtelefoon, via de Ombudsman of via het ministerie (Financiën). Meestal komt een klacht schriftelijk binnen, soms mondeling.

Sinds 2014 is het systeem KBB in gebruik, dat ook voor klachten over belastingen wordt gebruikt. In KBB wordt de klacht geregistreerd. De klachten zelf worden bijna altijd als bijlage toegevoegd in KBB. Daarnaast registreert het team de klacht ook in TVS. In TVS staat een werkitem en een korte samenvatting van de klacht. TVS wordt gebruikt zodat de informatie zichtbaar is voor collega's van Toeslagen (buiten Klacht). Zij kunnen de informatie op de q-schijf en in KBB namelijk niet inzien. De processen Bezwaar en Beroep hebben de informatie van Klacht nodig, maar dat kan ook gelden voor andere onderdelen van Toeslagen.

De medewerker analyseert de klacht en kijkt in diverse systemen. Dit levert een analysedocument op. Hij belt ook met de burger, dit levert telefoonnotities op. Hij kan de klacht mondeling en/of schriftelijk afdoen, meestal wordt de klacht (ook) schriftelijk afgehandeld. Een klacht vraagt vaak een uitgebreidere behandeling en verslaglegging. In KBB zijn er alleen kleine notitievelen, daarom heeft Klacht gekozen voor het opslaan van deze informatie op de q-schijf. Gebruik van de q-schijf is in die zin handig, maar tegelijkertijd een gedwongen keuze. Klacht zou bijvoorbeeld liever zien dat KBB zo zou zijn ingericht dat het mogelijk is om daaruit te werken. Er is een tijdlang minder gewerkt met de q-schijf en meer met KBB in een poging om informatie op te slaan zoals de rest van de Belastingdienst, maar dit functioneerde niet goed (met de huidige functionaliteiten van KBB).

De q-schijf is volgens Klacht goed geschikt voor het terugvinden van informatie rond eerdere klachten: klachten vanaf 2006 zijn er in opgenomen, er is nog niet vernietigd.

Bewijsstukken die burgers aanleveren in het kader van de behandeling van een klacht komen in systeem DAS terecht. Althans, dat is de afspraak, het gebeurt niet altijd, medewerkers vergeten bijvoorbeeld om bewijsstukken te printen en op te sturen naar Heerlen. Bewijsstukken worden ook opgeslagen op de q-schijf en in KBB. De medewerkers

geven aan dat de huidige werkwijze bewerkelijk is. De opslag van informatie in verschillende systemen kost tijd. Dit is een risico voor de kwaliteit van de archivering, zeker bij de hoge werkdruk waarvan sprake is. De teams zouden zich meer op de behandeling moeten richten in plaats van de archivering. Er zou anders gearchiveerd moeten worden.

Opslaglocaties van Klacht:

KBB, TVS, q-schijf, DAS

3.3.10 Belastingtelefoon

De Belastingtelefoon beantwoordt burgervragen voor de hele Belastingdienst, inclusief Toeslagen. De Belastingtelefoon is het eerste aanspreekpunt van de burger (of zijn vertegenwoordiger). De medewerker van de Belastingtelefoon kijkt in de zogenoemde dialoogondersteuning (een grote beslisboom met allerlei mogelijke antwoorden) of hij daarmee de vraag van de beller kan beantwoorden. De voorbeeldantwoorden in de Dialoogondersteuning veranderen regelmatig. De veranderingen worden niet opgeslagen. Ook raadpleegt de medewerker zo nodig andere systemen. Als hij de vraag niet kan beantwoorden, en de meer specialistische medewerkers van de Belastingtelefoon ook niet, moet de vraag beantwoord worden door andere directies van de Belastingdienst. Als het om een vraag over toeslagen gaat, wordt deze doorgezet naar het belcentrum van Toeslagen of wordt een werkopdracht in TVS gezet voor Vraag van Toeslagen (zie onder 3.3.3). Daarmee is de behandeling van de vraag afgedaan voor de Belastingtelefoon.

Als een burger zijn BSN opgeeft voor de beantwoording van de vraag, wordt dit gegeven met de naam van de medewerker van de Belastingtelefoon en het tijdstip van het gesprek opgeslagen in het systeem van de Belastingtelefoon, WDE. Ook wordt gelogd welke vinkjes de medewerker zet in de Dialoogondersteuning, oftewel welke antwoorden hij de burger heeft gegeven. Als er tijdens het gesprek geen BSN is opgegeven wordt geen informatie opgeslagen. Soms worden meer uitgebreide notities opgeslagen in WDE, bijvoorbeeld wanneer een burger al eerder heeft gebeld. Er worden geen stukken bij burgers opgevraagd door de Belastingtelefoon.

WDE kan niet geraadpleegd worden door behandelaren van andere afdelingen. De medewerkers van de Belastingtelefoon kunnen zelf tot een jaar terug kijken in WDE. Alleen enkele gespecialiseerde medewerkers hebben toegang tot de gegevens uit de periode daarvoor. Er is nog niet uit WDE vernietigd. Het is niet overal bekend in de organisatie dat informatie van langer dan een jaar terug nog aanwezig is.

Opslaglocaties van Belastingtelefoon:

Dialoogondersteuning, WDE, TVS

3.3.11 Ontwikkelingen in de periode 2013 tot heden

De beschreven processen bestonden in de periode van 2013 tot heden. Op hoofdlijnen is de manier waarop informatie in deze periode is opgeslagen hetzelfde gebleven, met uitzondering van de wijzigingen die zijn benoemd (zoals het gebruik van FSV en e-mail). Er heeft wel een wijziging in de werkwijze bij Toeslagen plaatsgevonden. Medewerkers binnen het primaire proces hebben aangegeven dat er in de beginjaren vooral productie moest worden gedraaid. Deze werkwijze had ook invloed op zorgvuldige vastlegging en opslag van de informatie bij Toeslagen. De situatie is nu veranderd: zaken worden dieper onderzocht en burgers worden vaak gebeld. Eerder was de productienorm bijvoorbeeld dat een medewerker drie bezwaren per dag moest behandelen. De norm is ondertussen ruimer geworden door alle aandacht van media en politiek.

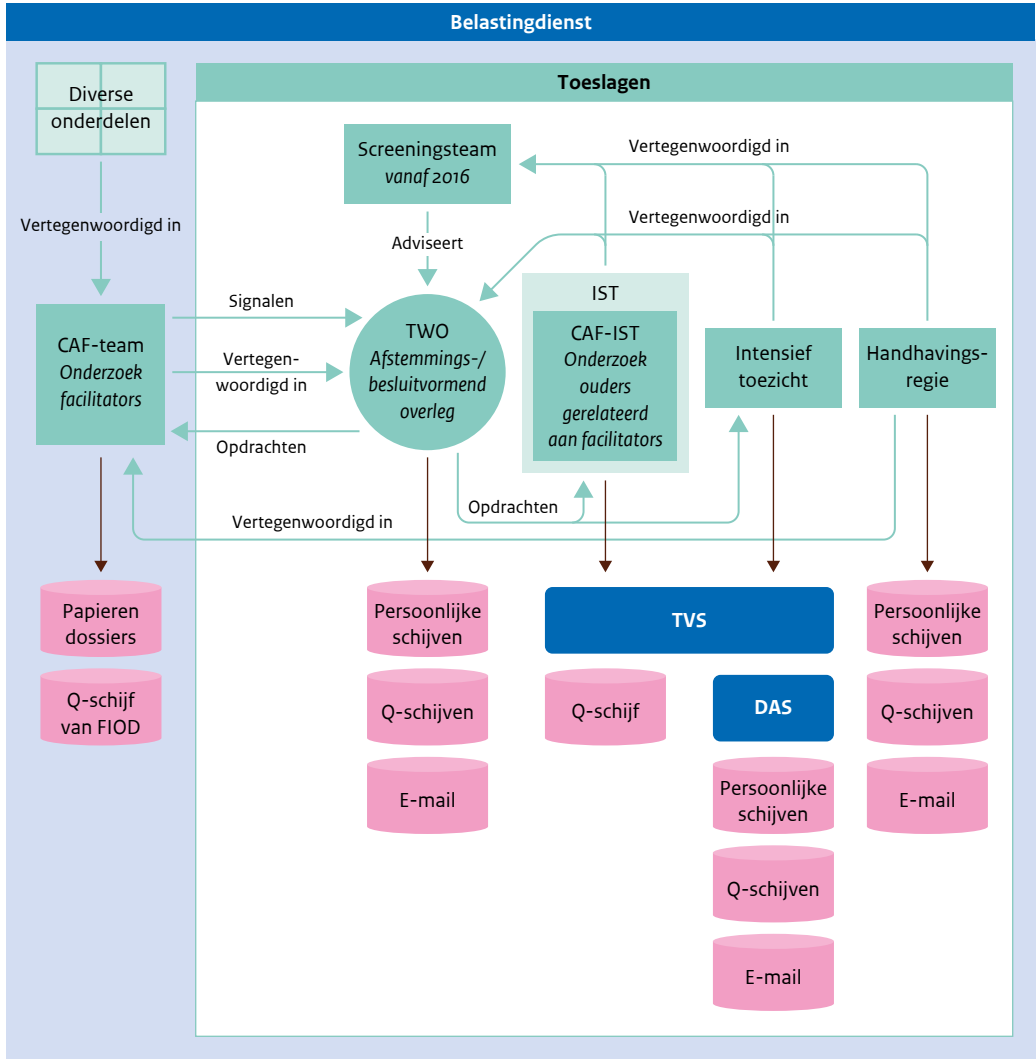
3.4 De behandeling van CAF-zaken

Hierboven is het reguliere uitvoeringsproces van Toeslagen beschreven. In 2013 werd binnen de Belastingdienst een nieuwe aanpak ingericht om fraude, gepleegd door facilitators³⁰, gestructureerd en zichtbaar in kaart te brengen en aan te pakken. Onderdeel daarvan was het CAF-team (Combiteam Aanpak Facilitators). Het combiteam was geen onderdeel van Toeslagen, maar van de Belastingdienst (zie 3.4.2). Binnen Toeslagen waren er ook andere onderdelen die de zogenoemde CAF-zaken behandelden: het TWO overleg en afdeling IST, waar de ouders zijn behandeld die gerelateerd waren aan een facilitator. Het is voor een goed begrip van de reikwijdte van CAF-werkzaamheden en -documenten belangrijk om te beseffen dat de term 'CAF' dus niet alleen van toepassing is op het zogenoemde combiteam.

In de volgende paragrafen is het informatiebeheer beschreven van alle onderdelen die met CAF-zaken te maken hadden. Toeslagen heeft geen systeem om het beheer van informatie die betrekking heeft op groepen te ondersteunen (in TVS is informatie aan een BSN gekoppeld). Daarom is gekozen voor de netwerkschijven voor opslag van informatie. De CAF-processen zijn rond 2013 enigszins gehaast ingericht, hetgeen gevolgen heeft gehad voor het informatiebeheer.

De processen en informatie rond de CAF-werkzaamheden zijn hieronder uitgebreid beschreven omdat hier de informatie is gevormd waarnaar later is gezocht en die nodig is voor de hersteloperatie. Er is ook een passage gewijd aan het proces bij de balies van de Belastingdienst, omdat ouders in de beginjaren van CAF (vanaf 2013) is gevraagd daar persoonlijk te verschijnen met bewijsstukken.

³⁰ Met facilitators worden hier personen of instellingen (gastouderbureaus) bedoeld die (vermoedelijk) fraude faciliteren.



Afbeelding 2 Geschematiseerde weergave van de processen direct betrokken bij CAF-zaken en de opslaglocaties van de informatie.

3.4.1 Het TWO

Binnen de directie Toeslagen ontstond op een gegeven moment een intern overleg, het TweeWekelijksOverleg (TWO), dat een rol ging spelen in het nemen van besluiten rond CAF-zaken. In de periode van ca. 2013 tot heden zijn er drie fases te onderscheiden, waarin de organisatie en het informatiebeheer van het TWO verschillend vorm kregen. Er was steeds een geleidelijke overgang van de ene naar de andere fase.

Fase 1, periode circa 2013 - 2015

Signalen van mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik van het recht op toeslag kwamen in deze periode binnen bij een functionaris van Handhavingsregie (HHR), die ze opsloeg op zijn persoonlijke schijf. HHR bepaalde in de beginperiode zelf of er verder behandeling nodig was en zo ja, bij welke afdeling, afhankelijk van de werkzaamheden die nodig waren. Een zaak werd bijvoorbeeld naar de afdeling Fraude doorgezet als er een vermoeden van fraude was.

Ook andere afdelingen ontvingen in deze periode dergelijke signalen en onderzochten ze. Er was daardoor op een gegeven moment behoefte aan afstemming over casussen die speelden bij meerdere afdelingen, bijvoorbeeld om dubbel werk te voorkomen. Hierdoor ontstond rond 2014-2015 het TWO als afstemmingsoverleg, met vertegenwoordigers vanuit de teams van Handhavingsregie (HHR), IST en Fraude (het huidige Intensief Toezicht). Afstemming vond plaats over zowel onderzoeken naar georganiseerde fraudeurs als vervolgonderzoek naar aanvragers van toeslagen.

In deze fase werd de informatie van het TWO alleen opgeslagen op de persoonlijke schijf van een van de betrokken medewerkers. Het betrof documenten als: agenda, verslag en overige stukken, per overlegdatum. De informatie werd via e-mail gedeeld onder de deelnemers aan het overleg. Bepaalde stukken waren ook aanwezig op andere locaties, met name op het deel van de q-schijf behorend tot HHR en bijvoorbeeld op de q-schijf van Fraude, wanneer Fraude iets aandroeg bij het TWO.

Fase 2, circa 2016-2018

Het Screeningsteam (Steam)

In de tweede fase werd het Screeningsteam (Steam) ingericht bij Toeslagen om de signalen van mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik in georganiseerd verband te onderzoeken. Het bestond met name uit medewerkers van de afdelingen HHR, Fraude en IST. Voor het onderzoeken van signalen werd een meetlat ontwikkeld, een quickscan. Het onderzoek werd gedaan met behulp van data-analytics en de gegevens die bekend waren bij de melding. Er werden ook query's gedraaid (bijvoorbeeld om te kijken om hoeveel burgers het ging in een zaak). Ook eventuele bewijsstukken die al in de systemen stonden werden bekeken. De screening resulteerde in een verslag, dat besproken werd door het Screeningsteam en vervolgens, als het voorstel van het team, in het TWO. Ook Fraude bleef in deze periode soms signalenonderzoek doen.

Het Screeningsteam werkte op de q-schijf onder Handhaving en Datawisseling en vanaf juni 2018 onder Fraudezaken. Op de schijf stond o.a. een Excel overzicht met alle signalen. Voor elk signaal was er een map met inhoud op dezelfde q-schijf (ongeacht of de zaak werd opgepakt of niet). Daarin werden onder meer de mails opgeslagen die bij het signaal hoorden. De indeling van deze q-schijf werd bepaald door een van de deelnemers aan het Steam.

TWO

Het TWO veranderde in deze periode van afstemmingsoverleg in een meer besluitvormend overleg. In principe nam een teamleider van elke afdeling deel aan het TWO. In de praktijk was dit niet altijd het geval. Er namen in ieder geval deskundigen van elke afdeling deel aan het overleg. In het TWO werd besloten of een signaal verder uitgezocht moest worden, of het onderzoek stopte dan wel een onderzoek werd gestart waarin uiteindelijk burgers aangeschreven werden om bewijsstukken op te sturen. Ook in deze periode werd een zaak ter behandeling gegeven aan de afdeling waar hij het beste paste. Het CAF-team en/of de directie Midden- en kleinbedrijf (MKB) werd ingeschakeld wanneer onderzoek buiten de deur nodig was (Toeslagen heeft zelf immers geen buitendienst). Na een besluit van het TWO werd de opdracht aan een team of afdeling uitgezet via een opdrachtformulier van Handhavingsregie. Het kon echter voorkomen dat er een informele opdracht werd gegeven, zonder formulier, of dat er BSN's werden toegevoegd aan een onderzoek die niet op het opdrachtformulier stonden.

In deze periode lijken er geen notulen van het TWO te zijn gemaakt. De informatie van het TWO was niet goed terug te vinden, deze was verspreid aanwezig op de q-schijven en/of op de persoonlijke schijf van een van de medewerkers. De besluitvorming van het TWO is in deze periode wel terug te vinden via het voorstel van het Steam waarop door het TWO werd besloten.

Fase 3, vanaf 2018

Het proces rond het TWO en CAF werd in de derde periode herzien. Eind 2019 is het toenmalige proces stilgelegd en in 2020 startte een nieuwe herijking. In deze fase is bepaald dat informatie op één locatie te vinden moest zijn. Dit werd een q-schijf, onder HHR/uitwisseling. Men moet er voor geautoriseerd zijn. Het Steam is op de q-schijf in vanaf 01-06-2018 te vinden onder Fraudezaken.

Opslaglocaties van TWO en Steam:

2013-2015: persoonlijke schijven, q-schijven (HHR, Fraude), e-mail

2016-2018: persoonlijke schijven, diverse q-schijven

Vanaf 2018: q-schijven (HHR, Fraude)

3.4.2 Het CAF-TEAM

Het CAF-team (Combiteam Aanpak Facilitators) is in september 2013 gestart en had de opdracht om zich te richten op personen of instellingen die (vermoedelijk) fraude faciliteren. Dit deden ze niet alleen voor Toeslagen maar voor de hele Belastingdienst. Het team bekeek zaken in breder perspectief. Van elk onderdeel van de Belastingdienst zat er minimaal een persoon in het team (MKB, Particulier, Fraude, Toeslagen, FIOD). Een zaak werd alleen doorgezet vanuit Toeslagen naar het CAF-team en vice versa bij (vermoeden van) georganiseerde fraude. Eventuele query's in voorbereiding op de analyse van een zaak werden bij Toeslagen gedraaid.

Het CAF-team ging met de zaak aan de slag en betrok in het onderzoek ook informatie van de Belastingdienst (MKB), informatie waar Toeslagen geen toegang tot had. Dit leverde een zogeheten controledossier op, een papieren dossier met bijvoorbeeld kopieën van de administratie van een bureau of ouder. De resultaten van dit onderzoek werden schriftelijk (digitaal) of mondeling (vaker) teruggekoppeld aan het CAF-team; het CAF-team kreeg een totaalbeeld. Het resultaat van het onderzoek werd door de leden van het CAF-team, die aan het TWO deelnamen, via het TWO aan Toeslagen teruggekoppeld. Dit gebeurde met name in de eerste jaren mondeling.

Bij het opzetten van het CAF-team was een teamleider vanuit FIOD betrokken. Daardoor is bij het ontstaan van het CAF-team in 2013 voor het CAF-team een q-schijf ingericht onder de FIOD q-schijf. CAF zou in eerste instantie alleen een jaar bestaan. Alleen de CAF-teamleden hadden toegang tot de schijf. Er werd bijgehouden wie toegang had. Het was de afspraak dat op de q-schijf, centraal, informatie werd opgeslagen. Het was de taak van de secretaris om de informatie op te slaan. Soms werd informatie ook door anderen op de q-schijf opgeslagen. Er werd door het CAF-team in principe niet op persoonlijke schijven of in andere systemen informatie opgeslagen. Alleen het controledossier stond op papier, d.w.z. het dossier van het actueel toezicht op locatie. Omdat MKB bedrijven controleert bevond deze informatie zich bij de desbetreffende MKB-medewerker van het CAF-team. De informatie is soms digitaal aan het CAF-team gestuurd.

De q-schijf van het CAF-team is een afgeschermd schijf met submappen. Het CAF-team werkte met een Excel overzicht van alle zaken. In dit document staat de voortgang en actuele stand van zaken van alle CAF-zaken. Er staat ook informatie uit mails in gekopieerd, die voor het onderzoek van belang was. De informatie die niet meer actueel was, werd door de secretaris verplaatst naar een logboek, dat het archief werd genoemd. Op de q-schijf staat ook per zaak een map met informatie. Eén zaak was zo snel afgerond dat daar geen map/dossier van is, van andere zaken is er een map. Een zaakmap bevat submappen zoals bijvoorbeeld een map 'mail', 'bestanden', 'bezwaren'. Relevante e-mail werd in principe opgeslagen op de q-schijf.

Het verschilt per zaak welke stukken uit de behandeling voortkwamen, o.a.: een analysedocument (niet altijd opgesteld), een aanmeldformulier, een briefing voor de

controlemedewerkers, een terugkoppeling door deze medewerkers, e-mails over de zaken tussen CAF-team medewerkers. De opdrachtformulieren van Handhavingsregie (vermeld bij de beschrijving van het TWO) zijn soms wel, soms niet in de stukken van het CAF-team te vinden. Soms werden door het CAF-team formulieren met de resultaten van de toezichtsacties aan het TWO aangeleverd, maar soms was er alleen een mondelinge terugkoppeling van de bevindingen. Vanaf 2019 werkte het CAF-team met een overdrachtsformulier, waarin een door het CAF-team afgeronde zaak werd overgedragen aan TWO (met informatie over aanleiding, conclusie van de zaak e.d.). Ook werden er door het CAF-team weekberichten gemaakt over de voortgang/stand van zaken. De werkzaamheden van het team zijn in 2020 stopgezet.

Opslaglocaties van het CAF-team:

Papieren dossier, q-schijf FIOD

3.4.3 CAF-IST

Medewerkers van afdeling IST (beschreven onder 3.3.5) werden in de periode 2013-2017 ook ingezet voor de behandeling van CAF-gerelateerde zaken. Dit werd binnen Toeslagen (afdeling) 'CAF-IST' genoemd. De werkzaamheden voor CAF-IST begonnen met een opdrachtformulier gemaakt door HHR en een werkopdracht in TVS. CAF-IST werd ingezet voor nader onderzoek naar de ouders die waren gerelateerd aan een facilitator, die eerder onderzocht was. In het opdrachtformulier dat CAF-IST ontving stond beknopte informatie over de casus (zoals het toeslagjaar waar het om ging, welke bewijsstukken van belang waren, of er een steekproef gedaan moest worden). CAF-IST kreeg mondeling meer uitgebreide informatie over de casus en de behandeling daarvan. Daarbij kreeg CAF-IST ook een werkbundel in TVS om uit te werken van waaruit burgers werden benaderd. De uiteindelijke beschikking aan de burger werd gegenereerd en opgeslagen in TVS.

De overige informatie stond op de q-schijf van CAF-IST. Deze was alleen toegankelijk voor CAF-IST medewerkers. CAF-IST hield de behandeling van de BSN's bij in een Excel overzicht. Verder stonden de onderzochte BSN's in mapjes binnen de verschillende CAF-zaken. Per BSN werden ook bevindingendocumenten in Word bijgehouden. Daarin staan bijvoorbeeld de afspraken die met een burger waren gemaakt, berekeningen en meldingen van bewijsstukken in DAS. Dit document werd gemaakt omdat medewerkers niet alle informatie kwijt konden in TVS.

Nadat alle burgers uit een CAF-zaak waren behandeld werd er doorgaans een eindrapport gemaakt, waarin een samenvatting werd gegeven ten behoeve van het onderzoek naar de facilitator. Ook deze rapporten werd opgeslagen op de CAF-IST q-schijf. Ze werden gedeeld met TWO, Kwaliteitsregie en HHR.

Opslaglocaties van CAF-IST:

TVS, q-schijf

3.4.4 Het afgeven van bewijsstukken bij de balies

Rond juli 2014 ontvingen bijna driehonderd ouders, die in 2014 en/of de twee voorgaande jaren een kinderopvangtoeslag kregen, een brief met het verzoek om hun aanspraak op deze toeslag met nadere bewijsstukken te staven. Ongeveer tweederde van hen kreeg het verzoek zich met deze informatie bij de balie van een belastingkantoor te melden. De bewijsstukken werden bij de balies gekopieerd.

De Belastingdienst is in 2012 begonnen met deze werkwijze. De balies van belastingkantoren kregen van Toeslagen lijsten met namen van burgers die zich moesten komen melden. De criteria op basis waarvan burgers waren geselecteerd waren onbekend bij de baliemedewerkers. Het vormde een extra taak naast de reguliere baliwerkzaamheden. De balies werden overigens ook ingezet voor werkzaamheden rond reguliere aanvragen, zoals bijvoorbeeld bij onbekende aanvragers.

De burger gaf de stukken af. De baliemedewerker wist aan de hand van de brief die de burger had ontvangen welke bewijsstukken hij moest aanleveren. De medewerker verifieerde de volledigheid van de stukken. Als een burger niet voldoende stukken had aangeleverd, moest hij terugkomen. Soms werd in overleg met de burger ervoor gekozen om de stukken incompleet in te nemen. Baliemedewerkers beoordeelden ook de echtheid van stukken, maar niet het recht op toeslag. Ze verifieerden bijvoorbeeld of stukken ondertekend waren. De burger kreeg niet te horen of de stukken in orde waren, wel of ze authentiek waren. Als stukken niet in orde waren, bijvoorbeeld niet ondertekend, gingen ze desondanks naar Toeslagen. Baliemedewerkers vermeldden dit in sommige gevallen bij de stukken richting Toeslagen. De door de Inspectie geïnterviewde medewerkers zagen dat het bij stukken rond kinderopvangtoeslag vooral misging bij ontbrekende handtekeningen of bijvoorbeeld onvolledige data van de begunstigde.

De baliemedewerker maakte kopieën van de brief die de burger had ontvangen en de bewijsstukken. Ze werden naar Heerlen gestuurd en daar gedigitaliseerd. Als de aanvraag betrekking had op meerdere jaren moesten er meerdere sets kopieën worden gemaakt. Er werd geen registratie bijgehouden van het resultaat van de afspraak bij de balies of van wat er naar Heerlen was gestuurd. De burger kreeg alleen een ontvangstbevestiging als hij er om vroeg.

De door de Inspectie geïnterviewde medewerkers geven aan dat zij het proces hebben ervaren als een lastig proces. Het had een goed proces kunnen zijn als het beter was uitgevoerd. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat zij te weinig begeleiding vanuit Toeslagen hebben ervaren. Bij sommige kantoren moesten medewerkers min of meer zelf

TVS leren invullen. Er vond geen goede afstemming plaats tussen beide onderdelen van de Belastingdienst.

Toeslagen geeft aan dat er veel tijd en energie is gestoken in het opleiden en begeleiden van medewerkers van de balies, aan de hand van tussen de directies gemaakte afspraken en plannen, waarbij over de locaties heen mogelijk verschillende ervaringen zijn opgedaan. Bij Toeslagen sprak de Inspectie medewerkers die twijfelden of het kopiëren bij de balies goed is gegaan.

De geïnterviewde medewerkers van de balies kunnen zich niet voorstellen dat stukken op grote schaal kwijt zijn geraakt bij de balies. Het ging niet structureel mis, alleen incidenteel.

In april 2019 is de procedure bij de balies stopgezet. Toeslagen besloot dat het voldoende was als zij de controle schriftelijk uitvoerden. Daaraan voorafgaand was er een fase waarin de balies alleen nog stukken hoefden in te nemen, zonder de echtheid te controleren.

3.5 De informatie van het Management Team

Het overleg van het Management Team (MT) vindt wekelijks plaats. Er wordt elke week een verslag gemaakt met besluiten en een actielijst. Daarnaast is er om de 4 weken een MT-dag, die eerder een strategisch dan besluitvormend overleg vormt. Er wordt van deze MT dagen verslag gedaan, in de vorm van een actielijst.

De agenda en de stukken voor de MT-leden worden ter voorbereiding van de vergadering door de MT-secretaris in iBabs gezet en op de q-schijf. Voor deze schijf zijn maar een beperkt aantal mensen geautoriseerd. De MT verslagen vanaf het begin van Toeslagen in 2005 zijn daar te vinden. Vanaf 2005 staan de stukken per jaar op datum, bijvoorbeeld 20071212. De nieuwere stukken staan per jaar in een weekmap met daarin de stukken op datum. Soms ontbreken als 'definitief' aangemerkte verslagen.

Twee door de Inspectie geïnterviewde MT-leden geven aan dat hun e-mail in hun eigen inbox bewaard blijft. Een MT-lid gebruikt ook Connect People (CP) als opslaglocatie voor projecten en dergelijke. Digidoc is in gebruik bij het kerndepartement (Financiën). De Algemeen directeur en het MT-lid met portefeuille bedrijfsvoering hebben toegang tot de stukken van de directie Belastingdienst.

Opslaglocaties van het Management Team:

iBabs, q-schijf, Connect People, e-mail

3.6 Conclusies

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat het informatiebeheer in het primaire proces, wanneer sprake is van een handmatige behandeling rond een toelagenvraag, complex is georganiseerd en ingericht. Het beheer is grotendeels digitaal. Alleen binnen het proces Beroep wordt (mede door externe factoren) met papieren dossiers gewerkt. Bij bepaalde processen, zoals het verwerken van een foutmelding van TVS, blijft de informatieopslag nog redelijk overzichtelijk. De informatie over een zaak is dan meestal alleen verspreid over TVS (behandeling(verslag), burgerbrieven) en DAS (bewijsstukken, burgerbrieven). Bij meer complexe behandelingen van burgers of zaken wordt de informatieopslag – en daarmee het informatiebeheer – complexer. Dit komt voort uit het feit dat TVS en DAS zodanige beperkingen hebben dat alternatieve opslagplaatsen en -functionaliteiten nodig zijn. Voorbeelden hiervan zijn het ontbreken van de mogelijkheid om vertrouwelijke informatie in DAS op te slaan (in ieder geval relevant bij Intensief Toezicht) en het feit dat in TVS informatie steeds aan één BSN is gerelateerd, niet aan een zaak (relevant voor meerdere processen).

Als een ouder onderdeel werd van een CAF-zaak, bezwaar maakte tegen de beschikking en ook nog in beroep ging, verspreidde de informatie zich over verschillende netwerkschijven en (lokaal) ontwikkelde applicaties. Bij een burger die onderdeel werd van alle beschreven processen kan er op minstens 11 plaatsen informatie terecht komen. Als een burger onderdeel was van een CAF-zaak betekende dat ook dat, naast de individuele behandeling, er groepsgewijs informatie over de burger werd bijgehouden, op verschillende netwerkschijven.

Bijna alle processen waar sprake is van een handmatige behandeling maken in mindere of meerdere mate gebruik van netwerkschijven, die afgeschermd zijn voor andere afdelingen. Het gebruik van deze schijven biedt de gebruiker enig gemak bij de opslag van informatie, maar houdt risico's in die in hoofdstuk 5 besproken zullen worden. Meerdere processen werken soms aan eenzelfde signaal, persoon of zaak (zoals Handhavingsregie, IST, Intensief Toezicht, Klacht). Informatie over de zaak bevindt zich dan op meerdere netwerkschijven. Bij bepaalde processen worden lokaal ontwikkelde applicaties gebruikt naast TVS en de q-schijf (Beroep, Intensief Toezicht) of Belastingdienstbrede applicaties (Klacht, Intensief Toezicht, Vraag). Het resultaat van deze lappendeken is dat informatie niet alleen gefragmenteerd opgeslagen wordt, maar soms ook dubbel. Bepaalde informatie bevindt zich in zowel TVS als DAS. Daarnaast slaan bepaalde processen informatie dubbel op (in ieder geval Beroep, Klacht, Vraag). Tenslotte staat er informatie over de taakuitvoering (zoals signalen van mogelijk misbruik en notulen van het TWO overleg) op persoonlijke schijven van ambtenaren. Deze informatie is voor niemand inzichtelijk en wordt vernietigd bij het uit dienst gaan van de ambtenaar. Deze gevarieerde situatie toont ook dat medewerkers en teams een behoorlijke vrijheid hadden in hun keuzes voor de opslag van informatie.

Ook de aanlevering van informatie kent kwetsbare aspecten. Vanuit Toeslagen is ook via e-mail gecorrespondeerd met burgers: die informatie is niet altijd goed opgeslagen. Het proces van aanlevering van stukken bij de balies van belastingkantoren is een kwetsbaar proces en het is voorstelbaar, onder meer omdat het niet een regulier proces was, dat er dingen mis zijn gegaan. De kwetsbaarheden van het informatiebeheer bij Toeslagen worden in de volgende hoofdstukken nader beschreven vanuit het perspectief van de Archiefwet.

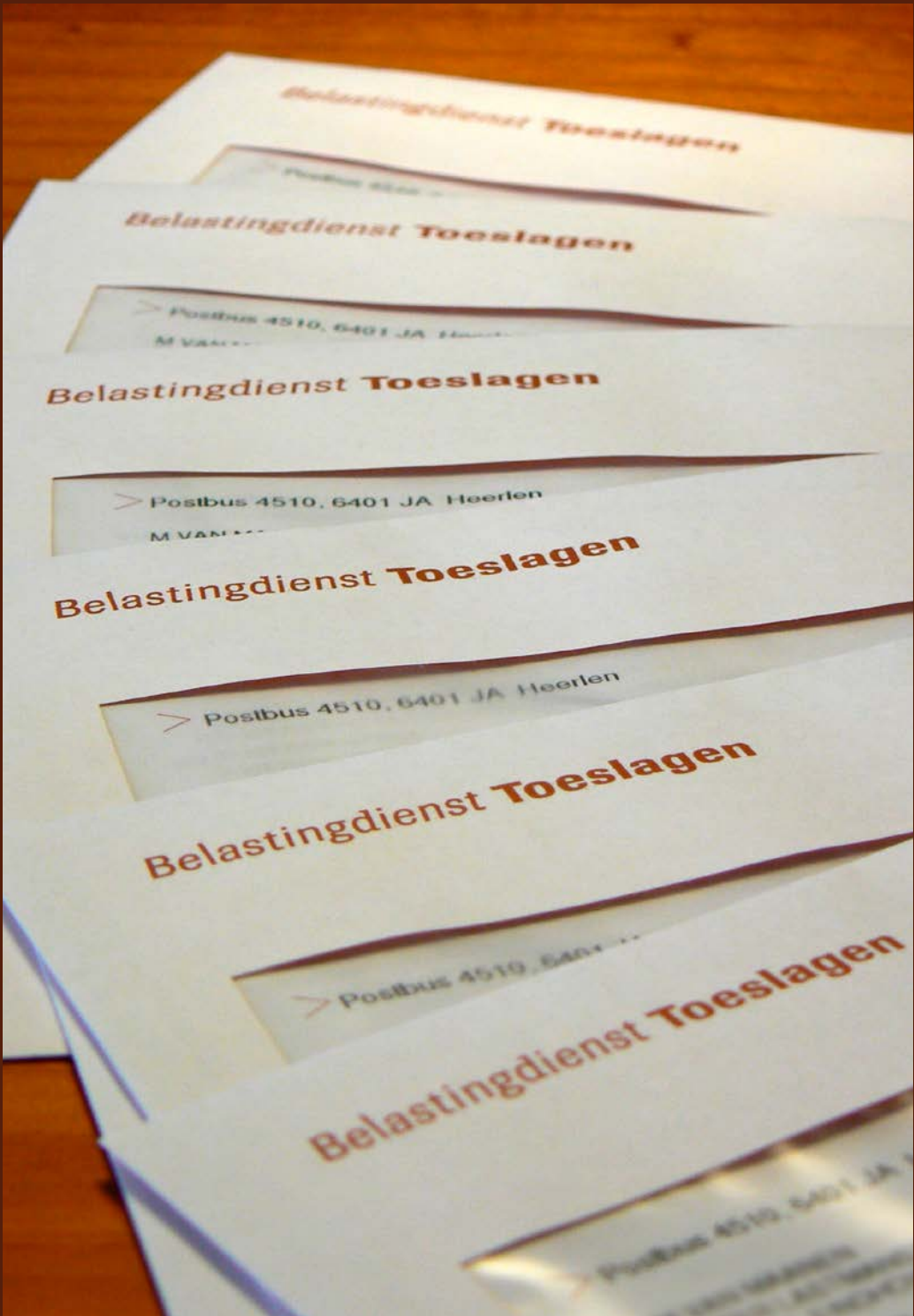


Foto 2 Enveloppen Toeslagen Belastingdienst. © Maarten van Maanen

4. Sturing op de informatiehuishouding van Toeslagen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de sturing op de informatiehuishouding van Toeslagen. In dat kader is de verdeling van de (onderlinge) verantwoordelijkheden voor de informatiehuishouding tussen het ministerie van Financiën, Toeslagen en andere onderdelen van de Belastingdienst in kaart gebracht.

De partijen die een rol hebben in de informatiehuishouding zijn in dit hoofdstuk benoemd. Daarna zijn de aanwezige kaders voor sturing op de informatiehuishouding beschreven. Ook gaat het hoofdstuk in op sturingsinstrumenten zoals beleid en intern toezicht. Bij elk onderdeel is beschreven hoe de sturing in de praktijk uitwerkt. Tenslotte beschrijven we de ontwikkelingen op het gebied van de informatiehuishouding bij Toeslagen in 2020. De *schuin gedrukte tekst* is steeds de norm op grond van de Archiefwet.

Toelichting van begrippen

Met het begrip ‘de informatiehuishouding van Toeslagen’ doelen we op het gehele proces van beheer van informatie: van de creatie of ontvangst van een document tot aan de vernietiging of overbrenging naar het Nationaal Archief. Dit proces omvat verschillende aspecten en stadia van beheer. Deze verschillen worden soms aangeduid met verschillende termen. Ook de Belastingdienst spreekt bijvoorbeeld over ‘document- en archiefbeheer’. Met documentbeheer doelt de Belastingdienst op de fase van beheer waarin informatie nog actief gebruikt wordt in het primaire proces. Archiefbeheer vindt plaats na verloop van deze actieve fase. Bij de overgang tussen deze fases wordt informatie vaak verplaatst naar een ander opslagsysteem of –ruimte. De begrippen zijn door de Belastingdienst echter niet altijd eenduidig gebruikt. In dit rapport spreken wij voor de duidelijkheid zoveel mogelijk van ‘de informatiehuishouding’ van Toeslagen in de genoemde betekenis, met ‘het informatiebeheer’ als synoniem.

4.2 Verantwoordelijkheden ten aanzien van de naleving van de Archiefwet

4.2.1 Verantwoordelijkheden volgens de beheersregels

Beheersregels zijn voorgeschreven in de Archiefwet en vormen een belangrijk managementinstrument voor de informatiehuishouding. Ze zijn als het ware een verlengstuk van de archiefwetgeving. In beheersregels legt de eindverantwoordelijke de verantwoordelijkheden voor het informatiebeheer voor de eigen organisatie op hoofdlijnen vast. Hiermee krijgt de aansturing vorm. Voldoende draagvlak voor en bekendheid met de beheersregels zijn daarbij essentiële voorwaarden. Managers en experts informatiebeheer moeten op de hoogte zijn van het bestaan van deze regels en zich verantwoordelijk voelen voor naleving ervan.

In 2011 heeft de Belastingdienst de *Regeling archiefbeheer Belastingdienst 2011* vastgesteld. De regeling geeft inzicht in de verantwoordelijkheden voor de informatiehuishouding binnen de Belastingdienst.

Verantwoordelijkheden zijn belegd bij:

De minister van Financiën

De eindverantwoordelijkheid voor de informatiehuishouding, het zorgdragerschap, is bepaald in de Archiefwet 1995. Het eindverantwoordelijke overheidsorgaan voor de informatiehuishouding van de Belastingdienst is de minister van Financiën. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering (het beheer van informatie) bij de Belastingdienst is gemandateerd aan de directeur-generaal (DG) voor de Belastingdienst.

Belastingdienst

De directeur-generaal voor de Belastingdienst heeft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering – het beheer van de informatie en het toezicht op het beheer – ondergemandateerd aan de directeur van het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (CFD) van de Belastingdienst.

Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (CFD)/Afdeling Informatiehuishouding (IHH)

Binnen de Shared Service Organisatie (SSO) Centrum voor Facilitaire Dienstverlening is het hoofd van de afdeling Informatiehuishouding, zoals de *Regeling archiefbeheer* vermeldt, ‘verantwoordelijk voor de feitelijke uitvoering van het archiefbeheer van de Belastingdienst’ (art. 6). De afdeling is daarnaast ‘kaderstellend en adviserend voor de inrichting en uitvoering’ van datzelfde beheer (art. 7). Ook heeft de afdeling daar een toezichthoudende rol in (art. 24).

In 2020 werken er ongeveer 300 mensen bij de afdeling IHH. Het team Advies & Regie bestaat uit ongeveer 20 medewerkers, de overige medewerkers werken in DIV-teams en bij de scanafdeling in Heerlen. IHH levert diensten voor de hele Belastingdienst. Er zijn geen accountmanagers binnen de afdeling die voor verbinding zorgen tussen IHH en de verschillende directies van de Belastingdienst. IHH is gepositioneerd onder de facilitaire dienstverlening van de Belastingdienst en niet onder de CIO (directie IVenD; zie onder).

Toeslagen

De directie Toeslagen is een ‘archiefvormend onderdeel van de Belastingdienst’, dat wil zeggen een organisatieonderdeel dat informatie produceert. De onderdelen van de Belastingdienst zijn en blijven eigenaar van hun informatie, maar moeten de informatie die in aanmerking komt voor beheer op grond van de Archiefwet overdragen aan de beheerder, IHH. De Belastingdienst onderdelen hebben daarbij eigen verantwoordelijkheden, zoals het laten opnemen en beheren van de informatie in een systeem. Ze worden daarbij ondersteund door IHH in de vorm van advies en instrumenten zoals een orderingsstructuur en selectielijsten.

De Belastingdienst werkt met een jaarcontract voor directies, waarin te behalen doelen zijn opgenomen. Sinds 2020 is er in dit contract ook een KPI opgenomen voor informatiebeheer op orde.

Doc-Direkt

Het beheer van de papieren informatie van de Belastingdienst, die op de werkvloer niet meer dagelijks nodig is, maar nog niet vernietigd mag worden (het zogenoemde semi-statische archief) is uitbesteed aan Doc-Direkt. Doc-Direkt is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, die binnen het Rijk diensten verleent op het gebied van de informatiehuishouding. Doc-Direkt levert aan de Belastingdienst de producten en diensten zoals vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten.

4.2.2 Deskundig personeel

Voldoende en deskundig personeel is een noodzakelijke voorwaarde voor het beheren van archief binnen de wettelijke kaders.

In de *Regeling archiefbeheer* van de Belastingdienst is alleen voor IHH vastgelegd dat er voldoende deskundig personeel moet zijn.

4.2.3 Andere afdelingen betrokken bij de informatiehuishouding

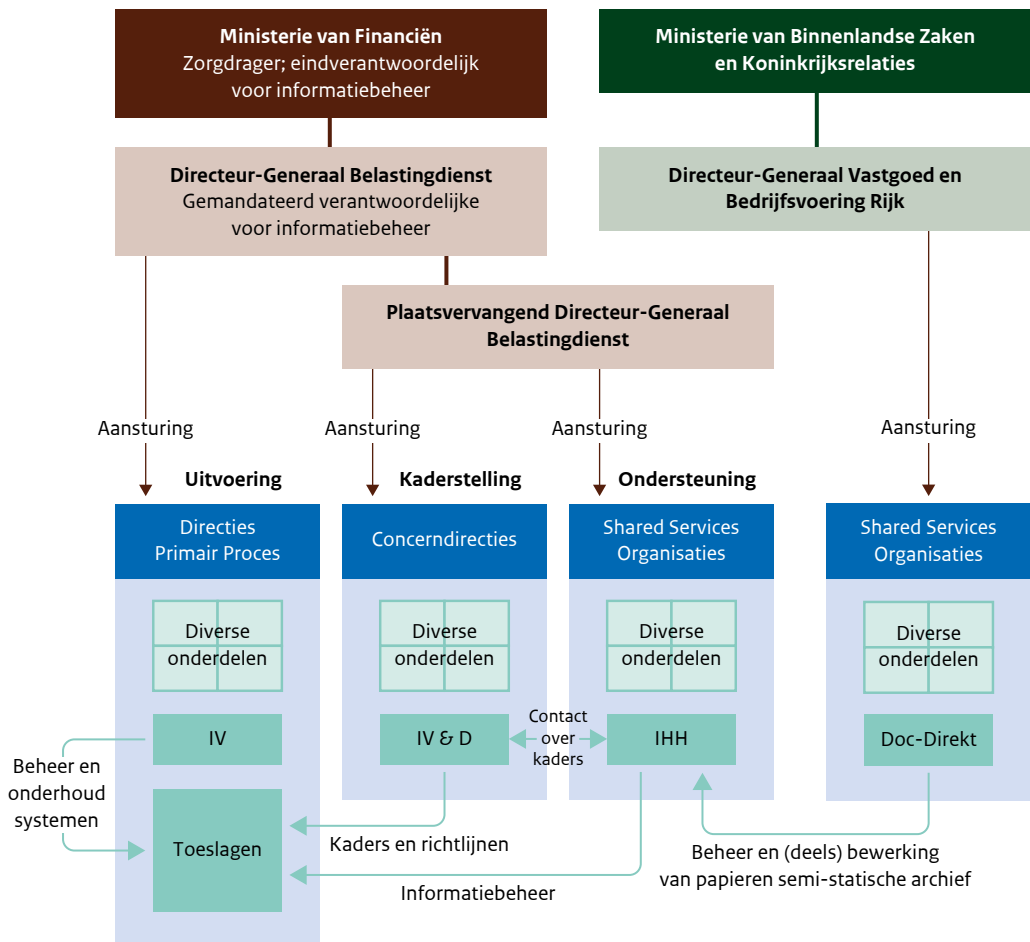
De Belastingdienst heeft in de aansturing een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten taken. Uitvoeringsbeleid, kaderstelling en strategie zijn de verantwoordelijkheid van concerndirecties. Ondersteuning is de verantwoordelijkheid van corporate diensten en shared service organisaties. Tenslotte is de uitvoering belegd bij de primaire processen. Dit heet de Topstructuur van de Belastingdienst. Deze structuur betekent dat als Toeslagen plannen of wensen heeft ter verbetering of vervanging van systemen, ze daarin wordt ondersteund door de concerndirectie Informatievoorziening en Databeheersing en de uitvoering plaatsvindt door de directie Informatievoorziening (een primair procesdirectie).

Directie Informatievoorziening en Databeheersing (IVenD)

De directie Informatievoorziening en Databeheersing (IVenD) heeft een kaderstellende taak. IVenD voert de regie op de samenhang en inhoud van de architecturen van de Belastingdienst. Er is voor de afstemming op het gebied van informatievoorziening en data een structureel overleg ingericht, het driehoeksoverleg IVenD, waaraan de andere concerndirecties en de primair proces directies deelnemen, onder voorzitterschap van IVenD. De directeur IVenD is de CIO van de Belastingdienst. De CIO is verantwoordelijk voor de beheersing van de informatievoorziening.

Directie Informatievoorziening (IV)

De directie Informatievoorziening (IV) heeft een aantal taken, onder andere het beheren van het datacenter, de techniek en infrastructuur. De Directie IV werkt voor de gehele Belastingdienst en heeft als doel de dienst optimaal te ondersteunen door het leveren van IT-functionaliteit bij de uitvoering van processen. In onderling overleg wordt de prioriteitstelling vastgesteld.



Afbeelding 3 Vereenvoudigd overzicht van de partijen betrokken bij de informatiehuishouding van directie Toeslagen

4.2.4 In de praktijk

Het ministerie van Financiën heeft in de praktijk geen bemoeienis met de informatiehuishouding van de Belastingdienst. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen afdeling IHH, IVenD en de ‘archiefvormende onderdelen’ zoals Toeslagen.

De verantwoordelijkheid van IHH hield in de periode 2013-2020 in de praktijk het volgende in: In de eerste plaats verzorgt IHH de postverwerking en -digitalisering. Ook is de afdeling verantwoordelijk voor het beheer en verdere ontwikkeling van het systeem DAS. Verder werkt IHH aan de realisatie van archiefwettelijke instrumenten voor de hele Belastingdienst, zoals een selectielijst. IHH voert ook het interne toezicht uit op het informatiebeheer bij de organisatieonderdelen van de Belastingdienst. IHH beschikt over deskundig personeel ten aanzien van de archiefwettelijke eisen.

Toeslagen is in de periode 2013-2020 verantwoordelijk geweest voor de opslag en het beheer van informatie in andere systemen en opslaglocaties dan DAS. In hoofdstuk 3 is beschreven om welke systemen het gaat. Toeslagen is zelf verantwoordelijk voor het regelen van de duurzame toegankelijkheid van haar informatie – oftewel de naleving van de Archiefwet – in deze systemen.

Voor systeemontwikkeling zijn Toeslagen en IHH afhankelijk van de directies IVenD en IV. Voor het beheer van systemen zijn ze afhankelijk van IV en CAP. Toeslagen heeft bij IV wel een eigen bouworganisatie. Deze maakt toepassingen die uniek zijn voor Toeslagen, zoals implementatie van wet- en regelgeving in TVS. Bij IVenD werken domein- en solutionarchitecten die op de hoogte zijn van de eisen die informatiebeheer conform de Archiefwet stelt aan systeemfunctionaliteiten.

Bij het realiseren van plannen moet worden gekozen (geprioriteerd) vanuit schaarste. Dit is de taak van de Concern Portfolio Board (IVenD). Hierbij moet de vraag van Toeslagen concurreren met die van andere directies van de Belastingdienst. Wanneer werkzaamheden worden uitgevoerd door de eigen bouworganisatie van Toeslagen, geeft de directeur Toeslagen zelf de prioriteit aan. Wanneer het een ontwikkeling betreft op het gebied van de informatiehuishouding, heeft Toeslagen te maken met het concern, omdat zulke ontwikkelingen relevant zijn voor de hele Belastingdienst.

Vanuit het MT Toeslagen zelf is er nauwelijks sturing geweest op de informatiehuishouding in de afgelopen jaren. De prioriteit lag elders: Toeslagen was bezig om andere essentiële zaken, zoals de tijdige behandeling en juiste toekenning van toeslagaanvragen, op orde te krijgen. Bij het MT Toeslagen is de portefeuille informatiehuishouding ook gefragmenteerd belegd geweest, er was geen hoofdeigenaar. Toeslagen beschikt daarnaast niet over een adviseur informatiehuishouding. IHH levert deze kennis tot nog toe niet aan Toeslagen. Dit houdt in dat medewerkers bij Toeslagen vooral zelf moeten bepalen wat ze archiveren en hoe ze dit doen. Er is geen centrale regie op.

Verantwoordelijkheden voor systemen

IHH is de eigenaar van DAS. Toeslagen is eigenaar van TVS. De verantwoordelijkheid voor TAV was niet geheel duidelijk belegd. Dat wordt nu recht gezet. TAV is in opdracht van Toeslagen gebouwd door IV. De opdracht voor realisatie van TAV is buiten IHH om gegaan. Bij de inrichting heeft IHH wel geadviseerd om het informatiebeheer in de zin van de Archiefwet mee te nemen. In die zin is IHH is betrokken geweest. Toeslagen wil TAV gaan overdragen aan IHH. Gesprekken hierover lopen momenteel.

4.3 Strategische kaders voor de informatiehuishouding bij Toeslagen

4.3.1 Architectuur

Architectuur is een richtinggevend en sturend instrument. Het vormt een consistent geheel van principes en modellen dat richting geeft aan ontwerp en realisatie van de processen, organisatorische inrichting, informatievoorziening en technische infrastructuur van een organisatie.³¹ In de Archiefwet wordt het werken conform architectuur niet geëist. Het is een van de manieren om de eisen van de Archiefwet in een organisatie te borgen.

Toeslagen beschikt over een *Domeinarchitectuur Toeslagen* voor de periode 2019-2023 (2019). Deze domeinarchitectuur geeft een beeld van de structuur (processen en bijbehorende applicaties) van Toeslagen en geeft aan hoe de directie zich wil doorontwikkelen. In de domeinarchitectuur worden meerdere te realiseren ‘archieffoorzieningen’ vermeld, de Archiefwet wordt onder meer vermeld in het kader van het verwijderen van gegevens. Daarnaast is er in opdracht van IVeD een *Referentiearchitectuur Documentbeheer en Archiefbeheer* vastgesteld (2014, update 2020). Deze heeft tot doel kaders te geven voor de informatiehuishouding, zodat deze toegepast worden bij het ontwerp van een nieuwe informatievoorziening en bij procesinrichting.

4.3.2 In de praktijk

De sturing op de naleving van de Archiefwet bij Toeslagen heeft tot heden voornamelijk vorm gekregen via architectuur. IHH wordt daarbij betrokken: de domeinarchitecten van Toeslagen en IHH trekken voor een aantal onderdelen samen op. De principes uit architecturen worden echter niet ‘zomaar’ uitgevoerd. Voor de referentiearchitectuur geldt in ieder geval dat deze slechts wordt toegepast bij het ontwerp van een nieuwe informatievoorziening en bij procesinrichting.

³¹ Deze definitie is afkomstig van Sogeti, zie bijvoorbeeld hun *White paper DYA. Architectuurprincipes*, 2009, online beschikbaar op https://www.sogeti.nl/sites/sogeti/files/White-paper-DYA-Principes_o.pdf.

4.3.3 Visie en beleid van de informatiehuishouding van Toeslagen

Gelet op de ontwikkelingen in de digitale wereld en de complexiteit van de organisatie is het voor de Belastingdienst en Toeslagen noodzakelijk om een visie op de informatiehuishouding te hebben. Pas dan kan het management sturen. Visie en beleid zijn belangrijke voorwaarden en instrumenten om een goede informatiehuishouding te bewerkstelligen, waarmee informatie duurzaam toegankelijk wordt beheerd.

Toeslagen heeft geen visie op het gebied van de informatiehuishouding opgesteld. Wel is voor Toeslagen in 2014 een *Roadmap* opgesteld, vastgesteld in 2017, waarin enkele plannen voor archivering uiteen zijn gezet. De *Roadmap* bestaat uit actiepunten of werkpakketten, die de Belastingdienst *epics* noemt, in termen van Scrum methodologie. De meeste *epics* hebben betrekking op de doorontwikkeling van het systeem TAV. Ook zijn er *epics* die betrekking hebben op het archiveren van de informatie uit TVS. Er zijn geen *epics* voor de verbeterde opslag van de informatie op de netwerkschijven van Toeslagen. Sommige *epics*, zoals de *epic* die betrekking heeft op het realiseren van de record management module voor TAV (waarmee functionaliteiten zoals een vernietigingsfunctionaliteit worden ingericht) staan op de planning om geleverd te worden door het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (waar IHH onder valt).

Ook afdeling IHH werkt verbeterplannen uit, in zogenoemde projectkaarten. Deze plannen gelden niet alleen voor Toeslagen, maar voor de hele Belastingdienst. De huidige plannen zijn divers: van een vooronderzoek naar substitutie tot het bereiken van een informatiehuishouding die blijvend voldoet aan de (wettelijke) verplichtingen voor een overheidsorganisatie. Twee kaarten hebben betrekking op het in beheer brengen van de ongestructureerde informatie. Ook zijn er plannen om de bestaande voorzieningen (zoals TAV bij Toeslagen) te ontwikkelen tot 'een generiek platform voor document- & archiefbeheer voor het primaire proces van de Belastingdienst'.

4.3.4 In de praktijk

Bij ontwikkelingen voor Toeslagen heeft de organisatie te maken met gemaakte inrichtingskeuzes en bijbehorende systemen uit 2009. Dit kan de wens voor een ontwikkeling in de weg staan. Het implementeren van de plannen duurt al meerdere jaren. In 2009 waren bepaalde behoeftes op het gebied van archivering al bekend. Toen was bijvoorbeeld ook al duidelijk dat het einde van DAS in zicht was. Tot nu toe is van de *epics* alleen de conversie van DAS naar TAV gedeeltelijk gerealiseerd. De *epic* die betrekking heeft op het realiseren van de record management module voor TAV staat al jaren op de planning om geleverd te worden. Eerst waren er technische issues die moesten worden opgelost. Nu wordt de realisatie opgehouden door inhoudelijke keuzes, zoals de keuze voor een selectielijst en de meest geschikte bewaartermijnen (zie hoofdstuk 5). Als in TAV nu een bewaartermijn geïmplementeerd wordt, die daarna veranderd moet worden, zou dat een enorme conversieslag opleveren. Door dit soort overwegingen wordt implementatie opgehouden.

Wat is nu de vertragende factor geweest in de afgelopen jaren? De realisatie van de plannen vereist ontwikkeling van functionaliteiten en systemen. Deze ontwikkeling van systemen vindt bij de Belastingdienst in principe plaats door directie IV, die wordt aangestuurd door het concern Belastingdienst. De prioritering van te realiseren ontwikkelingen wordt dan ook bepaald door een complexe concernbrede wegging. Wanneer Toeslagen bediend wordt hangt dus ook af van het concern portfolio-management. Voordat Toeslagen naar de markt kan gaan om iets te laten realiseren door een commerciële partij, moet het ook altijd eerst langs het concern. Daarom worden soms ook eenvoudig te realiseren ICT ontwikkelingen niet altijd gerealiseerd. Tenslotte is er ook binnen Toeslagen behoefte aan ontwikkeling op meerdere vlakken, hetgeen binnen de directie al leidt tot prioritering. Voor het laten slagen van het voorstel voor doorontwikkeling is het overigens bevorderlijk om de wens heel scherp neer te zetten en van tevoren de voors en tegens gewogen te hebben. Ook dit heeft realisatie van ontwikkelingen de afgelopen periode tegengehouden.

De realisering van bepaalde plannen, zoals de uitfasering van DAS, vordert wel gestaag: zie bij 4.5 voor de overgang van DAS naar TAV.

4.4 Kwaliteitssysteem/intern toezicht op de informatiehuishouding

De Archiefregeling (artikel 16) stelt dat de eindverantwoordelijke voor de informatiehuishouding er voor zorgt dat het beheer van zijn informatie voldoet aan de toetsbare eisen van een door hem toe te passen kwaliteitssysteem. Een kwaliteitssysteem is een continu en systematisch proces van meten, verbeteren en vernieuwen van processen en producten. Een kwaliteitssysteem is, mits goed ingericht, een belangrijk sturingsinstrument.

In de *Regeling archiefbeheer* is bepaald dat 'de kwaliteit en de uitvoering van het archiefbeheer binnen de gehele Belastingdienst periodiek wordt gemonitord'. De directeur Facilitaire Dienstverlening is belast met de monitoring bij de archiefvormende bedrijfsonderdelen.

4.4.1 In de praktijk

De Belastingdienst heeft deze monitoring ingericht. IHH heeft de kwaliteit van het informatiebeheer binnen de Belastingdienst inmiddels twee keer getoetst, in 2015 en 2019.

De rapportage *i-Control Monitor informatiehuishouding* over 2015 is in 2016 door IHH aangeboden aan het MT Toeslagen. Een van de belangrijkste conclusies is dat de digitale opslag van informatie nog niet volledig op een betrouwbare en duurzaam toegankelijke wijze is ingericht. Daarbij is gesignaleerd dat de inrichting van het informatiebeheer risico's met zich meebrengt, zowel voor de bedrijfsvoering van Toeslagen als voor een betrouwbare verantwoording aan de politiek en aan burgers en bedrijven. De aanbevelingen vragen om een verbeterplan op te stellen en de plannen te implementeren.

Ook is aanbevolen om een planning voor aansluiting van relevante processen van Toeslagen op het digitale archief te maken en document management te realiseren voor de informatie op de netwerkschijven.

Welk vervolg is aan deze aanbevelingen gegeven? Ze zijn besproken binnen Toeslagen en er is op basis daarvan in 2017 een *business case* opgesteld. Hierin zijn diverse te realiseren voorzieningen en andere actiepunten opgenomen. De bedoeling is om eerst de informatie gerelateerd aan burgers op orde te brengen en daarna de bestuurlijke stukken van Toeslagen zelf. Het is nog niet gelukt om de benodigde ontwikkelingen te realiseren, vanwege de hierboven bij 4.3 genoemde vertragende factoren. In 2020 is de rapportage *i-Control Monitor informatiehuishouding 2019* aan het MT Toeslagen aangeboden. De conclusies zijn min of meer dezelfde als die uit 2016. Opnieuw wordt, nu dringend, om het opstellen van een verbeterplan gevraagd. De maatregelen voor dit verbeterplan die worden aanbevolen aan Toeslagen betreffen de besturing, de uitvoering (met maatregelen als het opstellen van een informatieoverzicht en het maken van afspraken over de informatiehuishouding) en het opnemen van afspraken over de informatiehuishouding in de planning- en controlcyclus (zie bijlage 3 voor alle maatregelen).

Naar aanleiding van deze rapportages en alle andere signalen van de afgelopen jaren, waar in eerste instantie weinig mee is gedaan, zijn in 2020 bij Toeslagen en IHH meerdere initiatieven opgestart ten aanzien van de informatiehuishouding.

4.5 Ontwikkelingen in 2020 in de informatiehuishouding van Toeslagen

In de voorgaande paragrafen is een aantal plannen beschreven die IHH en Toeslagen hebben geformuleerd ten aanzien van de verbetering van de informatiehuishouding van Toeslagen. Sinds voorjaar 2020 zijn er binnen Toeslagen in ieder geval drie nieuwe initiatieven opgestart. Het eerste initiatief valt binnen het Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen. Het tweede initiatief is een intensivering van bepaalde acties die al geformuleerd waren. Het derde actiepunt heeft betrekking op het toepasbaar maken van bestaande wettelijke kaders binnen Toeslagen. De drie initiatieven vertonen enige overlap en de afbakening is niet geheel duidelijk. Deze paragraaf beschrijft naast deze ontwikkelingen ook andere recente ontwikkelingen, zoals de verandering in de rol van IHH.

4.5.1 Het project informatiehuishouding binnen het programma Vernieuwing Dienstverlening

In 2020 heeft Toeslagen een project ter verbetering van de informatiehuishouding gestart. De aanleiding hiervoor is de aankondiging die de voormalige staatssecretaris van Financiën op 11 oktober 2018 aan de Tweede Kamer deed: er zou een verbetering in gang

worden gezet van de vaktechnische inbedding van Toeslagen. Ook zou er een onderzoek komen naar de gebreken in de informatiehuishouding bij Toeslagen.³²

Intern onderzoek naar het informatiebeheer

In vervolg op de aankondiging van de staatssecretaris werd begin 2020 een intern onderzoek naar het informatiebeheer van Toeslagen afgerond binnen het Programma Borging Vaktechnische Kwaliteit Toeslagen. In het *memo* van 31 maart 2020 over dit onderzoek, gericht aan het MT Toeslagen, staan de volgende bevindingen over de informatiehuishouding in het primaire proces:

- Gebrek aan uniforme processen & procedures
er is geen procedure voor dossiervorming, met o.a. gegevensverlies als gevolg
- Gefragmenteerde organisatie
dossiervorming vindt per deelproces plaats, met o.a. gegevensverlies en dubbele opslag als gevolg
- Ontoereikende systemen & opslaglocaties
systemen TVS en DAS bieden onvoldoende mogelijkheden voor gegevensbeheer
- Onderschatting van de waarde en implicaties van dossiervorming
er is niet altijd voldoende besef bij behandelaars van de implicaties van het al dan niet opslaan van informatie

Deze bevindingen zijn vergelijkbaar met bevindingen van de Inspectie, zoals uiteengezet in dit rapport. Daarnaast is de meerwaarde van dit intern onderzoek dat het een indruk heeft opgeleverd van het besef dat bij behandelaars leeft van het belang van dossiervorming.

Uit deze bevindingen volgden aanbevelingen aan het MT Toeslagen. De aanbevelingen voor de korte termijn, op basis van de beschikbare middelen, zijn:

- Bepalen welke informatie een dossier moet bevatten;
- Uniforme werkafspraken maken over dossiervorming, gebruik van systemen e.d.
Hier moet ook kwaliteitsbewaking op worden ingericht;
- Optimaliseren van het gebruik van de huidige systemen.

Voor de langere termijn is de aanbeveling om de het informatiebeheer in bredere zin te borgen en hierbij de eisen van de Archiefwet betrekken. Hierbij is het belangrijk om oog te hebben voor het feit dat het eigenaarschap en/of beheer van relevante informatiefuncties niet volledig binnen Toeslagen zijn belegd.

³² Zie de Kamerbrief *Kinderopvangtoeslag CAF11 project, Kamerstukken II 2018-2019, 31066, 31322 nr.434*. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/11/kamerbrief-kinderopvangtoeslag-caf-11-project>. Deze brief ging er onder meer over dat in enkele beroepszaken rond dossier CAF11 bleek dat niet alle voor de procesvoering relevante documenten beschikbaar waren voor de verweerder. Uit nadere interne verkenning en het onderzoek van EDP-auditors naar CAF11 (zie *Kamerstuk EDP-auditors opdracht, bevindingenverslagen en beoordeling*) bleek dat de informatiehuishouding c.q. de informatiehuishouding binnen Belastingdienst Toeslagen verbeterd kan en moet worden.

Project Informatiehuishouding

In 2020 is er een breed programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen ingericht. Binnen dit programma is in het project informatiehuishouding vervolg gegeven aan de bevindingen van het interne onderzoek naar de informatiehuishouding. Het programma heeft een horizon van zeker drie jaar, de eindtermijn is nog niet bekend. Het project is in de loop van 2020 gestart; er is nog geen plan van aanpak ten tijde van het inspectiegesprek met de vertegenwoordigers van het project, alleen een concept *project charter*.

Het project informatiehuishouding richt zich specifiek op dossiervorming rondom zaakbehandeling. De concept *project charter* benoemt het doel van het als volgt: “het verbeteren van de volledigheid, juridische kwaliteit en vindbaarheid (directe oproepbaarheid) van informatie voor de vorming van onderzoek- en zaakdossier”. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan de moeilijkheden die een afdeling als Beroep ervaart om een volledig beroepsdossier te vormen, wanneer de vindbaarheid en volledigheid van de informatie in eerdere processen binnen Toeslagen onvoldoende is geborgd.

Voor de realisatie van bepaalde plannen in dit project is Toeslagen afhankelijk van de realisering van IV-voorzieningen. De volledige realisatie hiervan gaat meerdere jaren duren. Voor de korte termijn wordt bijvoorbeeld gekeken naar het aanpassen van werkinstructies en opleidingen.

Het project staat indirect in verbinding met afdeling IHH, via de domeinarchitect. Bij het project is men ook bekend met andere initiatieven voor de verbetering van de informatiehuishouding, die niet onder het benoemde doel van het project vallen, maar er wel aan zijn gerelateerd. Deze initiatieven worden hieronder weergegeven.

4.5.2 Doorontwikkeling binnen Toeslagen

Ondertussen wordt er binnen Toeslagen verder gewerkt aan de trajecten die al gestart waren. De uitvoering van de *Roadmap Toeslagen* wordt door de recente ontwikkelingen rond de informatiehuishouding geïntensiveerd. Er zijn ook nieuwe *epics* geformuleerd, naast de reeds bestaande. We noemen de meest belangrijke ontwikkelingen.

De vervanging van DAS door de Toeslagen Archief Voorziening (TAV)

TAV is in opdracht van Toeslagen ontstaan. Het systeem is sinds 2015 ingericht voor de uitfasering van oude systemen uit de periode 2005-2011. De informatie uit deze systemen (inclusief informatie met betrekking tot toekenning kinderopvangtoeslagen) gaat op korte termijn (2021 en 2022) worden overgezet naar TAV. Daarnaast zal TAV DAS gaan vervangen. Er vindt begin 2021 gefaseerd een migratie plaats van informatie van DAS naar TAV. De Belastingdienst hoopt in 2021 informatie aan TAV te kunnen aanleveren. TAV zal ook gaan dienen voor de centralisatie van opslag van Toeslageninformatie. TAV wordt een direct onderdeel van TVS. Uiteindelijk is het de bedoeling dat alle informatie van Toeslagen er in wordt opgeslagen. Voor deze laatste wens is nog geen concreet plan beschikbaar.

Documentstromen en procesgegevens onder beheer

De documentstromen en procesgegevens die nog niet onder beheer zijn gebracht worden geïnventariseerd, zodat zij ook onder beheer komen. Een voorbeeld van zulke procesgegevens zijn de bedrijfsregels die worden gebruikt bij de selectie van burgers voor toezicht. Deze informatie zal ook in TAV terecht komen. Het voornemen is om daarnaast een voorziening voor het beheer te realiseren waarin de behandelaars hun 'levende' documenten die nu op de q-schijf terecht kunnen opslaan tijdens een zaakbehandeling. Daarna wordt in ieder geval het formele einddocument, met relevante bijlagen of verwijzingen daarnaar, gearchiveerd in TAV.

4.5.3 Bestaande kaders toepasbaar maken

Onder het bureau Directeursorondersteuning van Toeslagen zijn enkele adviseurs belast met het maken van een verbeterplan om de bestaande wettelijke en strategische kaders toepasbaar te maken voor de informatiehuishouding van Toeslagen. Hierbij wordt opgetrokken met IHH. Het plan gaat uit van de huidige situatie (bijvoorbeeld de huidige systemen). Het plan moet nog worden opgesteld. De verbeteractie zal een ondersteunende set kaders opleveren, waarmee helderheid verschaft moet worden voor medewerkers. Het gaat bijvoorbeeld om nadere regels voor e-mailverkeer met burgers of voor ordening van informatiemappen op de netwerkschijven. De afdelingen moeten die kaders vervolgens zelf implementeren, bijvoorbeeld door een overzicht te maken van hun processen en bijbehorende informatie.

4.5.4 Nieuwe rol IHH

IHH heeft tijdens de inspectie aangegeven dat het met de huidige inrichting van de informatiehuishouding in de praktijk onduidelijk kan zijn wie waarvoor verantwoordelijk is: de primaire proces-directies en/of IHH. De primaire proces-directies hebben zich de afgelopen jaren onvoldoende gerealiseerd wat hun de verantwoordelijkheden als archiefvormer inhouden. Nadat duidelijk is geworden dat de informatiehuishouding gebreken vertoont, heeft de Belastingdienst verandering aangebracht in de belegging van verantwoordelijkheden. Voor mei 2020 was IHH slechts verantwoordelijk voor bepaalde aspecten van de informatiehuishouding, met name DAS, de postverwerking, het beheer van het papieren archief en het ontwikkelen van instrumenten zoals de selectielijst. Hun verantwoordelijkheid omvatte niet het beheer van informatie op diverse locaties (systemen zoals TVS, de q-schijf en e-mail) bij directies zoals Toeslagen. In 2020 heeft IHH ook het beheer van informatie buiten DAS toegewezen gekregen in overleg met het driehoeksoverleg IV&D. IHH is in ieder geval van plan om het beheer van informatie in voorzieningen zoals een document management systeem op zich te nemen.

Het grotere bereik dat IHH heeft gekregen is overigens nog geen staande praktijk. In de Samenwerkingsafspraken die eind 2020 zijn opgesteld tussen Toeslagen en de Belastingdienst, in het kader van de ontvlechting van Toeslagen, worden alleen de volgende diensten van IHH afgenomen voor 2021: de archivering van fysieke documenten (papier) en het registreren en digitaliseren van fysieke post.

IHH is momenteel bezig zijn rol nadrukkelijker vorm te geven binnen de organisatie. Het hoofd IHH heeft recent een platform ingesteld (de ‘Procestafel Document- en Archiefbeheer’) voor interne stakeholders (in principe de directeuren van de Belastingdienst). De bedoeling is om hier alle ontwikkelingen op het gebied van de informatiehuishouding te bespreken die moeten worden geïmplementeerd. Het is tot nu toe moeilijk gebleken voor IHH om de juiste partijen aan tafel te krijgen op hoger managementniveau. Dit moet worden verholpen door de inrichting van het platform.

In het kader van zijn nieuwe rol heeft IHH een eigen domeinarchitectuur opgesteld, die de inrichting van de processen voor het informatiebeheer omvat (*Domeinarchitectuur IHH: document- en archiefbeheer*, versie 0.95 oktober 2020). De plannen in dit document zijn zeer ambitieus, aangezien het de bedoeling is om van de huidige situatie toe te gaan naar een informatiehuishouding die geheel op orde is. De domeinarchitectuur geeft een concrete planning, maar in het document staat ook een winstwaarschuwing: “De planningsindicaties zijn grove inschattingen... Een ding is zeker, er moet verschrikkelijk veel gebeuren en de capaciteit is nog steeds erg beperkt”.

4.5.5 De sturing vanuit MT Toeslagen

Het is voor het MT Toeslagen ondertussen helder wat de gevolgen zijn geweest van de staat van de informatiehuishouding bij Toeslagen. Het MT zal een extra MT lid aantrekken, een portefeuillehouder data- en informatiebeheer, om beter te kunnen sturen op de informatiehuishouding.

4.6 De ontvlechting van Toeslagen

Het kabinet besloot in januari 2020 om Toeslagen te ontvlechten van de rest van de Belastingdienst om goede dienstverlening aan burgers en bedrijven te kunnen verzekeren. De positionering van Toeslagen binnen de Belastingdienst wordt daarmee anders. De huidige afspraken en samenwerkingsverbanden met alle belastingdienstsonderdelen worden herijkt in het licht van deze nieuwe samenwerking. Toeslagen wil echter geen continuïteitsrisico's laten ontstaan. Deze intentie is vastgelegd met het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening, waar IHH onder valt. Taken blijven daarmee in principe bij IHH belegd, tenzij Toeslagen er voor kiest om een taak naar zich toe te trekken. Verder maakt Toeslagen voor de massale processen gebruik van de infrastructuur van de Belastingdienst (CAP, KI&S). Ook de kantoorautomatisering van Toeslagen wordt door Belastingdienst verzorgd. Voorlopig blijft de gemeenschappelijke infrastructuur behouden.

4.7 Conclusies

Er is de afgelopen jaren onvoldoende gestuurd op de informatiehuishouding van Toeslagen. Dit heeft meerdere oorzaken. Ten eerste heeft het MT gekozen voor andere prioriteringen in de uitvoering. Ten tweede is de beleidsverantwoordelijkheid complex georganiseerd: de algehele strategie voor de informatievoorziening berust bij IVenD aangestuurd door de CIO, de realisering ligt bij IV. Deze werken voor de hele Belastingdienst. De realisering van vernieuwing en verandering van systemen voor de informatiehuishouding is daardoor ook ingewikkeld. Plannen sneuvelen bij Belastingdienstbrede prioritering.

Een derde oorzaak voor het gebrek aan sturing is de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de eisen van Archiefwet is verdeeld. De Belastingdienst heeft de verantwoordelijkheden voor de informatiehuishouding uitgebreid vastgelegd. Met de vaststelling van de *Regeling archiefbeheer* voldoet de Belastingdienst aan de desbetreffende eis uit de Archiefwet. Desondanks zijn deze verantwoordelijkheden in de theorie en in de praktijk onduidelijk belegd, met name tussen Toeslagen en IHH. In de praktijk heeft IHH tot 2020 beperkte taken gehad ten opzichte van Toeslagen. Deze situatie is historisch zo gegroeid.

Toeslagen heeft verder geen functionaris in dienst die regie voert op de informatiehuishouding. Een dergelijke functionaris, gepositioneerd bij Toeslagen, vormt de schakel tussen het MT, de uitvoering en IHH, vervult een aanjagende en coördinerende rol bij het vormgeven van de naleving van de Archiefwet, houdt overzicht over de informatie bij Toeslagen en ondersteunt de professionalisering van medewerkers. IHH, die hiervoor de benodigde kennis heeft, staat op grote afstand en vervult deze rol voor Toeslagen niet.

Aan de archiefwettelijke eis van het voeren van een kwaliteitssysteem op de informatiehuishouding voldoet de Belastingdienst. In het kader van dit kwaliteitssysteem bleek in 2015 al dat sprake was van bepaalde risico's voor de informatiehuishouding. IHH had risico's gesignaleerd voor de bedrijfsvoering van Toeslagen en voor een betrouwbare verantwoording aan de politiek en aan burgers en bedrijven. De aanbevelingen die hieruit voort zijn gekomen zijn echter nauwelijks opgevolgd door Toeslagen. De risico's zijn in de tussentijd werkelijkheid geworden.

De analyse van wat er schort aan het informatiebeheer is ondertussen bij Toeslagen voor een groot deel helder. Deze analyse heeft echter alleen nog maar in beperkte mate geleid tot actie. De meeste plannen voor verbetering zijn al enige jaren niet gerealiseerd. Alleen de belangrijke overzetting van de documenten van de oudste systemen en DAS naar TAV is een eind op streek.

In 2020 hebben de plannen bij de verschillende onderdelen van de Belastingdienst (IVenD, IHH en Toeslagen zelf) een nieuwe impuls gekregen op basis van de geconstateerde

gebreken in het informatiebeheer. Toch zijn de meeste plannen nog in wording en niet concreet genoeg. Bij veel plannen ontbreekt verder een planning. Ook hebben de plannen onvoldoende samenhang. Er loopt veel maar er loopt ook veel langs elkaar heen. De organisatie is groot en het is lastig te achterhalen waar iedereen mee bezig is. De Inspectie heeft dit zelf ook gemerkt in de zoektocht naar de juiste gesprekspartners.

Het is dringend nodig dat er een integraal verbeterplan komt voor de informatiehuishouding. Daarin moeten de verbeterpunten uit de eerder uitgevoerde onderzoeken en uit dit inspectieonderzoek worden verwerkt. Het plan moet worden aangevuld met een realistische planning.

In 2020 hebben enkele belangrijke wijzigingen plaatsgevonden. Toeslagen is per januari 2021 ontvlochten van de Belastingdienst. De samenwerking met de andere onderdelen van de Belastingdienst zoals IHH blijft vooralsnog echter bestaan. Verder trekt Toeslagen een MT-lid aan dat de informatiehuishouding in de portefeuille krijgt. Daarnaast neemt IHH binnen de Belastingdienst ook het beheer van de informatie buiten DAS op zich, in voorzieningen zoals een document management systeem. Voor het doen slagen van deze nieuwe rol is de positionering van IHH wel een zorgpunt: IHH is ver van het primaire proces gepositioneerd en valt onder een uitvoerende directie die doorgaans met andere activiteiten dan het informatiebeheer wordt geassocieerd, de Facilitaire Dienst. De verbinding van IHH met de IV-diensten zou veel directer moeten worden ingericht. Deze veranderingen betekenen dat de beheersregels voor het informatiebeheer van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst moeten worden geactualiseerd. Er moet duidelijk worden vastgelegd welke partij welke verantwoordelijkheid op zich neemt. Vervolgens moet hiernaar gehandeld worden.

4.8 Aanbevelingen

Hoofdaanbevelingen

Aanbevelingen aan de **minister van Financiën**:

1. Schep duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en taken van de betrokken onderdelen van het ministerie en de Belastingdienst ten aanzien van de informatiehuishouding van Toeslagen.
2. Zorg er voor dat aan Toeslagen de middelen beschikbaar worden gesteld om de informatiehuishouding op orde te krijgen.
3. Zie er op toe dat de informatiehuishouding van Toeslagen op orde komt.
4. Zorg voor adequate randvoorwaarden voor afdeling Informatiehuishouding (IHH), zoals een goede positionering binnen de organisatie.

Aanbevelingen aan Toeslagen:

1. Stel een functionaris voor de informatiehuishouding aan.
2. Maak een verbeterplan ten aanzien van de informatiehuishouding en voer het in de komende 2 à 3 jaren uit.

Aandachtspunten voor de minister van Financiën

- Actualiseer de beheersregels.
- Schep in de beheersregels duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en taken van de betrokken onderdelen van het ministerie (Toeslagen) en de Belastingdienst (IHH, IV, IVenD).

Aandachtspunten voor het verbeterplan Toeslagen

- Verwerk in het plan de diverse nog niet uitgevoerde verbeterplannen (zoals de nog niet uitgevoerde *epics*, het project Informatiehuishouding en het project vanuit het bureau Directeursorondersteuning).
- Verwerk in het plan de resultaten uit de onderzoeken van de afgelopen tijd (aanbevelingen uit de i-Control Monitor informatiehuishouding (2019), de aanbevelingen uit het onderzoek van het *Programma Borging Vaktechnische Kwaliteit Toeslagen – project Informatiebeheer* en de bevindingen uit dit inspectierapport).
- Neem een detailplanning op met zichtbare plateaus waarmee de verbetering in de komende 2 à 3 jaar wordt gerealiseerd.

5. De informatiehuishouding langs de meetlat van de Archiefwet

5.1 Inleiding

De informatie die onderdelen van de Belastingdienst zoals Toeslagen produceren en ontvangen valt onder het bereik van de Archiefwet 1995. Deze wet bevat voorschriften voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. In dit hoofdstuk is de informatiehuishouding van Toeslagen langs de meetlat van de Archiefwet gelegd.

Het gaat om de volgende aspecten van het informatiebeheer:

- Alle overheidsinformatie in beheer
- Richtlijnen voor het informatiebeheer
- Overzicht, ordening en metadata
- Selectie en vernietiging
- Vervanging
- Zoeken en vinden

Deze aspecten zijn afkomstig uit het toetsingskader voor dit onderzoek, het *Toetsingskader informatie van de centrale overheid* van de Inspectie, zoals vermeld in hoofdstuk 2. Per aspect beschrijven we de praktijk in de afgelopen jaren. Bepaalde observaties zijn met name gericht op de centrale opslaglocaties en –systemen van Toeslagen (DAS, TVS, q-schijven). De Inspectie was niet in de gelegenheid om alle systemen aan een inspectie te onderwerpen.

De *schuin gedrukte tekst* is steeds de norm volgens de Archiefwet en -regelgeving. Het aspect zoeken en vinden behandelen we uitgebreid omdat hier bij de toeslagenaffaire veel over te doen is geweest. De aspecten sturing en kwaliteitssysteem zijn in het vorige hoofdstuk beschreven.

5.2 Alle overheidsinformatie in beheer

In de Archiefwet is sprake van archiefbescheiden. Volgens art.1 zijn dit “bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten”. Met andere woorden: de informatie die een overheidsorganisatie opneemt of vormt bij de uitvoering van haar werkprocessen, ongeacht de vorm van die informatie (interne (digitale) documenten, e-mail, informatie in databases, foto’s etc.) moet worden bestempeld als bescheiden in de zin van de Archiefwet. Deze overheidsinformatie moet duurzaam toegankelijk worden bewaard. Overheidsorganisaties bepalen doorgaans in eigen regelingen wat dit inhoudt voor de informatie die zij produceren en ontvangen.

De Belastingdienst heeft in de *Regeling archiefbeheer Belastingdienst 2011*, die we in hoofdstuk 4 al hebben aangehaald, een omschrijving gegeven van het begrip archiefbescheiden. Deze invulling van het begrip is in lijn met hetgeen in de Archiefwet is gesteld. Ook geeft

de *Regeling archiefbeheer* bepalingen voor de duurzame toegankelijkheid van de archiefbescheiden.

5.2.1 In de praktijk

In de informatiehuishouding van Toeslagen wordt er tot nu toe anders met archiefbescheiden omgegaan dan in de *Regeling archiefbeheer* is beoogd. Het systeem DAS is in gebruik als het archiefbeheersysteem voor informatie van Toeslagen. In DAS bevinden zich voor Toeslagen echter alleen de massale beschikkingen, inkomende papieren post en digitale inkomende burgerberichten. Dit houdt in dat alleen inkomende en uitgaande documenten in beheer zijn genomen als archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet. De informatie van Toeslagen die conform de Archiefwet beheerd zou moeten worden is veel breder. De Belastingdienst is zich hier overigens van bewust. De overige informatie van Toeslagen bevindt zich sinds 2005 in TVS, in de lokaal ontwikkelde applicaties en op de netwerk- en persoonlijke schijven. Deze systemen en opslaglocaties kennen wel een vorm van centraal beheer, maar zijn niet voorzien van de functionaliteiten die de Archiefwet vereist voor beheer van informatie.

Er is bij Toeslagen geen nadere duiding van wat het begrip ‘archiefbescheiden’ voor de directie inhoudt. De Inspectie heeft vernomen dat een dergelijke doorvertaling recent bijvoorbeeld wel bij directie Klantinteractie & Services (KI&S) heeft plaatsgevonden. Daar is nader bepaald welke informatie binnen de directie te behandelen is als archiefbescheiden oftewel overheidsinformatie in de zin van de Archiefwet. Bij Toeslagen is dit niet verduidelijkt. Dit heeft bijvoorbeeld als gevolg dat men zich niet bewust is van het feit dat e-mail (afhankelijk van de inhoud daarvan), moet worden opgeslagen en beheerd op grond van de Archiefwet.

Er zijn binnen de deelprocessen van Toeslagen wel werkafspraken over welke informatie moet worden opgeslagen in bijvoorbeeld TVS. Dit is niet bepaald op basis van de Archiefwet maar vanuit het perspectief van bewijsvoering. Nieuwe medewerkers worden hier ook in opgeleid aan de hand van een kwaliteitssysteem (een steekproefsgewijze controle van wat ze opslaan). De medewerkers die de Inspectie heeft gesproken, verspreid over de teams, gaven de indruk zich bewust te zijn van het belang van het opslaan van informatie. Dit is uiteraard een noodzakelijke (maar onvoldoende) voorwaarde voor beheer van informatie conform de Archiefwet.

Er is ondanks deze werkafspraken discussie binnen Toeslagen over de vraag in hoeverre er voldoende informatie wordt opgeslagen. Bij het samenstellen van beroepsdossiers is bijvoorbeeld geconstateerd dat informatie rond het toekennen of korten van toeslag niet altijd is opgeslagen of zo wordt opgeslagen dat de informatie niet terug te vinden is. Er is ook een verschil in de opslag van meer gestructureerde informatie en de opslag van overige informatie. Bij gestructureerde informatie gaat het om informatie die automatisch door het opslagsysteem wordt geordend, zoals informatie over een BSN die in TVS kan worden opgeslagen. Bij ongestructureerde informatie gaat het bijvoorbeeld

om verslagen en andere documenten in Word over een CAF-zaak. Ongestructureerde informatie is bij Toeslagen vaker opgeslagen in een minder beheerde omgeving. Hier moeten meer inspanningen worden gedaan om de informatie toegankelijk te maken dan bij gestructureerde informatie. Er zijn ook afdelingen die met name ongestructureerde informatie produceren en deze lange tijd niet of minder onder beheer hebben gebracht. Deze informatie staat op netwerkschijven zoals bij Intensief Toezicht en Handhavingsregie en zelfs op persoonlijke schijven.

5.3 Richtlijnen voor het informatiebeheer

Richtlijnen voor het informatiebeheer zijn belangrijk omdat het ongewenst is dat medewerkers informatie niet opslaan of naar eigen inzicht dossiers vormen en beheren. Dit kan het verloren raken van informatie veroorzaken. Denk bijvoorbeeld aan richtlijnen of werkafspraken over naamgeving van mappen en documenten op de netwerkschijf en voorschriften over de bestandsformaten waarin informatie wel en niet moet worden opgeslagen. Ook richtlijnen voor het duidelijk maken van de status van een document: concept, definitief of afgesloten zijn nuttig. Dit soort richtlijnen draagt bij aan het duurzaam toegankelijk beheer van informatie.

Hierboven is geconstateerd dat Toeslagen geen richtlijnen heeft om te bepalen welke informatie moet worden beheerd conform de Archiefwet. Er zijn ook geen algemene instructies voor andere aspecten van de informatiehuishouding.

Er zijn wel handreikingen voor de Belastingdienst in de digitale *community archiveren* en *vernietigen* van afdeling IHH. De *community* bevat meerdere handreikingen rond de thema's Archiefwet, vernietigen en verantwoord omgaan met informatie. De handreikingen zijn grotendeels van recente datum (eind 2018 of 2021) en lijken niet bekend bij Toeslagen. Tijdens de inspectiegesprekken heeft niemand verwezen naar het bestaan ervan.

Een ander voorbeeld van het gebrek aan afspraken is het gebruik van ConnectPeople (CP), de samenwerkingsomgeving van de Belastingdienst. De online omgeving kan op verschillende wijze worden ingezet binnen Toeslagen. Er is niet met medewerkers gedeeld of informatie op CP elders moet worden opgeslagen en beheerd of dat dit afdoende via CP gebeurt. De in 2021 op de *community archiveren* en *vernietigen* geplaatste handreiking 'Verantwoord omgaan met informatie op ConnectPeople' kan hierbij helpen, maar zal verdere doorvertaling en uitleg in de organisatie vergen.

Voor aanlevering van informatie aan het systeem DAS bestaan wel afspraken.³³ Deze afspraken gelden voor de hele Belastingdienst, inclusief Toeslagen. Sinds 2014 zijn er uniforme aanbiedingsformulieren voor het aanbieden van fysieke documenten ter

³³ In Instructie GM72: Centraal printen en archiveren. Het archiveren heeft slechts betrekking op de aanlevering aan DAS.

archivering in DAS. Deze afspraken gelden nu ook voor de aanlevering van e-mail. Dit medium is de laatste jaren in de primaire deelprocessen steeds meer in gebruik, hoewel men probeert er zo min mogelijk gebruik van te maken. Burgers kunnen via e-mail hun bewijsstukken aan de behandelaars of aan een algemeen e-mailadres sturen. Het aanleveren van deze bewijsstukken via de e-mail ter archivering is dan ook onlangs toegevoegd in de instructie over archivering in DAS. De instructie vermeldt niet dat de oorspronkelijke e-mail van de burger ook moet worden aangeleverd. Het gaat alleen om de bewijsstukken. In de praktijk geven medewerkers aan dat de e-mail van de burger soms wordt meegestuurd naar DAS. Als de e-mail niet wordt toegevoegd, gaan contextgegevens zoals de datum van ontvangst van bewijsstukken door de Belastingdienst verloren.

Binnen de primaire deelprocessen (zie hoofdstuk 3) zijn er soms ook eigen afspraken. Bij sommige teams wordt bijvoorbeeld via een steekproef gecontroleerd of bewijsstukken ter archivering in DAS naar Heerlen zijn gestuurd. Binnen enkele deelprocessen, zoals Bezwaar en Beroep, zijn er (meer of minder uitgebreide) werkinstructies waarin staat welke stukken tenminste in een dossier thuis horen of moeten worden opgeslagen in TVS. Voor de q-schijf zijn er soms afspraken tussen collega's onderling over ordening.

5.4 Overzicht, ordening en metadata

Overzicht en ordening zijn instrumenten die bijdragen aan het beheer van informatie. De organisatie moet een overzicht hebben van de overheidsinformatie waarvoor ze zorgt draagt en weten waar die informatie zich bevindt. Een ordeningsstructuur geeft de structuur aan volgens welke de overheidsinformatie is opgeslagen, zowel digitale als fysieke informatie. Voorbeeld is een mappenstructuur, dossierstelsel, of zaakgerichte ordening.

Inzicht in de context waarin de informatie een rol heeft gespeeld en in de relatie tot andere overheidsinformatie is essentieel voor een juiste interpretatie van overheidsinformatie. Deze context en relaties kunnen worden geëxpliciteerd door middel van een ordening en/of door toevoeging van extra informatie, bijvoorbeeld in de vorm van metadata.

In de *Regeling archiefbeheer* is vastgelegd dat afdeling IHH verantwoordelijk is voor het inrichten en onderhouden van de instrumenten overzicht en ordeningsstructuur bij de Belastingdienst. De ordeningsstructuur wordt op basis van werkprocessen per organisatieonderdeel opgesteld. Daarnaast zou alle overheidsinformatie door middel van metagegevens toegankelijk gemaakt en geclassificeerd moeten zijn, zodat zaakdossiers kunnen worden gevormd.

5.4.1 In de praktijk

Overzicht

Uit hoofdstuk 3 bleek dat Toeslagen in ieder geval vijf deelprocessen heeft die naast de opslag in TVS ook gebruik maken van diverse andere opslaglocaties zoals registratiesystemen en q-schijven. Toeslagen en IHH beschikken niet over een overzicht van deze informatie. Het is voor medewerkers moeilijk om te weten welke informatie waar te vinden is bij Toeslagen.

Ordering en metadata

Een orderingsstructuur die aansluit bij het feitelijke informatiebeheer van Toeslagen is niet gerealiseerd. Rond ordering en metadatering heeft de Inspectie verder het volgende geconstateerd:

DAS

De binnenkomende poststukken worden voor de hele Belastingdienst aan de hand van een verplichte classificatie geordend in DAS. DAS kent een zeer beperkte metadatering. Er kan worden gezocht op BSN en op toeslagjaar. Er is geen uniek dossierkenmerk dat aan objecten wordt toegevoegd.

TVS

In TVS is het mogelijk om informatie te ordenen per BSN en op basis van het type toeslag (aan de hand van een zoekopdracht).

Netwerkschijven

Voor wat betreft de netwerkschijven (q-schijven) bij Toeslagen geldt dat het per proces en afdeling verschilt of informatie geordend is en op welke manier. Centraal beheer op de ordeningen van de processen en afdelingen ontbreekt. De Inspectie heeft de volgende bevindingen ten aanzien van de opslag van informatie op de schijven:

- Informatie over de toekenning van toeslagen en over bedrijfsvoeringsaangelegenheden staat door elkaar (bijvoorbeeld: een map 'Kluisjes' tussen de mappen met BSN's).
- Minder zakelijke informatie staat tussen zakelijke informatie (bijvoorbeeld: een map 'Foto Gerard' naast een map 'MT overleg')
- Er zijn veel mapnamen die gebaseerd zijn op namen van medewerkers. Bijvoorbeeld mappen als 'Voor Fred'; 'CAF-instructie (van Maarten)'; 'Systeem Piet'. De betekenis van dergelijke mapnamen is voor een buitenstaander en/of na verloop van tijd niet meer duidelijk. Daarnaast zijn er ook meer zakelijke mappenstructuren en -namen.
- Er staat wisselende content onder een map: soms één document, soms niets, soms een hele onderliggende mappenstructuur.
- Door gebrekkige naamgeving van map en document, en door het ontbreken van andere metadata, is het niet altijd duidelijk welke status een document heeft: of het individueel is gebruikt of als algemene werkinstructie; of het is vastgesteld of niet; of het bij een zaak hoort of op zichzelf staat.

5.5 Selectie en vernietiging

Selectie en vernietiging van archiefbescheiden mag uitsluitend plaatsvinden op grond van de bewaartermijnen opgenomen in een vastgestelde en geldende selectielijst. De Archiefwet verbiedt voortijdige vernietiging van archiefbescheiden of vernietiging zonder selectielijst maar verplicht ook tot vernietiging nadat de bewaartermijn is verstreken.

5.5.1 In de praktijk

Selectielijsten en toepassing van bewaartermijnen

De Belastingdienst beschikt over meerdere vastgestelde selectielijsten. Een daarvan is de *Selectielijst Toeslagen*, vastgesteld in 2015. In deze selectielijst is de bewaartermijn voor de informatie over het toekennen van toeslagen vastgesteld op 12 jaar na beëindiging toeslag. Dit is in de selectielijst met terugwerkende kracht toegepast op de informatie van Toeslagen vanaf 2004.

Om uitvoering te geven aan deze bewaartermijn heeft de Belastingdienst de feitelijke termijn voor het archief in DAS en het fysieke archief op 125 jaar gezet of hanteert de dienst een bepaling zoals ‘vernietigingsjaar onbekend’. De vastgestelde bewaartermijn van 12 jaar na beëindiging van de toeslag kan feitelijk namelijk leiden tot de verplichting om informatie veel langer te bewaren dan gedurende 12 jaar. Een burger kan immers zijn hele leven toeslag ontvangen. De Belastingdienst denkt er dan ook over na om de bewaartermijn te wijzigen in een meer praktische variant zoals ‘vernietigen 12 jaar na het toeslagjaar’ (mits zo’n termijn niet te kort is).

Voor de informatie van het MT-overleg geldt een andere bewaartermijn, namelijk 5 jaar. Deze is afkomstig uit de *Selectielijst voor de administratieve neerslag van de zorgdrager Minister van Financiën voor wat betreft de beleids- en ondersteunende processen van de Belastingdienst over de periode vanaf 2007*.³⁴ In de selectielijst is het proces *Het voeren van periodiek overleg binnen de eigen organisatie* opgenomen, dat voor diverse vormen van overleg, van MT-overleg tot en met werkoverleg, de bewaartermijn van 5 jaar voorschrijft. De bewaartermijn is nog niet toegepast op de stukken van het MT-overleg van Toeslagen: alle opgeslagen informatie is nog aanwezig op de desbetreffende q-schijf.

Een vastgestelde selectielijst moet geïmplementeerd worden: de bewaartermijnen moeten worden gekoppeld aan de aanwezige informatie. Momenteel zijn de bewaartermijnen alleen aan de stukken in DAS gekoppeld, niet aan de informatie in TVS of TAV. Toeslagen geeft aan dat de implementatie onder meer wordt vertraagd doordat men een nieuwe selectielijst wil vaststellen. De Belastingdienst wil de huidige selectielijsten herzien en overgaan naar één selectielijst voor de hele dienst. De nieuwe selectielijst zal gewijzigde bewaartermijnen bevatten; het omzetten van een bewaartermijn voor een groot aantal

³⁴ *Staatscourant* 2016, 22487.

stukken is een grote operatie, daarom wordt de implementatie uitgesteld (vergelijk hoofdstuk 4). Daarnaast zijn er andere factoren die voor uitstel zorgen, o.a. juridische vraagstukken en onduidelijkheden rond de ontvlechtingsevolgen. De informatie op de netwerkschijven is ook nog niet voorzien van een bewaartermijn. Een van de grote nadelen van informatiebeheer op deze schijven is dat de bewaartermijnen daaraan niet gekoppeld kunnen worden.

Vernietigen

Vernietiging conform de Archiefwet

Uit DAS is regelmatig archief vernietigd op basis van de bewaartermijnen uit de selectielijsten. Er is nog niet vernietigd uit TVS en TAV. Deze functionaliteit is nog niet ingericht in deze systemen.

Het grootste gedeelte van de informatie van Toeslagen, in ieder geval de informatie die zich in TVS bevindt, bestaat nog niet langer dan 12 jaar. De informatie in TVS mag dan ook nog niet vernietigd worden, gezien de bovengenoemde bewaartermijn. Er is weinig informatie bij Toeslagen die op dit moment vernietigd had moeten zijn op basis van de selectielijst Toeslagen. In de selectielijst voor beleids- en ondersteunende processen, zoals het MT-overleg, staan daarentegen kortere bewaartermijnen, die al hadden moeten worden toegepast sinds 2005.

Voortijdige vernietiging of onbedoeld verlies van informatie

Wat de bescherming tegen voortijdige vernietiging van digitale informatie betreft: de medewerkers van Toeslagen kunnen niet zelf informatie vernietigen uit DAS en TVS. Daarnaast geven door de Inspectie geïnterviewde medewerkers aan dat bij code die in eigen beheer is ontwikkeld, zoals in het geval van TVS, niet snel het probleem ontstaat dat de informatie niet meer leesbaar is. De toegang tot de gemeenschappelijke netwerkschijven is afgeschermd door een systeem van autorisaties. Geautoriseerde medewerkers kunnen wel informatie vernietigen van deze gemeenschappelijke netwerkschijven en van hun eigen schijven. Volgens meerdere bronnen vindt vernietiging nauwelijks plaats. Er zou eerder teveel dan te weinig bewaard worden op de netwerkschijven. Er worden verder regelmatig back-ups gemaakt van de informatie op deze schijven.

In verband met de voortijdige vernietiging van circa 9000 papieren beroepsdossiers (zie hoofdstuk 6) is voor de zekerheid de vernietiging voor de hele Belastingdienst tijdelijk stopgezet.

De toepassing van de AVG

Na de inwerkingtreding van de AVG in 2018 hebben bij de Belastingdienst schoningsrondes plaatsgevonden. Alle medewerkers werd gevraagd om documenten te 'schonen en archiveren' die waren opgeslagen op verschillende locaties (de eigen mailbox, de persoonlijke schijf en Q-schijven en Connect People). Medewerkers werden voor vragen

over hoe ze dit konden oppakken doorverwezen naar handreikingen uit de digitale *community archiveren en vernietigen* van IHH of naar de datacoördinator. De medewerker die de community raadpleegt en de juiste handreiking weet te identificeren wordt onder meer gevraagd om bij het vernietigen van informatie rekening te houden met ‘de bewaartermijnen’ uit ‘de selectielijsten’. Om te achterhalen welke bewaartermijn concreet geldt voor zijn informatie zal de medewerker meer zoekwerk moeten verrichten.

Tijdens de inspectiegesprekken heeft niemand verwezen naar het bestaan van de handreikingen van de community. Enkele medewerkers hebben bij de Inspectie aangegeven dat het onduidelijk was welke informatie wel en niet moest worden verwijderd. Dit vroegen ze zich met name af voor informatie opgeslagen op andere locaties dan de persoonlijke schijf, zoals de informatie op de q-schijf. Medewerkers, onder meer bij het CAF-team, hebben zich afgevraagd hoe deze vernietigingsacties zich verhouden tot de wens om informatie over de toeslagenaffaire te bewaren.

5.6 Vervanging

Bij vervanging wordt informatie gereproduceerd (bijvoorbeeld gedigitaliseerd), waarbij de reproducties het archief in de zin van de Archiefwet worden. De oorspronkelijke stukken moeten worden vernietigd. De vervanging dient aan bepaalde normen te voldoen, zodat de reproducties kunnen gaan fungeren als het duurzaam toegankelijke archief.

De Belastingdienst digitaliseert sinds 2005 de binnenkomende papieren post in DAS. Er vindt voor de informatie van Toeslagen nog geen vervanging in de zin van de Archiefwet plaats. Op dit moment kan de Belastingdienst namelijk nog niet aan bepaalde normen voldoen, zoals de bewaking van de volledigheid van het materiaal dat wordt ingescand. Het scannen zelf is ISO gecertificeerd. Het ontbreken van vervanging houdt in dat strikt gezien de papieren stukken, niet de gedigitaliseerde informatie in DAS, het archief in de zin van de Archiefwet vormt. Het papier is opgeslagen op pallets bij archiefbeheersorganisatie Doc-Direkt. Het is toegankelijk via de scandatum vermeld op het ingescande document. De papieren stukken wordt nauwelijks gebruikt: de informatie in DAS wordt geraadpleegd.

De Belastingdienst start in 2021 een onderzoek naar de meerwaarde van vervanging aan de hand van nieuwe scanvoorzieningen die gaan worden gebruikt. Op basis daarvan zal besloten worden om wel of niet op vervanging over te gaan. Het feit dat er geleidelijk minder papieren post door de Belastingdienst wordt ontvangen is ook een factor die bij de besluitvorming betrokken wordt.

Ook via e-mail aan Toeslagen aangeleverde bewijsstukken worden gedigitaliseerd. In dat geval wordt soms een kopie van een kopie gedigitaliseerd. Het bewijsstuk wordt immers geprint en toegestuurd aan de scanstraat, waar het wordt ingescand in DAS (tegenwoordig

mailt Toeslagen de scanstraat en vindt het printen daar plaats). Deze wat omslachtige procedure vormt een aandachtspunt in meerdere opzichten. Er kan makkelijker een menselijke fout optreden (zie bij Zoeken en vinden hieronder). Daarnaast kunnen bepaalde kenmerken van de informatie verloren gaan bij het kopiëren. Hierdoor komt de volledigheid en authenticiteit van het archief in het geding. Deze aspecten van een archief zijn van belang wanneer het wordt ingezet voor doeleinden zoals bewijsvoering en reconstructie van het verleden. De Inspectie heeft echter vernomen dat de authenticiteit van gekopieerde en/of gedigitaliseerde stukken tot heden niet in twijfel is getrokken. Dit aspect lijkt in de praktijk dan ook geen problemen op te leveren.

5.7 Conclusies

Een groot deel van de archiefwettelijke vereisten voor een goede informatiehuishouding zijn voor Toeslagen nog niet geïmplementeerd.

Alleen een bepaald deel van de informatie van Toeslagen, de inkomende en uitgaande post, wordt 'gearchiveerd', dat wil zeggen opgeslagen in een systeem dat fungeert als archiefbeheerssysteem (namelijk DAS). Dit beheer wordt overigens toegepast op een kopie van de papieren stukken die strikt gezien nog steeds het officiële archief vormen, omdat voor de informatie van Toeslagen geen vervanging in de zin van Archiefwet plaatsvindt.

De overige informatie van Toeslagen valt ook onder de reikwijdte van de Archiefwet, maar de informatiehuishouding bij Toeslagen is daar niet op ingericht. Medewerkers zijn zich er ook niet van bewust. De informatie wordt over het algemeen wel opgeslagen in het systeem TVS of in andere lokaal ontworpen applicaties. Deze bevatten zoekfunctionaliteiten en zijn in beheer bij ICT specialisten, maar de archiefwettelijke eisen zijn er niet in geïmplementeerd. Hierdoor is niet gegarandeerd dat de informatie duurzaam toegankelijk is. Dit geldt eveneens voor de zogenoemde ongestructureerde informatie, die nu op netwerk- en persoonlijke schijven staat. Een document management systeem in combinatie met andere maatregelen voor informatiebeheer biedt, mits goed ingericht, voorzieningen om de ongestructureerde informatie conform de eisen van de Archiefwet te beheren.

Er zijn voor Toeslagen nauwelijks instructies ten aanzien van de informatiehuishouding. Er is ook geen overzicht van welke informatie zich waar bevindt bij Toeslagen. De informatie is in een veelheid van systemen en netwerkschijven opgeslagen die wel of geen ordening kennen. Medewerkers plaatsen er naar eigen inzicht informatie, zonder advisering door een expert op het gebied van informatiebeheer. De grootte en complexiteit van de organisatie vragen hier wel om, ook in verband met de risico's die ontstaan wanneer informatie kwijtraakt. Het centrale beheer beperkt zich tot het systeem van autorisaties. De q-schijf biedt ook vaak onvoldoende contextinformatie, via ordening of metadata, voor een goed begrip van de status en/of betekenis van een document.

Aan de eis van een vastgestelde selectielijst voldoet Toeslagen wel. Aan de toepassing van de selectielijst schort het echter. De bewaartermijn die voorschrijft om informatie 12 jaar na beëindiging van de toeslag te vernietigen is in de praktijk omgezet naar een algemene bewaartermijn van 125 jaar voor de informatie in DAS, om de termijn uitvoerbaar te maken. Het vormt echter geen zuivere toepassing van de vastgestelde bewaartermijn: informatie zal daarmee vaak langer dan 12 jaar na beëindiging van iemands toeslag worden bewaard. Deze bewaartermijn moet correct worden toegepast óf er moet een gewijzigde termijn worden vastgesteld.

De bewaartermijnen zijn alleen gekoppeld aan de informatie in DAS. Dit gebrek leidt aan de ene kant, in ieder geval voor informatie op netwerkschijven, tot handmatige schoningsacties door medewerkers zelf in het kader van de AVG, met bijbehorende risico's. Een ander gevolg is dat bijvoorbeeld de informatie van het MT-overleg lang na de vastgestelde bewaartermijn van 5 jaar is bewaard. Deze korte bewaartermijn is overigens opvallend, aangezien managementinformatie vaak langer en soms zelfs (vanaf een bepaald organisatieniveau) blijvend wordt bewaard. Een langere bewaartermijn lijkt voor de informatie van het MT-overleg van Toeslagen, zeker in het licht van de toeslagenaffaire, ook een goede keuze. Hiervoor is wijziging van de selectielijst nodig.

Toeslagen heeft bij de Inspectie aangegeven dat vernietiging van informatie momenteel niet aan de orde is. Niet alleen vanwege de lange bewaartermijn die voor veel informatie geldt, maar ook vanwege de ingestelde vernietigingsstop. Dit betekent echter niet dat er geen centraal vernietigingsregime en -functionaliteit meer nodig is. Wanneer informatie in aanmerking komt voor vernietiging, moet dit ook technisch gezien kunnen gebeuren. Archiefwet en AVG vereisen dit beide.

De inwerkingtreding van de AVG heeft gezorgd voor aandacht voor de vernietiging van de informatie van Toeslagen, ook (zij het in beperktere mate) in relatie tot de bewaartermijnen op grond van de Archiefwet. Dit is positief, maar de uitvoering van schoningsacties is onvoldoende begeleid. Medewerkers moesten zelf ontdekken welke vastgestelde maar nog niet eerder bij Toeslagen toegepaste bewaartermijn eventueel van toepassing was op de informatie op hun persoonlijke schijf of de q-schijf. In dat geval moesten ze zich onthouden van schoning. Het systeem van selectielijsten is niet altijd eenduidig genoeg voor een dergelijke toepassing, het vergt inzet van gespecialiseerde medewerkers. Het is onvoldoende om hierover basale handreikingen op het intranet te publiceren, die medewerkers moeten interpreteren. De schoningsacties hebben tot onrust en onduidelijkheid geleid bij medewerkers. Ook omdat zij zich vanaf een bepaald moment bewust waren van het belang van het bewaren van hun informatie in het kader van de affaire. Toeslagen had eerder een vernietigingsstop moeten instellen en de verhouding tot de AVG schoningsacties beter moeten toelichten. Het is onduidelijk welke informatie hierdoor mogelijk voortijdig is vernietigd.

Er is al met al nog een weg te gaan voor Toeslagen om de geproduceerde en ontvangen overheidsinformatie conform de eisen van de Archiefwet te kunnen beheren. De complexiteit van de uitvoering en de diverse systemen maken dit geen eenvoudige opgave. Er zijn echter ook verbeteringen die al direct kunnen worden ingezet (vergelijk de korte termijn bevindingen uit eerder onderzoek die in hoofdstuk 4 zijn genoemd).

5.8 Zoeken en vinden van informatie

De Archiefregeling bepaalt in artikel 20 dat het eindverantwoordelijke overheidsorgaan ervoor zorgt dat het archiveringssysteem de toegankelijke staat van archiefbescheiden waarborgt, zodanig dat elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn kan worden gevonden.

De vindbaarheid van overheidsinformatie krijgt steeds vaker aandacht. De verwachting is dat door zoekmachines als Google informatie met een druk op de knop gevonden kan worden. In de praktijk werkt dat niet zo. De hoeveelheid informatie is zo gigantisch toegenomen in systemen, die zelf ook talrijker worden, dat daar geen sprake van kan zijn. Het terugvinden van overheidsinformatie binnen een redelijke termijn, zoals voorgeschreven door de Archiefregeling, is daarom in het geding. In de toeslagenaffaire is over dit aspect van de Archiefwet veel te doen geweest. In de eerste plaats verliep het terugvinden van stukken voor de informatievoorziening aan de Kamer moeizaam. Verder zijn er signalen geweest dat beroepsdossiers, die alle op de zaak betrekking hebbende informatie uit de andere deelprocessen moeten bevatten, onvolledig naar de rechtbank zijn gestuurd.³⁵ Daarnaast is aan de betrokken ouders beloofd dat zij hun dossier kunnen opvragen. Het samenstellen van deze dossiers wordt verzorgd door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Dit samenstellen kost veel tijd omdat de informatie bijeen moet worden gezocht. Tenslotte zijn er berichten in de media en onderzoeken geweest dat er (bewijs)stukken van ouders bij Toeslagen zijn kwijt geraakt. Aan het zoeken en vinden van informatie is daarom in de volgende paragrafen uitgebreid aandacht besteed.

In de praktijk

5.8.1 De eerste zoekacties bij Toeslagen

Het zoeken naar stukken binnen Toeslagen begon met vragen uit de Tweede Kamer. Op 6 augustus 2018 werd in Kamervragen gevraagd om stukken betreffende de CAF11-zaak.³⁶ Het ging om een evaluatierapport, een draaiboek en werkinstructies. Bij de vertrouwelijke verstrekking van de stukken bleek dat een bepaald stuk in eerste instantie niet kon worden

³⁵ Zie bijvoorbeeld het artikel 'De commissie wilde geen conclusies trekken, maar deed dat toch. En snoeihard', *Trouw.nl* 17-12-2020. Online beschikbaar via <https://www.trouw.nl/politiek/de-commissie-wilde-geen-conclusies-trekken-maar-deed-dat-toch-en-snoeihard-ba650c26/>.

³⁶ *Aanhangsel Handelingen II* 2017-2018, nr. 3085. Online beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-3085.html>

gevonden. In september 2018 gaf de ex-staatssecretaris van het ministerie van Financiën de opdracht om de systemen bij Toeslagen te doorzoeken op stukken die niet eerder in de beroepsdossiers van belanghebbenden in de CAF11-zaak gevoegd waren. Deze zoekactie heeft aanvullende stukken opgeleverd die voor alle nog lopende beroepszaken relevant waren. De zoekactie is uitgevoerd door twee EDP-auditors van de Belastingdienst.³⁷ Deze zoekactie wordt hieronder beknopt weergegeven, omdat zij inzichtelijk maakt hoe moeilijk het was om in de bestanden van Toeslagen de relevante stukken te vinden.

De EDP-auditors zijn in 2018 als volgt te werk gegaan. De onderzoeksvraag was: *Zijn er bij Toeslagen stukken aanwezig over CAF11 die nog niet in beeld zijn?* Voor het beantwoorden van deze vraag hebben de EDP-auditors eerst de processen en systemen bij Toeslagen in beeld gebracht. Zij hebben er voor gekozen om de zoekactie uit te voeren op de locaties waar informatie minder gestructureerd is opgeslagen, zoals de netwerkschijven, waar de grootste kans was om stukken te vinden die nog niet bekend waren. TVS is daarbij buiten beschouwing gelaten. De EDP-auditors hebben een overzicht laten draaien van alle aanwezige netwerkschijven bij Toeslagen. Dat waren ongeveer 100 schijven met daarin ongeveer drie miljoen bestanden. De auditors hebben een script geschreven om in de bestandsnamen te kunnen zoeken met trefwoorden zoals de namen waaronder de zaak bekend was (o.a. CAF11 en Hawai). Ook hebben de auditors gezocht op BSN's van burgers die op dat moment een rechtszaak voerden. De zoekactie betrof alle bestanden die vanaf 2011 zijn gemaakt. De inhoud van de bestanden is niet doorzocht. Dat was binnen dit onderzoek en tijdsbestek niet mogelijk zonder de daarvoor geschikte tooling. Uit de zoekactie kwamen ongeveer 2000 treffers naar voren. Daarin zaten veel dubbele bestanden en ook bestanden die uit de eerdere zoekactie naar voren waren gekomen. Ook waren er veel verschillende versies van bestanden, die inhoudelijk erg op elkaar leken. Er zijn na acties zoals ontdebbling ongeveer 200 nog niet bekende bestanden overgebleven. Deze hebben de EDP-auditors aan het Ministerie overgedragen. Daarnaast hebben de EDP-auditors de inhoud van een laptop bekeken van een van de medewerkers van Toeslagen die zich bezig hield met CAF-zaken. Op zijn persoonlijke schijf stonden veel bestanden, waaronder e-mail. Uit deze zoekactie kwamen ook nieuwe stukken voort. Deze medewerker was nog in dienst bij de Belastingdienst in 2018, anders zou het risico hebben bestaan dat de persoonlijke netwerkschijf niet meer aanwezig was.

Later bleek dat er ook een netwerkschijf met CAF-zaken was die niet bij Toeslagen stond, maar onder de netwerkschijf van de FIOD (zie hoofdstuk 3). Die is in 2019 doorzocht en daaruit zijn nog 70 nieuwe documenten naar voren gekomen.

³⁷ Zie het Kamerstuk EDP-auditors opdracht, bevindingenverslagen en beoordeling.

5.8.2 Zoeken naar informatie binnen Toeslagen

De Inspectie heeft het zoeken naar informatie door en bij Toeslagen onderzocht. Deze paragraaf gaat in op de verschillende aspecten van dit onderzoek: de zoekfunctionaliteit van de meest gebruikte systemen, het zoeken naar informatie door medewerkers van Toeslagen en het samenstellen van ouderdossiers voor de hersteloperatie.

Zoeken binnen de meest gebruikte systemen van Toeslagen

Binnen systeem TVS kan men op BSN zoeken. De geïnterviewde medewerkers geven over het algemeen aan dat het zoeken en vinden van informatie in TVS goed slaagt, ook al is er enige expertise in het gebruik van TVS voor nodig.

In het systeem DAS is het moeilijker zoeken, het is heel rudimentair en traag. Als de stukken goed geïndexiseerd zijn, wat meestal het geval is, dan zijn de stukken per BSN terug te vinden, alhoewel niet heel overzichtelijk. Het zoekresultaat geeft namelijk alle stukken die zijn gerelateerd aan een BSN, dat kunnen er door de jaren heen veel zijn. Het is niet mogelijk de zoekactie te verfijnen, bijvoorbeeld door op type toeslag te zoeken. Soms moeten medewerkers extra zoekacties toepassen, zoals het zoeken op BSN van de partner van een aanvrager van toeslag. Bij stukken die worden aangeleverd door een ander dan de burger die toeslag heeft aangevraagd, zoals een partner of belastingconsulent, kan bij het inscannen de koppeling aan het BSN in DAS namelijk fout gaan. Medewerkers weten dat dit kan gebeuren. Het wordt lastiger als ze een paar jaar moeten terugkijken in DAS om iets uit te zoeken.

Zoeken naar informatie binnen eigen deelprocessen

De medewerkers van de primaire processen kunnen informatie over hun eigen deelproces over het algemeen (met een enkele uitzondering, zie hoofdstuk 3.4.1) goed vinden, ook op de gemeenschappelijke netwerkschijven.

Zoeken naar informatie van andere werkprocessen

In een aantal gevallen hebben de onderdelen van het primaire proces informatie van de andere teams nodig. Het gaat bijvoorbeeld om de processen Klacht, Bezwaar en Beroep, maar ook om een proces zoals Vraag, waar toegang tot diverse gegevens voor nodig kan zijn. Er kan vanuit verschillende perspectieven informatie over een burger aanwezig zijn bij Toeslagen (naast de genoemde processen bijvoorbeeld ook: CAF-IST, Toezicht, Intensief Toezicht). In deze situatie gaat het terugvinden van informatie vaker mis. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende zaken:

- Binnengekomen stukken (afkomstig van de burger), waaronder ook e-mail, zijn door de individuele behandelaar niet altijd conform de werkafspraken ter archivering aangeboden in DAS. Dit blijkt pas als een medewerker vanuit een ander proces hiernaar op zoek gaat. Er bestaan wel kwaliteitscontroles op dit punt bij Toeslagen, maar die vangen niet alles af.

- Ook aantekeningen, kladjes, interne afstemming en werkinstructies kunnen bij een dossier van een burger horen, deze zijn echter niet gestructureerd opgeslagen.³⁸
- Informatie is vaak afgeschermd opgeslagen en alleen toegankelijk voor het eigen team, of staat zelfs op een persoonlijke schijf.

Zoeken naar CAF-informatie

In het geval van informatie over CAF-zaken (zie hoofdstuk 3.4) waren er enkele extra factoren die het moeilijker maakten om stukken terug te vinden. Het gaat om de volgende factoren:

- Er waren drie afdelingen betrokken bij de werkzaamheden rond CAF. Dat zijn totaal zo'n 200 mensen: het was niet mogelijk en wenselijk om zoveel medewerkers toegang te geven tot alle informatie over potentiële fraudezaken en potentieel belastende (fraude) gegevens. Het autorisatiebeleid was beperkt en teams hadden eigen schijven.
- Omdat de CAF-werkzaamheden verspreid waren over meerdere afdelingen, waren er veel CAF-gerelateerde documenten en ook veel e-mail boxen, van regieteams en individuele medewerkers.
- De informatie stond ook op persoonlijke schijven, waar niemand bij kon behalve de ambtenaar zelf.
- Bij het TWO werd er per periode verschillend omgegaan met het vastleggen van informatie (zie hoofdstuk 3.4.1).
- De CAF-zaken kregen bij behandeling fictieve benamingen die voor de medewerkers niet altijd herkenbaar waren. Ook verschilden de benamingen en nummeringen voor dezelfde CAF-zaken bij verschillende afdelingen binnen de Belastingdienst.
- Ook was niet altijd duidelijk wat een CAF-zaak was, dat wil zeggen wat de reikwijdte van 'CAF' binnen de Belastingdienst was: ook dit maakte het moeilijk om te weten welke stukken moesten worden aangeleverd aan de Kamer. Medewerkers beseften pas geleidelijk dat informatie over dit onderwerp zich bij meerdere processen en teams bevond. Naast het Belastingdienstbrede CAF-team waren er namelijk CAF-werkzaamheden binnen Toeslagen, die ook met CAF werden aangeduid. Dit werkte soms verwarrend. Ook werden zaken als CAF gekenmerkt die niet perse CAF-zaken waren. De grenzen van een CAF-zaak waren binnen Toeslagen niet duidelijk.
- De keuzes en bronbestanden van de CAF-zaken waarop een toezichtactie was gestoeld, waren niet altijd goed terug te vinden voor de collega's die niet tot deze afdelingen behoorden.
- Tenslotte was er een terughoudend beleid in het delen van CAF-stukken binnen de organisatie ('van CAF blijf je af').

³⁸ Dit is ook geconcludeerd door KPMG in *Rapport inzake externe toets herbeoordeling CAF-zaken, Rijksoverheid.nl 13-10-2020*. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/12/c-kpmg-rapportage-inzake-externe-toets-herbeoordeling-caf-zaken-121020>.

5.8.3 Het samenstellen van ouderdossiers door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen

Eind 2019 is in de Tweede Kamer aan de ouders beloofd dat zij inzage zouden krijgen in hun dossiers. Deze dossiers moesten worden samengesteld door alle informatie die betrekking had op een BSN bij elkaar te zoeken. De eerste ouders waarbij aan het verzoek werd voldaan kregen grotendeels zwarte gelakte documenten in multomappen thuis gestuurd.³⁹ Daarna werd het samenstellen van de ouderdossiers opgepakt door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) die in maart 2020 werd ingericht. Deze organisatie geeft uitvoering aan de Wet compensatie en herstel Toeslagen. Op 26 mei gaf de staatssecretaris van Financiën in antwoord op Kamervragen aan dat het gemiddeld 400 uur duurde om een ouderdossier samen te stellen.⁴⁰

De Inspectie heeft bij de gesprekken met medewerkers van Toeslagen gevraagd waarom het samenstellen van een ouderdossier zo lang moet duren. De medewerkers geven aan dat het samenstellen van een volledig dossier niet eenvoudig is, en bepaalde informatie moeilijk te vinden is. De oorzaken zijn deels al eerder in dit rapport genoemd:

- Van de ouders is er waarschijnlijk informatie in veel deelprocessen te vinden.
- Er zijn (soms excessief) veel bewijsstukken opgevraagd bij de ouders. Er zijn dus veel stukken die betrekking hebben op een ouder. Soms zijn er slechts kleine verschillen tussen opgevraagde sets bewijsstukken (bijvoorbeeld wanneer er slechts één document ontbrak in een set, maar dit de burger niet duidelijk was en hij alle documenten opnieuw opstuurde).
- De systemen van Toeslagen zijn niet ontworpen om een persoonsdossier te genereren.
- De informatie is versnipperd over een grote hoeveelheid systemen, zelfs persoonlijke schijven.
- Deze schijven en systemen zijn toegankelijk via autorisaties.
- Het uitprinten van stukken uit DAS en het maken van schermprints uit TVS kost veel tijd.
- Informatie over de doelgroep zit ook in oudere systemen van de Belastingdienst zoals Eldoc. Voor het zoeken naar informatie in deze systemen is specialistische kennis nodig.

Bij het samenstellen van de dossiers moet er ook informatie onzichtbaar worden gemaakt om te voldoen aan de privacywetgeving; dit neemt ook veel tijd in beslag. Ook zijn er kwaliteitschecks op het zoeken zelf en de inhoud van het dossier. Er is overigens nog niet bepaald wat er uit een CAF onderzoeksdossier aan een ouderdossier moet worden

³⁹ Zie het artikel 'Ouders zwartgelakte dossiers: 'Ik weet nog steeds niet wat ik fout heb gedaan'', *Nos.nl* 11-12-2019. Online beschikbaar via <https://nos.nl/artikel/2314288-ouders-zwartgelakte-dossiers-ik-weet-nog-steeeds-niet-wat-ik-fout-heb-gedaan.html>.

⁴⁰ *Aanhangsel Handelingen II 2019-2020*, nr. 2911. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/05/26/bijlage-1-antwoorden-vragen-verstrekken-volledige-dossiers-geduceerde-ouders-kinderopvangtoeslag/bijlage-1-antwoorden-vragen-verstrekken-volledige-dossiers-geduceerde-ouders-kinderopvangtoeslag.pdf>

toegevoegd. Er wordt gedacht aan een samenvatting en het toevoegen van informatie die betrekking heeft op de ouder. Dossiers worden nu verstrekt met de mededeling dat informatie over de CAF-zaak, waar een toezichtsactie uit is voortgekomen, niet bij het dossier is gevoegd.

Het samenstellen van dossiers verloopt eind 2020 sneller. Er is een volledig proces voor ingericht inclusief kwaliteitschecks. Het printen is geautomatiseerd. Ook is er een robot geïmplementeerd die langs vijf verschillende systemen gaat (onder andere DAS en TVS) en in staat is om alle informatie per BSN hieruit automatisch te genereren. Daarnaast stellen medewerkers van bepaalde deelprocessen zoals Klacht en Beroep de informatie zelf samen, aangezien zij betere kennis van hun processen en systemen hebben.

Bij de ouders leeft overigens vaak het beeld dat Toeslagen in een kast een rij ordners heeft met hun naam er op staan. Of een digitale rij mappen waarin alle informatie over hen bij elkaar staat. De ouders verwachten ook dat het samengestelde dossier een lopend verhaal vertelt. Ook deze verwachting correspondeert niet met de werkelijkheid: de informatie in een ouderdossier is niet altijd eenvoudig te interpreteren. Daarom vragen en krijgen een aantal ouders een toelichting op hun dossier, in de vorm van een samenvatting. Dit werkt voorsnog beter voor hen.

5.8.4 Zoeken naar informatie van MT Toeslagen

Ook de informatie van het MT-overleg van Toeslagen (verslagen en stukken) op de netwerkschijven is onderworpen aan zoekacties. Dit is onder meer gebeurd ten behoeve van het onderzoek van de Auditdienst Rijk. Informatie van het MT-overleg is in principe eenvoudig terug te vinden, omdat deze in een map bij elkaar staat. Voorwaarde is uiteraard dat de informatie daarin is opgeslagen. Het interne memo van vaktechnisch coördinator Palmén, waarover in de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is gesproken,⁴¹ is echter niet te vinden bij de MT stukken. Het memo is wel te vinden in de e-mailboxen van enkele MT leden. Het memo is op 13 maart 2017 gedeeld met MT leden via de mail.⁴² Het is de dag daarop bij een MT-dag besproken. Omdat het memo kort voor dit overleg is aangeleverd, is het niet meegenomen in de reguliere opslag van MT-stukken in de vergadertool iBabs en op de q-schijf. Het is ook niet later toegevoegd.

5.8.5 Verloren raken van bewijsstukken

In de afgelopen jaren zijn bij de Belastingdienst documenten verloren geraakt, die burgers hebben aangeleverd.⁴³ Het gaat om fysieke (bewijs)stukken die burgers hebben opgestuurd of bij een lokaal kantoor hebben afgegeven. Deze stukken zijn niet altijd

⁴¹ Eindverslag *Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*, onder andere p.60 e.v.

⁴² Zie het antwoord op vraag 418 in de beantwoording van vragen van de vaste commissie voor Financiën over het eindverslag van de *Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*, *Kamerstukken II 2020-2021*, 35510, nr.46. Online beschikbaar via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?did=2021Do2220&id=2021Zo0895.

⁴³ Zie onder meer het *Interim-advies Adviescommissie uitvoering toeslagen*, p.15.

meegenomen in de afhandeling van een verzoek of een toekenning van toeslag. Dit had onder meer te maken met het proces van de digitalisering van post.

Digitalisering van gestructureerde post

Bij gestructureerde post kan het inscannen in Heerlen door CFD/IHH in principe niet fout gaan, aangezien een stuk door de Belastingdienst is voorzien van een kenmerk aan de hand waarvan het wordt geclassificeerd. In bepaalde situaties kan er toch iets mis gaan, zoals in de volgende gevallen:

- Wanneer een burger voor een bepaald antwoord toegestuurde formulieren pas jaren later gebruikt voor een ander doel. De post wordt dan ingescand op grond van het kenmerk van de Belastingdienst, niet aan de hand van de bedoeling van de burger. Dit betreft niet perse structurele problematiek, maar het levert soms verkeerd geclassificeerde post op.
- Bij stukken die worden aangeleverd door een ander dan de burger die toeslag heeft aangevraagd, zoals een partner of belastingconsulent, kan bij het inscannen de koppeling aan het juiste BSN fout gaan. Een medewerker die dit opvalt kan dit laten herstellen. Wanneer de medewerkers in Heerlen niet goed zien op welk jaar de stukken betrekking hadden, zijn stukken wel aanwezig in DAS maar niet gekoppeld aan de juiste informatie.
- Ook als een burger veel pagina's aanlevert kan er iets misgaan bij het inscannen, omdat niet alle pagina's als een batch konden worden ingescand.

Ongestructureerde post

Ongestructureerde post, zoals bezwaren en klachtbrieven, wordt in Heerlen eerst naar directie CAP gebracht, die de post classificeert en een deel inhoudelijk behandelt. Na de behandeling gaat het papieren poststuk terug naar CFD (aan de overkant van de straat) die het scant en plaatst in DAS. De ambitie van de Belastingdienst is om dit proces zo te wijzigen dat bij binnenkomst alle post direct wordt gescand, omdat de huidige tussenstap risicovol is.

Onderzoek naar verloren stukken

Capgemini heeft op verzoek van het Crisisbureau Belastingdienst Toeslagen de vraag beantwoord hoe het mogelijk is dat specifieke, door burgers ingestuurde (bewijs)stukken niet in hun dossiers terecht zijn gekomen.⁴⁴

Toeslagen ontvangt jaarlijks ongeveer 600.000 (post-en bewijs)stukken. In het merendeel van de gevallen verloopt de afhandeling goed, maar tussen april 2014 en begin 2020 zijn 249 klachten geregistreerd over zoekgeraakte poststukken bij Toeslagen. 24 van deze 249 klachten zijn gemaakt door burgers die bekend zijn bij Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Dat betekent dat deze 24 burgers die een klacht hebben ingediend over het ontbreken van stukken in hun dossier, ook een aanvraag bij UHT hebben gedaan om

⁴⁴ Eindrapport onderzoek vermiste documenten.

hun zaak te laten herbeoordelen. In het onderzoek van Capgemini is het interne proces van ontvangst en digitalisering van fysieke stukken in kaart gebracht en zijn 24 klachtdossiers onderzocht waarin burgers aangeven dat bewijsstukken verloren zijn geraakt.

Het onderzoek bevat twee conclusies met betrekking tot het kwijtraken van stukken:

1 Proces & organisatie:

Uit het onderzoek is gebleken dat burgers fysieke stukken op meerdere manieren en plaatsen (per post, op een regiokantoor, per e-mail) aanleveren bij de Belastingdienst. Het digitaliseren van binnenkomende stukken gebeurt voor Toeslagen centraal bij het Belastingdienstkantoor in Heerlen. Vóór digitalisering van stukken raken tussen de 3 en 15 personen de fysieke stukken aan waarbij iedere overdracht tijd kost en risico heeft op fouten.

2 Klachtdossiers:

Uit het onderzoek van klachtdossiers is gebleken dat 68% van de onderzochte verloren documenten herleidbaar is binnen de Belastingdienst. Vaak zijn deze documenten niet in het juiste systeem opgeslagen (31%) – bijvoorbeeld bij het Landelijk Incasso Centrum. Behandelaars van Toeslagen kunnen niet bij deze documenten. In andere gevallen hebben documenten niet de juiste opvolging gekregen (37%). Meestal betreft het hier ‘samengestelde brieven’ waarbij een burger meerdere vragen / intenties heeft vastgelegd in één document. Bijvoorbeeld: de burger schrijft één brief met hierin een klacht én een bezwaar. Het document is geregistreerd als “klacht” en in behandeling genomen door de afdeling “klachten”. Het bezwaar is over het hoofd gezien en niet in behandeling genomen. In 32% van de onderzochte dossiers zijn de documenten niet teruggevonden, het merendeel was hierbij wel aangekomen bij de Belastingdienst maar niet gedigitaliseerd (21%). Hierbij zijn stukken afgeleverd op een lokaal kantoor (13%) of via e-mail aan een behandelaar gestuurd (8%). Daarnaast zijn enkele referenties gevonden waarbij stukken niet zijn aangekomen bij de Belastingdienst (8%) of wel zijn aangekomen en gedigitaliseerd maar nu niet meer vindbaar zijn (3%).

5.9 Conclusies

Het zoeken naar informatie voor de Kamer, voor de ouders en voor het interne proces is moeizaam verlopen. Bij eenvoudige zaken, die voldoende gedocumenteerd worden door informatie in TVS toe te voegen, is de informatie in het primaire proces goed terug te vinden, ook voor collega's bij andere afdelingen. Als het gaat om de processen waar informatie in andere en/of diverse systemen en (persoonlijke) netwerkschijven wordt opgeslagen, is het terugvinden en samenstellen van informatie al moeilijker. In de zaken waar het in deze casus met name om gaat, namelijk ouders betrokken bij de CAF-zaken en de algemene informatie over deze zaken, kost het vele uren om alle stukken bij elkaar te vinden. Sommige stukken zijn in eerste instantie niet gevonden en kwamen pas later

tevoorschijn. Voor de ouderdossiers die door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen worden samengesteld, moet de informatie naast gevonden ook verwerkt worden. Ook dat kost veel tijd. Tenslotte is er informatie die nooit meer teruggevonden zal worden. Deze is verloren geraakt bij de Belastingdienst of Toeslagen. Het gaat om een heel klein percentage van alle aanwezige informatie, maar het betreft wel bewijsstukken, juist de informatie die de zaak van de ouders ondersteunde.

Er zijn meerdere factoren die er toe leiden dat informatie moeizaam is terug te vinden. Informatie van Toeslagen is verspreid over vele systemen (zie hoofdstuk 3). De systemen zijn er niet op ingericht om informatie over een ouder bij elkaar op te slaan en terug te vinden. Verder ontbreken bij Toeslagen archiefwettelijke vereisten zoals het overzicht waarin staat welke informatie waar te vinden is (zoals aangegeven in het eerste deel van dit hoofdstuk). Voor het kwijtraken van bewijsstukken zijn verschillende verklaringen. Alhoewel het alleen incidenteel lijkt te zijn gebeurd, zijn bepaalde onderdelen van de postverwerking kwetsbaar: daar is sprake van een verhoogd risico op het kwijtraken van informatie. Het aanleveren van ongestructureerde post is een kwetsbaar proces, omdat het door vele handen gaat. De desbetreffende processen moeten daarom beter worden ingericht. Daarnaast lijkt het ook een oplossing om de burger de mogelijkheid te bieden om digitaal bewijsstukken aan te leveren.

De Archiefregeling vereist dat informatie binnen een redelijke termijn moet kunnen worden gevonden. De hoeveelheid informatie die moet worden doorzocht en de zoekvraag zelf zullen de termijn beïnvloeden waarbinnen informatie kan worden teruggevonden. Er is een verschil tussen het zoeken naar een specifiek stuk of naar alle informatie over een burger of alle stukken over een bepaald onderwerp. Dit onderscheid bepaalt ook de aanpak van zoekacties en het resultaat dat men kan bereiken. Ook hetgeen een 'redelijke termijn' is kan in zulke situaties verschillen. De Inspectie concludeert desondanks dat vanuit het gezichtspunt van de Archiefwet de redelijke termijn voor het samenstellen van volledige ouderdossiers is overschreden. Dat geldt in een aantal gevallen ook voor het terugvinden van informatie voor de Kamer. Het verbeteren van de informatiehuishouding is daarom dringend nodig. Dit is een randvoorwaarde om aan deze eis te voldoen.

Handmatig zoeken is in het geval van hoeveelheden informatie zoals de Belastingdienst beheert niet meer mogelijk (of in ieder geval niet efficiënt), ook niet als de informatie conform de eisen van de Archiefwet is opgeslagen. Het zoeken vindt tegenwoordig dan ook plaats met een script, speciale tooling en specialistische medewerkers. De informatie zal desondanks niet met een druk op de knop gevonden worden. Daarom moet Toeslagen een werkwijze inrichten om in één keer voldoende informatie aan te kunnen leveren in antwoord op een verzoek. Voor de ouderdossiers is dit inmiddels gebeurd. De werkwijze moet zich echter ook richten op toekomstige zoekvragen en andere vragen dan die van ouders. Het doel is om de hiervoor beschreven zoektochten naar informatie in de komende jaren te vereenvoudigen.

5.10 Aanbevelingen

Hoofdaanbevelingen

Aanbevelingen aan Toeslagen:

1. Maak zoals aanbevolen bij hoofdstuk 4 een verbeterplan ten aanzien van de informatiehuishouding en voer het in de komende 2 à 3 jaren uit.
2. Houd een overzicht bij van alle informatie bij Toeslagen.
3. Breng informatie op opslaglocaties zoals de netwerkschijven en e-mail boxen in beheer conform de Archiefwet.

Aandachtspunten voor het verbeterplan Toeslagen

In aanvulling op de aandachtspunten genoemd bij hoofdstuk 4 gelden de volgende aandachtspunten voor het verbeterplan Toeslagen:

- Stel voor Toeslagen vast welke informatie in beheer gebracht moet worden;
- Maak duidelijke afspraken over aspecten zoals dossiervorming;
- Maak afspraken over de metadata waarmee informatie wordt opgeslagen zoals naamgeving van documenten en mappen en status van documenten;
- Stuur zichtbaar op het nakomen van die afspraken;
- Instrueer medewerkers in de basisprincipes van de Archiefwet én in wat dit voor hun werk inhoudt;
- Geef aandacht aan de cultuurverandering die een nieuwe werkwijze voor medewerkers met zich meebrengt;
- Maak en houd overzicht van welke informatie zich waar bevindt;
- Voer centraal beheer op de ordeningen op de netwerkschijven;
- Richt functionaliteiten in, in systemen, voor het beheer van de overheidsinformatie bij Toeslagen;
- Herzien de bewaartermijn voor informatie van het MT-overleg van Toeslagen;
- Geef correct invulling aan de huidige bewaartermijn van 12 jaar na beëindiging van de toeslag of herzien deze bewaartermijn;
- Leg via deskundige functionarissen bij vernietiging op grond van de AVG de relatie met de termijnen uit geldende selectielijsten;
- Richt een werkwijze in die het zoeken naar informatie beter ondersteunt.

6. De voortijdige vernietiging van beroepsdossiers

6.1 Inleiding

In juli 2020 heeft de staatssecretaris van Financiën aan de Kamer gemeld dat een groot aantal dossiers van beroepszaken over de toekenning van toeslagen voortijdig was vernietigd.⁴⁵ Het voortijdig vernietigen van deze beroepsdossiers betekent dat informatie over het handelen van de overheid ten opzichte van een aantal burgers ontbreekt, terwijl die informatie op grond van de Archiefwet nog aanwezig had moeten zijn.

De voortijdige vernietiging vormt een apart vraagstuk in dit rapport, naast de hoofdvraag naar het informatiebeheer van Toeslagen. De vraag die de Inspectie in dit hoofdstuk zal beantwoorden is: waarom zijn de dossiers voortijdig vernietigd en hoe kon dit gebeuren? Hoe verhoudt wat er is gebeurd zich tot de archiefwettelijke vereisten?

Om deze vragen te beantwoorden, komen in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen aan bod: eerst zijn de voornaamste betrokken partijen beschreven en de vernietigde beroepsdossiers. Daarna gaat het hoofdstuk in op de voor de dossiers vastgestelde bewaartermijn, het beheer van de dossiers, de vernietigingsprocedure en het uitstel van vernietiging van nog aanwezige dossiers. Algemene informatie over het archiefwettelijke kader bij deze inspectie is gegeven in hoofdstukken 4 en 5. Hieronder is bij betreffende onderdelen specifieke informatie toegevoegd.

De betrokken partijen

Dit zijn de voornaamste partijen die betrokken zijn bij de beroepsdossiers:

Afdeling IHH

Afdeling IHH is geïntroduceerd in hoofdstuk 4. De afdeling is verantwoordelijk voor het archiefbeheer van de beroepsdossiers.

Doc-Direkt

Doc-Direkt, een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, is eveneens geïntroduceerd in hoofdstuk 4. Doc-Direkt beheert het papieren archief van de Belastingdienst. Dit omvat diensten zoals: in opslag plaatsen en houden van dossiers, opvragingen van dossiers verzorgen en vernietigen van dossiers. Doc-Direkt signaleert alleen risico's voor een archief dat Doc-Direkt beheert, wanneer het beheersproces door het risico wordt belemmerd. Wanneer bijvoorbeeld een archief in vieze of natte dozen wordt aangeleverd en in die dozen bewaard zou moeten blijven,

⁴⁵ Tweede Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag, *Kamerstukken II 2019-2020*, 31066 nr.679. Online beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D28181&did=2020D28181>.

signaleert Doc-Direkt dit aan de organisatie voor wie het beheer wordt uitgevoerd. Doc-Direkt heeft geen rol met betrekking tot de inhoud van archieven van de dozen.

Toeslagen/Beroep

Bij de afdeling Beroep van Toeslagen worden de dossiers gevormd in het kader van een beroepszaak (zie hoofdstuk 3.3.8). Beroep draagt het beheer van de dossiers over aan IHH, wanneer de dossiers zijn afgerond.

Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen

De beroepsdossiers zijn in 2020 nog actueel in het kader van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), die beoogt te herstellen wat is misgegaan bij het toekennen van toeslag aan ouders. Bij het herstelproces wordt gebruik gemaakt van informatie over de toenmalige aanvraag en toekenning van toeslag. De voortijdige vernietiging van bepaalde dossiers kan dus nadelige gevolgen hebben voor de desbetreffende burgers. De UHT heeft het belang van de beroepsdossiers voor het herstel echter genuanceerd. Bij de hersteloperatie geldt sowieso het uitgangspunt dat burgers geen nadelige gevolgen mogen ondervinden van het ontbreken van stukken bij Toeslagen. De bijbehorende werkwijze is dat, wanneer bij Toeslagen informatie ontbreekt, UHT uitgaat van het verhaal van de burger, wanneer dit aannemelijk is. Daarnaast zijn de criteria die voor het herstel gelden niet zozeer verbonden aan de afhandeling van de beroepszaken, maar aan de daaraan voorafgaande afhandeling door Toeslagen. In de Vierde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag, die de staatssecretaris van Financiën in december 2020 aan de Tweede Kamer heeft gezonden, wordt gemeld: *Voor de hersteloperatie levert de mogelijke afwezigheid van een beroepsdossier momenteel geen knelpunten op.*⁴⁶

6.2 De vernietigde beroepsdossiers

De beroepsdossiers vormen een papieren archief binnen de directie Toeslagen, die verder grotendeels digitaal informatie opslaat. Het officiële beroepsdossier is een papieren dossier, omdat de rechtbank met papieren stukken werkt.⁴⁷ Dit is beschreven in hoofdstuk 3.

Dit overzicht toont hoeveel beroepsdossiers van Toeslagen voortijdig zijn vernietigd en in welke jaren:

⁴⁶ In de Derde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag (*Kamerstukken II 2020-2021, 31066 nr.704*) was al gemeld 'De inhoud van de beroepsdossiers kan met de wel aanwezige gegevens goed gereconstrueerd worden ten behoeve van de beoordeling. Zo is alle correspondentie uit de bezwaarfase indertijd gescand en nog beschikbaar evenals de formele toeslagenbeschikkingen' (p.25).

⁴⁷ Afdeling Beroep heeft uit de betreffende periode nog weinig informatie over de beroepsprocedure digitaal beschikbaar naast de papieren dossiers.

Jaar Aanlevering	Aantal aangeleverd	Bewaard	Onbekend bij DD	Vernietigd per jaar	Vernietigd in
2009	1.049	1.049			
2010	910			910	2019
2011	1.567			797	2019
				770	2020
2012	1.121			1.121	2020
2013	3.868		9	102	2014
				3.757	2020
2014	1.527	32	14	42	2014
					1.439
Totaal	10.042	1.081	23	8.938	

Tabel 1 Overzicht van voortijdig vernietigde beroepsdossiers per jaar

Uit dit overzicht blijkt dat beroepsdossiers uit de periode 2010 t/m 2014 in de jaren 2014, 2019 en 2020 zijn vernietigd. De vernietiging in de jaren 2019 en 2020 wordt hieronder besproken. In 2014 zijn 144 dossiers vernietigd, die dat jaar of een jaar eerder waren aangeleverd bij Doc-Direkt. Medewerkers van Doc-Direkt en de Belastingdienst zijn in 2014 het archief van de Belastingdienst in het depot langsgelopen. Daarbij werden dossiers op basis van uiterlijke kenmerken van de dozen, waarin de dossiers zich bevonden, aangewezen als te vernietigen. Daarbij is een aantal dozen ten onrechte aangemerkt als te vernietigen. Bij deze gelegenheid zijn deze 144 dossiers voortijdig vernietigd.

De dossiers in het overzicht zijn in de jaren 2010 t/m 2014 door de Belastingdienst aangeleverd aan Doc-Direkt voor opslag. Het aanleverjaar, zoals dat is geregistreerd bij Doc-Direkt, werd verschillend ingevuld: het kon het jaar zijn waarin de beroepszaak was afgerond maar ook bijvoorbeeld een later jaar waarin een dossier werd aangeleverd bij Doc-Direkt.⁴⁸

6.3 De selectielijst en de toepassing daarvan

De grondslag voor het vernietigen van overheidsinformatie zoals de beroepsdossiers is de bewaartermijn, die is vastgesteld in de selectielijst van een overheidsorganisatie. Na vaststelling van een selectielijst moeten de bewaartermijnen worden toegepast op de desbetreffende informatie (welke vorm deze informatie ook heeft: papieren dossiers,

⁴⁸ Uit het overzicht blijkt dat er in 2013 meer dossiers zijn aangeleverd. In dat jaar werden er dus niet noodzakelijkerwijze meer beroepszaken afgerond, maar wel meer zaken aangeleverd bij Doc-Direkt.

digitale gegevens, etc.). Als de bewaartermijn verstreken is, moet de informatie vernietigd worden. Voorafgaand aan dat moment moet de informatie toegankelijk zijn.

Voor de Belastingdienst bestaan meerdere selectielijsten. Om de voortijdige vernietiging van de beroepsdossiers te verklaren, moet kort worden toegelicht wat de vastgestelde bewaartermijnen zijn voor Toeslagen én voor de informatie van Belastingen. Vóór 2012 was er voor bepaalde dossiers van Belastingen, onder meer de beroepsdossiers, nog geen bewaartermijn vastgesteld. In de tussentijd werden deze dossiers, totdat er een bewaartermijn zou zijn vastgesteld, aangemerkt als te bewaren. Voor de beroepsdossiers van de Belastingdienst is in 2012 een termijn van 7 jaar vastgesteld.⁴⁹ In 2018 is deze termijn toegepast op het archief van Belastingen.

Voor Toeslagen was er vóór 2015 nog geen selectielijst vastgesteld. Aan de dossiers van Toeslagen werd voor 2015 dezelfde bewaartermijn toegekend als gold voor Belastingen.⁵⁰ De beroepsdossiers werden dus eerst aangemerkt als te bewaren. In 2015 is een selectielijst vastgesteld met bewaartermijnen voor de informatie ontvangen en opgemaakt door Toeslagen. Er is door de Belastingdienst voor gekozen om deze selectielijst te laten gelden voor de periode vanaf 2004, omdat dit de eerste vastgestelde selectielijst voor Toeslagen was. De termijn voor het proces 'Het afhandelen van een burgerinterventie', waaronder het afhandelen van (bezwaar en) beroep valt, is toen vastgesteld op vernietiging 12 jaar na beëindiging van de toeslag. Een beroepsdossier mag dus pas 12 jaar nadat een burger gestopt is met het aanvragen van toeslag worden vernietigd.

Wanneer een bewaartermijn met terugwerkende kracht wordt vastgesteld, zoals hier, houdt dit in dat wordt geïnventariseerd welke informatie over de periode 2004-2015 aanwezig is. Aan deze informatie moet de nieuw vastgestelde bewaartermijn, in dit geval 12 jaar na beëindiging van de toeslag, worden toegekend.⁵¹

Afdeling IHH heeft aangegeven dat zij na de voortijdige vernietiging hebben geconstateerd dat de verplichting, om de nieuwe bewaartermijn toe te passen op informatie uit de periode vanaf 2004, voor de beroepsdossiers van Toeslagen niet is uitgevoerd. Voor de digitale informatie in DAS is de bewaartermijn wel aangepast. Aan de beroepsdossiers Toeslagen over de periode vanaf 2004 is de bewaartermijn 'vernietigen

⁴⁹ Om precies te zijn, 7 jaar na beëindiging belastingplicht of na einde actualiteitswaarde van het document. Zie de *Selectielijst, ingediend door het Ministerie van Financiën, voor de administratieve neerslag voor wat betreft de werkprocessen van Belastingdienst, voor het onderdeel Belastingregio's (fiscale processen)*, over de periode vanaf 2007 (Staatscourant 2012, 3159).

⁵⁰ Vóór vaststelling van de specifieke selectielijst voor Toeslagen was het toegestaan om archief van Toeslagen te vernietigen op basis van een bewaartermijn van de overheidsorganisatie waar Toeslagen onder valt (Financiën/ Belastingdienst), mits een passende bewaartermijn in de selectielijsten van deze organisatie te vinden was.

⁵¹ Vóór vaststelling van de selectielijst in 2015 gold de termijn van 12 jaar na einde toeslag nog niet. Men kon hoogstens rekening houden met het voornemen van de Belastingdienst om de termijn op 12 jaar te zetten. De vernietiging van dossiers van Toeslagen aan de hand van de termijn van 7 jaar vóór 2015 is dus niet per definitie onrechtmatig.

12 jaar na beëindiging van de toeslag' echter niet toegekend. IHH heeft geen overzicht van de informatie bij Toeslagen waar de papieren beroepsdossiers op voorkwamen (vergelijk de opmerkingen over overzicht in hoofdstuk 5). IHH had ook geen zicht op deze dossiers, gezien de manier waarop ze bij Doc-Direkt werden beheerd. In 2018 kregen de beroepsdossiers van Toeslagen, samen met de beroepsdossiers van Belastingen, de bewaartermijn van 7 jaar toegekend die gold voor Belastingen. Hieronder wordt aangegeven welke rol het beheer van de dossiers daarbij heeft gespeeld.

6.4 Beheer bij Doc-Direkt

De beroepsdossiers worden sinds 2009 door Toeslagen/afdeling Beroep overgedragen aan Afdeling IHH. IHH levert de beroepsdossiers aan bij Doc-Direkt, zodat Doc-Direkt ze beheert tot aan de vernietiging.⁵² De dossiers worden aangeleverd vergezeld van bepaalde metadata (gegevens die dienen om de dossiers te identificeren), zoals een BSN-nummer. Deze gegevens worden van een formulier overgenomen in het archiefbeheerssysteem van Doc-Direkt. Ook staan er beperkte metadata op de dozen waarin het archief door de Belastingdienst wordt aangeleverd aan Doc-Direkt. Het archief wordt in deze dozen bewaard bij Doc-Direkt.

Er werd bij aanlevering en beheer van het archief van de Belastingdienst tot 2015 geen onderscheid gemaakt tussen dossiers van Toeslagen en dossiers van Belastingen. In de aanlevergegevens van de beroepsdossiers Toeslagen stond Toeslagen wel vermeld als het aanleverende onderdeel van de Belastingdienst. De Inspectie heeft geconstateerd dat dit gegeven ook werd overgenomen in het archiefbeheerssysteem van Doc-Direkt. De Inspectie heeft tevens geconstateerd dat op de archiefdozen in een bepaalde periode 'Toeslagen' stond vermeld. Deze gegevens werden echter verder niet gebruikt om de dossiers te identificeren, hebben Doc-Direkt en IHH aangegeven. Dit houdt in dat bij beheershandelingen, zoals het voorbereiden van de vernietiging, geen rekening werd gehouden met het gegeven 'Toeslagen'. Beide archieven (Belastingen en Toeslagen) raakten zo 'vermengd'. Op beide archieven werd dan ook in 2018 de termijn van 7 jaar toegepast. Hiervan werd in 2019 en 2020 uitgegaan bij de vernietiging van de dossiers. Hierdoor zijn de beroepsdossiers van Toeslagen voortijdig vernietigd.

Afdeling IHH heeft bij de Inspectie aangegeven zich niet bewust te zijn geweest van de aanwezigheid van de beroepsdossiers Toeslagen als onderdeel van het archief van Belastingen. IHH heeft toegang tot de papieren dossiers van de Belastingdienst via het archiefbeheerssysteem van Doc-Direkt, maar ziet niet alle geregistreerde gegevens. IHH ziet het gegeven 'aanleverend onderdeel' niet. De Belastingdienst heeft geen eigen beheerssysteem. Toeslagen vroeg soms beroepsdossiers uit het depot bij Doc-Direkt op via IHH (zo is in 2020 de voortijdige vernietiging ontdekt). De Inspectie heeft geconstateerd

⁵² Voor 2009 leverde Beroep de dossiers direct aan bij Doc-Direkt.

dat dit gebeurde aan de hand van het BSN-nummer van een dossier, niet aan de hand van een kenmerk als 'Toeslagen'. Het BSN voldoet om een dossier te identificeren.

6.5 Het proces van vernietiging

Zoals aangegeven moet informatie na verloop van de vastgestelde termijn vernietigd worden. Belastingdienst en Doc-Direkt hebben hiervoor een proces ingericht. Doc-Direkt geeft jaarlijks bij Afdeling IHH aan welke dossiers voor vernietiging in aanmerking komen. Doc-Direkt baseert dit voorstel op de gegevens in hun beheerssysteem. IHH verifieert aan de hand van de gegevens die Doc-Direkt aandraagt of de genoemde dossiers inderdaad in dat jaar vernietigd moet worden. Vervolgens geeft IHH Doc-Direkt opdracht tot vernietiging. Het proces wordt afgesloten met een verklaring van vernietiging, waarin wordt vermeld welke informatie vernietigd is.

6.5.1 Verificatie van te vernietigen dossiers

Tussen Doc-Direkt en de organisatie voor wie Doc-Direkt diensten verricht worden afspraken gemaakt over de gegevens die Doc-Direkt aanlevert bij een voorstel tot vernietiging. Doc-Direkt levert aan de Belastingdienst in ieder geval de volgende informatie aan: het vernietigingsjaar, logistieke gegevens zoals doosnummer en gegevens over het proces waar een dossier betrekking op heeft. Blijkens de overzichtslijsten voor de vernietiging in 2019 en 2020 wordt de aanleverende directie in sommige gevallen vermeld, bijvoorbeeld in het geval van de directie Douane. Dit wordt niet consequent toegepast op alle aanleverende onderdelen. Met betrekking tot de vermelding van aanleverend onderdeel Toeslagen constateert de Inspectie dat er in de door Doc-Direkt aangeleverde overzichtslijsten voor 2019 en 2020 slechts enkele te vernietigen eenheden zijn aangemerkt als 'Beltoe', 'Toesl.' of 'Toeslagen' (bijvoorbeeld correspondentie). Deze dozen zijn vernietigd in 2019 en 2020. Het betreft deels dossiers die voor vernietiging in aanmerking kwamen (d.w.z. waarvoor een kortere termijn geldt dan 12 jaar na beëindiging van de toeslag). Deels is waarschijnlijk ook hier een bewaartermijn van een ander deel van de Belastingdienst toegepast en is bij de verificatie van de vernietiging geen rekening gehouden met het kenmerk 'Toeslagen'. De beroepsdossiers van Toeslagen zijn in de door Doc-Direkt aan IHH aangeleverde gegevens niet zichtbaar als dossiers van Toeslagen. Ze zijn als 'Belastingdienst' gekenmerkt. Op deze manier zijn de beroepsdossiers dan ook aan de hand van de voor de Belastingdienst vastgestelde bewaartermijn, in plaats van de voor Toeslagen vastgestelde termijn, in 2019 en 2020 vernietigd.

6.5.2 De betrokkenheid van het primaire proces bij de vernietiging

Wanneer een vernietiging op stapel staat, stuurt IHH een aankondiging aan het management van de organisatieonderdelen van de Belastingdienst, om wiens dossiers het gaat. Zij worden hiermee geïnformeerd over de aanstaande vernietiging. Hierbij geeft IHH in algemene zin aan om welke dossiers het gaat: IHH vermeldt slechts de periode waar het geheel van de dossiers betrekking op heeft en de desbetreffende processen uit

de selectielijst (aan de hand waarvan de bewaartermijn van een dossier bepaald is). Het onderdeel van de Belastingdienst wiens archief het betreft kan in principe op basis van deze informatie aangeven dat de dossiers nog niet vernietigd mogen worden, omdat de organisatie de informatie nog nodig heeft (zie ook Uitzondering van vernietiging hieronder). De desbetreffende directie moet dan wel moeite doen om te achterhalen welke dossiers nu precies vernietigd worden. In de voorbeelden van aankondigingsbrieven van aanstaande vernietigingen die de Inspectie heeft gezien geeft IHH aan dat het desbetreffende onderdeel van de Belastingdienst geen actie hoeft te ondernemen.

IHH heeft aangegeven dat er de afgelopen jaren geen aankondigingsbrieven van aanstaande vernietigingen naar Toeslagen zijn gegaan. IHH verklaart dit door het feit dat zij zich niet bewust waren dat er archief van Toeslagen werd vernietigd.

6.5.3 De verklaring van vernietiging

Conform het Archiefbesluit maakt het verantwoordelijk overheidsorgaan van de vernietiging een verklaring op, *die ten minste een specificatie van de vernietigde, vervangen of vervreemde archiefbescheiden bevat, alsmede aangeeft op grond waarvan en op welke wijze de vernietiging, vervanging of vervreemding is geschied* (art. 8). De Nota van toelichting voegt toe: *Met het begrip “specificatie” wordt aangegeven dat uit de verklaring duidelijk moet blijken om welke archiefbescheiden het gaat. Het zal van het geval afhankelijk zijn of een stuksgewijze opsomming moet worden gegeven of dat met een meer algemene specificatie volstaan kan worden. Veelal zal daarvoor gebruik gemaakt kunnen worden van het desbetreffende besluit (dat ten grondslag ligt aan de handeling) omdat daarin ook duidelijk moet zijn aangegeven om welke archiefbescheiden het gaat.*

Zoals blijkt uit dit citaat, is de intentie van het Archiefbesluit dat duidelijk wordt welke archiefbescheiden zijn vernietigd. Dit is tot op zekere hoogte een open norm, waar in de praktijk verschillend invulling aan wordt gegeven.⁵³ Bij de Belastingdienst bevatten het besluit tot vernietiging en de verklaring van vernietiging slechts generieke informatie: de processen uit de selectielijst op basis waarvan de informatie is vernietigd en het totaal aantal vernietigde meters. De vernietiging wordt echter mede gebaseerd op de meer uitgebreide gegevens die door Doc-Direkt zijn aangeleverd. Deze worden bewaard met het besluit en de verklaring zelf. Dit geheel vormt de specificatie van de vernietigde dossiers.

6.5.4 Uitzondering van vernietiging

Op basis van het huidige Archiefbesluit (art. 5 lid 1 onder e) is het mogelijk om informatie die voor vernietiging in aanmerking komt, maar historisch-maatschappelijke waarde blijkt te hebben, van vernietiging uit te zonderen. Deze informatie wordt vervolgens blijvend bewaard in een archiefbewaarplaats zoals het Nationaal Archief. In het verlengde van deze bepaling is door het Nationaal Archief in 2015 het instrument ‘hotspot-monitor’

⁵³ Zo ook *Weten of vergeten?*, Handreiking voor de toepassing van de AVG in samenhang met de Archiefwet uit 2020, p.24. Online beschikbaar via <https://www.kvanbrain.nl/sites/default/files/kvan/Weten%20of%20vergeten%20handreiking%20AVG%20Archiefwet%5B1%5D.pdf>.

ontwikkeld. Hiermee houdt een organisatie bij welke informatie als ‘hotspot’ moet worden aangemerkt en van vernietiging moet worden uitgezonderd vanwege de maatschappelijke beroering die een kwestie heeft veroorzaakt en de opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers en/of burgers onderling.⁵⁴

Naast het blijvend bewaren van informatie vanwege de historisch-maatschappelijke waarde dient een overheidsorganisatie na te gaan of bepaalde informatie in ieder geval *tijdelijk* van vernietiging zou moeten worden uitgezonderd, oftewel langer bewaard zou moeten worden. Dit gebeurt omdat de informatie waarde bezit voor de organisatie zelf, in het kader van diens taakoefening, en/of om verantwoording te kunnen afleggen aan de maatschappij.

In 2018 en zeker eind 2019 - begin 2020 was duidelijk dat het van belang was om te kunnen beschikken over de informatie van Toeslagen in het kader van de toeslagenaffaire. De Belastingdienst heeft in de monitor 2017-2018 van de Inspectie aangegeven dat de organisatie het instrument van de hotspot-monitor gebruikt. Dat de beroepsdossiers van Toeslagen desondanks zijn vernietigd is volgens IHH alleen te wijten aan het feit dat ze niet als zodanig waren geregistreerd bij het beheer.

Naar aanleiding van het bericht van juli 2020 over de voortijdige vernietiging van de beroepsdossiers heeft de Kamer vragen gesteld aan de staatssecretaris van Financiën.⁵⁵ In november 2020 is een motie aangenomen waarin de Kamer de regering verzoekt om een «hotspot archief toeslagenschandaal» in te richten en geen stukken over de kinderopvangtoeslag te vernietigen.⁵⁶ Financiën had eind september 2020 al aangegeven, in antwoord op Kamervragen, dat lopende vernietigingsactiviteiten rond toeslagendossiers waren stopgezet en er ook geen overige documenten rond de toeslagenaffaire meer werden vernietigd.⁵⁷ Dit heeft de staatssecretaris van Financiën in december bevestigd.⁵⁸ Daar heeft ze aan toegevoegd dat de toeslagenaffaire is

⁵⁴ Zie de handreiking *Belangen in balans. Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd*, 2015 Nationaal Archief. Online beschikbaar via <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/handreiking-waardering-en-selectie>.

⁵⁵ Zie de antwoorden op de vragen van de leden Alkaya en Leijten, *Aanhangsel Handelingen II 2019-2020*, 3791 (online beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z13584&did=2020D31826>), de antwoorden op vragen van het lid Omtzigt, *Aanhangsel Handelingen II 2019-2020*, 3721 (online beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z13583&did=2020D31815>), de antwoorden op vragen van het lid Omtzigt, *Aanhangsel Handelingen II 2020-2021*, 206 (online beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z15232&did=2020D37892>) en de antwoorden op vragen van het lid Snels, *Aanhangsel Handelingen II 2020-2021*, 207 (online beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z15485&id=2020D37840>).

⁵⁶ Kamerstukken II 2020-2021, 31066 nr. 728 (motie Omtzigt). Online beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z21118&did=2020D45160>.

⁵⁷ In de Antwoorden op vragen van het lid Omtzigt, *Aanhangsel Handelingen II 2020-2021*, 206. Online beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z15232&did=2020D37892>.

⁵⁸ Antwoorden op vragen van het lid Omtzigt, *Aanhangsel Handelingen II 2020-2021*, 1006. Online beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z22443&did=2020D50469>.

aangemerkt als hotspot. Het Ministerie van Financiën zal het desbetreffende archief te zijner tijd overbrengen naar het Nationaal Archief, ter blijvende bewaring. Het vroegtijdig overbrengen van de informatie acht Financiën niet wenselijk in verband met de uitvoering van de reguliere toeslagprocessen en herstelacties. Directe beschikking over gegevens bij de uitvoering is immers essentieel.

De Inspectie onderschrijft het belang van het huidige besluit om informatie, gerelateerd aan de toeslagenaffaire, momenteel niet te vernietigen (het zogenoemde *moratorium* op de vernietiging). Daarbij kan in een later stadium worden bepaald welke informatie van tijdelijk belang is en na een langere periode kan worden vernietigd, en welke informatie vanwege het historisch-maatschappelijk belang voor altijd moet worden bepaald. Een dergelijk besluit kan het beste worden genomen door de partijen die doorgaans betrokken zijn bij selectiebesluiten, namelijk: het huidige eindverantwoordelijke overheidsorgaan d.w.z. Financiën, de algemene rijksarchivaris en een externe deskundige. Bij het reeds genomen besluit om informatie rond de toeslagenaffaire niet te vernietigen heeft de Inspectie de volgende observaties:

De Inspectie heeft geconstateerd dat de betrokken onderdelen bij Belastingdienst en Doc-Direkt bekend zijn met het feit dat er niet vernietigd mag worden. De resterende beroepsdossiers van Toeslagen die in beheer zijn bij Doc-Direkt (d.w.z. de dossiers die niet voortijdig zijn vernietigd) zijn ondertussen geïdentificeerd aan de hand van de gegevens in het beheerssysteem van Doc-Direkt. Ze zijn als ‘niet vernietigen’ gemarkeerd. Voor de zekerheid is vernietiging voor de hele Belastingdienst tijdelijk stopgezet.

De Inspectie heeft verder geconstateerd dat er nog geen actie is ondernomen binnen de Belastingdienst om de overige informatie rond de toeslagenaffaire (met name digitale informatie) daadwerkelijk veilig te stellen. Afgezien van het besluit tot uitstel van vernietiging zijn er nog nauwelijks concrete stappen gezet om de informatie op andere wijze te beheren dan de afgelopen jaren is gebeurd. In enkele gesprekken met de Inspectie is wel een digitale kluis vermeld, waarin informatie zou kunnen worden geplaatst in plaats van deze te vernietigen. Het voornemen om informatie aldus veilig te stellen is echter nog onvoldoende bekend gemaakt en geëffectueerd binnen de organisatie.

6.6 Conclusies

De Inspectie concludeert dat de Belastingdienst niet heeft voldaan aan een aantal vereisten uit de Archiefwet. De beroepsdossiers van Toeslagen hadden moeten worden vernietigd aan de hand van de bewaartermijn uit de selectielijst die in 2015 was vastgesteld voor Toeslagen. Deze bewaartermijn van 12 jaar na beëindiging van de toeslag had moeten worden toegepast op het gehele Toeslagen archief dat in 2015 nog aanwezig was. Hiermee zou zijn voorkomen dat er in 2019 en 2020 dossiers voortijdig zijn vernietigd aan de hand van een onjuiste bewaartermijn van 7 jaar.

De voortijdige vernietiging van de dossiers toont hoe belangrijk het is dat een overheidsorganisatie een overzicht heeft van de informatie die zij produceert en ontvangt. Als IHH een dergelijk overzicht had gehad voor Toeslagen, waren de beroepsdossiers niet over het hoofd gezien bij de implementatie van de selectielijst. Hiermee had de voortijdige vernietiging voorkomen kunnen worden. De voortijdige vernietiging toont ook hoe belangrijk het is om informatie te beheren (en dus te vernietigen) aan de hand van de juiste (meta)gegevens. Hier zijn betere afspraken over nodig tussen Doc-Direkt en de Belastingdienst. Ook hiermee had de voortijdige vernietiging voorkomen kunnen worden. De beroepsdossiers van Toeslagen hadden tijdig kunnen worden geïdentificeerd als dossiers van Toeslagen aan de hand van de gegevens die bij Doc-Direkt aanwezig waren. De beschikbaarheid van deze gegevens was echter niet bekend bij de personen die verantwoordelijk waren voor het beheer, waardoor de gegevens niet gebruikt werden bij de voorbereiding van de vernietiging. Men kan twisten over de vraag of de Belastingdienst voldoende vastlegt welke informatie wordt vernietigd. Voor de beroepsdossiers Toeslagen is het in ieder geval duidelijk: de vernietiging is tot nu toe op onvoldoende gegevens gebaseerd.

Naast beter gebruik van metadata moet bij de vernietigingsprocedure een grotere rol worden gegeven aan de onderdelen van de Belastingdienst die de informatie hebben geproduceerd, die vernietigd gaat worden. De Inspectie constateert dat zij met de huidige gegevens te weinig informatie krijgen om adequaat te reageren op een aanstaande vernietiging (in het geval van de beroepsdossiers is de directie Toeslagen zelfs niet geïnformeerd). Zij moeten beter in staat worden gesteld om zo nodig aan te geven dat bepaalde informatie nog niet moet worden vernietigd vanwege het belang voor de bedrijfsvoering en/of de maatschappij. Hier zou een procedure voor moeten worden ingericht.

Naar aanleiding van de toeslagenaffaire had de informatie van Toeslagen beter geïnventariseerd en behouden kunnen en moeten worden. Dit had moeten leiden tot het uitzonderen van vernietiging van informatie van Toeslagen. Afdeling IHH geeft aan informatie van Toeslagen alleen ongemerkt te hebben laten vernietigen, maar heeft in 2019-2020 ook dozen gemarkeerd als informatie van Toeslagen laten vernietigen.

De Inspectie onderschrijft het huidige stopzetten van de vernietiging van informatie van Toeslagen, maar constateert dat er nog geen uitvoering is gegeven aan het veiligstellen van de digitale informatie rond de toeslagenaffaire. Te zijner tijd zal moeten worden bepaald welke informatie blijvend wordt bewaard als hotspot.

Tenslotte enkele conclusies over de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen: Doc-Direkt is slechts verantwoordelijk voor die werkzaamheden die in een dienstverleningsovereenkomst worden vastgelegd. Tegelijkertijd had Doc-Direkt de informatie in huis waarmee de voortijdige vernietiging had kunnen worden voorkomen. Doc-Direkt had in ieder geval alle gegevens met Toeslagen moeten delen die ze over het papieren archief in beheer had. Afdeling IHH beschikte niet over genoeg gegevens om de voortijdige vernietiging te voorkomen. Gezien zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van het papieren archief had IHH de vernietiging wel moeten voorkomen.

De Inspectie heeft geen aanleiding om te denken dat er sprake is geweest van opzet bij de voortijdige vernietiging. De Inspectie beschouwt de samenloop van omstandigheden en factoren die heeft geleid tot de voortijdige vernietiging als buitengewoon ongelukkig. Om samen te vatten, de voortijdige vernietiging is met name veroorzaakt door:

- gebrekkige toepassing van de vastgestelde bewaartermijn;
- onvoldoende zicht op de informatie van Toeslagen bij IHH;
- onvoldoende afstemming tussen Doc-Direkt en IHH over de dossiers en metagegevens in beheer;
- onvoldoende gebruik van de beschikbare metagegevens bij het beheer van de dossiers.

6.7 Aanbevelingen

Hoofdaanbevelingen

Aanbevelingen aan **de minister van Financiën**:

- Herzie de procedure voor vernietiging van overheidsinformatie.

Aanbevelingen aan **Toeslagen**:

- Inventariseer waar informatie gerelateerd aan de toeslagenaffaire zich bevindt en stel deze informatie veilig.

Aandachtspunten voor de minister van Financiën

- Bepaal eenduidig aan de hand van welke kenmerken op termijn te vernietigen archief wordt aangeleverd voor beheer bij Doc-Direkt;
- Vernietig aan de hand van voldoende kenmerken om de te vernietigen dossiers te identificeren;
- Richt een proces in voor uitzondering van vernietiging, in overleg met de onderdelen die de te vernietigen informatie hebben geproduceerd.
- Verbeter zichtbaar de afstemming tussen IHH, Toeslagen en Doc-Direkt over de informatie in beheer.

Aandachtspunten voor het verbeterplan Toeslagen

In aanvulling op de aandachtspunten genoemd bij hoofdstuk 4 en 5 geldt het volgende aandachtspunt voor het verbeterplan Toeslagen:

- Stel niet alleen de papieren dossiers veilig, maar inventariseer waar digitale informatie gerelateerd aan de toeslagenaffaire zich bevindt. Stel de informatie veilig binnen de organisatie door centrale opslag en/of centraal beheer.

Bijlagen

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Gepubliceerde bronnen

Gepubliceerde bronnen waarnaar slechts eenmaal is verwezen in het rapport zijn vermeld in de desbetreffende noten.

Eindadvies Adviescommissie uitvoering toeslagen

Adviescommissie uitvoering toeslagen, *Omzien in verwondering 2*, 2020. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/12/omzien-in-verwondering-eindadvies-adviescommissie-uitvoering-toeslagen>.

Eindrapport onderzoek vermiste documenten

Capgemini invent, *Belastingdienst, Toeslagen. Onderzoek verloren fysieke stukken*, 2021. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/08/eindrapport-onderzoek-vermiste-documenten>.

Eindverslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), *Ongekend onrecht*, 2020. *Kamerstukken II 2020-2021, 35510 nr.2*. Online beschikbaar via https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf.

Interim-advies Adviescommissie uitvoering toeslagen

Adviescommissie uitvoering toeslagen, *Omzien in verwondering*, 2019. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingen-belastingdienst/documenten/kamerstukken/2019/11/14/interim-advies-adviescommissie-uitvoering-toeslagen>

Kamerbrief Dossierinzage ouders kinderopvangtoeslag

Kamerstukken II 2019-2020, 31066 nr.579. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/01/17/kamerbrief-dossierinzage-ouders-kinderopvangtoeslag/kamerbrief-dossierinzage-ouders-kinderopvangtoeslag.pdf>.

Kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht'

Kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 15-01-2021. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>.

Kamerstuk EDP-auditors opdracht, bevindingenverslagen en beoordeling

Bijlage 887686 bij *Kamerstukken II 2018-2019, 31066 nr. 492*. Online beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-887686>.

Regeling archiefbeheer

Regeling archiefbeheer Belastingdienst 2011, Staatscourant 2011, 19115. Online beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-19115.html>.

Selectielijst Toeslagen

Selectielijst voor de administratieve neerslag van de zorgdrager: Minister van Financiën voor wat betreft de werkprocessen van Belastingdienst/Toeslagen, over de periode vanaf 2004, Staatscourant 2015, 31399.

Interne documentatie van de Belastingdienst

- *Beslissing op WOB-verzoek inzake kwijtraken ingezonden stukken Belastingdienst*, directie Juridische Zaken, 2019
- *Business case Toeslagen*, 2017
- *Diverse epics* (werkpakketten voor (door)ontwikkeling van systeemfunctionaliteiten), 2017-2020
- *Diverse handreikingen in de digitale community archiveren en vernietigen* van SSO CFD/Afdeling IHH, 2018-2021
- *Diverse projectkaarten*, SSO CFD/Afdeling IHH, 2020
- *Domeinarchitectuur IHH: document- en archiefbeheer*, versie 0.95, 2020
- *Domeinarchitectuur Toeslagen voor de periode 2019-2023*, 2019
- *Generieke Module 72: Centraal printen en archiveren*, versie 1.5, 2020
- *i-Control Monitor informatiehuishouding 2015*, SSO CFD/Afdeling IHH, 2016 aangeboden aan Toeslagen
- *i-Control Monitor informatiehuishouding 2019*, SSO CFD/Afdeling IHH, 2020 aangeboden aan Toeslagen
- *Memo Besturing Document- en Archiefbeheer*, SSO CFD/Afdeling IHH, 2020
- *Overzicht IHH issues en verbeteringen*, Bureau Directeursondersteuning, 2020
- *Programma Borging Vaktechnische Kwaliteit Toeslagen (BVKT) – project Informatiebeheer*, presentatie en memo, 2019-2020
- *Programma vernieuwing dienstverlening – Toeslagen. Project informatiehuishouding. Project charter*, 2020
- *Referentiearchitectuur Documentbeheer en Archiefbeheer*, 2014, actualisatie 2020
- *Roadmap archivering Toeslagen*, 2017 (opgesteld in 2014)
- *Samenwerkingsafspraken voor facilitaire dienstverlening tussen DG Belastingdienst en DG Toeslagen*, looptijd 1-1-2021 – 31-12-2021, 2020
- *Verslag Driehoeksoverleg I VenD*, mei 2020

Bijlage 2 Geïnterviewde functionarissen

De verslagen van de gesprekken zijn schriftelijk vastgelegd en voor wederhoor aan de geïnterviewde medewerkers voorgelegd. De Inspectie realiseert zich dat er in het kader van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag veel op Toeslagen afkomt. De Inspectie waardeert de bereidwillige medewerking van alle geïnterviewden aan dit rapport.

Tabel 2 Overzicht van de geïnterviewde functionarissen en de organisatieonderdelen waar zij werken.

Organisatieonderdeel		Gesprekspartners
Toeslagen		
	Bureau Directeurs-ondersteuning	Business analyst Business security officer (voormalig) MT-secretaris Senior adviseur bedrijfsvoering
	CAF-IST	Afdelingshoofd Twee senior medewerkers
	Ketenbureau	Ketenregisseur CAP Ketenregisseur Interactieketen Secretaris
	Kwaliteitsregie	Business analyst
	MT	Afdelingshoofd Business Ontwikkeling Afdelingshoofd Productie, Inning, Ketentafel en I&B Plv. Waarnemend directeur
	Programma Vernieuwing Dienstverlening	Operationeel business owner Programmamanager
	Team Uitval en Uitworp	E-functionaris (voormalig) Teamleider
	Team Vraag	Senior medewerker Teamleider
	Team Toezicht	Senior medewerker Teamleider
	Team IST	Senior medewerker Teamleider
	Team Intensief Toezicht	Medewerker Teamleider
	Team Bezwaar	Senior medewerker Teamleider
	Team Beroep	Procesvertegenwoordiger Teamleider

Organisatieonderdeel		Gesprekspartners
Toeslagen		
	Team Klacht	Klachtregisseur Teamleider
	TWO	Kwaliteitsregisseur Handhavingsregie (Voormalig) kwaliteitsadviseur Intensief Toezicht Medewerker Intensief toezicht Teamleider Intensief Toezicht
	Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT)	Coördinator Plv. directeur Teamleider
Belastingdienst/ CAF-team		(voormalig) secretaris (voormalig) teamleider (voormalig) teamlid
Belastingdienst/CAP		Afdelingshoofd
Belastingdienst CFD/IHH		Adviseur bedrijfsvoering Afdelingshoofd Drie senior adviseurs bedrijfsvoering
Belastingdienst/Directie Dienstverlening Particulieren		Afdelingshoofd Procesregisseur Dienstverlening Teamleider (voormalig) E-specialist
Belastingdienst/Directie Grote ondernemingen		Twee EDP-auditors
Belastingdienst/IV		IT solution architect
Belastingdienst/IVenD		Domeinarchitect
Belastingdienst/KI&S/ Belastingtelefoon		Data-coördinator Project- en implementatiemanager
Belastingdienst/ SSO Organisatie & Personeel		Business analyst
Organisaties buiten de Belastingdienst		Gesprekspartners
Auditdienst Rijk		Coördinerend adviseur Senior adviseur bedrijfsvoering
Doc-Direkt		Afdelingshoofd Teamleider

Bijlage 3 Maatregelen i-Control Monitor 2019

Maatregelen voor het verbeterplan Toeslagen uit *i-Control Monitor informatiehuishouding 2019*

Basis op orde: Maatregelen voor de inrichting Organiseer de besturing

- De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV's) moeten worden bepaald met betrekking tot de informatiehuishouding (IHH) en gekoppeld aan functies. Gebruik hiervoor het RASCI-model.
- Geef een nadere invulling van het informatiebeleid in visies, jaar- en projectplannen.
- Tref de juiste maatregelen bij opheffing, samenvoeging of splitsing van de organisatie voor het beheer van en het toezicht op de informatiehuishouding.
- Zorg voor toereikende middelen en voldoende en adequaat toegerust personeel ten behoeve van de (beleid) adviserende en ondersteunende taken.
- Zorg dat lijnmanagers zijn toegerust met voldoende middelen voor het duurzaam toegankelijk en betrouwbaar houden van de informatie in hun processen (denk aan voorzieningen maar ook aan functieomschrijvingen, opleidingsplannen, personeelsplannen).
- Stel een functionaris aan die verantwoordelijk is voor informatiehuishouding binnen de directie.
- Zorg dat het kennisniveau binnen de directie toereikend is voor de complexiteit van het informatiebeheer.
- Richt in of actualiseer een administratieve organisatie (processen, procedures, afspraken).

Basis op orde maatregelen voor de uitvoering

- Maak een informatieoverzicht waarin welke informatie is opgeslagen.
- Organiseer en implementeer een ordeningsstructuur voor de processen.
- Organiseer en implementeer de selectielijsten en zorg dat deze volledig en toepasbaar zijn.
- Organiseer en implementeer risicomanagement voor de archiefwaardige informatie.
- Maak informatie vindbaar en benaderbaar en binnen een redelijke termijn leesbaar of waarneembaar.
- Realiseer overzicht binnen uw directie welke processen een fysieke, een digitale of zowel een fysieke als een digitale behandeling ondergaan.
- Onderzoek de aanwezigheid van fysiek archief, leg dit vast in een archiefbestandsadministratie en maak afspraken met SSO CFD over het 'onder beheer' brengen.
- Maak of actualiseer afspraken over de werkwijze van aanleveren en opvragen van archief bekend onder de medewerkers en controleer op naleving.
- Prioriteer de processen die in aanmerking komen voor archivering in het digitaal archief en maak hierover afspraken met IV en SSO CFD IHH.
- Stimuleer de afname van in gebruik zijnde (lokaal ontwikkelde) applicaties.
- Maak afspraken met IV en SSO CFD IHH over de functionaliteiten voor digitale opslag.
- Rond de AVG- acties af in het kader van het schonen, archiveren en vernietigen.

- Maak de medewerkers binnen uw directie bewust en verantwoordelijk voor het verantwoord omgaan met informatie.
- Maak overzicht van andere verschijningsvormen van archiefwaardige informatie (websites, whatsapp etc).
- Beschrijf hoe IV-voorzieningen/middelen worden ingezet in het bedrijfsproces.

Basis op orde Maatregelen voor de borging

- Implementeer verbeteringen, leg afspraken vast in de planning- en controlcyclus en stuur op realisatie en borging



Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16476 | 2500 BL Den Haag
info@inspectie-oe.nl | <https://www.inspectie-oe.nl>

april 2021 | ISBN 978-90-773541-0-0