AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Belastingdienst/Toeslagen
De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag

AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1. Inleiding 5

2. Feitelijke bevindingen 8
2.1 Het verzamelen en bewaren van nationaliteit 8
2.2 Het gebruik van nationaliteit voor het beoordelen van aanvragen en wijzigingen 12
2.3 Het gebruik van nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel 14
2.4 Het gebruik van nationaliteit voor aanpak georganiseerde fraude 18

3. Beoordeling 32
3.1 Verwerkingsverantwoordelijke 32
3.2 Verwerking van persoonsgegevens 33
3.3 Verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens 34
3.4 De rechtmatigheid van het verzamelen, bewaren en gebruik van nationaliteit voor het beoordelen van aanvragen 38
3.5 De rechtmatigheid van het gebruik van nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel 42
3.6 De rechtmatigheid van het gebruik van nationaliteit voor de aanpak van georganiseerde fraude 44
3.7 De behoorlijkheid van het gebruik van nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel 47
3.8 De behoorlijkheid van het gebruik van nationaliteit voor aanpak van georganiseerde fraude 50
3.9 Duur en omvang van de verwerkingen 53
3.10 Ten slotte 56

4. Eindconclusie 58

1893454 00422

Samenvatting

Met kinderopvangtoeslag worden ouders door het Rijk tegemoetgekomen in kosten van formele opvang. In Nederland ontvangen circa 583 duizend huishoudens kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Toeslagen) is het organisatieonderdeel van de Belastingdienst dat belast is met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van kinderopvangtoeslag. Ook het toezicht op de naleving van de regelgeving met betrekking tot kinderopvangtoeslag behoort tot de publieke taak van Toeslagen. Ter uitvoering van deze publieke taak gebruikt Toeslagen persoonsgegevens uit de bevolkingsadministratie, waaronder de nationaliteit van personen.

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag. Deze aanvragers moeten erop kunnen vertrouwen dat hun nationaliteit bij Toeslagen in goede handen is. Dat wil zeggen dat de nationaliteit uitsluitend wordt verwerkt indien dat noodzakelijk is voor de vervulling van de publieke taak van Toeslagen. Dit betekent ook dat de aanvrager ervan mag uitgaan dat Toeslagen zijn persoonsgegevens op een behoorlijke, niet-discriminerende wijze verwerkt.

De AP heeft in dit onderzoeksrapport allereerst de rechtmatigheid van verschillende verwerkingen van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag beoordeeld. Ten aanzien van drie typen verwerkingen constateert de AP dat deze onrechtmatig zijn en dat Toeslagen daarmee in overtreding was. De eerste overtreding ziet op de verwerking van eventuele dubbele nationaliteiten van Nederlandse aanvragers. Toeslagen heeft deze gegevens niet nodig voor de uitvoering van zijn taak en had deze daarom niet mogen verwerken. De tweede overtreding ziet op het gebruik van de nationaliteit van aanvragers voor een indicator in een systeem dat automatisch risicovolle aanvragen selecteert waarop personele capaciteit wordt ingezet, het zogenaamde risico-classificatiemodel. Het gebruik van nationaliteit was hiervoor niet noodzakelijk, omdat een minder vergaande vorm van verwerking mogelijk was. De derde overtreding ziet op het gebruik van de nationaliteit van de aanvrager van kinderopvangtoeslag in het kader van de opsporing van georganiseerde fraude. De AP concludeert dat het gebruik van nationaliteit voor dit doel niet noodzakelijk was. Toeslagen heeft de noodzakelijkheid van deze verwerkingen ook niet kunnen onderbouwen.

Vervolgens heeft de AP de behoorlijkheid van de verwerkingen beoordeeld. Twee typen verwerkingen zijn volgens de AP discriminerend en daarmee onbehoorlijk: ten eerste het gebruik van de nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel, en ten tweede het verwerken van de nationaliteit voor de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag. Bij beide verwerkingen concludeert de AP dat deze onderscheid maken op grond van nationaliteit, zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. Er bestaat geen objectieve rechtvaardiging omdat er bij het onderscheid naar nationaliteit geen redelijke en proportionele verhouding bestaat tussen het onderscheid en het daarmee beoogde doel. Daarom merkt de AP de verwerkingen aan als discriminerend en bijgevolg als onbehoorlijk.

De AP concludeert dat Toeslagen, en daarmee de minister van Financiën als verwerkingsverantwoordelijke, hiermee tot 25 mei 2018 de Wet bescherming persoonsgegevens en vanaf 25 mei 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming heeft overtreden.

De AP merkt tot slot op dat digitalisering, algoritmen en het gebruik van profielen niet meer zijn weg te denken uit de hedendaagse samenleving. Dit onderzoek van de AP toont aan dat het van maatschappelijk

1893454 00422

en ethisch belang is, dat organisaties die persoonsgegevens verwerken zich ervan bewust zijn dat verwerkingen, ook onbedoeld, discriminerend kunnen zijn. Organisaties zouden dan ook andermaal moeten bezien over welke gegevens zij beschikken, en voor wie – en in het kader van welke verwerkingen – het noodzakelijk is om daar toegang toe te hebben.

1893454 00422

1. Inleiding

Kinderopvangtoeslag is een sociale voorziening waarmee door de overheid wordt tegemoetgekomen in de kosten van kinderopvang. Op 1 september 2005 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) in werking getreden. Vanaf de inwerkingtreding van de Awir is de uitvoering van die wet opgedragen aan Toeslagen. Het toeslagensysteem is in hoge mate gebaseerd op vertrouwen.[1] Dit maakt het systeem kwetsbaar voor misbruik. Dit levert een spanningsveld op bij Toeslagen tussen dienstverlening enerzijds en fraudebestrijding anderzijds.[2] Vanaf 2011 is de focus bij Toeslagen door onder meer politieke keuzes steeds meer komen te liggen bij de fraudebestrijding. Dit werd versterkt door de zogenaamde 'Bulgarenfraude'.[3] Bij deze Bulgarenfraude heeft een criminele groep op grote schaal gefraudeerd met toeslagen en uitkeringen.[4] De focus bij Toeslagen is hierdoor meer verschoven richting de opsporing van georganiseerd misbruik met toeslagen. In dit onderzoeksrapport worden de termen 'opsporing' en 'fraude' gebruikt. Hiermee worden handelingen bedoeld in het kader van het toezicht en handhaving gericht op oneigenlijk gebruik en misbruik van toeslagen.[5]

In 2019 is er in de media en in de Tweede Kamer veel aandacht geweest voor het handelen van de Belastingdienst bij onder andere het toezicht op kinderopvangtoeslag. Ouders zouden ten onrechte als fraudeurs worden aangemerkt. Hierdoor moesten zij soms duizenden euro's aan ontvangen toeslagen terugbetalen. Inmiddels staat dit bekend als de zogenaamde Toeslagenaffaire. Behalve de AP, hebben meerdere instanties zich over deze Toeslagenaffaire gebogen. Zo heeft de Nationale ombudsman in 2017 geconcludeerd dat Toeslagen er een onevenredig harde aanpak op nahield.[6] Daarnaast heeft de 'Adviescommissie uitvoering toeslagen' een tweedelig advies uitgebracht waarin onder andere wordt geconcludeerd dat Toeslagen de grenzen van de handhaving doelbewust heeft opgezocht en overschreden.[7] Tot slot heeft de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) het handelen van Toeslagen in toeslaggerelateerde CAF-zaken[8] onderzocht. Een deel van dit onderzoek ging in op het antwoord op de vraag in hoeverre nationaliteit in het behandeltraject bij toeslag een bepalende rol heeft gespeeld. De ADR heeft geconcludeerd dat de nationaliteit van aanvragers van toeslag door Toeslagen is gebruikt voor een risico-classificatiemodel, en dat de nationaliteit en eventuele dubbele nationaliteit van aanvragers van toeslag door medewerkers zijn opgevraagd in het kader van CAF-zaken.[9]

---

[1] Het wettelijk systeem is namelijk zo opgezet dat personen een aanvraag kunnen doen voor feiten die zich heel recent hebben voorgedaan, of zich in de toekomst nog moeten voordoen. Zo wordt binnen de wettelijke termijn van acht weken betaald (voorschotten worden verleend), nog voordat controle heeft kunnen plaatsvinden. Na controle wordt, indien aan de orde, teruggevorderd. Dat ligt in de regel geruime tijd na de momenten van uitbetaling. Dat was bij de opzet van het toeslagenstelsel een politieke keuze. Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 17050, nr. 435, p. 2.

[2] Vergelijk *Kamerstukken II* 2012/13, 17050, nr. 435, p. 1.

[3] Interim-advies 'Omzien in verwondering' (Adviescommissie uitvoering toeslagen), p. 31-32.

[4] Deze criminele groep bracht mensen uit Bulgarije naar Nederland om deze op een Nederlands adres in te schrijven. Er werd een BSN aangevraagd en een bankrekening geopend, waarna de criminele groep op naam van deze Bulgaren toeslagen aanvroegen om deze te incasseren. De Bulgaren zelf kregen wat contant geld en werden teruggebracht naar Bulgarije.

[5] De Belastingdienst heeft aangegeven dat opsporing vanuit het strafrecht is voorbehouden aan de FIOD. Toeslagen heeft geen opsporingstaken of -bevoegdheden. Toeslagen oefent toezicht en handhaving uit gericht op oneigenlijk gebruik en misbruik. Bij een vermoeden van fraude kan een dossier worden overdragen aan de FIOD. Zie dossierstukken 183a en 185a.

[6] Onderzoeksrapport 'Geen powerplay maar fair play' (Nationale ombudsman, rapport nr. 2017/095).

[7] Interim- en eindadvies 'Omzien in verwondering' (Adviescommissie uitvoering toeslagen).

[8] CAF staat voor Combiteam Aanpak Facilitators. Dit team is gestart in 2013 en is een samenwerkingsverband van diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst, met als doel om georganiseerd misbruik met toeslagen en belastingen in kaart te brengen en te voorkomen.

[9] Overigens heeft de ADR in zijn rapport vermeld dat de AP in haar onderzoek in zal gaan op het antwoord op de vraag in hoeverre Toeslagen de nationaliteit van aanvragers van Toeslag rechtmatig verwerkt in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming. Zie dossierstuk 181, p. 9.

1893454 00422

De AP heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag door Toeslagen.[10] Naar aanleiding van een in april 2017 ontvangen signaal over het mogelijk verwerken van de dubbele nationaliteit[11] van aanvragers van kinderopvangtoeslag door Toeslagen is de AP ambtshalve een onderzoek gestart.[12] Volgens de signaalgever legt Toeslagen de dubbele nationaliteit van Nederlandse aanvragers van kinderopvangtoeslag vast in Excel-bestanden.[13] Daarnaast heeft de signaalgever het vermoeden geuit dat Toeslagen de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag gebruikt als selectiecriterium bij toezicht. Aanvragers van kinderopvangtoeslag met een niet-Nederlandse nationaliteit zouden door Toeslagen vaker worden gecontroleerd dan aanvragers van kinderopvangtoeslag met enkel de Nederlandse nationaliteit. Een soortgelijk signaal is in juli 2017 bij de AP binnengekomen.[14] Naar aanleiding van vragen hierover heeft de Belastingdienst in eerste instantie in juli 2017 per brief aan de AP verklaard dat de Belastingdienst geen gegevens heeft over de dubbele nationaliteit van Nederlandse aanvragers van kinderopvangtoeslag. Ook heeft de Belastingdienst destijds verklaard dat nationaliteit niet werd gebruikt als selectiecriterium om juist bij deze aanvragers van kinderopvangtoeslag (extra) toezicht uit te voeren.[15] Later, in april 2019, is door de algemeen directeur van Toeslagen (hierna: directeur Toeslagen) verklaard dat bovenstaande verklaring niet juist respectievelijk niet helemaal volledig is.[16]

De AP heeft tijdens het onderzoek vier keer schriftelijk inlichtingen en stukken gevorderd van Toeslagen.[17] Daarnaast heeft de AP informatie opgevraagd bij onder andere de ADR.[18]

De AP is op 25 april 2019 op onderzoek ter plaatse geweest bij Toeslagen op de locatie Graadt van Roggenweg te Utrecht. Op deze dag is het volgende onderzoeksdoel door de AP aan Toeslagen overgelegd:

> *"De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) onderzoekt of de Belastingdienst en daarmee de Minister van Financiën als verwerkingsverantwoordelijke, vanaf in ieder geval 6 januari 2014 (overgang van Wet GBA naar Wet BRP) tot heden (bijzondere) persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijkt, mogelijk onrechtmatig verwerkt ex. artikel 5 lid 1 van de AVG jo. artikel 9 AVG jo. artikel 6 van de AVG. Meer specifiek richt het onderzoek zich op het verwerken van gegevens omtrent tweede nationaliteit in het Toeslagen V Systeem en/of in kader van controle op de toeslagen voor kinderopvang.*
>
> *Daarnaast onderzoekt de AP of de Belastingdienst en daarmee de Minister van Financiën als verwerkingsverantwoordelijke, vanaf in ieder geval juni 2016 geautomatiseerde besluitvorming en/of profilering gebaseerd op bijzondere categorieën van persoonsgegevens - meer specifiek de tweede nationaliteit - mogelijk in*

[10] De AP heeft zich in haar onderzoek dus enkel gericht op de verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag. De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget is niet onderzocht.
[11] Eén persoon kan meerdere nationaliteiten hebben. Het bezitten van meerdere nationaliteiten is mogelijk door onder andere afstamming of naturalisatie (zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nederlandse-nationaliteit/dubbele-nationaliteit). In dit rapport wordt de term 'dubbele nationaliteit' gebruikt en niet 'tweede nationaliteit'. Dit zou namelijk de indruk kunnen wekken dat er prioriteit wordt gegeven aan een bepaalde nationaliteit, terwijl nationaliteiten geen rangorde kennen.
[12] In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen de Belastingdienst en de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst (in het rapport: Toeslagen). Indien de Directeur-generaal van de Belastingdienst een brief heeft ondertekend, staat in dit rapport dat "de Belastingdienst verklaart". Indien de directeur Toeslagen een brief heeft ondertekend, staat in dit rapport dat "Toeslagen verklaart".
[13] Zie dossierstukken 1-3.
[14] Zie dossierstuk 9.
[15] Zie dossierstuk 8.
[16] Zie dossierstukken 23a en 26a.
[17] Zie dossierstukken 4, 10, 29, 85, 88, 125, 132, 145, 150 en 152.
[18] Zie dossierstukken 119-124 en 127.

strijd met artikel 22 van de AVG toepast of heeft toegepast in het kader van controle op de toeslagen voor kinderopvang." [19]

Bij het onderzoek ter plaatse op 25 april 2019 heeft de AP documenten gevorderd en verklaringen afgenomen van de directeur Toeslagen en verschillende (oud) medewerkers van Toeslagen. Daarnaast heeft de AP inzage gehad in de systemen van Toeslagen. Op basis van haar bevindingen tijdens het onderzoek ter plaatse heeft de AP ervoor gekozen om ook meer in het algemeen te kijken naar de verwerkingen van de nationaliteit van de aanvrager van kinderopvangtoeslag door Toeslagen.

Op 27 januari 2020 heeft de AP opnieuw een onderzoek ter plaatse uitgevoerd, ditmaal op de locatie Prinses Beatrixlaan te Den Haag. Tijdens dit bezoek is wederom een verklaring afgenomen van de directeur Toeslagen. Ook zijn er verklaringen afgenomen van een aantal (oud) medewerkers van Toeslagen en is inzage verkregen in systemen.

Uit het onderzoek van de AP is gebleken dat Toeslagen de nationaliteit van de aanvrager van kinderopvangtoeslag op verschillende manieren (heeft) verwerkt. Deze verschillende verwerkingen worden beschreven in hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport. In hoofdstuk 3 van dit onderzoeksrapport wordt per verwerking beoordeeld of sprake is van een bijzondere categorie van persoonsgegevens in de zin van artikel 9, eerste lid, van de AVG. Vervolgens wordt per verwerking beoordeeld of deze voldoet aan de beginselen van rechtmatigheid en behoorlijkheid, als bedoeld in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG.[20]

[19] Zie dossierstuk 19b.
[20] In bijlage 1 van dit onderzoeksrapport worden de begrippen 'profileren', 'etnisch profileren' en 'discriminatie' toegelicht.

1893454 00422

2. Feitelijke bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijft de AP de relevante feiten en omstandigheden op basis van de door de toezichthouders van de AP verkregen informatie.

2.1 Het verzamelen en bewaren van nationaliteit

In deze paragraaf beschrijft de AP wanneer een persoon aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag. Vervolgens beschrijft de AP op welke wijze Toeslagen nationaliteit verzamelt en in welke systemen deze gegevens worden bewaard.

2.1.1 Aanspraak op kinderopvangtoeslag

Kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming van het Rijk in de kosten van kinderopvang.[21] Het betreft een tegemoetkoming op grond van een inkomensafhankelijke regeling in de zin van de Awir.[22] Om na te gaan of een persoon aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag moet worden gekeken in de Wet kinderopvang (hierna: Wko) en de Awir.[23] In afdeling 2, paragraaf 2, van de Wko wordt in verschillende artikelen beschreven wanneer een persoon aanspraak heeft op een kinderopvangtoeslag. Artikel 9 van de Awir bevat afwijkende rechten van vreemdelingen op inkomensafhankelijke regelingen, waaronder kinderopvangtoeslag. Deze afwijkende rechten zijn gekoppeld aan de Vreemdelingenwet 2000. Een vreemdeling is eenieder die niet de Nederlandse nationaliteit bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.[24] Uit artikel 11 van de Vreemdelingenwet 2000 volgt dat de aanspraak van vreemdelingen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen is gekoppeld aan het rechtmatige verblijf in Nederland.[25] In artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 worden de gronden waarop een vreemdeling rechtmatig in Nederland kan verblijven limitatief opgesomd. Grofweg zijn de gronden voor rechtmatig verblijf onder te verdelen in vier categorieën, zijnde: rechtmatig verblijf op grond van een vergunning, rechtmatig verblijf op grond van gemeenschapsrecht, rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een aanvraag en rechtmatig verblijf op grond van de wet. Op basis van welke grond iemand rechtmatig verblijf kan hebben in Nederland, hangt mede af van welke nationaliteit de vreemdeling heeft.

2.1.2 Het verzamelen van nationaliteit uit de bevolkingsadministratie

Hierna stelt de AP vast dat de Belastingdienst de nationaliteit van personen verzamelt, waaronder die van aanvragers van kinderopvangtoeslag (hierna: aanvragers). De Belastingdienst verzamelde de nationaliteit van aanvragers voorheen uit de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA) en tegenwoordig uit de Basisregistratie Personen (hierna: BRP). Dit blijkt uit de volgende feitelijke bevindingen.

Personen die in Nederland woonachtig zijn, worden geregistreerd in de bevolkingsadministratie. Hierin is over iedere burger een aantal basisgegevens opgenomen, zoals naam, adres, woonplaats, burgerlijke staat

[21] Zie artikel 1.1 van de Wet kinderopvang.
[22] Zie artikel 1.1 van de Wet kinderopvang, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, onder h, van de Awir.
[23] Zie artikel 1.3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wko.
[24] Zie artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000.
[25] Een tegemoetkoming in de zin van de Awir is aan te merken als een uitkering in de zin van de Vreemdelingenwet 2000, zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 44.

en nationaliteit.[26] Alle overheidsinstellingen en bestuursorganen zijn, voor zover gegevens over burgers noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken, verplicht om gebruik te maken van de gegevens uit de bevolkingsadministratie, zo ook Toeslagen. Toeslagen verkrijgt ook de nationaliteit van personen uit de bevolkingsadministratie, onder andere ten behoeve van de toekenning, uitbetaling en terugvordering van tegemoetkomingen op grond van de Awir, waaronder kinderopvangtoeslag. De gegevens worden mede verkregen ten behoeve van het toezicht op de naleving en opsporing van overtredingen van de Awir.[27]

Tot 6 januari 2014 was de GBA de bedoelde bevolkingsadministratie. Op die datum trad de Wet basisregistratie personen (hierna: Wet BRP) in werking.[28] Bij die wet is de GBA opgevolgd door de BRP.[29] Een belangrijk verschil tussen de GBA en de BRP is hoe wordt omgegaan met dubbele nationaliteiten van personen met de Nederlandse nationaliteit. In de GBA werd van deze personen naast de Nederlandse nationaliteit, ook de eventuele dubbele nationaliteit vermeld. In de BRP wordt van personen met de Nederlandse nationaliteit géén dubbele nationaliteit vermeld, maar uitsluitend de Nederlandse.[30] Voor personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, geldt dat dubbele nationaliteiten werden en nog steeds worden vermeld in respectievelijk de GBA en BRP. Voor niet-Nederlanders heeft de overgang van de GBA naar de BRP in zoverre dus geen verandering gebracht.

De Belastingdienst heeft op vragen van de AP per brief van 20 september 2019 verklaard:

> *"De registratie van de tweede nationaliteit is in de loop der jaren veranderd. Tot 2014 ontving Toeslagen uit de basisregistratie personen (BRP) zowel de eerste als tweede nationaliteit. Vanaf 2014 ontvangt Toeslagen vanuit de BRP alleen de Nederlandse nationaliteit, ook als een persoon daarnaast nog een andere nationaliteit heeft. Indien een persoon niet de Nederlandse nationaliteit heeft, werd en wordt de andere (eerste en eventueel tweede) nationaliteit doorgegeven."*[31]

2.1.3 Het bewaren van nationaliteit in het informatiesysteem Beheer van Relaties (BVR)

In het navolgende stelt de AP vast dat de Belastingdienst de nationaliteit van onder anderen aanvragers bewaart in het Belastingdienst-brede informatiesysteem Beheer van Relaties (hierna: BVR). Dit blijkt uit de volgende feitelijke bevindingen.

BVR is een systeem van de Belastingdienst voor persoons- en adresgegevens. Hierin zijn de gegevens opgeslagen van alle personen die zijn vermeld in de BRP en de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI), aangevuld met gegevens over rechtspersonen.[32] In BVR worden ook gegevens bijgehouden over de relaties tussen deze natuurlijke personen en rechtspersonen, zoals een ouder-kindrelatie of huwelijk, of het aandeelhouderschap of het bestuurderschap van een rechtspersoon.[33] Aldus zijn in BVR alle bij de Belastingdienst bekende natuurlijke personen die in Nederland wonen en rechtspersonen die in Nederland zijn gevestigd opgenomen, alsmede alle niet in Nederland wonende natuurlijke personen en niet in Nederland gevestigde rechtspersonen met wie de Belastingdienst een relatie onderhoudt.

---

[26] Zie artikel 1.2 van de Wet BRP en *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, nr. 3, p. 4 (MvT Wet BRP).
[27] Zie artikel 3 van het Autorisatiebesluit Belastingdienst – Centrum voor ICT, Rijksdienst voor Identiteitsgegevens *(Stcrt.* 2016, 66257).
[28] Staatsblad 2013, 494.
[29] Zie artikel 4.19 van de Wet BRP.
[30] Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nederlandse-nationaliteit/dubbele-nationaliteit.
[31] Zie dossierstuk 54a, p. 2.
[32] Zie dossierstuk 110b, p. 10.
[33] Vergelijk ow. 2.3 van de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 1 november 2013 (ECLI:NL:RBNHO:2013:10162).

BVR wordt onder meer gevoed met gegevens uit de BRP. Een medewerker van Toeslagen heeft verklaard dat gegevens en mutaties iedere nacht vanuit de BRP worden ontvangen en opgeslagen in BVR.[34]

Tot de inwerkingtreding van de Wet BRP op 6 januari 2014, verkreeg de Belastingdienst gegevens uit de GBA. Zoals vermeld in paragraaf 2.1.2, werden in de GBA ook eventuele dubbele nationaliteiten van personen geregistreerd. Uit de verklaring van de directeur Toeslagen volgt dat de Belastingdienst ten tijde van de GBA ook eventuele dubbele nationaliteiten van Nederlanders ontving en bewaarde in BVR.[35] Omdat in de BRP van Nederlanders geen dubbele nationaliteiten worden geregistreerd, zijn voor deze personen vanaf de inwerkingtreding van de Wet BRP geen nieuwe gegevens ontvangen en bewaard. De directeur Toeslagen heeft verklaard dat in BVR bestaande gegevens over dubbele nationaliteiten begin 2015 zijn verwijderd.[36]

Het gebruik van BVR door Toeslagen wordt schriftelijk bevestigd door de Belastingdienst:

> *"Toeslagen heeft geen rechtstreekse aansluiting op de BRP en RNI, maar maakt gebruik van BVR."*[37]

2.1.4 Het bewaren van nationaliteiten in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS)

De AP stelt hierna vast dat Toeslagen de nationaliteit van onder anderen aanvragers bewaart in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (hierna: TVS), waaronder de eventuele dubbele nationaliteit van Nederlanders. Deze waren op 27 januari 2020 nog gedeeltelijk aanwezig. Dit blijkt uit de volgende feitelijke bevindingen.

Toeslagen gebruikt TVS voor het toekennen, uitbetalen, en terugvorderen van toeslag en voor het houden van toezicht op de uitvoering daarvan. TVS bestaat uit verschillende subsystemen[38] en wordt gevoed met gegevens uit BVR. Uit een schriftelijke verklaring van de Belastingdienst volgt dat in TVS gegevens van alle burgers zijn opgenomen en dat Toeslagen via BVR alle wijzigingen in het BRP ontvangt:

> *"Bij de implementatie van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) is de keuze gemaakt om gegevens van alle burgers in het systeem op te nemen [...]. Daarmee bevat TVS dus zowel actueel toeslagbetrokkenen, als historisch-toeslagbetrokkenen en niet-toeslagbetrokkenen.*
>
> *Concreet zijn bij de datastart van TVS in oktober 2010 de volgende groepen burgers in TVS opgenomen:*
> *- alle toen levende burgers woonachtig in Nederland;*
> *- Nederlanders woonachtig in het buitenland.*
> *Sindsdien ontvangt TVS via BVR alle BRP-mutaties."*[39]

Een medewerker van Toeslagen heeft verklaard dat de initiële database van TVS is aangemaakt en gevuld op 22 november 2010.[40] Deze database wordt tot op heden gebruikt. Na de aanmaak zijn alleen wijzigingen (mutaties) doorgevoerd. Dezelfde medewerker heeft verder verklaard dat gegevens van burgers en mutaties vanuit de BRP eerst in BVR komen, en vervolgens vanuit BVR in TVS.

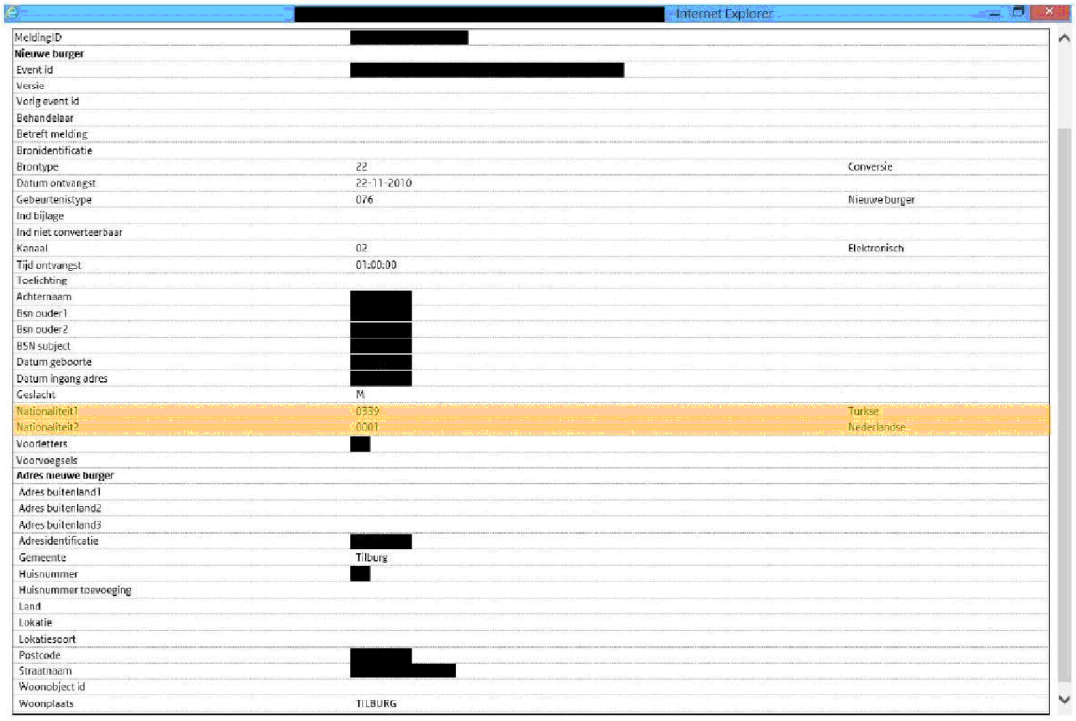
---

[34] Zie dossierstuk 23d en 26d.
[35] Zie dossierstuk 23a en 26a.
[36] Zie dossierstuk 23a en 26a.
[37] Zie dossierstuk 110, p. 13.
[38] Zie dossierstuk 110b, p. 10.
[39] Zie dossierstuk 110b, p. 10.
[40] Zie dossierstuk 23d en 26d.

De Nationale ombudsman is op 16 februari 2018 een onderzoek gestart naar de risicoprofielen die Toeslagen hanteert bij de selectie en controle van aanvragen en mutaties van kinderopvangtoeslag.[41] De AP heeft over dit onderzoek contact gehad met de Nationale ombudsman. De Belastingdienst heeft informatie over het gebruik van risicoprofielen desgevraagd opgestuurd naar de Nationale ombudsman. De AP heeft deze documenten ook opgevraagd bij de Belastingdienst. Uit deze documenten maakt de AP op dat, in tegenstelling tot de eerdere verklaring van de Belastingdienst aan de AP,[42] de dubbele nationaliteit van Nederlandse aanvragers nog steeds aanwezig is in TVS, waar deze gegevens voor de invoering van de Wet BRP al waren overgenomen uit het GBA. Toeslagen heeft dit als volgt verklaard:

> *"De Belastingdienst/Toeslagen verkrijgt gegevens betreffende de nationaliteit van toeslaggerechtigden uit de Basisregistratie personen (Brp). De tweede nationaliteit van personen wordt niet vastgelegd in de Brp. Tot aan de invoering van de Brp per 6 januari 2014 werd tweede nationaliteit vastgelegd in de Gemeentelijke Basisregistratie (GBA) en door TVS automatisch overgenomen uit de GBA. In die gevallen waarbij tweede nationaliteit is overgenomen is dit gegeven nog aanwezig in TVS."*[43]

De directeur Toeslagen heeft op 25 april 2019 verklaard dat in de gevallen waarin een dubbele nationaliteit is overgenomen uit de GBA, dit gegeven nog aanwezig is in TVS.[44] Toezichthouders van de AP hebben op diezelfde dag inzage gehad in TVS. Figuur 1 hierna geeft weer dat in TVS inderdaad gegevens werden bewaard over eventuele dubbele nationaliteiten van Nederlanders. Op de geel gemarkeerde regels is te zien dat de desbetreffende persoon zowel de Nederlandse als Turkse nationaliteit heeft.



Figuur 1: Schermafdruk TVS, zie dossierstuk 23d.

[41] Bij brief van 4 december 2018 heeft de Nationale Ombudsman besloten om dit onderzoek te staken, zie dossierstuk 13a.
[42] Zie dossierstuk 8.
[43] Zie dossierstuk 8.
[44] Zie dossierstuk 23a en 26a.

De Belastingdienst heeft op 14 februari 2020 verklaard dat er op 12 januari 2020 van 110.000 Nederlandse burgers de dubbele nationaliteit nog in TVS stond, waarvan 3.400 personen kinderopvangtoeslag hebben aangevraagd:

> *"per 12 januari 2020 is dit percentage gestegen tot 92% zodat op dit moment nog 110.000 burgers in de systemen staan met twee nationaliteiten, terwijl dat alleen de NL-nationaliteit behoort te zijn; [...] De populatie van 110.000 betreft voor een substantieel deel burgers, die binnen de volledige tijdlijn van TVS ook de Nederlandse nationaliteit hadden. Voor deze groep is verwijdering van de gegevens gerealiseerd tijdens de release van 9 februari 2020. [...] Van de genoemde 110.000 burgers waar op dit moment nog een dubbele nationaliteit aanwezig is, hebben er 3.400 een aanvraag kinderopvangtoeslag."*[45]

Uit dezelfde verklaring volgt dat ook op 14 februari 2020 nog dubbele nationaliteiten van Nederlandse burgers werden bewaard in TVS:

> *"Er resteert nu een groep van ongeveer 22.000 burgers. Dit betreft veelal burgers die binnen de tijdlijn van TVS de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen. Inmiddels is ook hiervoor een technische oplossing gevonden die het restant tot circa 1.000 zal reduceren. Uitvoering hiervan staat gepland tijdens de release van 6 maart 2020.[...] De restgroep wordt in de maanden daarna behandeld."*[46]

2.1.5 Conclusie

De AP concludeert dat de Belastingdienst de nationaliteit van onder anderen aanvragers verzamelt uit de BRP (voorheen de GBA) en bewaart in BVR, en dat Toeslagen deze overneemt in TVS. Daarbij concludeert de AP dat de verzamelde gegevens tot 6 januari 2014 ook de eventuele dubbele nationaliteiten van Nederlanders omvatten. Ook concludeert de AP dat Toeslagen deze gegevens bewaarde in TVS en deze op 14 februari 2020 nog niet geheel uit TVS heeft verwijderd.

2.2 Het gebruik van nationaliteit voor het beoordelen van aanvragen en wijzigingen

Naast het verzamelen en bewaren van de nationaliteit en eventuele dubbele nationaliteit van Nederlanders, heeft de AP ook onderzocht hoe Toeslagen de nationaliteit van aanvragers daarna gebruikt. In deze paragraaf beschrijft de AP hoe Toeslagen de nationaliteit en eventuele dubbele nationaliteit van Nederlandse aanvragers gebruikt voor het beoordelen van kinderopvangtoeslagaanvragen en -wijzigingen (hierna: aanvragen).

De AP stelt vast dat Toeslagen de nationaliteit van aanvragers verwerkt voor het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van toeslag. Zoals blijkt uit paragraaf 2.1.2. geldt voor aanvragers die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten (vreemdelingen) dat zij alleen aanspraak kunnen maken op verstrekkingen zoals kinderopvangtoeslag, als zij rechtmatig verblijf hebben.[47] Personen met de nationaliteit van een Lidstaat van de Europese Unie, Europees-Economische Ruimte (Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) of van Zwitserland, hebben rechtmatig verblijf indien zij zijn ingeschreven bij een Nederlandse (woon)gemeente.[48] Personen met de Turkse nationaliteit kunnen een verblijfsrecht ontlenen aan het

[45] Zie dossierstuk 110b, p. 13.
[46] Zie dossierstuk 110b, p. 13.
[47] Vergelijk artikel 10, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.
[48] Vergelijk artikel 8, aanhef en onder e, van de Vreemdelingenwet 2000.

Associatiebesluit.[49] Voor alle overige personen is niet de nationaliteit bepalend voor de aanspraak op tegemoetkomingen, maar het antwoord op de vraag of zij rechtmatig verblijf houden op een van de in artikel 11, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 vermelde gronden (kort gezegd: of zij een al dan niet tijdelijke verblijfsvergunning bezitten). Gelet op deze systematiek is voor de aanspraak op toeslagen niet alleen de nationaliteit, maar ook de eventuele verblijfsstatus van belang. De Belastingdienst heeft hier per brief over verklaard:

> *"Om in aanmerking te komen voor toeslagen is de wettelijke voorwaarde dat de aanvrager de Nederlandse nationaliteit heeft of een geldige verblijfsvergunning. Dit geldt ook voor de toeslagpartner of, in het geval van huurtoeslag, de medebewoner. Voor iemand die geen verblijfsvergunning heeft, maar wel de nationaliteit van een land binnen de Europese Unie, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland of Zwitserland, is voor het recht op toeslag een inschrijving bij de Nederlandse (woon)gemeente vereist. Om te kunnen beslissen over een toeslagaanvraag worden nationaliteit en verblijfstitel daarom vastgelegd, zoals deze staan in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). Toeslagen ontvangt deze gegevens vanuit de BRP. Bij een dubbele nationaliteit, waaronder de Nederlandse, wordt uitgegaan van Nederlanderschap."*[50]

De Belastingdienst heeft als volgt verklaard over de werkwijze rond de aanvraag.[51] Op basis van de bij de aanvraag ingevoerde gegevens vindt een automatische berekening en concepttoekenning van de toeslag plaats in TVS, waarna deze conceptbeschikking te zien is op het burgerportaal. Maandelijks worden alle klaarstaande conceptbeschikkingen geautomatiseerd omgezet in formele beschikkingen en wordt het voorschot klaargezet voor betaling. Daaraan voorafgaand wordt een beperkt aantal posten geselecteerd voor nader onderzoek, onder andere op basis van het risico-classificatiemodel (zie paragraaf 2.3,) als twijfel bestaat over de juistheid van de aanvraag.

Geselecteerde posten worden handmatig beoordeeld, afhankelijk van de beschikbare capaciteit bij Toeslagen, bijvoorbeeld doordat een behandelaar een of meer gegevens controleert zonder interactie met de aanvrager, of door aanvullende informatie op te vragen bij de aanvrager. Dit kan telefonisch, door middel van een vraagbrief met verzoek om bewijsstukken op te sturen of door de burger uit te nodigen aan de balie. Na akkoord of aanpassing door een behandelaar wordt de aanvraag vrijgegeven voor beschikken en de toeslag uitbetaald, inclusief eventuele achterstallige betalingen.

De directeur Toeslagen heeft verder verklaard dat bij handmatige controle de behandelaar beoordeelt of er al dan niet recht is op toeslag.[52] Deze behandelaar beoordeelt de aanvraag door de gegevens te bekijken die de toeslagaanvrager heeft ingevoerd of door contact op te nemen met de toeslagaanvrager.[53]

2.2.1 Conclusie

Op basis van het bovenstaande stelt de AP vast dat de aanspraak op toeslag mede afhankelijk is van de nationaliteit van de aanvrager, omdat dit een element is bij het bepalen op welke grond er sprake kan zijn van rechtmatig verblijf.

---

[49] Vergelijk artikel 8, aanhef en onder l, van de Vreemdelingenwet 2000.
[50] Zie dossierstuik 54a, p. 1. Zie ook dossierstuk 8.
[51] Zie dossierstuk 110b., p. 12.
[52] Zie dossierstukken 23a en 26a.
[53] Deze werkwijze komt overeen met het Generiek Behandelkader IST-teams zoals verstrekt aan de AP door de Belastingdienst. Zie dossierstuk 12h, bijlage generiek behandelkader IST-teams.

1893454 00422

Toeslagen gebruikt de nationaliteit van de aanvrager dus bij de automatische berekening en concepttoekenning en daarna formeel toekennen van toeslag in TVS. Daarnaast concludeert de AP dat medewerkers van Toeslagen in TVS ook de nationaliteit van de aanvrager bekijken bij het handmatig beoordelen van conceptbeschikkingen die geselecteerd zijn voor nader onderzoek.

2.3 Het gebruik van nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel

In deze paragraaf beschrijft de AP hoe Toeslagen de nationaliteit van aanvragers heeft gebruikt om te bepalen of een aanvrager het Nederlanderschap bezat, en op welke wijze deze informatie is gebruikt voor een indicator in het hierna beschreven risico-classificatiemodel.

2.3.1 Het gebruik van een risico-classificatiemodel

Het risico-classificatiemodel bevat een algoritme dat automatisch aanvragen selecteert waarop personele capaciteit wordt ingezet. Het model schat in hoe groot het risico is dat een onjuiste aanvraag is ingediend en stemt het toezicht hierop af.

De AP stelt vast dat de Belastingdienst sinds 2013 gebruik maakt van een risico-classificatiemodel bij het toezicht op individuele toeslaggerechtigden. Dit heeft de Belastingdienst als volgt schriftelijk verklaard:

> *"De Belastingdienst/Toeslagen maakt in het kader van toezicht gebruik van risicomodellen om een selectie te maken op welke aanvragen capaciteit wordt ingezet. (...) Toeslagen past risicoselectie toe bij het toezicht op individuele toeslaggerechtigden. Bij het toezicht op (...) kinderopvangtoeslag vindt deze risicoselectie plaats op basis van het zogeheten risico-classificatiemodel"*[54]

Het risico-classificatiemodel selecteert conceptbeschikkingen waarbij twijfel bestaat over de juistheid van de aanvraag. Deze geselecteerde conceptbeschikkingen worden niet geautomatiseerd omgezet in formele beschikkingen, maar handmatig beoordeeld door een medewerker van Toeslagen.[55]

De directeur Toeslagen heeft over het doel verklaard dat Toeslagen met het risico-classificatiemodel probeert om fouten al in de voorschotfase te voorkomen, waardoor grote terugbetalingen bij de definitieve toekenning van toeslag na afloop van het jaar worden vermeden.[56]

Een medewerker van Toeslagen heeft over de start van het risico-classificatiemodel verklaard dat in 2013 een begin is gemaakt met dit model.[57] Uit de trainingsresultaten van het risico-classificatiemodel volgt ook 2013 als oudste datering voor gebruik van het model.[58]

Het risico-classificatiemodel is een zelflerend model dat wordt getraind met voorbeelden van juiste en onjuiste aanvragen. Hoe meer een aanvraag lijkt op een onjuiste aanvraag, hoe hoger het risico. Hierbij wordt gekeken naar enkele tientallen indicatoren. Dit resulteert in een risicoscore tussen 0 en 1, waarbij 1

[54] Zie dossierstuk 54a, p. 2 en 6. Op vergelijkbare wijze heeft Toeslagen aan de Nationale ombudsman verklaard dat er gebruik wordt gemaakt van een risico-classificatiemodel (zie dossierstuk 12h en 12i).
[55] Zie dossierstuk 110b, p. 12.
[56] Zie dossierstukken 23a en 26a.
[57] Zie dossierstukken 23d en 26d.
[58] Zie dossierstuk 22l, p. 5.

de hoogst mogelijke risicoscore is en 0 de laagste. Alleen als een aanvraag scoort op meerdere indicatoren, komt een aanvraag tot een hoge risicoscore. De Belastingdienst heeft hierover opgemerkt:

> *"Bij de risicoclassificatie ordent Toeslagen alle aanvragen op volgorde van risico. Dit risico wordt vastgesteld door de aanvraag te vergelijken met voorbeelden van juiste en onjuiste aanvragen. Hoe meer een aanvraag lijkt op een onjuiste aanvraag, hoe hoger het risico. Om deze vergelijking te maken, kijkt Toeslagen naar enkele tientallen indicatoren, zoals de afstand tussen woning en opvanglocatie (...). Dit resulteert in een risicoscore tussen 0 en 1, waarbij 1 de hoogst mogelijke risicoscore is en 0 de laagste. Alleen als een aanvraag scoort op meerdere indicatoren komt een aanvraag tot een hoge risicoscore."*[59]

Bovenstaande verklaring komt overeen met de schriftelijke verklaring van Toeslagen:

> *"De Belastingdienst/Toeslagen gebruikt een risicoclassificatie model op basis waarvan nieuwe aanvragen en mutaties op voorlopige toekenningen worden beoordeeld op het risico dat de aanvraag of de mutatie niet juist is. (...) Door steeds nieuwe voorbeelden van goede en niet juist aanvragen toe te voegen "leert" het model deze aanvragen als het ware steeds beter te herkennen. De aanvragen en mutaties met de hoogste risicoscores worden geselecteerd voor behandeling/nadere beoordeling door een medewerker. Het model gebruikt grondslagen op basis waarvan de rechtmatigheid van aanvragen en mutaties wordt vastgesteld."*[60]

Ook de directeur Toeslagen en medewerkers van Toeslagen hebben verklaard dat het risico-classificatiemodel een zelflerend model is dat wordt getraind door het toevoegen van juiste en onjuiste aanvragen.[61]

De AP constateert dat uit het getrainde model een scorecard voortkomt op basis waarvan alle aanvragen getoetst worden door het risico-classificatiemodel. Deze scorecard laat zien welke indicatoren zijn meegenomen in het risico-classificatiemodel. Daarnaast laat deze scorecard zien dat elke indicator een bepaalde score toegewezen krijgt. Dit blijkt uit een verklaring van een medewerker van Toeslagen[62] en de acht aan de AP overhandigde scorecards over de periode van maart 2016 tot april 2019.[63]

Het risico-classificatiemodel toetst alle aanvragen in een maand aan de hand van de scorecard. Zoals hiervoor benoemd heeft elke indicator op de scorecard een waarde. Dit resulteert voor iedere aanvraag in een uiteindelijke totaalscore, die wordt gebruikt als risicoscore. De 100 aanvragen met de hoogste risicoscore worden aangeboden aan behandelaars voor handmatige controle op juistheid.[64] Volgens Toeslagen worden in principe alle aanvragen met een risicoscore boven de 0,8 handmatig gecontroleerd op juistheid, aangevuld met de hoogst scorende aanvragen met een risicoscore lager dan 0,8.[65]

Verder constateert de AP op basis van de beschikbare informatie dat de behandelend medewerker van Toeslagen niet kan zien op basis van welke indicatoren een aanvraag een bepaalde risicoscore heeft gekregen.[66]

---

[59] Zie dossierstuk 110b, p. 7.
[60] Zie dossierstuk 12h.
[61] Zie dossierstukken 23d en 26d en dossierstukken 23a en 26a.
[62] Zie dossierstukken 23d en 26d.
[63] Dit betreft de scorecards van maart 2016, juni 2016, september 2016, december 2016 en augustus 2017 (zie dossierstuk 22l) en losse ontvangen scorecards van mei 2018 (zie dossierstuk 22h), oktober 2018 (zie dossierstuk 22i) en april 2019 (zie dossierstuk 22j).
[64] Zie dossierstukken 23d en 26d.
[65] Zie dossierstuk 12i.
[66] Zie dossierstuk 12h.

Dit wordt ook gesteld in een schriftelijke verklaring van de Belastingdienst:

> *"Als het systeem een kritiek aantal indicatoren detecteert, volgt er een handmatige controle en beoordeling. De behandelend medewerker weet niet waarom het systeem een casus selecteert."*[67]

De AP stelt vast dat de concrete gevolgen van een hoge risicoscore op basis van het risico-classificatiemodel, gelegen kunnen zijn in uitstel van de uitbetaling van het voorschot aan de aanvrager. Ook kan Toeslagen de aanvrager verzoeken om bepaalde bewijsstukken aan te leveren. Dit blijkt uit de volgende schriftelijke verklaring van de Belastingdienst:

> *"Uitworp/handmatige beoordeling kan leiden tot het tegenhouden van de vrijgave van de conceptbeschikking en daarmee tot het uitstellen van de uitbetalingen van het (nieuwe) toeslagbedrag. Veelal zal er ook een verzoek om bewijsstukken naar de aanvrager worden verzonden. Na ontvangst van de stukken volgt beoordeling door een medeweker. Na geheel of gedeeltelijk akkoord wordt aanvraag vrijgegeven voor 'beschikken', wordt de toeslag uitbetaald aan de burger en worden eventuele achterstallige betalingen met de eerste betaling meegenomen."*[68]

2.3.2 Het gebruik van nationaliteit voor de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap in het risico-classificatiemodel

De AP constateert hierna dat Toeslagen de nationaliteit van aanvragers heeft gebruikt om te bepalen of sprake was van wel of geen Nederlanderschap voor een indicator in het risico-classificatiemodel.

Allereerst volgt uit een schriftelijke verklaring van de Belastingdienst dat Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap een indicator was in het risico-classificatiemodel:

> *"Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap was een van de (...) indicatoren."*[69]

De indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap is ook opgenomen in de door de AP gevorderde scorecards. In figuur 2 is een deel van een schermafbeelding van de scorecard van mei 2018 weergegeven:

av_nationaliteit	1, _MISSING_, _UNKNOWN_	8
	0	-1

Figuur 2: Uitsnede van de scorecard mei 2018, zie dossierstuk 22h.

De directeur Toeslagen heeft verklaard dat het niet-Nederlanderschap een verhoogd risico gaf op een onjuiste toeslagaanvraag. Verder heeft zij verklaard dat het niet-Nederlanderschap op zichzelf niet voldoende is om een hoge risicoscore te krijgen. De directeur Toeslagen heeft tevens verklaard dat het altijd om een combinatie van indicatoren moet gaan.[70]

[67] Zie dossierstuk 54a.
[68] Zie dossierstuk 110b, p. 12-13.
[69] Zie dossierstuk 54a, p. 2.
[70] Zie dossierstukken 23a en 26a.

1893454 00422

De gevorderde scorecards en de door de AP ontvangen trainingsresultaten van het risico-classificatiemodel laten zien dat Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap een indicator was in het risico-classificatiemodel en dat de nationaliteit van aanvragers alleen is gebruikt om te bepalen of sprake is van wel of geen Nederlanderschap. Verder blijkt uit de trainingsresultaten dat deze indicator in ieder geval vanaf maart 2016 werd gebruikt in het risico-classificatiemodel.[71] Dit blijkt tevens uit de gevorderde scorecards.[72] De Belastingdienst heeft overigens verklaard dat al sinds 2013 gebruik werd gemaakt van de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap.[73]

Verder constateert de AP op basis van de scorecards en de trainingsresultaten van het risico-classificatiemodel dat geen indicator is gebruikt die bij vreemdelingen de rechtmatigheid van het verblijf in ogenschouw neemt,[74] of bij onderdanen van EU-Lidstaten in ogenschouw neemt of de aanvrager is ingeschreven in een Nederlandse gemeente.[75]

Daarnaast constateert de AP op basis van de scorecards en de trainingsresultaten van het risico-classificatiemodel dat een eventuele dubbele nationaliteit niet werd gebruikt als indicator in het risico-classificatiemodel.[76] Zoals hiervoor benoemd, werd de nationaliteit van aanvragers alleen gebruikt om te bepalen of sprake is van wel of geen Nederlanderschap. Een eventuele dubbele nationaliteit is hiervoor niet relevant. Dit is bevestigd in de schriftelijke verklaringen van Toeslagen aan de Nationale ombudsman:

> *"De tweede nationaliteit of migratieachtergrond van een aanvrager of toeslagpartner is geen beslis- of uitworpregel."*[77]

> *"Wat de beslisregels betreft, merk ik nog op, dat een tweede nationaliteit of een migratieachtergrond geen beslisregel is en dus geen reden voor selectie."*[78]

De Belastingdienst heeft verklaard dat bij een Nederlander met een dubbele nationaliteit in het risico-classificatiemodel werd uitgegaan van Nederlanderschap. In geval van niet-Nederlanderschap werd niet nader gekeken om welke andere nationaliteit het ging.[79]

Daarnaast heeft de Belastingdienst verklaard dat de dubbele nationaliteit van aanvragers nooit is gebruikt als indicator in het risico-classificatiemodel of systemen die daaraan vooraf gingen.[80]

De AP stelt voorts vast dat Toeslagen tot oktober 2018 gebruik heeft gemaakt van de nationaliteit van aanvragers voor de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap in het risico-classificatiemodel. Bij de training van het model bleek dat deze indicator geen voorspellende waarde meer had. Als gevolg daarvan is deze indicator verwijderd. Als verklaring geeft de Belastingdienst aan dat sinds de ontwikkeling van het risico-classificatiemodel bepaalde risico's minder relevant zijn geworden, omdat onder andere

[71] Zie dossierstuk 22l, p. 5. Trainingen van het systeem voor maart 2016 zijn niet gedocumenteerd. De AP kan daardoor niet zelf vaststellen of de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap al voor maart 2016 werd gebruikt in het risico-classificatiemodel.
[72] Zie dossierstukken 22g-22l.
[73] Zie dossierstukken 183a en 185a.
[74] Vergelijk artikel 1.3, tweede lid, van de Wko, gelezen in samenhang met artikel 9 van de Awir en artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000.
[75] Zie dossierstukken 22g-22l.
[76] Zie dossierstukken 22g-22l.
[77] Zie dossierstuk 12h, p. 2- 3.
[78] Zie dossierstuk 12i, p. 3.
[79] Zie dossierstuk 54a, p. 2.
[80] Zie dossierstuk 148.

door publieksvoorlichting en verbetering van de aanvraagmodule minder onjuiste aanvragen worden gedaan. De Belastingdienst heeft hierover gesteld:

> *"Het risico-classificatiemodel leert van casuïstiek en wordt regelmatig geüpdatet. Dit betekent dat regelmatig indicatoren verdwijnen of worden toegevoegd. Bij de kinderopvangtoeslag had Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap sinds medio 2018 geen toegevoegde voorspellende waarde meer voor het bepalen van de (on)juistheid bij het toekennen van toeslagen. Sinds de ontwikkeling van het risico-classificatiemodel zijn bepaalde risico's minder relevant geworden omdat door o.a. publieksvoorlichting en verbetering van de aanvraagmodule minder onjuiste aanvragen worden gedaan."*[81]

De AP constateert dat deze verklaring overeenkomt met de door de AP gevorderde scorecards van oktober 2018 en april 2019. Uit deze scorecards blijkt dat de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap inderdaad sinds oktober 2018 niet meer voorkomt.[82]

De AP constateert op basis van genoemde scorecards en trainingsresultaten van het risico-classificatiemodel dat aanvragen in ieder geval vanaf maart 2016 tot oktober 2018 door het risico-classificatiemodel zijn getoetst aan de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap.

2.3.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande concludeert de AP dat Toeslagen sinds 2013 gebruikmaakt van een risico-classificatiemodel dat op basis van tientallen indicatoren het risico op een onjuiste aanvraag inschat en uitdrukt in een risicoscore.

Daarnaast concludeert de AP dat Toeslagen de nationaliteit van aanvragers heeft gebruikt in de voorschotfase om te bepalen of sprake was van wel of geen Nederlanderschap en dat deze informatie werd gebruikt voor een indicator in het risico-classificatiemodel. Ook concludeert de AP op basis van het onderzoek dat een eventuele dubbele nationaliteit niet werd gebruikt ten behoeve van een indicator in het risico-classificatiemodel. Uit de beschikbare informatie volgt dat bij een Nederlander met een dubbele nationaliteit in het risico-classificatiemodel werd uitgegaan van Nederlanderschap. In geval van niet-Nederlanderschap werd niet gekeken om welke andere nationaliteit het ging.

Ten slotte concludeert de AP dat aanvragen door het risico-classificatiemodel in ieder geval vanaf maart 2016[83] tot oktober 2018 werden getoetst aan de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap.[84]

2.4 Het gebruik van nationaliteit voor aanpak georganiseerde fraude

In deze paragraaf beschrijft de AP welke rol de nationaliteit van aanvragers inneemt bij de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag binnen Toeslagen.

---

[81] Zie dossierstuk 54a, p. 3.
[82] Zie dossierstukken 22g-22l. Ook uit het onderzoeksrapport van de ADR volgt dat deze indicator tot oktober 2018 is gebruikt in het risico-classificatiemodel. Zie dossierstuk 181, p. 18.
[83] De Belastingdienst heeft verklaard dat sinds 2013 gebruik werd gemaakt van de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap. Op basis van de aanwezige documentatie is dit echter pas vanaf maart 2016. De AP stelt daarom vast dat aanvragen in ieder geval vanaf maart 2016 door het risico-classificatiemodel werden getoetst aan de indicator.
[84] Deze conclusies worden onderschreven door de ADR. Zie dossierstuk 181, p. 18-19.

Toeslagen houdt zich, naast het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van toeslag, ook bezig met het opsporen van aanvragers en/of facilitators [85] die onjuiste of onvolledige informatie verstrekken met het oogmerk een toeslag te incasseren waar zij eigenlijk geen recht op hebben.[86] De opsporing van fraude kan zien op individuele aanvragers. Bij de prioritering van fraudesignalen die zien op een individu speelt de nationaliteit van aanvragers echter geen bepalende rol.[87] Hierover heeft de Belastingdienst schriftelijk verklaard:

> *"Een signaal dat ziet op mogelijke fraude gepleegd door een individuele burger wordt door het meldpunt geprioriteerd. (...) Nationaliteit speelt bij de prioritering geen rol."* [88]

Het toezicht van Toeslagen kan ook gericht zijn op het opsporen van facilitators die georganiseerd frauderen met kinderopvangtoeslag. Hierbij spelen kinderopvangorganisaties volgens Toeslagen vaak een belangrijke rol.[89] Wanneer Toeslagen aanleiding heeft om te vermoeden dat sprake is van georganiseerde fraude komt in een aantal gevallen het samenwerkingsverband, het Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF), in beeld. Aan dit team nemen ook medewerkers van Toeslagen deel. Dit team heeft tot doel om georganiseerde fraude gestructureerd en zichtbaar in kaart brengen, aan te pakken en te voorkomen. Aangezien de kinderopvangorganisatie volgens Toeslagen vaak een belangrijke rol speelt bij fraude met kinderopvangtoeslag, is het toezicht en de opsporing door CAF veelal gericht op deze kinderopvangorganisaties.

Bij de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag werd de nationaliteit van aanvragers door Toeslagen op verschillende manieren gebruikt. Hierna worden drie van deze manieren uitgebreid beschreven, zijnde:

1. de nationaliteit van aanvragers werd incidenteel gebruikt om het aantal aanvragen per nationaliteit in beeld te krijgen;
2. de nationaliteit van aanvragers werd verwerkt in query's en quick-scans naar aanleiding van een fraudesignaal;
3. in twee casussen (casus Arena en casus Beilen) is de nationaliteit van alle aanvragers met een bepaalde nationaliteit naar aanleiding van een fraudesignaal opgevraagd en ontvangen.

Deze verschillende manieren van het verwerken van de nationaliteit van aanvragers worden hierna beschreven.

[85] In dit rapport wordt onder facilitator verstaan: een persoon, of groep personen, die doelbewust fraude met toeslagen organiseert.
[86] Dit volgt uit de wet. Op basis van artikel 43 van de Awir, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Besluit aanwijzing toezichthouders Awir, is Toeslagen belast met het toezicht op naleving en opsporing van overtreding van de hiervoor genoemde regelgeving. Dit blijkt tevens uit de Autorisatiebesluiten van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die ten grondslag liggen aan de gegevensverstrekking vanuit de BRP aan de Belastingdienst. Zie verder *Kamerstukken II* 2012/13, 17050, nr. 435, en de verklaring van een medewerker van Toeslagen (zie dossierstukken 23c en 26c).
[87] Een fraudeonderzoek begint bij een ontvangen fraudesignaal. Bij de prioritering van deze fraudesignalen speelt nationaliteit geen rol. De nationaliteit van de aanvrager is echter wel relevant voor het antwoord op de vraag welke voorwaarden gelden voor rechtmatig verblijf (zie paragraaf 2.2).
[88] Zie dossierstuk 110b, p. 9.
[89] Zie dossierstuk 110b, p. 9 en dossierstukken 183a en 185a.

1893454 00422

2.4.1 Het verwerken van nationaliteit om het aantal aanvragen per nationaliteit in beeld te krijgen

De AP stelt op basis van het opdrachtformulier voor deze verwerking vast dat Toeslagen vanaf 9 juli 2013 de nationaliteit van aanvragers gebruikte door maandelijks de nationaliteit van alle aanvragers over een bepaalde periode op te vragen door middel van een query.[90] Het doel daarvan was om een eventueel verhoogd aantal aanvragen of wijzingen per nationaliteit in beeld te krijgen door de situatie op twee momenten met elkaar te vergelijken. Dit kon volgens Toeslagen duiden op georganiseerd misbruik. De Belastingdienst heeft hierover verklaard:

> *"Toeslagen voerde incidenteel query's uit op de nationaliteit van alle aanvragers op het Toeslagenportaal om verhoogde activiteit van specifieke groepen in beeld te krijgen."*[91]

Een gedeelte van het opdrachtformulier voor de query is hierna weergegeven op de schermafbeelding in figuur 3. Het volledige opdrachtformulier is bijgevoegd in bijlage 2 bij dit rapport.[92] In de bovenste rij is vermeld dat de opdracht is verstrekt op 9 juli 2013. Bij de vraag naar het doel voor de query is vermeld dat Toeslagen steeds meer gebruik maakt van query's om potentieel misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen te signaleren en dat één van de toetspunten hierbij nationaliteit is. In het opdrachtformulier is gevraagd om maandelijks de nationaliteit van alle betrokkenen te leveren.

B/CA CIV opdrachtformulier Adhoc
Opdrachtnummer Opdrachtnaam* nationaliteit

1.	Datum opdrachtverstrekking	9 juli 2013				
2.	Kenmerk opdracht	CIV_O-13947				
Algemene klantgegevens						
3.	Opdrachtgever*	[redacted]				
4.	Klant*	[redacted]				
5.	Contactpersoon*	[redacted]				
6.	Bereikbaar via telefoonnr.	[redacted]				
7.	Bedrijfsonderdeel	B/Toeslagen				
Opdrachtgegevens						
8.	Doel*	B/Toeslagen maakt steeds meer gebruik van queries om potentieel misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen te signaleren. Eén van de toetspunten is de nationaliteit. Gevraagd wordt maandelijks de nationaliteit van alle toeslagbetrokkenen te leveren om aan de poort al hier rekening mee te kunnen houden.					
9.	Belang*	Verstrekken rechtmatige toeslag				
10.	Gewenste opleverdatum eindproduct	De 15e dag van de maand				
11.	Aard opdracht*	x	Nieuwbouw		Aanpassing		Herhaalopdracht
12.	Bij aanpassing of herhaling*					
Specificatie klantvraag						
13.	Syste(e)m(en)	BVR, TVS				
14.	Detailbeschrijving opdracht	Bepaal voor alle aanvragers, partners, kinderen en medebewoners, die zijn betrokken bij een 2013-toeslag (ongeacht de toekenning van een aanvraag en de hoogte van een evt verstrekte toeslag): • BSN • Nationaliteit 1; • Nationaliteit 2: • De relatie-tabel tussen de nationaliteit in (cijfer-)code en de nationaliteit in tekst.					

Figuur 3: gedeelte van queryverzoek maandelijks opvragen nationaliteit, zie dossierstuk 175c.

[90] Zie dossierstukken 175a-175c.
[91] Zie dossierstuk 110b, p. 3.
[92] Zie dossierstuk 175c.

De Belastingdienst heeft verklaard dat de resultaten van dergelijke query's zijn verwijderd. Daardoor kan de AP niet vaststellen of (en tot wanneer) de query's daadwerkelijk maandelijks zijn uitgevoerd. Het is ook niet meer vast te stellen wat met deze (of andere) queryverzoeken is gedaan. De Belastingdienst heeft hierover verklaard:

> *"De query's zelf, dan wel de mogelijke resultaten van de query's, zijn niet aangetroffen. De betrokken medewerker heeft eerder aangegeven dat hij alle query's heeft verwijderd in verband met de AVG-richtlijnen. Het is niet na te gaan of de query's daadwerkelijk maandelijks zijn ontvangen en wanneer dit is gestopt. Het is ook niet meer vast te stellen wat de medewerker met deze (of andere) queryverzoeken heeft gedaan. Voor zover bekend is geen toezichtactie of onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van dit queryverzoek, anders dan al eerder is verstrekt."*[93]

Eén resultaat van een dergelijke query is evenwel door een medewerker gevonden in zijn eigen bestanden/mailbox.[94] Een gedeelte van het resultaat is hierna weergegeven op de schermafbeelding in figuur 4. Het volledige resultaat is bijgevoegd als bijlage 3 bij dit rapport. In de linker kolom zijn de verschillende nationaliteiten van alle aanvragers weergegeven. In de een-na-bovenste rij staat: 'Huur', 'KGB', 'KOT' en 'Zorg'. Deze termen staan voor huurtoeslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag. Door deze query periodiek uit te voeren kon Toeslagen nagaan of er in een bepaalde periode een verhoogd aantal aanvragen om toeslag werd gedaan door aanvragers met dezelfde nationaliteit.

Aantal Aanvragen 2014 met Jaarbedrag >0														
	Niet in Nederland op 1-1-2014				Totaal	Wel in Nederland op 1-1-2014				Totaal	Totaal	Unieke Aanvragers		totaal
Nationaliteit	Huur	KGB	KOT	Zorg	Niet in NL	Huur	KGB	KOT	Zorg	Wel in NL	Aantal Toeslagen	niet in NL	wel in NL	Unieke BSN
NEDERLANDSE	11	4.297	1.178	22.674	28.160	1.134.452	734.266	361.274	4.491.168	6.751.160	6.779.320	28.415	5.169.879	5.198.298
ONBEKEND	1	24	2	208	235	25.928	10.744	1.621	38.384	76.677	76.912	223	41.035	41.258
POOLSE		1.801	8	6.115	7.924	7.013	10.202	1.910	30.835	49.960	57.884	7.051	28.500	35.551
TURKSE	1	32		163	196	12.299	9.283	360	28.234	50.176	50.372	192	33.210	33.402
MAROKKAANSE		15	1	254	270	9.808	5.605	226	19.801	35.440	35.710	264	22.473	22.737
(leeg)		5.119	165	17.876	23.160	33	33	56	133	255	23.415	20.059	198	20.257
BURGER VAN DE BONDSREPUBLIEK DUITSLAND	1	145	14	593	753	4.467	2.456	1.646	13.159	21.728	22.481	686	15.701	16.387
BRITS BURGER		13	4	64	81	1.785	1.039	778	6.016	9.618	9.699	81	7.208	7.289
ITALIAANSE		11	3	111	125	2.027	868	516	6.196	9.607	9.732	121	6.955	7.076
CHINESE		6		9	15	1.601	988	220	5.868	8.677	8.692	15	6.915	6.930
BELGISCHE		52	34	187	273	1.621	996	742	5.315	8.674	8.947	254	6.343	6.597
BULGAARSE		25	7	115	147	1.989	1.472	144	5.098	8.808	8.450	138	6.294	6.432
SPAANSE		24	3	87	114	1.675	1.065	449	5.489	8.678	8.792	106	6.266	6.372
PORTUGESE		28	4	94	126	1.486	1.390	522	5.151	8.549	8.675	115	5.886	6.001
GRIEKSE	1	17		86	104	1.092	597	98	3.689	5.476	5.580	99	4.187	4.286
HONGAARSE		18	2	436	456	683	568	157	3.460	4.868	5.324	446	3.355	3.801
FRANSE		9	7	35	51	686	578	567	2.195	4.026	4.077	48	2.944	2.992
IRAAKSE		1		14	15	1.319	699	49	2.249	4.316	4.331	14	2.553	2.567
INDONESISCHE		2		6	8	638	640	142	1.933	3.353	3.361	8	2.432	2.440
GHANESE		1	1	11	13	658	573	127	2.039	3.397	3.410	12	2.180	2.192
ROEMEENSE		15	2	20	37	519	418	143	1.847	2.927	2.964	34	2.149	2.183
SURINAAMSE		3	1	13	17	584	504	186	1.772	3.046	3.063	14	2.032	2.046
UITDUWSE		31		129	160	352	374	81	1.386	2.193	2.353	147	1.439	1.586
AMERIKAANS BURGER		1	1	17	19	393	186	185	1.289	2.053	2.072	19	1.539	1.558
IRAANSE		1		3	4	795	219	39	1.285	2.338	2.342	4	1.468	1.472

Figuur 4: gedeelte van Excel-bestand 20200214, zie dossierstuk 110d.

De AP kan op basis van de beschikbare informatie niet uitsluiten dat ook de dubbele nationaliteiten van aanvragers zijn opgevraagd en meegenomen in de resultaten van deze query's, bijvoorbeeld van aanvragers met een Nederlandse nationaliteit én een andere niet-Nederlandse nationaliteit.

Volgens de Belastingdienst had een verhoogd aantal aanvragen en wijzigingen in een bepaalde periode op zichzelf geen gevolgen, maar kon dit in combinatie met andere factoren, zoals een beperkt aantal DigiD's en/of BSN's uit eerdere fraudeonderzoeken, wel duiden op een bepaalde mate van georganiseerdheid.

[93] Zie dossierstuk 175b.
[94] Zie dossierstuk 175b.

1893454 00422

Deze combinatie kon aanleiding zijn voor een onderzoekwaardig signaal. Dit blijkt uit de onderstaande schriftelijke verklaring van de Belastingdienst:

> *"Een 'verhoogde activiteit van aanvragen door een bepaalde nationaliteit' sec heeft geen gevolgen. De combinatie met een beperkt aantal DigiD's en/of BSN's uit eerdere fraudeonderzoeken is een onderzoekwaardig signaal. Het zou inzicht kunnen bieden in de mogelijke aanwezigheid van één of meerdere facilitators. Ook zou sprake kunnen zijn van identiteitsfraude."*[95]

Aanleiding om het overzicht in figuur 4 te raadplegen kon dus zijn gelegen in een beperkt aantal DigiD's en/of BSN's die bekend waren van een eerder fraudeonderzoek. Dit blijkt ook uit onderstaande e-mail verstuurd door en naar een medewerker van Toeslagen:

> *"3 vraagjes vanwege een verhoogde dijkbewaking bij bzk: 1) is er vanuit het caf gisteren of vandaag contact geweest met Logius over een verhoogde activiteit van Bulgaarse aanvragen (zelfde digid en bsn 's als in de eerste fraudezaken van 2 jaar terug) 2) merken jullie in de portal een verhoogde activiteit van Roemeense aanvragen (is niet gebleken in de risico analyse van 31 jan op 26 2 doen we de volgende risico analyse 3) wil [] morgen een overzicht maken met aanvragen in 2014 op etniciteit. Ik wil dat even aanleggen tegen het laatste lijstje over 2013. Kijken of we iets raars zien."*[96]

De AP heeft naar aanleiding van deze e-mail gevraagd aan de Belastingdienst wat in de bovenstaande e-mail wordt bedoeld met 'etniciteit'. De Belastingdienst heeft hierover verklaard dat er in dit citaat ten onrechte van etniciteit werd gesproken, terwijl 'nationaliteit' werd bedoeld.[97]

2.4.2 Het verwerken van nationaliteit in query's en quick-scans naar aanleiding van een fraudesignaal

In deze paragraaf beschrijft de AP de verwerking van de nationaliteit van aanvragers naar aanleiding van een fraudesignaal. De AP stelt vast dat Toeslagen vanaf 2013 aanvullende informatie, waaronder de nationaliteit van de aanvrager, heeft opgevraagd en ontvangen door middel van query's. Ook stelt de AP vast dat Toeslagen vanaf 2014 de nationaliteit van aanvragers in een geaggregeerd overzicht heeft geordend en vastgelegd in quick-scans.

Zoals hierboven vermeld, hielden Toeslagen en het CAF zich bezig met de opsporing van georganiseerde fraude door zogenaamde facilitators (bijvoorbeeld de houder van een kinderopvangorganisatie). De AP stelt vast dat Toeslagen en het CAF een ontvangen fraudesignaal over een facilitator verrijkten door aanvullende gegevens op te vragen over de voor het fraudesignaal relevante aanvragers (de onderzoekspopulatie). Deze fraudesignalen kwamen onder andere van de GGD, politie of andere afdelingen van de Belastingdienst.[98] Fraudesignalen konden bijvoorbeeld zien op urenregistraties van gastouders die niet kloppen, te veel aanwezige kinderen bij bepaalde gastouders, onvolledige contracten of geen tot weinig evaluaties of voortgangsgesprekken met gastouders door het gastouderbureau. Maar een fraudesignaal kon bijvoorbeeld ook gelegen zijn in het kort na elkaar inloggen in het Toeslagenportaal met verschillende BSN's vanaf één IP-adres.[99]

---

[95] Zie dossierstuk 110b, p. 4.
[96] Zie dossierstuk 99e.
[97] Zie dossierstuk 110b, p. 4. De AP heeft over een andere interne e-mailwisseling bij Toeslagen dezelfde vraag gesteld. Ook hierover heeft de Belastingdienst verklaard dat ten onrechte van etniciteit werd gesproken en dat 'nationaliteit' werd bedoeld. Zie dossierstuk 110b, p. 3. De AP heeft geen andere documenten aangetroffen waarin wordt gesproken over etniciteit.
[98] Zie dossierstukken 23c en 26c, dossierstuk 107f en dossierstuk 118a.
[99] Zie bijvoorbeeld dossierstuk 22e-4, dossierstuk 22c-1 en dossierstuk 22m.

Incidenteel werden hierbij ook de risicoscores opgevraagd, die door het risico-classificatiemodel aan de voor het fraudesignaal relevante aanvragen of wijzigingen waren toegekend. Deze risicoscores werden volgens de Belastingdienst niet gebruikt om casussen voor het CAF te selecteren, maar werden ingezet om een fraudesignaal te voorzien van aanvullende informatie. De Belastingdienst heeft hierover als volgt schriftelijk verklaard:

> *"CAF gebruikte de gegevens uit de risicoclassificatie van Toeslagen om te toetsen of bij een signaal veel aanvragen betrokken waren met een hoge risicoscore. Het model werd niet gebruikt om CAF-casussen te selecteren of onderkennen, maar wel ingezet om binnengekomen signalen te voorzien van aanvullende informatie. (...) Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap werd gebruikt in deze risicoclassificatie en speelde als één van de indicatoren een rol in de totaalscore."*[100]

De AP stelt op basis van de beschikbare informatie vast dat Toeslagen en het CAF naar aanleiding van een ontvangen fraudesignaal aanvullende gegevens over de BSN's in de onderzoekspopulatie opvroegen via een informatieverzoek aan onder andere BVR en TVS (hierna: query). Uit de beschikbare informatie volgt dat Toeslagen en het CAF hierbij onder andere de nationaliteit en eventuele dubbele nationaliteit van aanvragers opvroegen. Hierna is een deel van een queryverzoek weergegeven in figuur 5. Het volledige verzoek is opgenomen in bijlage 4 bij dit rapport.

1. Detailbeschrijving opdracht	Gevraagd wordt voor de bsn's uit de bijlage aan te leveren voor **2016**: • Het BSN; • De naam • Het 01-adres • De geboortedatum; • Het geslacht (M/V) • De nationaliteit_1 en nationaliteit_2 • De evt immigratiedatum; • Datum afgifte BSN; • Datum start toeslag; • Of deze VOW is; • Of deze (volgens RIS) zorgverzekerd is ~~• Of het 01-adres op de nederlandse antillen is;~~ • **Inkomen cf laatste aangifte (incl jaar);** • **Evt overlijdensdatum;** ~~• Inkomensdaling > 10% cf laatste twee inkomensmeldingen uit TVS~~ • Of deze voldoet aan het begrip "onbestelbaar retour post"; • Of deze een "uitkering" geniet; • De kinderen (bij evt KGB en/of KOT) waarbij mbv BVR moet worden nagegaan of er een ouder/kind-relatie is tussen resp. de aanvrager of de evt partner en dit kind; • De geboortedatum van de desbetreffende kinderen; • Per toeslag voor **de desbetreffende toeslagjaren** het bedrag van de laatste beschikking te vermelden (indien er geen toeslag is

[100] Zie dossierstuk 110db, p. 7.

1893454 00422

	aangevraagd, dan de waarde -1 vermelden); • Per toeslag voor **de desbetreffende toeslagjaren** te bepalen welke bedrag "echt" is betaald ("overgemaakt en niet terugbetaald"); ○ Indien een aanvrager wel een toeslag heeft aangevraagd maar er geen bedrag "echt" is betaald, moet de waarde 0 worden aangeleverd. ○ Indien een aanvrager één van de mogelijke toeslagen überhaupt niet heeft aangevraagd, moet een "spatie" worden teruggeleverd. • Per "echt" betaalde toeslag de rekeningnummers te vermelden waarop deze bedragen zijn betaald.

Figuur 5: Uitsnede van de query, zie dossierstuk 22c-2.

Het resultaat van deze query werd verkregen in de vorm van een Excel-bestand. Een uitsnede van het resultaat van een query is als voorbeeld opgenomen in figuur 6. Het volledige resultaat is opgenomen in bijlage 5 bij dit rapport.

	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q
1	Bsn_BvrPartner	Voorletters	Voorvoegsel	Achternaam	Straatnaam	HuisNr	HuisNrToe	Postcode	Woonplaats	GeboorteDatum	Geslacht	Nationaliteit1	Nationaliteit2	ImmigratieDatum	BsnAfgifteDatum
2	[redacted]								AMSTERDAM	[redacted]	V	NEDERLANDSE			1-1-1989
3									AMSTERDAM		M	NEDERLANDSE			1-1-1989
4									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE			1-1-1989
5									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE			1-1-1989
6									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE			1-1-1989
7									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE			1-1-1989
8									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE			1-1-1989
9									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE	DOMINICAANSE		1-1-1989
10									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE			1-1-1989
11									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE	GHANESE		1-1-1989
12									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE			1-1-1989
13									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE			1-1-1989
14									AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE			1-1-1989

Figuur 6: Uitsnede resultaat query in het Excel-bestand, zie dossierstuk 22b-2.

Figuur 6 toont onder meer de kolommen 'Nationaliteit1' en 'Nationaliteit2'. De Belastingdienst heeft verklaard dat deze nummering niets zegt over de prioriteitsvolgorde of volgorde van registratie. Het is enkel bedoeld om twee attributen van elkaar te onderscheiden. Zo kan 'Nationaliteit2' bijvoorbeeld ingevuld zijn, terwijl 'Nationaliteit 1' leeg is.[101] De AP stelt op basis hiervan vast dat resultaten van query's, en de kolommen 'Nationaliteit 1' en 'Nationaliteit 2' in een Excel-bestand, niet gelijk staan aan de eerste of eventuele dubbele nationaliteit van aanvragers. De Belastingdienst heeft dit als volgt schriftelijk toegelicht:

> *"Functioneel bestaat bij een persoon de mogelijkheid om twee nationaliteitscodes uit de Basisregistratie personen (Brp) te registreren van twee keer vier posities. Hierbij bestaat geen gegevens die voorschrijven dat bijvoorbeeld de Nederlandse nationaliteit geregistreerd moet worden. (...) Technisch bestaat een tabel met twee attributen: 'Nationaliteit 1' en 'Nationaliteit 2'. De nummering 1 en 2 zegt niets over de prioriteitsvolgorde of volgorde van*

[101] De door de AP ontvangen resultaten van de query's in Excel-bestanden ondersteunen deze verklaring. Het komt regelmatig voor dat enkel onder 'Nationaliteit2' een nationaliteit is ingevuld.

registratie, maar is alleen bedoeld om de twee attributen van elkaar te kunnen onderscheiden. Nationaliteit 1 mag dus leeg zijn, terwijl Nationaliteit 2 wel gevuld is."[102]

Na het opvragen van de aanvullende gegevens via een query en het ontvangen van de resultaten in een Excel-bestand werden de nationaliteiten van de onderzoekspopulatie, indien sprake was van een onderzoekwaardig signaal, geaggregeerd in kaart gebracht, geordend in een tabel en opgenomen in een intern document.[103] Dit interne document werd een quick-scan genoemd. Figuur 7 bevat een tabel zoals deze werden opgenomen in quick-scans. Hieruit blijkt dat de nationaliteiten die voorkwamen in de betreffende onderzoekspopulatie werden vastgelegd. De volledige quick-scan is opgenomen in bijlage 6 bij dit rapport.

- Nationaliteit aanvragers

Nationaliteit_uniek	Voorkomens	Percentage
NEDERLANDSE	487	96,1%
POOLSE	8	1,6%
ONBEKEND	3	0,6%
SLOWAAKSE	1	0,2%
BULGAARSE	1	0,2%
ERITRESE	1	0,2%
LETSE	1	0,2%
TOGOLESE	1	0,2%
PAKISTAANSE	1	0,2%
BELARUSSISCHE	1	0,2%
SURINAAMSE	1	0,2%
PORTUGESE	1	0,2%

Figuur 7: Geaggregeerd overzicht van nationaliteiten, zie dossierstukken 23c en 22m.

Ook uit verklaringen van medewerkers van Toeslagen blijkt dat de nationaliteit van aanvragers werd opgevraagd naar aanleiding van een fraudesignaal en dat de nationaliteiten die voorkwamen in de onderzoekspopulatie regelmatig werden verwerkt in een intern document. Zo is verklaard dat signalen met een hoge prioriteit werden 'opgewerkt' en dat via een query extra informatie werd opgevraagd over de bij het signaal betrokken aanvragers. Op basis van alle informatie uit de query en eventueel andere specifiek opgevraagde informatie werd over aanvragers en/of de kinderopvangorganisatie een quick-scan opgesteld.[104]

Toeslagen heeft vanaf 2013 deze uitgebreide queryverzoeken uitgevoerd en vanaf 2014 de nationaliteit van aanvragers in een geaggregeerd overzicht geordend en vastgelegd in quick-scans. De Belastingdienst heeft over het opvragen, verkrijgen en ordenen van gegevens over de nationaliteit van aanvragers in de onderzoekspopulatie naar aanleiding van een fraudesignaal, als volgt verklaard:

"Vanaf de start van CAF maakte Toeslagen na het ontvangen van een signaal een uitdraai uit de systemen. Hiervoor werd vanaf 2013 een uitgebreid queryverzoek gedaan om gegevens uit de systemen te kunnen combineren. In dit queryverzoek werd gevraagd om specifieke gegevens over vraagouders. (...) ook gegevens over (eerste en tweede) nationaliteit (...) Vanaf 2014 werden de analyses van de query's vastgesteld in een

[102] Zie dossierstuk 54a, p. 6.
[103] Zie dossierstukken 183a en 185a.
[104] Zie dossierstukken 23c en 26c en dossierstukken 23b en 26b.

1893454 00422

geaggregeerd overzicht. Dit wordt aangeduid als een quickscan. (...) ook de nationaliteit van aanvragers was opgenomen in dit interne document."[105]

De door de AP gevorderde query's, resultaten van deze query's in Excel-bestanden en de bijbehorende quick-scans onderschrijven de bovenstaande verklaringen over het opvragen, verkrijgen en ordenen van gegevens over de nationaliteit van aanvragers.[106]

Na het maken van een quick-scan, worden deze besproken door medewerkers van Toeslagen in het "Twee Wekelijks Overleg" (hierna: TWO). In het TWO bespreken medewerkers van Toeslagen welke vervolgstappen gepast zijn. Een voorbeeld van een vervolgstap zou het uitvragen van contracten met een kinderopvangorganisatie kunnen zijn. Er is bij Toeslagen geen vast beleid waaraan wordt getoetst om te kijken wat de beste vervolgstap is. Dit gebeurt hoofdzakelijk op basis van de deskundigheid en ervaring van de medewerkers. Dit blijkt uit een verklaring van een medewerker van Toeslagen.[107] De AP heeft alle notulen van het TWO vanaf maart 2018 tot april 2019 opgevraagd en gelezen.[108] Uit deze notulen is niet gebleken dat de nationaliteit van de aanvrager een factor is geweest bij het bepalen van gepaste vervolgstappen in de besproken onderzoeken.[109]

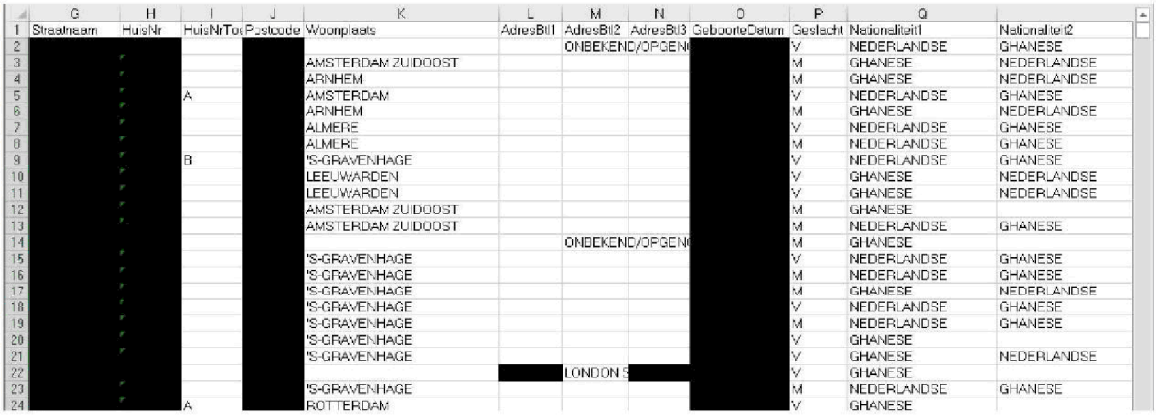
2.4.3 Casus Arena en Beilen

De AP heeft twee casussen aangetroffen uit het jaar 2014 waarbij naar aanleiding van een fraudesignaal gegevens werden opgevraagd van alle aanvragers met een bepaalde nationaliteit.[110] Deze casussen worden hierna beschreven.

De eerste is 'casus Arena'. In deze casus heeft Toeslagen in januari 2014 een query laten uitvoeren naar alle burgers waarvan een nationaliteit Ghanees was, en die op of na 1 januari 2013 een toeslag hebben aangevraagd. Uit het resultaat van deze query volgt dat 6.047 burgers met een Ghanese nationaliteit kinderopvangtoeslag hadden aangevraagd. Een schermafbeelding van een deel van het resultaat van deze query is hierna weergegeven in figuur 8.

[105] Zie dossierstuk 54a, p. 3-4.
[106] Zie dossierstukken 22b-22f, dossierstuk 22m, dossierstukken 67c-67h, dossierstuk 67k, dossierstuk 67l, dossierstuk 67t, dossierstukken 99j-99m, dossierstukken 130a-130d, dossierstukken 171-174, dossierstukken 175g-175l.
[107] Zie dossierstukken 23c en 26c.
[108] Het notuleren van het TWO gebeurde vanaf 2018, zie dossierstukken 23c en 26c.
[109] Zie dossierstukken 22a-1 – 22a-23.
[110] Uit het onderzoek van de AP is niet gebleken dat er naast de genoemde twee casussen nog meer verwerkingen hebben plaatsgevonden waarbij gegevens over alle aanvragers met een bepaalde nationaliteit in het kader van toezicht bij kinderopvangtoeslag zijn opgevraagd. Zie dossierstuk 125 en dossierstuk 130.

1893454 00422



	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	
1	Straatnaam	HuisNr	HuisNrToe	Postcode	Woonplaats	AdresBit1	AdresBit2	AdresBit3	GeboorteDatum	Geslacht	Nationaliteit1	Nationaliteit2
2	[redacted]			[redacted]			ONBEKEND/OPGEN		[redacted]	V	NEDERLANDSE	GHANESE
3					AMSTERDAM ZUIDOOST					M	GHANESE	NEDERLANDSE
4					ARNHEM					M	GHANESE	NEDERLANDSE
5			A		AMSTERDAM					V	NEDERLANDSE	GHANESE
6					ARNHEM					M	GHANESE	NEDERLANDSE
7					ALMERE					V	NEDERLANDSE	GHANESE
8					ALMERE					M	NEDERLANDSE	GHANESE
9			B		'S-GRAVENHAGE					V	NEDERLANDSE	GHANESE
10					LEEUWARDEN					V	GHANESE	NEDERLANDSE
11					LEEUWARDEN					V	GHANESE	NEDERLANDSE
12					AMSTERDAM ZUIDOOST					M	GHANESE	
13					AMSTERDAM ZUIDOOST					M	NEDERLANDSE	GHANESE
14							ONBEKEND/OPGEN			M	GHANESE	
15					'S-GRAVENHAGE					V	NEDERLANDSE	GHANESE
16					'S-GRAVENHAGE					M	NEDERLANDSE	GHANESE
17					'S-GRAVENHAGE					M	GHANESE	NEDERLANDSE
18					'S-GRAVENHAGE					V	NEDERLANDSE	GHANESE
19					'S-GRAVENHAGE					M	NEDERLANDSE	GHANESE
20					'S-GRAVENHAGE					V	GHANESE	
21					'S-GRAVENHAGE					V	GHANESE	NEDERLANDSE
22						[redacted]	LONDON S	[redacted]		V	GHANESE	
23					'S-GRAVENHAGE					M	NEDERLANDSE	GHANESE
24			A		ROTTERDAM					V	GHANESE	

Figuur 8: Uitsnede van het Excel-bestand, zie dossierstuk 99k.[111]

De Belastingdienst heeft schriftelijk verklaard dat aanleiding voor het starten van een onderzoek naar georganiseerd misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen, altijd een intern of extern ontvangen signaal is, gebaseerd op specifieke gedragingen. Die signalen betroffen volgens de Belastingdienst soms wel specifieke nationaliteiten.[112]

Over de aanleiding voor het uitvoeren van deze query door Toeslagen is in de quick-scan bij 'casus Arena' vermeld:

> *"Aanleiding is een signaal van [medewerker] vanuit het LTO."*[113]

De desbetreffende medewerker heeft aan de AP met betrekking tot deze casus verklaard dat de LTO (Landelijke Toezichtsorganisatie) van de Belastingdienst zicht kreeg op fraude met giftenaftrek bij digitaal ingediende aangiftes inkomstenbelasting. Deze digitale activiteit – van tot 40 personen per dag – kwam vanaf één IP-adres, dat kon worden gekoppeld aan een Ghanese instelling in Amsterdam Zuidoost. Bij nagenoeg alle aangiftes (van in totaal tussen de 120 en 150 personen) bleek sprake van aantoonbaar onjuiste giftenaftrek, waarna correctie volgde. Het vermoeden bestond dat sprake was van misbruik van personen met de Ghanese nationaliteit.[114] De bevindingen zijn gedeeld in de Manifestgroep, een overleg van verschillende overheidsinstanties die fraude onderzochten. Ook Toeslagen heeft de gegevens toen ontvangen.[115] De Belastingdienst heeft desgevraagd verklaard niet meer te beschikken over stukken met betrekking tot het signaal.[116]

De Belastingdienst heeft schriftelijk verklaard dat de aanleiding voor het onderzoek naar vraagouders in de casus Arena een melding is geweest over mogelijke fiscale onjuistheden van een groep burgers/personen

[111] Casus Accra is de initiële naam van het onderzoek.
[112] Zie dossierstuk 110b, p. 10.
[113] Zie dossierstuk 67h. Uit dossierstukken 110b, p. 5-6 en 107b, p. 5-10 volgt dat Toeslagen niet meer beschikt over stukken van dit signaal.
[114] Het gaat uitdrukkelijk om misbruik van (en niet door) personen met de Ghanese nationaliteit, zie dossierstuk 107g. Het vermoeden van Toeslagen dat er misbruik werd gemaakt van aanvragers kwam vaker voor. Zo is in een quick-scan vermeld: "Vanuit de analyse van aanvragers blijkt dat [...] optreedt als contactpersoon voor aanvragers. Dit kan er mogelijk op duiden dat deze [...] misbruik maakt van zijn positie en de veelal Poolse aanvragers, die de Nederlandse taal mogelijk niet machtig zijn, gebruikt voor zijn eigen gewin. Dit zou het signaal vanuit Fraude bevestigen." Zie voor de volledige quick-scan dossierstuk 172, Quickscan TWO-casus Grotenberge v1.0.
[115] Zie dossierstukken 107g en 118a.
[116] Zie dossierstuk 110b, p. 5.

1893454 00422

met de Ghanese nationaliteit. Vervolgens is er volgens de Belastingdienst, aan de hand van dit signaal, een query gedaan naar alle burgers met de Ghanese nationaliteit met een lopende toeslagaanvraag.[117] Het is de AP niet duidelijk geworden waarom het signaal, dat betrekking had op 120 tot 150 personen, heeft geleid tot een onderzoek naar alle personen met de Ghanese nationaliteit.

Uit de quick-scan bij deze casus blijkt dat Toeslagen en het CAF hebben onderzocht of de oorzaken van eventueel misbruik liggen bij de nationaliteit van de doelgroep of worden bepaald door een geografische samenhang. In de quick-scan is hierover vermeld:

> *"Het is uit deze quick-scan niet duidelijk geworden of de oorzaken van eventueel misbruik liggen bij de nationaliteit van de doelgroep danwel worden bepaald door een geografische samenhang (Amsterdam en Amsterdam Zuidoost) → gelet op de locatie waar de meeste toeslagaanvragers wonen, ligt, ook gelet op andere signalen, een locatie-gebonden samenhang meer voor de hand."*[118]

Verder blijkt uit een door de AP ontvangen interne mailwisseling dat naar aanleiding van het signaal een quick-scan is opgesteld over mogelijk misbruik dat kan worden gelinkt aan aanvragers met de Ghanese nationaliteit. In de mailwisseling wordt benadrukt dat er geen duidelijke relatie is gevonden tussen mogelijk misbruik en de nationaliteit.[119]

De AP constateert op basis van de beschikbare informatie dat Toeslagen deze query in januari 2014 heeft laten uitvoeren om te kijken of ook bij aanvragen van kinderopvangtoeslag werd gefraudeerd door personen met de Ghanese nationaliteit. Overigens heeft de Belastingdienst verklaard dat met de kennis van nu bovengenoemde query, waarbij enkel is geselecteerd op nationaliteit, disproportioneel is.[120] De Belastingdienst heeft ook schriftelijk verklaard dat er in deze casus geen nader onderzoek heeft plaatsgevonden, gericht op aanvragers met de Ghanese nationaliteit.[121] De AP heeft niet kunnen constateren dat dat ook daadwerkelijk niet is gebeurd.

De tweede casus waar gegevens van alle aanvragers met een specifieke nationaliteit zijn opgevraagd is genaamd 'casus Beilen'. In deze casus heeft Toeslagen in februari 2014 een query laten uitvoeren naar alle aanvragers met de Bulgaarse nationaliteit die tussen 1 juni 2013 en 1 januari 2014 een aanvraag om kinderopvangtoeslag hebben gedaan.[122] Deze query resulteerde in een Excel-bestand dat vergelijkbaar is met figuur 6 en 8.[123] Uit dit Excel-bestand volgt dat er 363 burgers met een Bulgaarse nationaliteit kinderopvangtoeslag hadden aangevraagd.[124]

De aanleiding voor deze casus was een signaal van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (hierna: FIOD). Uit dit signaal bleek dat twee BSN's die in een eerder fraudeonderzoek naar voren waren gekomen, weer actief waren. Dit blijkt uit de volgende schriftelijke verklaring van de Belastingdienst:

---

[117] Zie dossierstuk 110b, p. 10.
[118] Zie dossierstuk 167h.
[119] Zie dossierstuk 67i.
[120] Zie dossierstuk 110b, p. 10.
[121] Zie dossierstuk 110b, p. 5.
[122] Zie dossierstuk 130b.
[123] Zie dossierstuk 130a.
[124] Zie dossierstuk 130a.

1893454 00422

> *"Uit de documenten van casus Beilen blijkt dat de FIOD als eerste gesignaleerd heeft dat er twee BSN's uit een eerder fraudeonderzoek weer actief waren. Vervolgens heeft Toeslagen getoetst bij Logius of zij de activiteiten herkenden. Logius[125] bevestigde deze activiteiten."*[126]

Van dit onderzoek heeft de AP geen quick-scan aangetroffen. Wel heeft de Belastingdienst op 16 juni 2020 een evaluatierapport overgelegd, waarin is vermeld dat 246 aanvragers risicovol zouden zijn en dat is besloten om hen een zogenaamde 'baliebrief' te sturen.[127]

2.4.4 Reden voor het gebruik van nationaliteit bij aanpak georganiseerde fraude

Hierna beschrijft de AP de verschillende redenen die naar voren zijn gekomen tijdens het onderzoek van de AP voor het gebruik van de nationaliteit van aanvragers in het kader van fraudeaanpak door Toeslagen.

De directeur Toeslagen heeft aangegeven dat nationaliteit geen rol speelt bij het oppakken van signalen over fraudeurs.[128] Zoals hiervoor beschreven constateert de AP dat Toeslagen en het CAF naar aanleiding van een intern of extern signaal over georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag aanvullende gegevens over de BSN's in de onderzoekspopulatie opvroegen via een query. Een medewerker van Toeslagen heeft verklaard dat hij gegevens, waaronder nationaliteit van aanvragers, via de query in kaart bracht en keek of iets opviel.[129] Daarbij keek hij of er bepaalde gemeenschappelijke kenmerken waren die in combinatie met andere signalen resulteerden in een vermoeden van georganiseerd misbruik met kinderopvangtoeslag. Hierbij kon het volgens de medewerker ook gaan om kenmerken als cultuur of nationaliteit.[130]

De AP constateert op basis van de beschikbare informatie dat Toeslagen en het CAF naar aanleiding van een fraudesignaal de nationaliteit van aanvragers hebben opgevraagd met een query, ontvangen in een Excel-bestand en geaggregeerd hebben geordend in een tabel in een quick-scan om de homogeniteit van de onderzoekspopulatie vast te stellen. De betrokkenheid van burgers uit eenzelfde leefomgeving kon volgens Toeslagen een indicatie zijn van georganiseerd misbruik. De homogeniteit kon bijvoorbeeld blijken uit familiebanden of het hebben van dezelfde nationaliteit. Dit blijkt uit de volgende schriftelijke verklaring van de Belastingdienst:

> *"Voor wat betreft de nationaliteitgegevens, deze zijn opgenomen in de query, omdat dit een aanwijzing kon zijn van de homogeniteit van de onderzoekspopulatie. Ervaring had uitgewezen dat betrokkenheid van burgers uit eenzelfde leefomgeving een indicatie kan zijn van georganiseerd misbruik van toeslagen (bijvoorbeeld familiebanden, woonomgeving, nationaliteit)."*[131]

---

[125] Logius is een uitvoerende dienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken die onder meer verantwoordelijk is voor DigiD.
[126] Zie dossierstuk 110b, p. 6. Uit dossierstuk 110e blijkt de tip van de FIOD en blijkt dat het eerdere fraudeonderzoek de GOK-casus betreft, waar de AP ook de memo van heeft, zie dossierstuk 110c.
[127] Zie dossierstuk 175b en dossierstuk 175d.
[128] Zie dossierstukken 23a en 26a.
[129] Zie dossierstukken 23b en 26b.
[130] De Belastingdienst heeft over de term cultuur desgevraagd aan de AP verklaard: *"In de quickscan werden bepaalde gegevens van de query geaggregeerd samengevat. Daarvoor is op enig moment een format ontwikkeld waarin ook een rij 'cultuur' was opgenomen. Deze rij was bedoeld om aanwijzingen van eventuele homogeniteit van de onderzoekspopulatie op te nemen, bijvoorbeeld concentratie in een bepaalde leefomgeving. In de praktijk is deze rij echter niet ingevuld. De rij is inmiddels uit het format verwijderd. In casusbeschrijvingen die voorafgingen aan gebruik van het format zijn in enkele gevallen waarden aangetroffen die duiden op een inschatting van de homogeniteit."* Zie dossierstuk 54a, p. 7 en ter aanvulling dossierstuk 67a.
[131] Zie dossierstuk 54a, p. 3.

1893454 00422

De Belastingdienst heeft aangegeven hiermee te zijn doorgeschoten in de fraudeaanpak en inmiddels te zijn gestopt met het opvragen van de nationaliteit van aanvragers in de onderzoekspopulatie door middel van een query. Er zou met deze handelwijze onvoldoende oog zijn geweest voor de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. De Belastingdienst heeft hierover als volgt schriftelijk verklaard:

> *"In CAF-zaken werd (...) gebruikt gemaakt van interne en externe signalen over vermoedens van georganiseerd misbruik. Bij ander onderzoek op basis daarvan, werden ook nationaliteitgegevens opgevraagd. Met de kennis van nu kan worden geconstateerd dat de Belastingdienst/Toeslagen hierbij is doorgeschoten in de fraudeaanpak, waardoor er onvoldoende oog was voor de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Inmiddels is het gebruik van deze indicatoren ook gestopt."*[132]

2.4.5 Het stoppen met het opvragen van nationaliteit

De AP stelt vast dat het management van Toeslagen op 7 juni 2019 heeft besloten om te stoppen met het uitvragen van de nationaliteit van de aanvragers in de onderzoekspopulatie door middel van queryverzoeken naar aanleiding van een fraudesignaal. De Belastingdienst geeft aan dat Toeslagen hiermee wil voorkomen dat de nationaliteit van de aanvrager onderdeel is of kan zijn van analyse en onderzoek. De Belastingdienst heeft hierover schriftelijk verklaard:

> *"Begin 2018 heeft een medewerker van de Toeslagen vraagtekens gezet bij de toegevoegde waarde van het gebruik van nationaliteit in de quick-scan. Deze medewerker heeft in april 2018 gemeld dat nationaliteit niet meer in de quick-scan zal worden opgenomen. De basis van de quick-scans werd gevormd query's waar onder meer gegevens over nationaliteit in opgenomen waren. Op 7 juni 2019 heeft het management van Toeslagen besloten tevens te stoppen met het uitvragen van de indicator nationaliteit in queryverzoeken. Daarmee wordt voorkomen dat nationaliteit onderdeel is dan wel kan zijn van analyse en onderzoek."*[133]

Dit wordt bevestigd in de brief van de staatssecretaris van Financiën van 11 juni 2019 aan de Tweede Kamer:

> *"Recent is besloten dat nationaliteit ook geen onderdeel meer is van het queryverzoek."*[134]

2.4.6 Conclusie

De AP concludeert op basis van de beschikbare informatie dat de nationaliteit van aanvragers door Toeslagen op drie manieren werd verwerkt voor het opsporen van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag.

Ten eerste werd de nationaliteit van alle aanvragers opgevraagd en in een Excel-bestand vastgelegd om het aantal aanvragen en wijzigingen per nationaliteit in beeld te krijgen.

Ten tweede werd naar aanleiding van een fraudesignaal de nationaliteit van aanvragers opgevraagd met een query, werd het resultaat vastgelegd in een Excel-bestand en werd de nationaliteit geaggregeerd geordend in een tabel in een quick-scan. Als belangrijkste reden is door de Belastingdienst gesteld dat nationaliteit een aanwijzing kon zijn van de homogeniteit in de onderzoekspopulatie en dat ervaring

[132] Zie dossierstuk 54a, p. 6.
[133] Zie dossierstuk 110b, p. 8.
[134] *Kamerstukken II* 2018/19, 31066, nr. 401, p. 7.

1893454 00422

uitgewezen zou hebben dat burgers van eenzelfde leefomgeving, waaronder op basis van nationaliteit, een indicatie kon zijn van georganiseerd misbruik van kinderopvangtoeslag.

Ten derde heeft Toeslagen in twee bij de AP bekende gevallen naar aanleiding van een fraudesignaal aanvullende gegevens opgevraagd van alle aanvragers met een bepaalde nationaliteit.

Het management van Toeslagen heeft op 7 juni 2019 besloten om te stoppen met het uitvragen van de nationaliteit van de aanvrager in queryverzoeken in het kader van de aanpak van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag, om te voorkomen dat de nationaliteit van de aanvrager onderdeel is of kan zijn van analyse en onderzoek.

3. Beoordeling

Van 1 september 2001 tot 25 mei 2018 was de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) van kracht. Op grond van artikel 51, eerste lid, van de Wbp was de rechtsvoorganger van de AP, het College bescherming persoonsgegevens (hierna: CBP), belast met het toezicht op de naleving van de Wbp. Vanaf 25 mei 2018 gelden de AVG en de Uitvoeringswet AVG (hierna: UAVG). Op grond van artikel 51 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 15, eerste lid, van de UAVG is de AP belast met het toezicht op de naleving van de AVG en de UAVG.

Voor zover de periode van de juridische beoordeling ziet op verwerkingen door Toeslagen onder de werking van de Wbp, is van belang dat het regime van de Wbp in materieel opzicht voor wat betreft de in dit verband relevante normen weinig verschilt met dat van de AVG. Hierna wordt in de beoordeling daarom enkel getoetst aan de AVG, waarmee de kwalificaties met betrekking tot de Wbp ook vast staan. Gelet op de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek worden hierna, ongeacht de mogelijkheden tot handhaving[135], alle verwerkingen van de nationaliteit van aanvragers door Toeslagen die de AP heeft vastgesteld beoordeeld.

3.1 Verwerkingsverantwoordelijke

3.1.1 Juridisch kader

De verwerkingsverantwoordelijke is volgens artikel 4, aanhef en onder 7, van de AVG een natuurlijk persoon, een rechtspersoon, een overheidsinstantie die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.[136]

3.1.2 Beoordeling

De Belastingdienst (Directoraat-Generaal Belastingdienst) is krachtens de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003 onderdeel van het Ministerie van Financiën.[137] Toeslagen is het organisatieonderdeel binnen de Belastingdienst dat is belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van tegemoetkomingen, waaronder kinderopvangtoeslag.[138]

In de privacyverklaring van het ministerie van Financiën wordt de minister van Financiën als verwerkingsverantwoordelijke aangewezen voor de verwerkingen van persoonsgegevens van het bestuursdepartement en de onder het ministerie van Financiën ressorterende diensten en agentschappen.[139] Daarnaast wordt de minister van Financiën in het verwerkingsregister van de Belastingdienst voor de verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst aangeduid als de verwerkingsverantwoordelijke.[140]

---

[135] Dit gelet op het feit dat de overtredingen mede onder de Wbp hebben plaatsgevonden.
[136] De verantwoordelijke is volgens artikel 1, aanhef en onder d, van de Wbp, de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.
[137] Artikel 1, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003.
[138] Artikel 3, vijfde lid, van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003 geeft een limitatieve opsomming van deze tegemoetkomingen, waaronder de kinderopvangtoeslag, als bedoeld in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.
[139] Zie dossierstuk 179.
[140] Zie dossierstuk 180.

1893454 00422

Uit het bovenstaande blijkt dat Toeslagen onder het gezag staat van de minister van Financiën. Hieruit volgt dat de minister van Financiën de bevoegdheid heeft om het doel en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens van Toeslagen vast te stellen. Voorts blijkt uit zowel de privacyverklaring van het ministerie van Financiën als uit het verwerkingsregister van de Belastingdienst dat de minister van Financiën voor de verwerkingen van de Belastingdienst als verwerkingsverantwoordelijke wordt aangemerkt. Op basis van het voorgaande concludeert de AP dat de minister van Financiën (verwerkings)verantwoordelijke is in de zin van artikel 4, aanhef en onder 7, van de AVG en artikel 1, aanhef en onder d, van de Wbp, voor de verwerkingen van gegevens over de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag door Toeslagen.

3.2 Verwerking van persoonsgegevens

3.2.1 Juridisch kader

Artikel 4, aanhef en onder 1, van de AVG bepaalt dat wordt verstaan onder persoonsgegevens "alle informatie over een geïdentificeerde of een identificeerbaar natuurlijk persoon (de betrokkene)". Als een identificeerbaar natuurlijk persoon moet worden beschouwd een natuurlijk persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd.[141]

Artikel 4, aanhef en onder 2, van de AVG bepaalt dat wordt verstaan onder verwerking "een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens".[142]

Artikel 4, aanhef en onder 4, van de AVG bepaalt dat wordt verstaan onder profilering "elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen."[143] Verder geeft de Nederlandse wetgever ter toelichting aan dat profilering volgens haar inhoudt dat persoonsgegevens worden verzameld en vervolgens geanalyseerd en/of gecombineerd met als doel mensen in te delen in bepaalde categorieën (profielen).[144]

Verder volgt uit de *Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en*

[141] Een persoonsgegeven is volgens artikel 1, aanhef en onder a, van de Wbp "elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon."
[142] Een verwerking van persoonsgegevens is volgens artikel 1, aanhef en onder b, van de Wbp "elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens;"
[143] In de Wbp werd profilering niet gedefinieerd. Wel volgt uit artikel 42, aanhef en onder 1, van de Wbp dat "niemand kan worden onderworpen aan een besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem in aanmerkelijke mate treft, indien dat besluit alleen wordt genomen op grond van een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens bestemd om een beeld te krijgen van bepaalde aspecten van zijn persoonlijkheid."
[144] *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 7, p. 72.

1893454 00422

profilering voor de toepassing van Verordening van de Groep gegevensbescherming artikel 29 (bekrachtigd door het Europees Comité voor gegevensbescherming) dat een eenvoudige indeling van personen op grond van kenmerken zoals leeftijd, geslacht en lengte niet noodzakelijkerwijs leidt tot profilering. Dat hangt af van het doel van die indeling. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een bedrijf voor statistische doeleinden zijn klanten wil indelen op basis van leeftijd of geslacht en een overzicht van zijn klanten wil opstellen zonder voorspellingen te doen of conclusies te trekken over een bepaalde persoon. In dit geval is het doel niet het evalueren van individuele kenmerken en is er dus geen sprake van profilering.[145]

3.2.2 Beoordeling verwerking van persoonsgegevens

Toeslagen is belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van toeslagen. De aanvragers van toeslag zijn natuurlijke personen die door Toeslagen direct kunnen worden geïdentificeerd. Dit is inherent aan de taak van Toeslagen om toeslagen aan individuen uit te keren. Uit hoofdstuk 2 volgt dat Toeslagen ook beschikt over de nationaliteit van de aanvrager. Dit is informatie over een voor Toeslagen identificeerbaar natuurlijk persoon. De nationaliteit van de aanvrager is derhalve een persoonsgegeven in de zin van artikel 4, aanhef en onder 1, van de AVG en artikel 1, aanhef en onder a, van de Wbp. De aanvragers zijn betrokkenen in de zin van artikel 4, aanhef en onder 1, van de AVG en artikel 1, aanhef en onder f, van de Wbp.

Uit paragraaf 2.1 tot en met 2.4 volgt dat Toeslagen gegevens over de nationaliteit van aanvragers onder andere verzamelt, bewaart, gebruikt, opvraagt en vastlegt. Hiermee verwerkt Toeslagen persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2, van de AVG en artikel 1, aanhef en onder b, van de Wbp.

Uit paragraaf 2.3 volgt dat Toeslagen gebruikt maakt van een risico-classificatiemodel. Het gebruik van het risico-classificatiemodel door Toeslagen is een vorm van profileren, omdat deze verwerking voldoet aan alle drie de voorwaarden genoemd in artikel 4, aanhef en onder 4, van de AVG.[146] Ten eerste is sprake van een geautomatiseerde vorm van verwerking. Het risico-classificatiemodel is namelijk een algoritme dat automatisch aanvragen selecteert waarop personele capaciteit wordt ingezet. Ten tweede heeft de verwerking betrekking op persoonsgegevens. De in het model gebruikte indicatoren zijn onder meer het aantal kinderen van de aanvrager en of de aanvrager wel of niet de Nederlandse nationaliteit bezit. De informatie die gebruikt wordt voor de indicatoren in het risico-classificatiemodel zijn persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 1, van de AVG. Ten derde heeft de verwerking met het risico-classificatiemodel ten doel om individuele kenmerken te evalueren en categoriseren. Aan de hand van persoonlijke aspecten van de aanvrager wordt geëvalueerd en op basis daarvan ingeschat hoe groot het risico is dat de aanvrager een onjuiste aanvraag heeft ingediend, en wordt het toezicht daarop afgestemd.

3.3 Verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Om de rechtmatigheid van de verschillende verwerkingen van de nationaliteit van de aanvrager door Toeslagen te beoordelen, moet allereerst worden bekeken of hiervoor het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens geldt, neergelegd in artikel 9, eerste lid, van de AVG.

[145] WP 29 Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679, p.7.
[146] In de Wbp werd profilering niet gedefinieerd. Profileren is een manier van het verwerken van persoonsgegevens. Het gebruik van het risico-classificatiemodel kan ten tijde van de Wbp daarom worden gekwalificeerd als een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 1, aanhef en onder b, van de Wbp.

1893454 00422

3.3.1 Juridisch kader

Op grond van artikel 9, eerste lid, van de AVG geldt een verbod op de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijkt.[147] De termen 'ras' en 'etnische afkomst' worden niet gedefinieerd in de AVG. Uit overweging 51 van de AVG volgt dat het gebruik van de term 'ras' in de AVG niet impliceert dat de Unie theorieën aanvaardt die erop gericht zijn vast te stellen dat er verschillende menselijke rassen bestaan. In het strafrecht wordt de term "ras" uitgelegd conform het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Daarbij moet voor een omschrijving worden aangeknoopt bij verschillende kenmerken die van fysieke (bijv. huidskleur), etnische, geografische, culturele, historische of godsdienstige aard kunnen zijn.[148] Volgens overweging 51 van de AVG gaat het in ieder geval om persoonsgegevens die door hun aard bijzonder gevoelig zijn wat betreft de grondrechten en fundamentele vrijheden. Deze gegevens verdienen specifieke bescherming aangezien de context van de verwerking ervan significante risico's kan meebrengen voor de grondrechten en fundamentele vrijheden. Het ras of de etnische afkomst blijkt uit een persoonsgegeven, wanneer een rechtstreeks verband bestaat tussen het persoonsgegeven en het gevoelige kenmerk. Een persoonsgegeven is niet alleen bijzonder wanneer het direct het desbetreffende bijzondere onderwerp onthult. Ook gegevens die indirect dergelijke informatie onthullen, worden aangemerkt als bijzondere categorieën van persoonsgegevens.[149] Een voorbeeld is de ledenadministratie van een vakbond. De daarin vermelde gegevens (naam en adres van de leden) zijn op zichzelf geen bijzondere persoonsgegevens, maar omdat het om de administratie van een vakbond gaat, valt daaruit het lidmaatschap van een vakbond af te leiden. Gegevens die hooguit een indicatie geven dat het om een gevoelig kenmerk zou kunnen gaan, zijn niet voldoende om te spreken over een rechtstreeks verband op grond waarvan het verwerkingsverbod geldt in de zin van artikel 9, eerste lid, van de AVG.[150]

Uit Nederlandse rechtspraak volgt dat in het kader van nationaliteit ook belang toekomt aan de overige verwerkte persoonsgegevens. Indien nationaliteit wordt verwerkt in combinatie met bijvoorbeeld geboorteland, geboorteplaats, herkomst en/of pasfoto wordt in rechtspraak aangenomen dat er wel sprake is van gegevens waaruit het ras of de etnische afkomst blijkt.[151]

Aanvullend kan de context van de verwerking er in bepaalde gevallen toe leiden dat nationaliteit op zichzelf toch aangemerkt kan worden als bijzonder persoonsgegeven. De AP beschouwt nationaliteit als bijzonder persoonsgegeven wanneer de verwerking tot doel heeft om onderscheid te maken naar ras of etnische afkomst, of indien het voor de verwerkingsverantwoordelijke redelijkerwijs voorzienbaar is dat de verwerking tot het maken van onderscheid naar ras of etnische afkomst zal leiden.[152] Hiermee wordt

[147] In artikel 16 van de Wbp staat onder andere dat de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands ras verboden is. Een persoonsgegeven betreffende iemands ras is een bijzonder persoonsgegeven. Uit de memorie van toelichting bij de Wbp volgt over het begrip ras: "*In de toelichting bij artikel 16 is reeds ingegaan op de keuze voor het begrip «ras». Dit begrip heeft hier dezelfde betekenis als in artikel 1 van de Grondwet en moet mede in het licht worden gezien van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Het begrip moet ruim worden opgevat en omvat ook huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming. Daarmee worden de begrippen uit de richtlijn, waarin wordt gesproken over «raciale of etnische afkomst» afgedekt.*" Zie *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 104.

[148] Zie bijvoorbeeld HR 13 juni 2000, ECLI:NL:HR:2000: AA6191.

[149] *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3, p. 40.

[150] *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3, p. 40.

[151] Vergelijk overweging 5 van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 16 mei 2012 (ECLI:NL:RBROT:2012:BW5513), overweging 4.1 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 augustus 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3002) en overweging 13 tot en met 16 van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 11 september 2018 (ECLI:NL:RBMNE:2018:4404). Deze overige verwerkte gegevens zijn bijvoorbeeld: geboorteland, geboorteplaats, herkomst en/of pasfoto.

[152] Het in aanmerking nemen van het doel van de verwerking om mede te bepalen of er indirect sprake is van een bijzonder persoonsgegeven is in lijn met de benadering die bij de Wbp werd toegepast. Zie *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 106: "*Indien*

voorkomen dat het verbod om gegevens te verwerken waaruit ras of etnische afkomst blijkt, omzeild wordt door (enkel) nationaliteit gegevens te gebruiken, terwijl het doel of het resultaat van de verwerking wel leidt tot onderscheid naar ras of etnische afkomst.

3.3.2 Beoordeling direct verband tussen nationaliteit en ras of etnische afkomst

De AP stelt zich op het standpunt dat de nationaliteit op zichzelf niet kwalificeert als een gegeven waaruit ras of etnische afkomst blijkt, omdat er geen direct verband bestaat tussen de nationaliteit en het ras of de etnische afkomst van een persoon. Het ras of de etnische afkomst van een persoon blijkt namelijk niet in alle gevallen rechtstreeks uit diens nationaliteit. Er zijn landen die toestaan dat een onderdaan gelijktijdig meerdere nationaliteiten bezit, maar ook landen waarvan de nationaliteit van rechtswege vervalt bij de verkrijging van een vreemde nationaliteit. Verder zijn er landen waar op vrijwillige basis afstand kan worden gedaan van de nationaliteit, en landen die juist in het geheel niet toestaan dat afstand wordt gedaan van de nationaliteit.[153] De veronderstelling dat iemand met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit een uitsluitend Nederlandse afkomst heeft, is dus niet altijd juist. Nationaliteit is namelijk slechts een staatsrechtelijke term. Nationaliteit op zichzelf bezien geeft daarmee hooguit een indicatie dat het om ras of etnische afkomst zou kunnen gaan. Dit is niet voldoende om nationaliteit aan te merken als bijzonder persoonsgegeven in de zin van artikel 9, eerste lid, van de AVG.

3.3.3 Beoordeling indirect verband tussen nationaliteit en ras of etnische afkomst

In het navolgende komt de AP tot de conclusie dat de overige verwerkte gegevens en de context bij de verschillende verwerkingen van nationaliteit door Toeslagen, geen aanleiding geven om een indirect verband tussen nationaliteit en ras of etnische afkomst aan te nemen. Daarmee komt de AP tot de conclusie dat in dit geval geen sprake is van bijzondere persoonsgegevens. Deze conclusie zal hierna voor de verschillende typen verwerkingen worden toegelicht. Overigens staat deze conclusie los van de vraag of Toeslagen de nationaliteit van aanvragers rechtmatig en behoorlijk heeft verwerkt. De beantwoording van deze vragen komt aan de orde in de paragrafen 3.4 tot en met 3.8.

Het verzamelen en bewaren van de nationaliteit van aanvragers

Zoals vastgesteld in paragraaf 2.1, verzamelt Toeslagen de nationaliteit van burgers uit de systemen van de Belastingdienst en bewaart Toeslagen deze in eigen systemen voor de toekenning, uitbetaling en terugvordering van kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst ontvangt persoonsgegevens van alle burgers uit de bevolkingsadministratie. Naast de nationaliteit ontvangt de Belastingdienst onder meer de

---

een school bij voorbeeld met het oog op de identificatie van de leerlingen van hen allen de geboorteplaats in de administratie opneemt, vloeit uit deze verwerking, indien het gaat om de geboorteplaats in het buitenland, niet rechtstreeks een gevoelig gegeven voort. De verwerking heeft niet plaats gevonden met het doel om de mogelijk andere etnische herkomst van de leerlingen te registreren. Dit laat de mogelijkheid open dat dergelijke gegevens, mogelijk door vergelijking met andere gegevens, alsnog worden gebruikt om gegevens omtrent ras te herleiden."
Ook in het kader van het verwerken van nationaliteit concludeerde de AP al in 2016 dat: *"Gezien de gevoelige ondertoon die het verwerken van het gegeven nationaliteit heeft bij het selecteren of screenen van kandidaten, kan het verwerken van het gegeven nationaliteit binnen de context van een screeningsprocedure daarom niet anders worden beschouwd dan het verwerken van een rasgegeven".* Zie:
https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/01_rapport_db_hoffmann_openbare_versie_21062016_def.pdf.

[153] Zie voor een uitputtende lijst van landen en de omgang met dubbele nationaliteiten: https://ind.nl/Paginas/Landenlijst-behoud-nationaliteit.aspx.

gegevens "Geboorteplaats persoon" en "Geboorteland persoon".[154] Indien deze gegevens samen worden gebruikt met de nationaliteit, kan dit blijk geven van de etnische afkomst van de burger. Deze gegevens worden echter alleen door de Belastingdienst gebruikt voor het heffen van erfbelasting.[155] De AP heeft geen aanwijzingen dat Toeslagen deze gegevens in samenhang heeft verzameld en bewaard in het kader van kinderopvangtoeslag. De AP concludeert dat de overige verwerkte gegevens geen aanleiding geven om een indirect verband aan te nemen tussen nationaliteit en ras of etnische afkomst. Ook heeft het gebruik niet tot doel om onderscheid te maken naar ras of etnische afkomst. Evenmin leidt het op een voor Toeslagen voorzienbare wijze tot onderscheid naar ras of etnische afkomst.

Het gebruik van de nationaliteit voor het beoordelen van aanvragen en wijzigingen

Zoals vastgesteld in paragraaf 2.2 wordt de nationaliteit gebruikt om te kunnen beoordelen of een aanvrager Nederlander of vreemdeling is. De nationaliteit van de vreemdeling is van belang, omdat de gronden voor het hebben van rechtmatig verblijf kunnen verschillen per nationaliteit. De AP concludeert dat nationaliteit niet wordt verwerkt in combinatie met andere gegevens die aanleiding geven om een indirect verband aan te nemen tussen nationaliteit en ras of etnische afkomst. Ook constateert de AP dat het gebruik van nationaliteit niet tot doel heeft om onderscheid te maken naar ras of etnische afkomst. Daarnaast leidt het gebruik niet op een voor Toeslagen voorzienbare wijze tot onderscheid naar ras of etnische afkomst.

Het gebruik van de nationaliteit voor het risico-classificatiemodel

Zoals vastgesteld in paragraaf 2.3 gebruikt Toeslagen een risico-classificatiemodel om controle-capaciteit in te zetten op aanvragen en wijzigingen met een verhoogd risico op onjuistheid. Ook probeert Toeslagen op deze manier al in de voorschotfase te voorkomen dat foute aanvragen worden toegekend waardoor aanvragers problematische schulden zouden opbouwen. Tot medio 2018 werd de risicoscore mede bepaald aan de hand van de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap. Om te bepalen of de aanvrager wel of niet het Nederlanderschap bezat, werd de nationaliteit gebruikt. De AP constateert dat de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap in het risico-classificatiemodel niet verwerkt in combinatie met andere gegevens die aanleiding geven om een indirect verband aan te nemen tussen nationaliteit en ras of etnische afkomst. Ook concludeert de AP dat het gebruik van nationaliteit voor deze indicator in het risico-classificatiemodel er niet in gelegen was om onderscheid te maken op grond van ras of etnische afkomst en daartoe ook niet kon leiden op een voor Toeslagen voorzienbare wijze.

Het gebruik van de nationaliteit in het kader van de aanpak van georganiseerde fraude

Zoals vastgesteld in paragraaf 2.4 is de nationaliteit van de aanvrager gebruikt voor opsporing en bestrijding van georganiseerd misbruik van toeslagen. Indien daartoe aanleiding bestond, voerde Toeslagen een query uit met vooraf bepaalde zoekparameters. Dat resulteerde in een Excel-bestand met persoonsgegevens van aanvragers, waaronder de nationaliteit (tot juni 2019). Deze persoonsgegevens werden door Toeslagen verwerkt in een intern document ("quick-scan") om te bepalen of verder onderzoek nodig was. Daarnaast heeft Toeslagen nationaliteit ook incidenteel gebruikt om het aantal

[154] Dit blijkt uit de elkaar opvolgende Autorisatiebesluiten van 30 oktober 2019 (*Stcrt.* 2019, 60070), 25 oktober 2018 (*Stcrt.* 2018, 61939), 31 januari 2017 (*Stcrt.* 2017, 6548), 21 oktober 2015 (*Stcrt.* 2016, 8570), 14 februari 2014 (*Stcrt.* 2014, 19313) en 20 december 2013 (*Stcrt.* 2016, 5473).
[155] *Stcrt.* 2016, 5473, p. 13: "De gegevens "01.03.20 Geboorteplaats persoon" en "01.03.30 Geboorteland persoon" heeft de Belastingdienst nodig voor de uitoefening van zijn wettelijke taak met betrekking tot de heffing van erfbelasting."

1893454 00422

aanvragen per nationaliteit in beeld te krijgen. Verder blijkt uit paragraaf 4.2.1. dat er in twee e-mailwisselingen tussen medewerkers van Toeslagen werd gesproken over etniciteit, waar evenwel nationaliteit werd bedoeld. De AP concludeert dat Toeslagen voor de fraudeaanpak naast nationaliteit geen andere gegevens, zoals het geboorteland van de aanvrager, heeft gebruikt die tezamen zouden resulteren in een indirect verband tussen nationaliteit en ras of etnische afkomst. Daarnaast concludeert de AP op basis van de beschikbare informatie dat het gebruik van nationaliteit bij fraudebestrijding tot doel had om de homogeniteit van onderzoekspopulaties vast te stellen, omdat een hoge mate van homogeniteit volgens Toeslagen kon duiden op georganiseerd misbruik van toeslag. Daarmee is niet gebleken dat deze verwerking tot doel had om onderscheid te maken naar ras of etnische afkomst. Ook is niet uit het onderzoek gebleken dat het voor Toeslagen viel te voorzien dat deze verwerking in de praktijk zou leiden tot onderscheid naar ras of etnische afkomst.

3.4 De rechtmatigheid van het verzamelen, bewaren en gebruik van nationaliteit voor het beoordelen van aanvragen

3.4.1 Juridisch kader

Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is. [156]

Artikel 6, eerste lid, van de AVG bepaalt dat de verwerking alleen rechtmatig is indien en voor zover aan ten minste een van de in die bepaling vermelde voorwaarden (grondslagen) is voldaan.[157] De voor Toeslagen relevante grondslag is die vermeld onder e: de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (hierna: publieke taak).[158]

Artikel 6, derde lid, van de AVG bepaalt dat de rechtsgrond voor de in het eerste lid, onder e, bedoelde verwerking moet worden vastgesteld bij Unierecht of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is. Het doel van de verwerking wordt in die rechtsgrond vastgesteld of is met betrekking tot de in het eerste lid, onder e, bedoelde verwerking noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.

In overweging 41 van de AVG is vermeld dat wanneer in de verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, dit niet noodzakelijkerwijs vereist dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie. Deze rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet evenwel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

[156] Artikel 6 van de Wbp bepaalt dat persoonsgegevens worden verwerkt in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze.
[157] Artikel 8, aanhef en onder e, van de Wbp bepaalt dat persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.
[158] De AP heeft zich in haar onderzoek gericht op deze grondslag omdat de Belastingdienst zich voor de verwerking van de nationaliteit van aanvragers hierop beroept, zie dossierstuk 54a.

In overweging 45 van de AVG is vermeld dat de verordening niet voorschrijft dat voor elke afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving vereist is. Er kan worden volstaan met wetgeving die als basis fungeert voor verscheidene verwerkingen op grond van een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust, of voor verwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang dan wel voor een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag.

Het in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG neergelegde noodzakelijkheidsvereiste houdt in dat moet worden voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van de persoonsgegevens betrokken personen niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel mag het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken persoon, minder nadelige wijze kunnen worden verwezenlijkt. In het advies 06/2014 van de Groep gegevensbescherming artikel 29 (het huidige Europees Comité voor gegevensbescherming) staat dat de concrete toets is of minder inbreuk makende middelen beschikbaar zijn voor het bereiken van hetzelfde doel.[159]

Artikel 22, eerste lid, van de AVG bepaalt dat de betrokkene het recht heeft om niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.[160] Op grond van het tweede lid van die bepaling geldt het eerste lid niet indien het besluit is toegestaan bij een Unierechtelijke of lidstatelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene.

Artikel 40, eerste lid, van de Uitvoeringswet AVG (hierna: UAVG) bepaalt dat artikel 22, eerste lid, van de verordening niet geldt indien de in die bepaling bedoelde geautomatiseerde individuele besluitvorming, anders dan op basis van profilering, noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust of noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Artikel 40, tweede lid, van de UAVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke bij de geautomatiseerde individuele besluitvorming, bedoeld in het eerste lid, passende maatregelen treft die strekken tot de bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene.

3.4.2 Beoordeling

De AP heeft onderzocht of Toeslagen zich kan beroepen op de grondslag voor het verwerken van onder andere nationaliteit die is gelegen in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG (publieke taak).

Publieke taak

Artikel 1.3, eerste lid, van de Wko bepaalt dat Toeslagen is belast met de uitvoering van het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van de kinderopvangtoeslag. Op grond van het tweede lid van die bepaling is op de Wko de Awir van toepassing. Ingevolge artikel 43 van de Awir, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Besluit aanwijzing toezichthouders Awir, is Toeslagen eveneens belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Awir. Gelet op de in paragraaf 3.1.2 beschreven positie van

[159] Advies 06/2014 van de Groep gegevensbescherming artikel 29 (het huidige Europees Comité voor gegevensbescherming), p. 35.
[160] Zie ook overweging 71 van de AVG.

1893454 00422

Toeslagen, als onderdeel van de onder de minister ressorterende rijksbelastingdienst, kunnen deze taken voor de toepassing van de AVG worden toegerekend aan de minister.

Met de wettelijke basis voor een publieke taak is niet steeds ook de grondslag voor de gegevensverwerking gegeven. Uit de eis dat een inmenging in de uitoefening van het recht op bescherming van persoonsgegevens moet zijn voorzien bij wet, vloeit voort dat die inmenging moet berusten op een naar behoren bekendgemaakt wettelijk voorschrift. Vereist is dus een voldoende precieze wettelijke basis voor de publieke taak.

Zoals vermeld in paragraaf 2.1 ontvangt Toeslagen, door tussenkomst van BVR, nationaliteit uit de BRP. Aan de gegevensverstrekking vanuit de BRP liggen Autorisatiebesluiten ten grondslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze Autorisatiebesluiten is vermeld welke gegevens worden verstrekt en met welk doel de verstrekking geschiedt. De Autorisatiebesluiten zijn gepubliceerd in de Staatscourant en de website van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens,[161] en zijn aldus publiekelijk beschikbaar. In de bijlage bij het thans geldende Autorisatiebesluit is vermeld dat vanuit de BRP het gegeven "Nationaliteit" wordt verstrekt. De verstrekking van gegevens uit de BRP vindt onder meer plaats voor "de toekenning, uitbetaling en terugvordering van tegemoetkomingen op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen" en voor "toezicht op naleving en opsporing van overtreding van de hiervoor genoemde regelgeving".

De AP concludeert op grond van voorgaande dat Toeslagen een publieke taak heeft en dat de grondslag voor de verwerking van nationaliteit voor betrokkenen voldoende kenbaar is.

Noodzakelijkheid

Zoals vermeld in de paragrafen 2.1.1. en 2.2 dient de aanvrager (en diens toeslagpartner) Nederlander te zijn of dient de aanvrager een vreemdeling te zijn die rechtmatig verblijf heeft in Nederland op één van de andere daartoe bepaalde gronden.[162] Op basis van welke grond iemand rechtmatig verblijf kan hebben in Nederland hangt mede af van welke nationaliteit de vreemdeling heeft. Zo geldt bijvoorbeeld voor personen met de nationaliteit van een Lidstaat van de Europese Unie, Europees-Economische Ruimte (Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) of van Zwitserland, dat zij rechtmatig verblijf hebben indien zij zijn ingeschreven bij een Nederlandse (woon)gemeente en geldt voor personen met de Turkse nationaliteit dat zij hun verblijfsrecht kunnen ontlenen aan het Associatiebesluit. Bij het beoordelen van de aanspraak op toeslag is daarom de nationaliteit mede van belang. Het verwerken van de nationaliteit is daarmee vereist voor de uitoefening van de publieke taak van Toeslagen. Dit geldt echter alléén voor de nationaliteit die relevant is voor het bepalen van de aanspraak op toeslag. Zoals vermeld in paragraaf 2.1.3 beschikt Toeslagen niet alleen over de nationaliteit van personen die relevant is voor het bepalen van de aanspraak, maar ook over eventuele dubbele nationaliteiten van Nederlanders die vanuit de GBA zijn verzameld en sinds 6 januari 2014 bewaard zijn gebleven in TVS. Deze gegevens zijn niet relevant voor het bepalen van de aanspraak op toeslag. De Nederlandse nationaliteit geeft immers al aanspraak en een dubbele nationaliteit kan daaraan niet afdoen. De verwerking van dubbele nationaliteiten van Nederlanders is dus niet noodzakelijk voor de vervulling van de publieke taak. In het navolgende zal dan ook slechts voor de nationaliteit die relevant is voor het bepalen van de aanspraak op toeslag worden beoordeeld of de verwerking ervan beantwoordt aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

[161] Zie https://publicaties.rvig.nl/Besluiten_en_modelautorisaties/Besluiten/BRP_besluiten/Ministeries/Ministerie_van_Financien.
[162] Vergelijk de artikel 1.3, tweede lid, van de Wko in samenhang met artikel 9 van de Awir en de artikelen 8, 10 en 11 van de Vreemdelingenwet 2000.

1893454 00422

Bij het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van toeslag worden de verzamelde gegevens, waaronder de nationaliteit, gebruikt om aan de hand van in de wet vastgelegde, strikt individuele kenmerken te bepalen of een aanvrager aanspraak maakt op toeslag. Dit gebonden gebruik van gegevens brengt een laag risico op misbruik met zich. Toeslagen heeft in dit kader verder naar voren gebracht dat zijn medewerkers een geheimhoudingsplicht hebben en dat de gegevens zijn beveiligd.[163] De AP concludeert dat de inbreuk op de belangen van de betrokken personen niet onevenredig is in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.

Volgens Toeslagen is er redelijkerwijs geen minder vergaand alternatief om te beoordelen of een aanvrager, gelet op zijn nationaliteit of verblijfsstatus, in aanmerking komt voor toeslag. De mogelijkheid om mensen in persoon aan de balie hun nationaliteit of verblijfstitel te laten aantonen, is ingrijpender voor aanvragers en is gelet op het aantal aanvragers niet werkbaar voor Toeslagen. Bovendien zou dit regelmatig moeten worden herhaald om de gegevens actueel te houden. De AP volgt Toeslagen in het standpunt dat dit geen reëel alternatief is voor de verwerking zoals deze thans plaatsvindt, en dat het doel van deze verwerking niet op een andere, minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.

De AP concludeert dat de verwerking van de nationaliteit die relevant is voor het bepalen van de aanspraak op toeslag voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en aldus noodzakelijk is voor de uitoefening van de publieke taak die aan de Toeslagen is opgedragen. De verwerking van dubbele nationaliteiten van Nederlanders is niet noodzakelijk voor de uitoefening van de publieke taak.

Uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming

Uit paragraaf 2.2 blijkt dat Toeslagen gebruikmaakt van uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming voor het toekennen of afwijzen van toeslagen. Uit artikel 22 van de AVG (vermeld in paragraaf 3.4.1) volgt het recht van de betrokkene om niet aan uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming te worden onderworpen. In artikel 40 van de UAVG wordt invulling gegeven aan de ruimte die de AVG biedt voor lidstaten om uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming wel toe te staan. Niet in alle gevallen van uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming is namelijk sprake van het tegenwerpen van generieke kenmerken aan een persoon. Er kan ook sprake zijn van uitsluitend geautomatiseerde individuele besluitvorming op basis van strikt individuele kenmerken, bijvoorbeeld bij gebonden besluitvorming in het kader van het toekennen van bepaalde toeslagen. Er is geen reden om bij dergelijke besluitvorming menselijke tussenkomst te vergen, aldus de toelichting bij de UAVG.[164]

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de UAVG blijkt dat in het geval van uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming op basis van profilering de besluitvorming wordt gebaseerd op de uitkomst van een proces waarin (persoons)gegevens worden verzameld en vervolgens geanalyseerd en/of gecombineerd met als doel mensen in te delen in bepaalde categorieën (profielen). Uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming op basis van profilering houdt daarmee het risico in dat de betrokken persoon een generiek kenmerk van de groep wordt tegengeworpen, terwijl dat kenmerk op hem niet van toepassing is, of ten onrechte niet tot een groep wordt gerekend waartoe de betrokken persoon wel behoort.[165]

De AP acht het gebruik van uitsluitend geautomatiseerde individuele besluitvorming in het geval van Toeslagen noodzakelijk voor de vervulling van zijn publieke taak, gelet op enerzijds het grote aantal besluiten dat hij over toeslagen neemt, en anderzijds zijn personele capaciteit. Deze besluitvorming is

[163] Zie dossierstuk 54a, p. 5.
[164] *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3, p. 119-122.
[165] *Kamerstukken II* 2017/18, 34 851, nr. 7, p. 72.

1893454 00422

verder niet gebaseerd op profilering: Toeslagen baseert de besluitvorming op strikt individuele kenmerken van de aanvrager, waaronder de nationaliteit of verblijfstitel. Daarbij is Toeslagen gebonden aan in wettelijke regelingen vastgelegde kenmerken. Omdat Toeslagen een bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht, gelden de in die wet neergelegde waarborgen, en kan tegen zijn besluiten bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. De rechten, vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene zijn daarmee volgens de AP voldoende gewaarborgd.

De AP concludeert dat is voldaan aan de vereisten van artikel 40 van de UAVG, zodat artikel 22 van de AVG niet geldt voor de verwerking van de nationaliteit voor het uitsluitend geautomatiseerd toekennen, uitbetalen en terugvorderen van toeslag.

3.4.3 Conclusie

De AP concludeert dat de verwerking van de nationaliteit noodzakelijk is voor het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van toeslag. Deze verwerking voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Ten aanzien van de dubbele nationaliteiten van Nederlanders geldt dat deze vanaf 6 januari 2014 bewaard is gebleven in TVS, terwijl dit niet noodzakelijk is voor de vervulling van de publieke taak. Deze verwerking door Toeslagen is in zoverre in strijd met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG en artikel 6, gelezen in samenhang met artikel 8 van de Wbp.

3.5 De rechtmatigheid van het gebruik van nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel

In paragraaf 3.2.2 is door de AP vastgesteld dat het verwerken van persoonsgegevens in het risico-classificatiemodel kwalificeert als profilering in de zin van artikel 4, aanhef en onder 4, van de AVG. Uit diezelfde paragraaf volgt dat aanvragen die het risico-classificatiemodel selecteert handmatig worden beoordeeld door een medewerker van Toeslagen. Er is door deze menselijke tussenkomst geen sprake van geautomatiseerde besluitvorming als bedoeld in artikel 22 van de AVG. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het verwerken van de nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel wordt daarom niet getoetst aan artikel 22 van de AVG gelezen in samenhang met artikel 40 van de UAVG, maar uitsluitend aan artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG.

3.5.1 Juridisch kader

Zie paragraaf 3.4.1.

3.5.2 Beoordeling

Publieke taak
Zoals vermeld in paragraaf 3.4.2 is Toeslagen belast met de uitvoering van het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van de kinderopvangtoeslag en met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Awir.

1893454 00422

Noodzakelijkheid

Zoals vermeld in paragraaf 2.3 gebruikt Toeslagen een risico-classificatiemodel om aanvragen en wijzigingen met het hoogste risico op onjuistheden te selecteren en vervolgens aan te bieden voor een handmatige controle door een medewerker. Onderdeel van het risico-classificatiemodel was in ieder geval sinds maart 2016 tot oktober 2018 de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap. Zoals beschreven in paragraaf 2.2. is de nationaliteit van de aanvrager van belang bij het bepalen van de aanspraak op kinderopvangtoeslag, omdat dit een element is bij het bepalen op welke grond er sprake kan zijn van rechtmatig verblijf. Om vast te stellen of sprake was van het Nederlanderschap werd de nationaliteit van de aanvrager gebruikt. Concreet hield dat het volgende in:

- Als een aanvrager van kinderopvangtoeslag de Nederlandse nationaliteit bezat, al dan niet in combinatie met een of meer dubbele nationaliteiten, werd de aanvrager in het model aangemerkt als Nederlander. De nationaliteit was in zo'n geval niet van invloed op de risicoscore en kon niet bijdragen aan de kans op extra handmatige controle door een medewerker van Toeslagen. De nationaliteit van de aanvrager droeg dus niet bij aan een extra controle in de volgende gevallen:

  1. een niet-Nederlandse nationaliteit in combinatie met de Nederlandse nationaliteit;
  2. de Nederlandse nationaliteit in combinatie met een niet-Nederlandse nationaliteit;
  3. uitsluitend de Nederlandse nationaliteit.

- Als een aanvrager van kinderopvangtoeslag niet de Nederlandse nationaliteit bezat, werd deze in het model aangemerkt als niet-Nederlander. Het hebben van een niet-Nederlandse nationaliteit was van invloed op de risicoscore, waarbij niet werd gekeken welke nationaliteit het betrof. In combinatie met scores op andere indicatoren kon dit resulteren in een hoge risicoscore en leiden tot handmatige controle door een medewerker van Toeslagen. De nationaliteit van de aanvrager droeg dus wel bij aan de kans op een extra controle in de volgende gevallen:

  1. een aanvrager met een nationaliteit van een EU-Lidstaat of van Liechtenstein, Noorwegen IJsland of Zwitserland, waarbij de aanvrager is ingeschreven in een Nederlandse gemeente;
  2. een aanvrager met een nationaliteit van een EU-Lidstaat of van Liechtenstein, Noorwegen IJsland of Zwitserland,, waarbij de aanvrager niet is ingeschreven in een Nederlandse gemeente;
  3. een aanvrager met een nationaliteit van buiten de EU met een geldige verblijfstitel;
  4. een aanvrager met een nationaliteit van buiten de EU zonder een geldige verblijfstitel.

  In de situaties 1 en 3 zouden de aanvragers – de overige voorwaarden daargelaten – wél in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag, in de situaties 2 en 4 niet.

De indicator Nederlanderschap/niet Nederlanderschap gaf dus geen uitsluitsel op de vraag of een aanvrager op basis van zijn (dubbele) nationaliteit in aanmerking kwam voor kinderopvangtoeslag. Daarbij kan immers ook relevant zijn of de aanvrager is ingeschreven in een Nederlandse gemeente of beschikt over een geldige verblijfstitel. Een objectieve indicator die méér zegt over de aanspraak op toeslag zou zijn: "bezit de Nederlandse nationaliteit, of EU-nationaliteit met inschrijving in Nederlandse gemeente, of niet EU-nationaliteit en een geldige verblijfstitel". Een dergelijke indicator zou nauwkeuriger voorspellen of een aanvrager in aanmerking kwam voor toeslag. In dat geval was de kans kleiner dat het handelen van Toeslagen mede afhing van de nationaliteit. Zoals blijkt uit paragraaf 2.3.2 zijn dergelijke (combinatie)indicatoren nooit gebruikt in het risico-classificatiemodel. Dat betekent dat er een minder vergaande vorm van verwerking mogelijk was, namelijk door de indicator niet uitsluitend te baseren op

1893454 00422

nationaliteit. Daarom is niet voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel en daarmee niet aan de eis van noodzakelijkheid.

3.5.3 Conclusie

De AP concludeert dat de verwerking van de nationaliteit voor de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap in ieder geval vanaf maart 2016 tot oktober 2018 in het risico-classificatiemodel niet noodzakelijk was voor de uitoefening van de publieke taak die aan Toeslagen is opgedragen. Daarmee is deze verwerking in strijd met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG en artikel 6, gelezen in samenhang met artikel 8, van de Wbp.

3.6 De rechtmatigheid van het gebruik van nationaliteit voor de aanpak van georganiseerde fraude

Hierna beoordeelt de AP of de verwerking van de nationaliteit van aanvragers in het kader van de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag noodzakelijk is voor de vervulling van de publieke taak van Toeslagen.

3.6.1 Juridisch kader

Zie paragraaf 3.4.1.

3.6.2 Beoordeling

Publieke taak

Zoals vermeld in paragraaf 3.4.2 is Toeslagen belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Awir. De opsporing en bestrijding van misbruik met toeslagen is daar onderdeel van. Dit blijkt onder andere uit de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit.[166] Bij deze wet zijn enkele wetten gewijzigd (waaronder de Awir) omdat het wenselijk werd gevonden om fraude in het stelsel van toeslagen en in de fiscaliteit te bestrijden door maatregelen te nemen om het toezicht te intensiveren, het boete- en strafrecht te verruimen en de invordering te versterken.[167]

Noodzakelijkheid

De AP heeft hiervoor vastgesteld dat het opsporen en bestrijden van fraude met toeslagen behoort tot de publieke taak van Toeslagen. Vervolgens moet worden beoordeeld of de verwerking van de nationaliteit van de aanvrager hiervoor noodzakelijk is. In paragraaf 2.4 is vastgesteld dat Toeslagen in dit kader de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag in ieder geval op de volgende drie manieren heeft verwerkt.

1. <u>Het verwerken van de nationaliteit om het aantal aanvragen per nationaliteit in beeld te krijgen</u>

   Ten eerste blijkt uit paragraaf 2.4.1 dat de nationaliteit van aanvragers sinds juli 2013 werd verwerkt om de activiteit (aanvragen en wijzigingen) van groepen aanvragers in beeld te krijgen. Door maandelijks een query uit te voeren op de nationaliteit van alle aanvragers in het Toeslagenportaal, ontstond een beeld van het aantal aanvragen per nationaliteit. Een verhoogde activiteit binnen een

[166] Staatsblad 2013, 567.
[167] *Kamerstukken II* 2013/14, 33754, nr. 3 (MvT).

bepaalde nationaliteit ten opzichte van een voorgaande periode kon, in combinatie met bijvoorbeeld DigiD's of BSN's die betrokken waren bij eerdere fraudeonderzoeken, aanleiding vormen voor verder onderzoek. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de in paragraaf 2.4.1. beschreven casus, waarin een medewerker van Toeslagen naar aanleiding van "verdachte" DigiD's en BSN' s het overzicht heeft geraadpleegd.

Voor deze verwerking geldt dat een minder vergaande vorm mogelijk is, door alleen te onderzoeken of sprake was van verhoogde activiteit binnen een nationaliteit als deze bepaalde nationaliteit in combinatie met DigiD's en BSN's daar een concrete aanleiding toe gaven. Doordat Toeslagen zonder concrete aanleiding periodiek en voor elk van de nationaliteiten een overzicht maakte van het aantal aanvragen, is niet voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel. Daarnaast heeft de Belastingdienst verklaard dat het in kaart brengen van de nationaliteit van alle aanvragers van kinderopvangtoeslag in het Toeslagenportaal in elk geval niet voldeed aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.[168]

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat niet is voldaan aan zowel het subsidiariteitsbeginsel als het proportionaliteitsbeginsel en daarmee was de verwerking niet noodzakelijk voor de vervulling van een publieke taak van Toeslagen.

2. Het verwerken van nationaliteit in query's en quick-scans naar aanleiding van een fraudesignaal

Ten tweede blijkt uit paragraaf 2.4.2 dat de nationaliteit van aanvragers werd gebruikt bij onderzoeken naar aanleiding van een ontvangen fraudesignaal (bijvoorbeeld een signaal van de GGD over een bepaalde kinderopvangorganisatie). Medewerkers van Toeslagen konden sinds 2013 met een formulier, waarop zij zoekcriteria invulden, gegevens opvragen van toeslagaanvragers. Met deze zoekcriteria werd een query uitgevoerd, waarvan de verzoekend medewerker de resultaten ontving (te weten: de persoonsgegevens van alle aanvragers die voldeden aan de zoekcriteria). Op basis van deze gegevens werd sinds 2014 een zogenaamde quick-scan opgesteld, waarin onder meer werd gekeken naar de homogeniteit van de desbetreffende groep aanvragers. Een van de daarvoor gebruikte factoren was de nationaliteit van de aanvragers. Een hoge mate van homogeniteit kon volgens Toeslagen duiden op georganiseerd misbruik van toeslagen.

Uit de informatie waarover de AP beschikt, blijkt dat het opvragen van de nationaliteit van aanvragers in query's, en het ordenen van deze informatie in quick-scans, geen daadwerkelijke betekenis heeft gehad. Hoewel het doel was om de mate van homogeniteit van de desbetreffende groep aanvragers te bepalen met het oog op mogelijk georganiseerd misbruik, bieden de query's en quick-scans die door Toeslagen zijn gebruikt en opgesteld geen enkele steun voor het standpunt dat de nationaliteit een relevant gegeven is bij de opsporing hiervan. Evenmin heeft de AP aantoonbare informatie dat dit ooit van waarde is geweest in het kader van fraudeonderzoek.

Los van het voorgaande was een minder vergaande vorm van verwerking mogelijk. Om de mate van homogeniteit van een groep vast te stellen, is het niet noodzakelijk om bij elk onderzoek vast te leggen welke nationaliteiten in die groep aanwezig zijn, terwijl de nationaliteit in het concrete geval niet bijdraagt aan die homogeniteit. Daarom is niet voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel.

[168] Zie dossierstuk 177b.

Daarnaast heeft Toeslagen zelf ook niet kunnen onderbouwen waarom het verwerken van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag in query's en quick-scans naar aanleiding van een fraudesignaal noodzakelijk was voor de opsporing en bestrijding van fraude met kinderopvangtoeslag. Integendeel: zoals vermeld in paragraaf 2.4.3 heeft de Belastingdienst juist verklaard dat Toeslagen met het opvragen en gebruiken van de nationaliteit van aanvragers naar aanleiding van een fraudesignaal onvoldoende oog heeft gehad voor de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit, dat Toeslagen is doorgeschoten in de fraudeaanpak en dat het gebruik van nationaliteit inmiddels is gestopt.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat niet is voldaan aan zowel het subsidiariteitsbeginsel als aan het proportionaliteitsbeginsel en daarmee was de verwerking niet noodzakelijk voor de vervulling van een publieke taak van Toeslagen.

3. Casus Arena en Beilen

In casus Beilen is een query uitgevoerd in februari 2014 naar alle aanvragers met de Bulgaarse nationaliteit die tussen 1 juni 2013 en 1 januari 2014 een aanvraag om kinderopvangtoeslag hebben gedaan.

In casus Arena is een query uitgevoerd in januari 2014 naar alle aanvragers met de Ghanese nationaliteit die op of na 1 januari 2013 kinderopvangtoeslag hebben aangevraagd. In de quick-scan is uitdrukkelijk vermeld dat geen verband is gevonden tussen nationaliteit en misbruik van kinderopvangtoeslag, maar dat een locatie-gebonden samenhang meer voor de hand lag. Dit toont aan dat nationaliteit geen relevante factor was en dus niet proportioneel. Daarmee was het gebruik van nationaliteit niet noodzakelijk bij de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag.

De Belastingdienst heeft verklaard dat met de kennis van nu, de query waarbij enkel is geselecteerd op nationaliteit, disproportioneel is.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat niet is voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel en daarmee dat de verwerking niet noodzakelijk was voor de vervulling van een publieke taak van Toeslagen.

Tot slot merkt de AP op dat bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van het verwerken van de nationaliteit van aanvragers voor het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van toeslag (paragraaf 3.4.2), de noodzaak tot de verwerking van de nationaliteit bleek te volgen uit de voor toeslagen relevante wetgeving. Voor alle drie de bovengenoemde verwerkingen geldt echter dat de relevante wet- en regelgeving (Wko en Awir) geen enkel aanknopingspunt biedt om aan te nemen dat de nationaliteit van aanvragers relevant was voor de opsporing van fraude met kinderopvangtoeslag.

Samenvattend volgt de noodzakelijkheid van het verwerken van de nationaliteit van de aanvrager niet uit de relevante wet- en regelgeving en evenmin uit de resultaten van de verwerking in de praktijk. Ook heeft Toeslagen de noodzakelijkheid van deze verwerkingen niet kunnen aantonen. De Belastingdienst heeft daarentegen erkend dat Toeslagen onvoldoende oog had voor de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Gelet op het voorgaande kan niet staande worden gehouden dat het verwerken van de

nationaliteit van aanvragers in het kader van het opsporen en bestrijden van fraude met kinderopvangtoeslag, noodzakelijk was voor de vervulling van de publieke taak van Toeslagen.

3.6.3 Conclusie

Op basis van het bovenstaande concludeert de AP dat het opsporen en bestrijden van fraude met kinderopvangtoeslag behoort tot een publieke taak van Toeslagen. De hiervoor beschreven verwerkingen van de nationaliteit van de aanvrager is voor de vervulling van deze publieke taak echter niet noodzakelijk. Daarmee handelt Toeslagen in strijd met artikel 5, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG en artikel 6, gelezen in samenhang met artikel 8, van de Wbp.

3.7 De behoorlijkheid van het gebruik van nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel

Hierna beoordeelt de AP of het gebruik van de nationaliteit van de aanvrager voor de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap in het risico-classificatiemodel, is aan te merken als een discriminerende verwerking en daarmee onbehoorlijk is in de zin van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp.

3.7.1 Juridisch kader

Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is.[169]

Het beginsel van behoorlijkheid betekent in ieder geval dat verwerkingen niet in strijd mogen zijn met fundamentele rechtsbeginselen, zoals het discriminatieverbod. Het discriminatieverbod ligt ten grondslag aan de volgende bepalingen.

Op grond van artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) zijn allen gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Op grond van artikel 1, eerste lid, van Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) moet het genot van elk in de wet neergelegd recht worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. Ingevolge het tweede lid van die bepaling mag niemand worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op met name een van de in het eerste lid vermelde gronden.

[169] Artikel 6 van de Wbp luidt: "Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt." Uit de MvT bij de Wbp volgt hierover: "*Met het begrip «zorgvuldigheid» wordt enerzijds aangesloten bij de zorgvuldigheidnorm uit artikel 6:162 BW, anderzijds bij het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur*" *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 20.

Op grond van artikel 1 van de Grondwet worden allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Op grond van artikel 1, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie wordt elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft, niet toegestaan.

In paragraaf 3.3.3 is de AP tot de conclusie gekomen dat de verschillende beschreven verwerkingen geen aanleiding geven om een indirect verband aan te nemen tussen nationaliteit en ras of etnische afkomst. De AP heeft niet kunnen vaststellen dat het gebruik van nationaliteit door Toeslagen tot doel had om onderscheid te maken naar ras of etnische afkomst. Evenmin heeft de AP kunnen vaststellen dat de verwerkingen van nationaliteit tot een voor Toeslagen voorzienbare wijze leiden tot onderscheid naar ras of etnische afkomst. Hiermee is onvoldoende aangetoond dat er sprake is van verwerkingen door Toeslagen die zijn aan te kwalificeren als **rassen**discriminatie.

De AP onderzoekt hierna wel of de verwerkingen van **nationaliteit** zijn aan te merken als discriminerend.

Bij de beoordeling of sprake is van discriminatie, is van belang dat niet is vereist dat zich twee in alle opzichten gelijke gevallen voordoen. Van belang is of de betrokken gevallen in relevante opzichten voldoende vergelijkbaar zijn.[170] Verder staat het discriminatieverbod niet in de weg aan iedere ongelijke behandeling van in relevante opzichten gelijke gevallen, maar slechts aan die behandeling die als ongerechtvaardigd onderscheid moet worden beschouwd, omdat voor het gemaakte onderscheid geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. Dit doet zich voor indien dat onderscheid geen legitiem doel dient of er geen redelijke, proportionele verhouding is tussen de gebruikte middelen en het doel dat daarmee wordt beoogd te realiseren.[171] Dit toetsingskader is gelijkelijk van toepassing op artikel 26 van het IVBPR,[172] artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het EVRM[173] en artikel 1 van de Grondwet.[174]

Om te bepalen of de verwerkingen van nationaliteit voor de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap in het risico-classificatiemodel (paragraaf 2.3) en voor de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag (paragraaf 2.4) zijn aan te merken als discriminerende verwerkingen, zal hierna aan de volgende cumulatieve criteria worden getoetst:

1. de tegenover elkaar gestelde gevallen zijn in relevante opzichten voldoende vergelijkbaar;
2. er is onderscheid gemaakt tussen deze gevallen;
3. het onderscheid heeft tot nadeel geleid in behandeling; en

[170] Par. 56 van het arrest van het EHRM van 13 december 2011 (Ludana tegen Slowakije, ECLI:CE:ECHR:2011:1213JUD003182702).
[171] Par. 125 van het arrest van het EHRM van 22 maart 2012 (Konstantin Markin tegen Rusland, ECLI:CE:ECHR:2012:0322JUD003007806) en par. 90 van het arrest van het EHRM van 25 maart 2014, (Biao tegen Denemarken, ECLI:CE:ECHR:2016:0524JUD003859010).
[172] Vergelijk ow. 2.4 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:865).
[173] Vergelijk ow. 2.5.2 van het arrest van de Hoge Raad van 13 april 2018 (ECLI:NL:HR:2018:429).
[174] Vergelijk ow. 3.4.2 van het arrest van de Hoge Raad van 8 oktober 2004 (ECLI:NL:HR:2004:AP0424) en ow. 2.4.1 van het arrest van 4 november 2016 (ECLI:NL:HR:2016:2495).

4. het onderscheid is niet redelijk en objectief gerechtvaardigd, omdat het geen legitiem doel dient en/of er geen redelijke en proportionele verhouding bestaat tussen het onderscheid en het daarmee beoogde doel.

De verdragsstaten beschikken over een zekere beoordelingsmarge bij de vaststelling of en in welke mate verschillen in overigens gelijksoortige situaties een verschil in behandeling rechtvaardigen. De omvang van deze beoordelingsmarge is primair afhankelijk van de aard van het gemaakte onderscheid. Het onderscheid naar woonplaats is bijvoorbeeld geen "verdacht" onderscheid, zodat ten aanzien van een dergelijk onderscheid de verdragsstaat een ruime "margin of appreciation" toekomt. Dit geldt temeer in het geval waar het gaat om een maatregel op het terrein van de sociale zekerheid. Wanneer er sprake is van een verdachte vorm van onderscheid, is de toetsing minder terughoudend. Volgens constante rechtspraak van het EHRM is verschil in behandeling op grond van nationaliteit alleen dan toegelaten als daarvoor zeer zwaarwegende redenen ("very weighty reasons") bestaan.[175]

De bewijslast voor de redelijke en objectieve rechtvaardiging voor het maken van onderscheid op basis van nationaliteit ligt bij Toeslagen.[176] Dit volgt ook uit de verantwoordingsplicht van de verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 5, tweede lid, van de AVG.

3.7.2 Beoordeling

Vergelijkbaarheid tegenover elkaar gestelde gevallen

Bij het gebruik van het risico-classificatiemodel is er enerzijds is sprake van Nederlandse aanvragers met een eventuele dubbele nationaliteit en anderzijds van aanvragers zonder de Nederlandse nationaliteit. Deze gevallen zijn in relevante opzichten zeer vergelijkbaar. Het betreft namelijk in beide gevallen groepen aanvragers. Het verschil is enkel gelegen in het wel of niet bezitten van de Nederlandse nationaliteit.

Onderscheid

In het risico-classificatiemodel werd onderscheid gemaakt tussen deze twee gevallen. Het niet hebben van de Nederlandse nationaliteit droeg bij aan de uiteindelijke risicoscore, wat in combinatie met scores op andere indicatoren kon dit leiden tot een hoge risicoscore en daarmee een handmatige beoordeling van de aanvraag door een medewerker van Toeslagen. In het risico-classificatiemodel werd de individuele aanvrager daarmee onderscheiden op basis van het wel of niet bezitten van de Nederlandse nationaliteit.

Nadeel

Het onderscheid tussen de beide gevallen heeft geleid tot nadeel in de behandeling voor aanvragers zonder de Nederlandse nationaliteit. Deze aanvragers werden aangemerkt als niet-Nederlander. De aanvraag van een niet-Nederlandse aanvrager leidde tot een hogere risicoscore dan die van een Nederlandse aanvrager, en had daarmee een grotere kans op een handmatige controle door een medewerker van Toeslagen.

Objectieve rechtvaardiging

Het onderscheid dat werd gemaakt in het risico-classificatiemodel is niet redelijk en objectief gerechtvaardigd. Het onderscheid tussen de twee tegenover elkaar gestelde gevallen, en het daaruit resulterende nadeel in behandeling, staat niet in een redelijke en proportionele verhouding tot het daarmee beoogde doel. De indicatoren in het risico-classificatiemodel hebben tot doel om aanvragen en

[175] Par. 87 van het arrest van 18 februari 2009, (Andrejeva tegen Letland, ECLI:NL:XX:2009:BI1815), zie ook CRvB, 5 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1541, *USZ* 2017/332 met annotatie van M.W. Venderbos.
[176] Par. 92 van het arrest van het EHRM van 25 maart 2014, (Biao tegen Denemarken, ECLI:CE:ECHR:2016:0524JUD003859010).

1893454 00422

wijzigingen met het hoogste risico op onjuistheden te selecteren. De indicator Nederlanderschap/niet Nederlanderschap gaf geen volledig uitsluitsel op de vraag of een aanvrager op basis van zijn of haar (dubbele) nationaliteit in aanmerking kwam voor kinderopvangtoeslag. Zoals benoemd in paragraaf 3.5.2 is hierbij ook relevant of een aanvrager al dan niet is ingeschreven in een Nederlandse gemeente of rechtmatig in Nederland verblijft. Voor het vaststellen of sprake is van een rechtmatig verblijf zijn derhalve meer criteria van belang. Er is geen objectieve rechtvaardiging voor de keuze om binnen rechtmatig verblijf uitsluitend te kijken naar Nederlanderschap/niet Nederlanderschap. Een objectieve indicator die méér zegt over de aanspraak op toeslag zou zijn: "bezit de Nederlandse nationaliteit, of een EU-nationaliteit met inschrijving in Nederlandse gemeente, of een niet EU-nationaliteit en een geldige verblijfstitel". Een dergelijke indicator zou de kans verkleinen dat het handelen van Toeslagen mede afhing van de nationaliteit. Dat betekent dat er een minder vergaande vorm van verwerking mogelijk was, namelijk door de indicator niet uitsluitend te baseren op nationaliteit. Daarmee is Toeslagen niet geslaagd in de onder 3.7.1 vermelde bewijslast met betrekking tot de redelijke en objectieve rechtvaardiging.

3.7.3 Conclusie

Op basis van het voorgaande concludeert de AP dat het gebruik van de nationaliteit van aanvragers sinds in ieder geval maart 2016 tot oktober 2018 voor de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap in het risico-classificatiemodel, is aan te merken als een discriminerende verwerking en daarmee is deze onbehoorlijk in de zin van met artikel 5, eerste lid 1 sub a van de AVG en artikel 6 van de Wbp.

3.8 De behoorlijkheid van het gebruik van nationaliteit voor aanpak van georganiseerde fraude

In deze paragraaf beoordeelt de AP of het gebruik van de nationaliteit van de aanvrager voor het opsporen van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag, is aan te merken als een discriminerende verwerking en daarmee onbehoorlijk in de zin van met artikel 5, eerste lid 1 sub a van de AVG en artikel 6 van de Wbp. In paragraaf 2.4 is vastgesteld dat Toeslagen de nationaliteit van aanvragers op drie manieren heeft verwerkt voor de aanpak van georganiseerde fraude van kinderopvangtoeslag. In deze paragraaf beoordeelt de AP per manier of de nationaliteit van de aanvrager van kinderopvangtoeslag behoorlijk is verwerkt.

3.8.1 Juridisch kader

Zie paragraaf 3.7.1.

3.8.2 Beoordeling

1. <u>Het verwerken van de nationaliteit om het aantal aanvragen per nationaliteit in beeld te krijgen</u>

Vergelijkbaarheid tegenover elkaar gestelde gevallen

De tegenover elkaar gestelde gevallen zijn de aanvragers die per nationaliteit in beeld zijn gebracht (Nederlanders, Polen, Duitsers, et cetera). Deze gevallen zijn zeer vergelijkbaar: in alle gevallen betreft het aanvragers, waarbij het verschil alleen is gelegen in de nationaliteit. Zoals vermeld in paragraaf 2.4.1 kan de AP niet uitsluiten dat ook de eventuele dubbele nationaliteit van aanvragers in beeld is gebracht. Voor zover dat het geval zou zijn geldt dat de tegenover elkaar gestelde gevallen enerzijds aanvragers met een dubbele nationaliteit zijn tegenover anderzijds aanvragers zonder een dubbele nationaliteit.

Onderscheid
Door de individuele aanvragers in te delen op basis van nationaliteit en eventueel de dubbele nationaliteit met het doel nationaliteiten te signaleren met een verhoogd aantal aanvragen, werd onderscheid gemaakt tussen deze gevallen.

Nadeel
Het onderscheid heeft geleid tot nadeel in de behandeling voor aanvragers met een nationaliteit met een verhoogd aantal aanvragen. Een verhoogde activiteit binnen een bepaalde nationaliteit ten opzichte van een voorgaande periode kon, in combinatie met bijvoorbeeld DigiD's of BSN's die betrokken waren bij eerdere fraudeonderzoeken, aanleiding vormen voor verder onderzoek. Deze aanvragers hadden daarmee een verhoogde kans om gecontroleerd te worden, ten opzichte van aanvragers die niet behoorden tot een nationaliteit met een verhoogde activiteit.

Objectieve rechtvaardiging
Het gemaakte onderscheid is niet redelijk en objectief gerechtvaardigd. Het daaruit voortvloeiende nadeel in behandeling staat niet in een redelijke en proportionele verhouding tot het daarmee beoogde doel. Zoals beschreven in paragraaf 3.6.2 was een minder vergaande vorm mogelijk, door alleen te onderzoeken of sprake was van een verhoogde activiteit binnen een nationaliteit als bepaalde DigiD's en BSN's daar een concrete aanleiding toe gaven. Toeslagen maakte periodiek en zonder concrete aanleiding voor alle nationaliteiten een overzicht van het aantal aanvragen. Daarmee is Toeslagen niet geslaagd in de onder 3.7.1 vermelde bewijslast met betrekking tot de redelijke en objectieve rechtvaardiging.

2. Het verwerken van nationaliteit in query's en quick-scans naar aanleiding van een fraudesignaal

Vergelijkbaarheid tegenover elkaar gestelde gevallen
De tegenover elkaar gestelde gevallen zijn hier enerzijds alle aanvragers, en anderzijds de aanvragers opgenomen in de query's en quick-scans naar aanleiding van een fraudesignaal. Deze gevallen zijn in relevante opzichten voldoende vergelijkbaar, omdat het in beide gevallen aanvragers van toeslag betreft. Het verschil is erin gelegen dat niet alle aanvragers binnen de zoekparameters van de query's vallen.

Onderscheid
Er is onderscheid gemaakt tussen de tegenover elkaar gestelde gevallen, doordat van de aanvragers die naar aanleiding van een fraudesignaal werden opgenomen in een query en quick-scan onder meer de nationaliteit werd gebruikt om de homogeniteit van de onderzoekspopulatie te beoordelen. Dit was niet het geval bij de aanvragers die buiten de zoekparameters van de query vielen.

Nadeel
Het onderscheid heeft geleid tot nadeel in de behandeling voor aanvragers die naar aanleiding van een fraudesignaal werden opgenomen in een query en quick-scan. De nationaliteit van deze aanvragers werd gebruikt om de homogeniteit van de onderzoekspopulatie te beoordelen, omdat dit volgens Toeslagen kon duiden op georganiseerd misbruik met toeslagen. De nationaliteit van deze aanvragers was daarmee een factor in de beoordeling of extra toezicht toegepast zou worden bij de desbetreffende facilitator en de daaraan gerelateerde aanvragers.

Objectieve rechtvaardiging
Het gemaakte onderscheid is niet redelijk en objectief gerechtvaardigd. Het daaruit voortvloeiende nadeel in de behandeling staat niet in een redelijke en proportionele verhouding tot het daarmee beoogde doel.

1893454 00422

Zoals beschreven in paragraaf 3.6.2, is de noodzakelijkheid van het verwerken van de nationaliteit van de aanvrager niet gebleken uit de relevante wet- en regelgeving en evenmin uit de resultaten van de verwerking in de praktijk. Daarnaast heeft Toeslagen de noodzakelijkheid van deze verwerkingen niet kunnen aantonen, en heeft de Belastingdienst juist erkend dat Toeslagen onvoldoende oog had voor de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Daarmee is Toeslagen niet geslaagd in de onder 3.7.1 vermelde bewijslast met betrekking tot de redelijke en objectieve rechtvaardiging.

3. Casus Arena en Beilen

Vergelijkbaarheid tegenover elkaar gestelde gevallen
De tegenover elkaar gestelde gevallen zijn hier enerzijds alle aanvragers met een bepaalde nationaliteit (de Ghanese en Bulgaarse), en anderzijds alle andere aanvragers, die niet deze nationaliteit bezitten. Deze gevallen zijn in relevante opzichten voldoende vergelijkbaar, omdat het in beide gevallen aanvragers van toeslag betreft. Het verschil is enkel gelegen in het bezit van de desbetreffende nationaliteiten.

Onderscheid
Er is onderscheid gemaakt door een query uit te voeren met het verzoek om aanvullende informatie over alle aanvragers met een specifieke nationaliteit in een bepaalde periode. De aanvragers binnen deze periode die niet deze nationaliteit bezitten vallen buiten dit verzoek.

Nadeel
Het onderscheid heeft geleid tot nadeel in de behandeling, doordat aanvragers met de Ghanese nationaliteit (casus Arena) aan een extra toezichthandeling zijn onderworpen. Zoals beschreven in paragraaf 3.6.2 is in casus Arena onderzocht of sprake was van een verband tussen de nationaliteit en misbruik van kinderopvangtoeslag, omdat homogeniteit in de onderzoekspopulatie zou kunnen duiden op georganiseerde fraude. In casus Beilen is een query uitgevoerd met het verzoek om aanvullende informatie over aanvragers met de Bulgaarse nationaliteit over een bepaalde periode.

Zeer zwaarwegende redenen
Voor specifiek de twee casussen geldt dat per casus slechts één nationaliteit werd opgevraagd, namelijk in casus Arena uitsluitend van alle aanvragers met de Ghanese nationaliteit en in casus Beilen van uitsluitend alle aanvragers met de Bulgaarse nationaliteit. De AP merkt dit onderscheid aan als verdacht[177] nu het onderscheid slechts gericht is op aanvragers van één nationaliteit en niet is gericht op alle aanvragers van niet-Nederlandse afkomst. Zoals aangegeven in het juridisch kader is, wanneer er sprake is van een verdachte vorm van onderscheid, de toetsing minder terughoudend. Er moet dan geen sprake zijn van een objectieve rechtvaardiging, maar een zodanig onderscheid moet gerechtvaardigd worden door "zeer zwaarwegende redenen".

Zoals beschreven in paragraaf 3.6.2 is de noodzakelijkheid van het verwerken van de nationaliteit van de aanvrager niet gebleken uit de relevante wet- en regelgeving en evenmin uit de resultaten van de verwerking in de praktijk. Daarnaast heeft Toeslagen de noodzakelijkheid van deze verwerkingen niet kunnen aantonen, en heeft de Belastingdienst juist erkend dat Toeslagen onvoldoende oog had voor de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Daarmee kan Toeslagen zich niet beroepen op een zeer zwaarwegende reden.

[177] In lijn met CRvB, 5 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1541, *USZ* 2017/332 met annotatie van M.W. Venderbos.

1893454 00422

3.8.3 Conclusie

Op basis van het voorgaande concludeert de AP dat de drie bovengenoemde verwerkingen van de nationaliteit van de aanvrager voor het opsporen van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag, zijn aan te merken als discriminerende verwerkingen en daarmee onbehoorlijk in de zin van met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp. Ten aanzien van de twee beschreven casussen had een dergelijke verwerking alleen mogen plaatsvinden als er sprake was geweest van een zeer zwaarwegende reden. Nu is geconcludeerd dat dit ontbreekt kan de verwerking van nationaliteit als uiterst onbehoorlijk worden aangemerkt.

3.9 Duur en omvang van de verwerkingen

3.9.1 Het verzamelen en bewaren van de nationaliteit van aanvragers

In paragraaf 2.1 is vastgesteld dat de Belastingdienst de nationaliteit van aanvragers verkrijgt uit de bevolkingsadministratie en bewaart in BVR. Toeslagen verzamelt de nationaliteit van aanvragers uit BVR en bewaart het gegeven in TVS.

Over de aanvang is in paragraaf 2.1 vastgesteld dat tot 6 januari 2014 de dubbele nationaliteit werd vastgelegd in het GBA, verstrekt aan het BVR en overgenomen door het TVS.

Op 25 mei 2018 stonden er in totaal 1,4 miljoen burgers met een dubbele nationaliteit geregistreerd in het TVS. Het is volgens de Belastingdienst niet te achterhalen hoeveel hiervan Nederlanders waren en kinderopvangtoeslag hebben aangevraagd. Dit blijkt uit de volgende verklaring:

> *"Op 25 mei 2018 stonden in totaal 1,4 miljoen burgers met een dubbele nationaliteit geregistreerd in TVS. Het is nu, twee jaar na dato, niet te achterhalen van hoeveel Nederlandse aanvragers van kinderopvangtoeslag destijds nog een dubbele nationaliteit was opgeslagen in TVS."*[178]

Toeslagen heeft de dubbele nationaliteit van Nederlanders in ieder geval tot 14 februari 2020 nog niet geheel uit TVS verwijderd.

Over het aantal Nederlanders met een dubbele nationaliteit die door Toeslagen in TVS worden bewaard, heeft de Belastingdienst – zoals eveneens vermeld in paragraaf 2.1 – per brief van 14 februari 2020 verklaard:

> *"De gegevens met betrekking tot nationaliteit worden in TVS in drie subsystemen vastgelegd, te weten: FeitenRegistratie (FRS), Klantbeeld (KLB) en Toeslagvaststelling (TSL). (...)*
> *b) de fysieke verwijdering uit het subsysteem FRS is geheel gerealiseerd per 27 september 2019;*
> *c) de fysieke verwijdering uit het subsysteem KLB is geheel gerealiseerd per 27 september 2019;*
> *d) de fysieke verwijdering uit het subsysteem TSL is per 31 december 2019 voor 78% van de oorspronkelijke 1,4 miljoen burgers gerealiseerd;*
> *e) per 12 januari 2020 is dit percentage gestegen tot 92% zodat op dit moment nog 110.000 burgers in de systemen staan met twee nationaliteiten, terwijl dat alleen de NL-nationaliteit behoort te zijn;*

[178] Zie dossierstuk 134.

1893454 00422

f) De populatie van 110.000 betreft voor een substantieel deel burgers, die binnen de volledige tijdlijn van TVS ook de Nederlandse nationaliteit hadden. Voor deze groep is verwijdering van de gegevens gerealiseerd tijdens de release van 9 februari 2020.

g) Er resteert nu een groep van ongeveer 22.000 burgers. Dit betreft veelal burgers die binnen de tijdlijn van TVS de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen. Inmiddels is ook hiervoor een technische oplossing gevonden die het restant tot circa 1.000 zal reduceren. Uitvoering hiervan staat gepland tijdens de release van 6 maart 2020.

h) De restgroep wordt in de maanden daarna behandeld.

Van de genoemde 110.000 burgers waar op dit moment nog een dubbele nationaliteit aanwezig is, hebben er 3.400 een aanvraag kinderopvangtoeslag."[179]

Verder heeft de Belastingdienst in dezelfde brief over de toegang tot deze gegevens verklaard:

> *"medio juli 2019 zijn alle burgers met dubbele nationaliteiten niet meer raadpleegbaar voor reguliere behandelaars. Daarmee is deze informatie alleen nog toegankelijk voor specialisten met databasetoegang"*[180]

Ten aanzien van overige acties heeft de Belastingdienst in deze brief verklaard:

- *"Daarnaast zijn in 2019 de gegevens verwijderd uit het datawarehouse en de analyse-omgeving (gegevensfundament Toeslagen).*
- *Ten behoeve van het lopende onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) en van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen is een back-up van de status op 12 september 2019 gearchiveerd in een datakluis.*
- *Zowel van TVS, als van de analyseomgeving worden back-up's gemaakt. De bewaartermijn van back-up's is respectievelijk drie weken voor TVS en drie maanden voor de analyse-omgeving."*[181]

Toeslagen is na bovengenoemde brief verder gegaan met het verwijderen van dubbele nationaliteiten in TVS. De Belastingdienst heeft hierover per e-mail van 20 april 2020 verklaard:

> *"Op peildatum 10 april 2020 resteren in één deelsysteem van TVS nog circa 370 burgers met naast de Nederlandse nationaliteit ook nog een andere nationaliteit. Daarvan zijn zes burgers die een aanvraag voor kinderopvangtoeslag hebben (gehad), waarvan er drie nog actueel zijn."* [182]

De AP stelt vast dat Toeslagen in ieder geval vanaf 6 januari 2014 de dubbele nationaliteit van Nederlanders verwerkte in het TVS. Op 20 april 2020 waren nog steeds niet alle dubbele nationaliteiten van Nederlanders verwijderd uit het TVS.

In de periode van overtreding varieert de omvang van het aantal Nederlandse aanvragers waarvan een dubbele nationaliteit is vastgelegd in het TVS. In ieder geval stonden er op 25 mei 2018 in totaal 1,4 miljoen burgers met een dubbele nationaliteit geregistreerd in TVS, waarvan een niet nader te bepalen aantal Nederlandse aanvragers van kinderopvangtoeslag betrof.

3.9.2 Het gebruik van nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel

[179] Zie dossierstuk 110b, p. 13.
[180] Zie dossierstuk 110b, p. 13.
[181] Zie dossierstuk 110b, p. 14.
[182] Zie dossierstuk 134.

1893454 00422

In paragraaf 2.3 is vastgesteld dat Toeslagen de nationaliteit van de aanvrager in ieder geval vanaf maart 2016 tot oktober 2018 heeft verwerkt voor de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap in het risico-classificatiemodel.

3.9.3 Het gebruik van nationaliteit voor aanpak georganiseerde fraude

1. Het verwerken van de nationaliteit om het aantal aanvragen per nationaliteit in beeld te krijgen

   In paragraaf 2.4.1 is vastgesteld dat in juli 2013 de opdracht is gegeven om maandelijks een overzicht aan te leveren van het aantal aanvragen per nationaliteit. Uit dezelfde paragraaf blijkt dat niet is vast te stellen wanneer die opdracht is beëindigd, omdat de resultaten van de query's zijn verwijderd.

2. Het verwerken van nationaliteit in query's en quick-scans naar aanleiding van een fraudesignaal

   In paragraaf 2.4.2 is over de duur vastgesteld dat vanaf 2013 queryverzoeken zijn uitgevoerd waarbij de nationaliteit en eventuele dubbele nationaliteit van aanvragers door medewerkers van Toeslagen zijn opgevraagd. Vanaf 2014 werden de nationaliteiten geaggregeerd in kaart gebracht, geordend in een tabel en opgenomen in een quick-scan.

   In paragraaf 2.4.5 is ook vastgesteld dat Toeslagen op 7 juni 2019 heeft besloten te stoppen met het uitvragen van de nationaliteit van aanvragers in queryverzoeken om daarmee te voorkomen dat nationaliteit onderdeel kan zijn van analyse en onderzoek in het kader van de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag.

   Ten behoeve van het vaststellen van de omvang heeft de AP alle query's en quick-scans gevorderd waarmee de nationaliteit van aanvragers werd opgevraagd. In de periode van 25 mei 2018 (het moment waarop de AVG van toepassing werd) tot 14 februari 2019 zijn in totaal 213 query's uitgevoerd. Bij alle query's werd de nationaliteit opgevraagd. Het is niet duidelijk hoeveel unieke aanvragers dit betreft. Dit blijkt uit onderstaande verklaring van de Belastingdienst:

   > *"In het destijds afgesproken format (sjabloon) van CIV-query's stond 'nationaliteit' standaard opgenomen. In alle CIV-query's die sinds 25 mei 2018 zijn gedraaid, zijn nationaliteit gegevens opgenomen, ongeacht of dit specifiek onderdeel uitmaakte van de vraag. In de periode van 25 mei 2018 tot 14 februari 2019 zijn 213 CIV-queryverzoeken gedaan. Ná 14 februari 2019 is het queryproces alsmede het format aangepast en is het gegeven 'nationaliteit' niet meer opgenomen in de queryresultaten.*
   >
   > *Het exacte aantal unieke aanvragers van wie in periode van 25 mei 2018 tot 7 juni 2019 nationaliteit gegevens zijn opgevraagd en gebruikt in het kader van fraudeaanpak is niet goed vast te stellen, omdat dit zou betekenen dat alle resultaten van queryverzoeken handmatig zouden moeten worden geteld.*
   >
   > *De hoeveelheid aanvragers van kinderopvangtoeslag per queryresultaat kan zeer uiteenlopen, zoals u mogelijk zelf ook hebt geconstateerd in de eerder aangeleverde documenten. Er zijn queryresultaten met enkele tientallen aanvragers, maar ook met enkele honderden. De hoeveelheid unieke aanvragers van kinderopvangtoeslag, betrokken in de queryverzoeken, is dan ook niet eenvoudig te achterhalen. Daartoe zouden de resultaten van de 213 verzoeken moeten worden opgezocht en handmatig geopend en geteld moeten worden."* [183]

[183] Zie dossierstuk 134.

1893454 00422

De AP constateert dat tot 14 februari 2019 de nationaliteit van de aanvrager werd verwerkt via een query naar aanleiding van een fraudesignaal. Verder blijkt uit paragraaf 2.4.5 dat op 7 juni 2019 officieel is besloten om te stoppen met de werkwijze met betrekking tot het uitvragen van de nationaliteit van aanvragers in queryverzoeken.

3. Casus Arena en Beilen

Uit paragraaf 2.4.3 volgt dat Toeslagen in twee casussen (Arena en Beilen) naar aanleiding van een fraudesignaal gegevens heeft opgevraagd van alle aanvragers met een bepaalde nationaliteit, en dat deze verwerkingen in beide casussen plaatsvonden in 2014.

Uit paragraaf 2.4.3 blijkt over de omvang dat in casus Arena aanvullende gegevens, waaronder de nationaliteit, van 6.047 aanvragers zijn opgevraagd en in casus Beilen gegevens van 363 aanvragers. Bij de AP zijn geen andere soortgelijke casussen bekend.

3.10 Ten slotte

In dit onderzoeksrapport komt de AP ten aanzien van meerdere verwerkingen van nationaliteit door Toeslagen tot de conclusie dat deze onrechtmatig en/of discriminerend waren. Op 23 juni 2020 heeft de Belastingdienst de AP per brief geïnformeerd over nieuwe documenten en een aanvullende verwerking van nationaliteit door Toeslagen voor kinderopvangtoeslag.[184] Het betreft onder andere een wekelijkse query van nieuwe aanvragen die, meestal vanaf smartphones, vanaf IP-adressen uit bepaalde landen worden gedaan. Nationaliteit is niet de aanleiding, maar komt wel in de query voor.[185] Deze verwerking is niet eerder aan de AP gemeld. Om de rechtmatigheid en behoorlijkheid van deze verwerking te kunnen beoordelen, zou de AP nader onderzoek moeten verrichten. De AP kiest ervoor om deze mogelijke aanvullende overtreding niet mee te nemen in dit rapport. De redenen daarvoor zijn enerzijds het maatschappelijk belang van dit onderzoek, dat gelegen is in het tijdig afronden van dit onderzoek zodat de resultaten breed bekend gemaakt kunnen worden, en anderzijds het signaal dat de AP met de bevindingen wil afgeven richting de Belastingdienst.

Om dezelfde redenen vindt de AP het nu niet opportuun om het onderzoek uit te breiden naar de overige onderdelen van de Belastingdienst. De staatssecretaris van Financiën heeft de AP in haar brief van 11 mei 2020 aan de Tweede Kamer in overweging gegeven om dat wel te doen.[186] Uit de genoemde brief volgt dat er in overige onderdelen van de Belastingdienst (buiten Toeslagen) risicomodellen en selectieregels zijn aangetroffen waar de nationaliteit en dubbele nationaliteit van burgers zijn gebruikt. Mogelijk spelen de overtredingen derhalve ook bij andere onderdelen bij de Belastingdienst.

Verder heeft de Belastingdienst op 10 juli 2020 aan de AP verklaard dat alle historisch vastgelegde dubbele nationaliteiten inmiddels uit de systemen zijn verwijderd. Er is volgens de Belastingdienst gebleken dat gedurende het proces van naturalisatie tijdelijk wel twee nationaliteiten in het systeem kunnen voorkomen. Hier wordt nog een oplossing voor gezocht, aldus de Belastingdienst.[187]

[184] Zie dossierstuk 177a.
[185] Zie dossierstukken 177a en 177e.
[186] *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 637.
[187] Zie dossierstukken 183a en 185a.

De AP vindt het essentieel dat de Belastingdienst op korte termijn beoordeelt welke andere verwerkingen van nationaliteit mogelijk ook onrechtmatig en discriminerend zijn. De AP dringt erop aan dergelijke onrechtmatige en discriminerende verwerkingen, indien dat nog niet is gebeurd, onmiddellijk te beëindigen. Dit rapport geeft de Belastingdienst voldoende handvatten om goed te kunnen beoordelen of een verwerking al dan niet in lijn is met de wet.

De AP zal de ontwikkelingen bij de Belastingdienst nauwgezet monitoren. Zo nodig kan en zal een aanvullend onderzoek worden opgestart.

1893454 00422

4. Eindconclusie

De AP heeft onderzocht of de verwerkingen van nationaliteit door Toeslagen in het kader van kinderopvangtoeslag rechtmatig en behoorlijk zijn in de zin van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van de AVG en de artikelen 6 en 8 van de Wbp.

De AP constateert dat de minister van Financiën verwerkingsverantwoordelijke is in de zin van artikel 4, aanhef en onder 7, van de AVG en artikel 1, aanhef en onder d, van de Wbp, voor de verwerkingen van nationaliteit door Toeslagen in het kader van kinderopvangtoeslag.

Uit de bevindingen volgt dat Toeslagen persoonsgegevens, namelijk gegevens met betrekking tot de nationaliteit, heeft verwerkt in de zin van artikel 4, aanhef en onder 1 en 2, van de AVG en artikel 1, aanhef en onder b, van de Wbp.

Persoonsgegevens dienen te worden verwerkt in overeenstemming met het beginsel van rechtmatigheid, bedoeld in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6, gelezen in samenhang met artikel 8, van de Wbp. Dit betekent dat er een grondslag moet zijn voor de verwerking als vermeld in artikel 6, eerste lid, van de AVG. Ten aanzien van drie typen verwerkingen ziet de AP een overtreding.

De eerste overtreding ziet op de verwerking van de dubbele nationaliteit van Nederlanders. Deze gegevens zijn sinds 6 januari 2014 bewaard gebleven in TVS. Op 25 mei 2018 stonden in totaal 1,4 miljoen burgers met een dubbele nationaliteit geregistreerd in TVS. De Belastingdienst kan niet meer achterhalen hoeveel hiervan Nederlandse kinderopvangtoeslagaanvragers waren met een dubbele nationaliteit. Op 12 januari 2020 ging het nog om 3.400 Nederlanders waarvan de dubbele nationaliteit werd bewaard in TVS en die kinderopvangtoeslag hadden aangevraagd. Op 10 april 2020 ging dit nog om drie personen. Deze verwerking is niet noodzakelijk voor de vervulling van een publieke taak van Toeslagen. Daarom is deze verwerking in strijd met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid aanhef en onder e, van de AVG en artikel 8 van de Wbp.

De tweede overtreding ziet op het verwerken van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag van in ieder geval maart 2016 tot oktober 2018 voor een indicator in het risico-classificatiemodel. Deze verwerking is eveneens niet noodzakelijk voor de vervulling van een publieke taak van Toeslagen. Daarom is deze verwerking in strijd met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid aanhef en onder e, van de AVG en artikel 6, gelezen in samenhang met artikel 8, van de Wbp.

De derde overtreding ziet op het verwerken van de nationaliteit van aanvragers vanaf 2013 tot juni 2019 voor de aanpak van georganiseerde fraude. Deze verwerking is wederom niet noodzakelijk voor de vervulling van een publieke taak van Toeslagen. Daarom is deze verwerking in strijd met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid aanhef en onder e, van de AVG en artikel 6, gelezen in samenhang met artikel 8, van de Wbp.

Door deze overtredingen heeft de minister van Financiën, als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van Toeslagen, gehandeld in strijd met het beginsel van rechtmatigheid, neergelegd in artikel 5, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG en artikel 6, gelezen in samenhang met artikel 8 van de Wbp.

Persoonsgegevens dienen niet alleen rechtmatig te worden verwerkt, maar ook in overeenstemming met het beginsel van behoorlijkheid, neergelegd in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG. Dit betekent in ieder geval dat verwerkingen niet in strijd mogen zijn met fundamentele rechtsbeginselen, zoals het discriminatieverbod. Ten aanzien van twee typen verwerkingen ziet de AP een overtreding.

De eerste overtreding ziet op het verwerken van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag in ieder geval vanaf maart 2016 tot oktober 2018 voor een indicator in het risico-classificatiemodel. Dit is een discriminerende verwerking en daarmee in strijd met het beginsel van behoorlijkheid in de zin van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp.

De tweede overtreding ziet op het verwerken van de nationaliteit van aanvragers van 2013 tot februari 2019 voor de aanpak van georganiseerde fraude. Deze verwerking is eveneens discriminerend en daarmee in strijd met het beginsel van behoorlijkheid, neergelegd in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp.

Door deze overtredingen heeft de minister van Financiën, als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van Toeslagen, gehandeld in strijd met het beginsel van behoorlijkheid, neergelegd in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp.

Dit rapport is opgemaakt te Den Haag op 16 juli 2020.

Autoriteit Persoonsgegevens,
Namens deze,

mr. drs. G.N.J.A. Bukkems
Directeur Klantcontact en Controlerend Onderzoek

Over de Autoriteit Persoonsgegevens
Iedereen heeft recht op een zorgvuldige omgang met zijn persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens en adviseert over nieuwe regelgeving.

AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Bijlage 1

Begrippen profileren, etnisch profileren en discriminatie

In het maatschappelijk debat rondom de Toeslagenaffaire heeft de media veel aandacht besteed aan het antwoord op de vraag of er bij de Belastingdienst etnisch geprofileerd is. In het onderzoeksrapport gaat de AP in op de begrippen 'ras', 'etnische afkomst', 'profileren' en 'discriminatie'. In deze bijlage licht de AP deze begrippen en hun onderlinge verhouding toe in relatie tot enerzijds de AVG en anderzijds de termen gebruikt in het maatschappelijk debat.

Profileren

Volgens de definitie van de AVG [1] wordt onder profileren verstaan:

> *"elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen."*

De Nederlandse wetgever geeft ter toelichting aan dat profilering inhoudt dat persoonsgegevens worden verzameld en vervolgens geanalyseerd en/of gecombineerd met het doel om mensen in te delen in bepaalde categorieën (profielen).[2] Uit de *Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening* van de Groep gegevensbescherming artikel 29[3] volgt dat een eenvoudige indeling van personen op grond van kenmerken zoals leeftijd, geslacht en lengte niet noodzakelijkerwijs leidt tot profilering. Dat hangt af van het doel van die indeling. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een bedrijf voor statistische doeleinden zijn klanten wil indelen op basis van leeftijd of geslacht en een overzicht van zijn klanten wil opstellen zonder voorspellingen te doen of conclusies te trekken over een bepaalde persoon. In dit geval is het doel niet het evalueren van individuele kenmerken en is dus geen sprake van profilering.[4]

Om van profileren te kunnen spreken moet aldus zijn voldaan aan de volgende criteria:

1. het moet een geautomatiseerde vorm van verwerking zijn;
2. deze moet betrekking hebben op persoonsgegevens; en
3. het doel moet zijn persoonlijke aspecten van een natuurlijk persoon te evalueren.

Profileren heeft in het dagelijks taalgebruik een negatieve betekenis, mogelijk vanwege potentiële risico's voor de belangen en rechten van de betrokkene en omdat al snel wordt gedacht aan etnisch profileren. De

[1] Artikel 4, aanhef en onder 4, van de AVG.
[2] Kamerstukken II 2017/18, 34851, nr. 7, p. 72.
[3] WP 29 Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679. De opvolger van de Groep gegevensbescherming artikel 29, het Europees Comité voor gegevensbescherming, heeft de Richtsnoeren bekrachtigd.
[4] WP 29 Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679., p. 7.

AVG staat echter niet in de weg aan profileren. Wel is een beperking neergelegd in artikel 22, eerste lid, van de AVG:

> *"De betrokkene heeft het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft."*

Profileren, waarop geen uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming is gebaseerd, is op grond van artikel 22 van de AVG toegestaan. Het is een verwerking waarvoor, net als voor alle andere verwerkingen, een grondslag aanwezig moet zijn en waarvoor de overige waarborgen van de AVG gelden.

De AP komt in het onderzoeksrapport tot de conclusie dat het verwerken van nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel kwalificeert als profileren. Met het risico-classificatiemodel vindt echter geen uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming plaats, aangezien aanvragen met een hoog risico worden aangeboden voor handmatige beoordeling door een medewerker van Toeslagen. Daarom wordt de verwerking van persoonsgegevens door middel van het risico-classificatiemodel in het onderzoeksrapport, net als de andere verwerkingen, getoetst aan de beginselen van rechtmatigheid en behoorlijkheid.

Etnisch profileren

Als een persoonsgegeven blijk geeft van ras of etnische afkomst,[5] is het op grond van artikel 9 van de AVG een bijzonder persoonsgegeven waarvoor een verwerkingsverbod geldt. Nationaliteit op zichzelf kwalificeert niet als een gegeven waaruit ras of etnische afkomst blijkt, omdat geen direct verband bestaat tussen de nationaliteit en het ras of de etnische afkomst van een persoon. Nationaliteit kán in de context van een bepaalde verwerking indirect blijk geven van ras of etnische afkomst. In paragraaf 3.3 van dit onderzoeksrapport komt de AP tot de conclusie dat daar in dit geval geen sprake van is. Nationaliteit is in de beschreven context geen bijzonder persoonsgegeven waar per definitie een verwerkingsverbod voor geldt, en de verwerking daarvan wordt daarom getoetst aan de beginselen van rechtmatigheid en behoorlijkheid.

Toeslagen kan, in termen van de AVG, niet etnisch hebben geprofileerd omdat Toeslagen simpelweg niet beschikte over de daarvoor vereiste gegevens over ras of etnische afkomst. In het spraakgebruik en het maatschappelijk debat wordt "etnisch profileren" echter vaak gebruikt als aanduiding voor discriminatie.

Discriminatie

De AP heeft onderzocht of Toeslagen de nationaliteit van de aanvrager van kinderopvangtoeslag heeft gebruikt als onderscheidend criterium, of als een overweging bij het toezicht op kinderopvangtoeslag, zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Een dergelijke verwerking is kort gezegd aan te merken als discriminerend en om die reden in strijd met het beginsel van behoorlijkheid.[6] Om te

[5] In het strafrecht wordt "ras" uitgelegd conform het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Daarbij moet voor een omschrijving worden aangeknoopt bij verschillende kenmerken die van fysieke (bijv. huidskleur), etnische, geografische, culturele, historische of godsdienstige aard kunnen zijn, zie bijvoorbeeld HR 13 juni 2000, ECLI:NL:HR:2000: AA6191.

[6] In de zin van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van de AVG.

bepalen of de verschillende verwerkingen van nationaliteit beschreven in dit onderzoeksrapport discriminerend waren, zijn de verwerkingen getoetst aan de volgende cumulatieve criteria[7]:

1. de tegenover elkaar gestelde gevallen zijn in relevante opzichten voldoende vergelijkbaar;
2. er is onderscheid gemaakt tussen deze gevallen;
3. het onderscheid heeft geleid tot nadeel in behandeling; en
4. het onderscheid is niet redelijk en objectief gerechtvaardigd, omdat het geen legitiem doel dient en/of er geen redelijke en proportionele verhouding bestaat tussen het onderscheid en het daarmee beoogde doel.

De AP komt tot de conclusie dat zowel de verwerking van nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel als de verwerking van nationaliteit in het kader van de aanpak van georganiseerde fraude discriminerend zijn. Voor elk van de verwerkingen geldt dat onderscheid werd gemaakt tussen vergelijkbare gevallen, terwijl dat niet redelijk was en een objectieve rechtvaardiging ontbrak.

[7] Zie voor een uitgebreid juridisch kader paragraaf 3.7.1 van het onderzoeksrapport.

B/CA CIV opdrachtformulier Adhoc

Opdrachtnummer **Opdrachtnaam*** **nationaliteit**

1. Datum opdrachtverstrekking	9 juli 2013
2. Kenmerk opdracht	**CIV_O-13947**

Algemene klantgegevens

3. Opdrachtgever*	IM Toeslagen
4. Klant*	[redacted]
5. Contactpersoon*	[redacted]
6. Bereikbaar via telefoonnr.	[redacted]
7. Bedrijfsonderdeel	B/Toeslagen

Opdrachtgegevens

8. Doel*	B/Toeslagen maakt steeds meer gebruik van queries om potentieel misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen te signaleren. Eén van de toetspunten is de nationaliteit. Gevraagd wordt maandelijks de nationaliteit van alle toeslagbetrokkenen te leveren om aan de poort al hier rekening mee te kunnen houden.					
9. Belang*	Verstrekken rechtmatige toeslag					
10. Gewenste opleverdatum eindproduct	De 15e dag van de maand					
11. Aard opdracht*	x	Nieuwbouw		Aanpassing		Herhaalopdracht
12. Bij aanpassing of herhaling*						

Specificatie klantvraag

13. Syste(e)m(en)	BVR, TVS			
14. Detailbeschrijving opdracht	Bepaal voor alle aanvragers, partners, kinderen en medebewoners, die zijn betrokken bij een 2013-toeslag (ongeacht de toekenning van een aanvraag en de hoogte van een evt verstrekte toeslag): • BSN • Nationaliteit 1; • Nationaliteit 2: • De relatie-tabel tussen de nationaliteit in (cijfer-)code en de nationaliteit in tekst.			
15. Afhankelijkheid				
16. Aanlevering invoer	x	Nee		Ja :
17. Aantal records invoer				
18. Format invoer				
19. Uitvoervoorspelling	Niet bekend			
20. Formaat uitvoer	txt			
21. Sortering	-			

Eisen t.b.v. Testen

22. Test vereist	X	Nee		Ja :
23. Deelnemers Test				

Uitlevering

24. Frequentie uitlevering	X
25. Wijze van verzending	Plaatsen in Q:\VEPROW52\TSL_UT_Datawisseling\CIV

Bijzonderheden

26. Zijn er nog bijzonderheden te melden?	

Dit formulier volledig ingevuld verzenden naar "Centraal Meldpunt_Postbus___".

* = verplichte velden 1/1

bijlage (antwoord 1a) - queryverzoek _ nationaliteit _ maandelijks

Bijlage 3

Aantal Aanvragen 2014 met jaarbedrag >0														
	Niet in Nederland op 1-1-2014				Totaal	Wel in Nederland op 1-1-2014				Totaal	Totaal	Unieke Aanvragers		totaal
Nationaliteit	Huur	KGB	KOT	Zorg	Niet in NL	Huur	KGB	KOT	Zorg	Wel in NL	Aantal Toeslagen	niet in NL	wel in NL	Unieke BSN
NEDERLANDSE	11	4.297	1.178	22.674	28.160	1.134.452	734.266	391.274	4.491.168	6.751.160	6.779.320	26.419	5.169.879	5.196.298
ONBEKEND	1	24	2	208	235	25.928	10.744	1.621	38.384	76.677	76.912	223	41.035	41.258
POOLSE		1.801	8	6.115	7.924	7.013	10.202	1.910	30.835	49.960	57.884	7.051	28.500	35.551
TURKSE	1	32		163	196	12.299	9.283	360	28.234	50.176	50.372	192	33.210	33.402
MAROKKAANSE		15	1	254	270	9.808	5.605	226	19.801	35.440	35.710	264	22.473	22.737
(leeg)		5.119	165	17.876	23.160	33	33	56	133	255	23.415	20.059	198	20.257
BURGER VAN DE BONDSREPUBLIEK DUITSLAND	1	145	14	593	753	4.467	2.456	1.646	13.159	21.728	22.481	686	15.701	16.387
BRITS BURGER		13	4	64	81	1.785	1.039	778	6.016	9.618	9.699	81	7.208	7.289
ITALIAANSE		11	3	111	125	2.027	868	516	6.196	9.607	9.732	121	6.955	7.076
CHINESE		6		9	15	1.601	988	220	5.868	8.677	8.692	15	6.915	6.930
BELGISCHE		52	34	187	273	1.621	996	742	5.315	8.674	8.947	254	6.343	6.597
BULGAARSE		25	7	115	147	1.989	1.472	144	5.698	9.303	9.450	138	6.294	6.432
SPAANSE		24	3	87	114	1.675	1.065	449	5.489	8.678	8.792	106	6.266	6.372
PORTUGESE		28	4	94	126	1.486	1.390	522	5.151	8.549	8.675	115	5.886	6.001
GRIEKSE	1	17		86	104	1.092	597	98	3.689	5.476	5.580	99	4.187	4.286
HONGAARSE		18	2	436	456	683	568	157	3.460	4.868	5.324	446	3.355	3.801
FRANSE		9	7	35	51	686	578	567	2.195	4.026	4.077	48	2.944	2.992
IRAAKSE		1		14	15	1.319	699	49	2.249	4.316	4.331	14	2.553	2.567
INDONESISCHE		2		6	8	638	640	142	1.933	3.353	3.361	8	2.432	2.440
GHANESE		1	1	11	13	658	573	127	2.039	3.397	3.410	12	2.180	2.192
ROEMEENSE		15	2	20	37	519	418	143	1.847	2.927	2.964	34	2.149	2.183
SURINAAMSE		3	1	13	17	584	504	186	1.772	3.046	3.063	14	2.032	2.046
LITOUWSE		31		129	160	352	374	81	1.386	2.193	2.353	147	1.439	1.586
AMERIKAANS BURGER		1	1	17	19	393	186	185	1.289	2.053	2.072	19	1.539	1.558
IRAANSE		1		3	4	795	219	39	1.285	2.338	2.342	4	1.468	1.472
SLOWAAKSE		55	1	142	198	247	295	91	1.095	1.728	1.926	176	1.078	1.254
LETSE		18		157	175	250	263	46	1.114	1.673	1.848	163	1.072	1.235
AFGAANSE		1		5	6	457	276	33	1.039	1.805	1.811	5	1.180	1.185
BRAZILIAANSE		4	3	4	11	322	312	92	935	1.661	1.672	10	1.120	1.130
BURGER VAN INDIA		2		5	7	260	194	179	709	1.342	1.349	6	1.063	1.069
THAISE				4	4	176	240	25	917	1.358	1.362	4	1.062	1.066
BURGER VAN RUSLAND	1		1	4	6	302	200	103	826	1.431	1.437	6	1.003	1.009
BURGER VAN NIGERIA				5	5	442	259	66	802	1.569	1.574	5	882	887
OOSTENRIJKSE		4	2	12	18	204	139	110	719	1.172	1.190	17	865	882
TSJECHISCHE		9		28	37	179	181	90	683	1.133	1.170	34	787	821
BURGER VAN BOSNIÙ-HERZEGOVINA		2		12	14	362	161	27	724	1.274	1.288	12	803	815
PAKISTAANSE		1		10	11	217	177	12	638	1.044	1.055	11	742	753
IERSE		4		4	8	134	100	94	545	873	881	8	692	700
FILIPIJNSE				4	4	90	195	36	569	890	894	4	678	682
ZWEEDSE		3		4	7	133	121	96	495	845	852	7	650	657
EGYPTISCHE		3		5	8	212	146	23	554	935	943	7	620	627
BURGER VAN OEKRA´NE		2		3	5	187	140	49	525	901	906	5	618	623
BEHANDELD ALS NEDERLANDER				2	2	219	49	6	558	832	834	2	589	591
COLOMBIAANSE				4	4	201	130	21	507	859	863	4	577	581
454		1		7	8	184	109	38	489	820	828	7	566	573
VIÙTNAMESE				3	3	149	176	29	451	805	808	3	560	563
KAAPVERDISCHE		1		4	5	199	146	47	526	918	923	5	558	563

SOMALISCHE				19	19	217	113	12	486	828	847	19	531	550
CANADESE		1		3	4	116	64	60	377	617	621	4	473	477
BRITS ONDERDAAN				6	6	134	44	36	408	622	628	6	456	462
SIERRALEOONSE				5	5	231	90	17	432	770	775	5	447	452
DEENSE		1	1	4	6	87	97	74	318	576	582	6	437	443
SRILANKAANSE				2	2	165	172	12	328	677	679	2	440	442
ETIOPISCHE				6	6	265	66	13	346	690	696	6	426	432
BURGER VAN KROATIÙ		1		4	5	148	61	19	377	605	610	5	414	419
BURGER VAN DOMINICAANSE REPUBLIEK		1	1	9	11	137	119	24	360	640	651	9	391	400
ANGOLESE		5	1	3	9	191	113	23	373	700	709	9	386	395
SYRISCHE		1		1	2	200	96	10	343	649	651	2	390	392
ZWITSERSE		2		5	7	90	58	51	300	499	506	7	382	389
JAPANSE			1	1	2	76	74	39	292	481	483	2	380	382
TUNESISCHE				6	6	167	85	6	336	594	600	6	370	376
FINSE		1		6	7	82	61	67	273	483	490	7	364	371
ZA´RESE (CONGOLESE)		1		2	3	182	118	19	337	656	659	2	368	370
NOORSE		1	1	3	5	70	53	40	233	396	401	5	309	314
MALEISISCHE				1	1	80	52	16	245	393	394	1	312	313
AUSTRALISCHE						76	37	23	255	391	391		301	301
ZUIDAFRIKAANSE		1		2	3	76	52	56	213	397	400	3	294	297
BURGER VAN ARMENIÙ						115	66	10	242	433	433		279	279
ALGERIJNSE				3	3	149	59	9	225	442	445	3	258	261
CHILEENSE				3	3	113	32	10	230	385	388	3	256	259
ESTNISCHE		1		5	6	57	48	17	216	338	344	5	247	252
MACEDONISCHE				2	2	87	68	10	197	362	364	2	239	241
ISRAÙLISCHE						65	33	46	176	320	320		240	240
SOEDANESE		1		1	2	152	72	6	210	440	442	2	236	238
ZUIDKOREAANSE		1		1	2	105	34	12	139	290	292	2	233	235
PERUAANSE		1		2	3	48	33	12	182	275	278	3	201	204
GUINESE				1	1	109	56	21	184	370	371	1	199	200
KONGOLESE				1	1	103	64	14	178	359	360	1	198	199
STAATLOOS				1	1	116	40	3	184	343	344	1	195	196
KAMEROENSE				2	2	67	56	10	174	307	309	2	193	195
MEXICAANSE				1	1	56	24	14	137	231	232	1	190	191
NEPALESE				1	1	54	44	3	139	240	241	1	186	187
BURGER VAN BELARUS (WIT-RUSLAND)				1	1	54	38	15	153	260	261	1	179	180
BURGER VAN SLOVENIÙ				2	2	42	32	16	142	232	234	2	175	177
SINGAPORAANSE						61	11	9	154	235	235		175	175
87						61	58	3	146	268	268		172	172
ECUADORAANSE				1	1	40	38	8	142	228	229	1	162	163
LIBERIAANSE				1	1	97	36	4	157	294	295	1	161	162
VENEZOLAANSE		1			1	45	39	23	130	237	238	1	160	161
BURUNDISCHE				1	1	49	34	9	138	230	231	1	147	148
BURGER VAN GEORGIÙ						56	30	8	112	206	206		135	135
ERITRESE				1	1	87	47	5	111	250	251	1	130	131
BURGER VAN AZERBAJDSJAN						64	26	3	105	198	198		121	121
TOGOLESE						55	28	6	114	203	203		120	120
TAIWANESE				2	2	43	12	11	64	130	132	2	117	119
LIBANESE						53	27	11	99	190	190		119	119
BURGER VAN BANGLADESH				1	1	52	34	3	89	178	179	1	117	118

UGANDESE						54	24	9	90	177	177		117	117
KENYAANSE						52	23	9	85	169	169		115	115
ALBANESE						29	21	7	97	154	154		114	114
CUBAANSE				1	1	43	27	4	99	173	174	1	110	111
BURGER VAN MONTENEGRO 03-06-2006						41	34	2	94	171	171		107	107
MYANMARESE				1	1	59	32	1	88	180	181	1	104	105
ARGENTIJNSE						23	13	18	81	135	135		104	104
65				4	4	44	30	2	90	166	170	4	96	100
IVORIAANSE						34	33	3	85	155	155		95	95
JAMAICAANSE				1	1	60	10	1	86	157	158	1	90	91
NIEUWZEELANDSE				1	1	14	16	12	63	105	106	1	82	83
RWANDESE						57	10	6	47	120	120		79	79
LUXEMBURGSE				2	2	23	6	8	62	99	101	2	71	73
IJSLANDSE						25	9	10	53	97	97		73	73
BURGER VAN BRITSE AFHANKELIJKE GEBIEDEN				1	1	37	5		70	112	113	1	69	70
GAMBIAANSE						24	11	7	63	105	105		66	66
SENEGALESE						30	18	7	59	114	114		65	65
TANZANIAANSE						40	6	3	36	85	85		64	64
BURGER VAN OEZBEKISTAN						24	13	1	51	89	89		60	60
BURGER VAN MOLDAVIÙ						14	11	5	52	82	82		58	58
BURGER VAN KAZACHSTAN						22	16	3	46	87	87		56	56
ZIMBABWAANSE				2	2	32	8	6	28	74	76	2	53	55
CYPRISCHE		1			1	35	1	3	28	67	68	1	54	55
BOLIVIAANSE						14	8	2	44	68	68		54	54
AMERIKAANS ONDERDAAN						18	6	1	48	73	73		51	51
124						26	8	2	45	81	81		46	46
BRITS OVERZEES BURGER				1	1	15	5		43	63	64	1	44	45
GUYAANSE						14	15	4	39	72	72		42	42
BRITISH NATIONAL (OVERSEAS)						13	7	1	32	53	53		36	36
JORDAANSE				1	1	16	10	4	29	59	60	1	34	35
BURGER VAN SERVIÙ EN MONTENEGRO				2	2	5	2		33	40	42	2	32	34
BURGER VAN NIGER						14	6		32	52	52		34	34
MONGOLISCHE						14	8	1	31	54	54		34	34
BURGER VAN BURKINA FASO						12	7	3	27	49	49		29	29
JEMENITISCHE						15	7		28	50	50		29	29
ZAMBIAANSE						15	6	1	21	43	43		27	27
MALTESE				1	1	4	5	1	24	34	35	1	26	27
LIBISCHE						14	4	1	25	44	44		27	27
COSTARICAANSE						6	8	1	24	39	39		26	26
URUGUAYAANSE						10	4	3	17	34	34		23	23
BURGER VAN KYRGYSTAN						9	6	1	19	35	35		23	23
KAMBODJAANSE				1	1	7	5	2	21	35	36	1	22	23
HONDURESE						3	3		19	25	25		22	22
BENINSE						12	3	1	19	35	35		21	21
SALVADORAANSE						4	6	1	18	29	29		21	21
BURGER VAN MAURITANIÙ						9	2		19	30	30		20	20
BURGER VAN TRINIDAD EN TOBAGO				1	1	9	4	2	15	30	31	1	18	19
GUINEEBISSAUSE				2	2	10	5	2	16	33	35	2	15	17
SAOEDIARABISCHE			1		1	11	1	3	5	20	21	1	15	16
PARAGUAYAANSE						4	1	3	10	18	18		13	13

MALINESE						6	4	3	12	25	25		13	13
HA´TIAANSE						3	3		11	17	17		11	11
GUATEMALTEEKSE						2	1	1	10	14	14		11	11
MOZAMBIQUAANSE						3			10	13	13		11	11
NICARAGUAANSE						3	3		9	15	15		11	11
PANAMESE						3	1	1	9	14	14		10	10
BURGER VAN TADZJIKISTAN						4	2		8	14	14		10	10
BOTSWAANSE						4	3		8	15	15		8	8
BURGER VAN MAURITIUS						3	3		7	13	13		8	8
NAMIBISCHE						2		1	5	8	8		7	7
BURGER VAN TOERKMENISTAN						2	2	1	6	11	11		7	7
VASTGESTELD NIET-NEDERLANDER						3	1		6	10	10		7	7
75						3	2		6	11	11		7	7
GABONESE						2	1	1	6	10	10		7	7
TSJADISCHE						4			5	9	9		5	5
BURGER VAN SINT VINCENT EN DE GRENADINEN						3	2		4	9	9		4	4
MALAWISCHE						4	1		1	6	6		4	4
BARBADAANSE						1	1		3	5	5		3	3
SEYCHELSE									3	3	3		3	3
DJIBOUTIAANSE						2			3	5	5		3	3
NOORDKOREAANSE						1			3	4	4		3	3
BURGER VAN DOMINICA						2	1		3	6	6		3	3
MALAGASSISCHE						1			3	4	4		3	3
BRUNEISE									2	2	2		2	2
BHUTAANSE						1	2			3	3		2	2
BAHAMAANSE						1			2	3	3		2	2
LESOTHAANSE							2	1		3	3		2	2
LAOTIAANSE							1		2	3	3		2	2
SINTLUCIAANSE						1			2	3	3		2	2
OMANITISCHE						1			1	2	2		2	2
KOEWEITSE						1	1		1	3	3		2	2
ANDORRESE							1		1	2	2		1	1
157						1				1	1		1	1
FIJISCHE									1	1	1		1	1
LIECHTENSTEINSE									1	1	1		1	1
BURGER VAN SAO TOMÚ EN PRINCIPE							1	1	1	3	3		1	1
SWAZISCHE						1			1	2	2		1	1
BURGER VAN TIMOR LESTE							1		1	2	2		1	1
BAHREINSE						1			1	2	2		1	1
BELIZAANSE									1	1	1		1	1
WESTSAMOAANSE							1			1	1		1	1
CENTRAFRIKAANSE									1	1	1		1	1
EQUATORIAALGUINESE						1	1		1	3	3		1	1
BURGER VAN PAPUA-NIEUWGUINEA									1	1	1		1	1
Eindtotaal	**16**	**11.823**	**1.450**	**49.892**	**63.181**	**1.225.263**	**793.187**	**404.676**	**4.713.730**	**7.136.856**	**7.200.037**	**26.419**	5.169.879	**5.196.298**

B/CA CIV opdrachtformulier Adhoc

Opdrachtnummer **Opdrachtnaam*** **Casus Gistel**

1.	Datum opdrachtverstrekking	3 november 2016
2.	Kenmerk opdracht	**CIV_O-24251**

Algemene klantgegevens

3.	Opdrachtgever*	IM Toeslagen
4.	Klant*	[redacted]
5.	Contactpersoon*	[redacted]
6.	Bereikbaar via telefoonnr.	[redacted]
7.	Bedrijfsonderdeel	B/Toeslagen

Opdrachtgegevens

8.	Doel*	Binnen de Belastingdienst heeft onderzoek naar misbruik van onder andere toeslagen grote aandacht. Het is dan ook uitermate gewenst dat er voldoende gegevens beschikbaar komen om te komen tot een doeltreffende en doelmatige aanpak. Onder de noemer "Casus Gistel" is een aantal bsn's geselecteerd waarvan aanvullende gegevens zijn gewenst.				
9.	Belang*	doelmatige en doeltreffende uitvoering				
10.	Gewenste opleverdatum eindproduct	4 november 2016				
11.	Aard opdracht*		Nieuwbouw		Aanpassing	X	Herhaalopdracht
12.	Bij aanpassing of herhaling*	**CIV_O-21437**				

Specificatie klantvraag

13.	Syste(e)m(en)	TVS, BVR

* = verplichte velden

queryverzoek _ casus Gistel

14. Detailbeschrijving opdracht	Gevraagd wordt voor de bsn's uit de bijlage aan te leveren voor **2016**: • Het BSN; • De naam • Het 01-adres • De geboortedatum; • Het geslacht (M/V) • De nationaliteit_1 en nationaliteit_2 • De evt immigratiedatum; • Datum afgifte BSN; • Datum start toeslag; • Of deze VOW is; • Of deze (volgens RIS) zorgverzekerd is • ~~Of het 01-adres op de nederlandse antillen is;~~ • **Inkomen cf laatste aangifte (incl jaar);** • **Evt overlijdensdatum;** • ~~Inkomensdaling > 10% of laatste twee inkomensmeldingen uit TVS~~ • Of deze voldoet aan het begrip "onbestelbaar retour post"; • Of deze een "uitkering" geniet; • De kinderen (bij evt KGB en/of KOT) waarbij mbv BVR moet worden nagegaan of er een ouder/kind-relatie is tussen resp. de aanvrager of de evt partner en dit kind; • De geboortedatum van de desbetreffende kinderen; • Per toeslag voor **de desbetreffende toeslagjaren** het bedrag van de laatste beschikking te vermelden (indien er geen toeslag is aangevraagd, dan de waarde -1 vermelden); • Per toeslag voor **de desbetreffende toeslagjaren** te bepalen welke bedrag "echt" is betaald ("overgemaakt en niet terugbetaald"); ○ Indien een aanvrager wel een toeslag heeft aangevraagd maar er geen bedrag "echt" is betaald, moet de waarde 0 worden aangeleverd. ○ Indien een aanvrager één van de mogelijke toeslagen überhaupt niet heeft aangevraagd, moet een "spatie" worden teruggeleverd. • Per "echt" betaalde toeslag de rekeningnummers te vermelden waarop deze bedragen zijn betaald.
15. Afhankelijkheid	
16. Aanlevering invoer	[ ] Nee [X] Ja, "input Casus Gistel"
17. Aantal records invoer	182 bsn's (1e werkblad)
18. Format invoer	.xlsx
19. Uitvoervoorspelling	NB
20. Formaat uitvoer	.xlsx
21. Sortering	Bsn, middel

Eisen t.b.v. Testen				
22. Test vereist	[X]	Nee	[ ]	Ja :
23. Deelnemers Test				

Uitlevering	
24. Frequentie uitlevering	[X]
25. Wijze van verzending	Mail aan [redacted] & [redacted]

Bijzonderheden	
26. Zijn er nog bijzonderheden te melden?	

Dit formulier volledig ingevuld verzenden naar "Centraal Meldpunt_Postbus".

* = verplichte velden

queryverzoek _ casus Gistel

Bijlage 5

BsnAvr	Bsn_ToeslagPartner	Bsn_BvrPartner	Voorletters	Voorvoegsel	Achternaam	Straatnaam	HuisNr	HuisNrToe	Postcode	Woonplaats	GeboorteDatum	Geslacht	Nationaliteit1	Nationaliteit2	ImmigratieDatum	BsnAfgifteDatum	KaleHuur	DatumIngangHuur	DatumEindeHuur	DatumIngangZorg	DatumEindeZorg	DatumIngangKot	DatumEindeKot	DatumIngangKgb	DatumEindeKgb	Vow	Orp	uitkering	Uitkering_partner	JaarbedragHuur	JaarbedragZorg	IndicatieZorgverzekerd	JaarbedragKot	JaarbedragKgb
[redacted]										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N			€ 97,00	J	€ 14.727,00	€ 4.447,00
										AMSTERDAM		M	NEDERLANDSE													N	N	N	N		€ 125,00	J	€ 9.509,00	
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE				€ 704,09									N	N	N		€ 3.437,00	€ 941,00	J	€ 13.233,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N	N				€ 3.625,00	
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N			€ 736,00	J	€ 11.119,00	€ 3.978,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N					€ 2.955,00	€ 3.209,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE				€ 612,88									N	N	N		€ 3.150,00	€ 942,00	J	€ 13.698,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE	DOMINICAANSE												N	N	N			€ 569,00	J	€ 16.296,00	€ 3.894,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE				€ 657,38									N	N	N		€ 3.759,00	€ 942,00	J	€ 13.491,00	€ 4.873,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE	GHANESE												N	N	N			€ 602,00	J	€ 16.296,00	€ 3.911,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 16.772,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE				€ 707,18									N	N			€ 3.759,00	€ 942,00	J	€ 17.048,00	€ 4.873,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 10.136,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	J			€ 942,00	J	€ 17.048,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 2.795,00	€ 4.082,00
										PURMEREND		V	POOLSE	NEDERLANDSE			€ 476,83									N	N	N		€ 554,00	€ 0,00	J	€ 12.475,00	€ 3.487,00
										AMSTERDAM		V	GHANESE	NEDERLANDSE												N	N				€ 942,00	J	€ 15.628,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N				€ 942,00	J	€ 16.626,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 16.772,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	IRAANSE	NEDERLANDSE			€ 566,62									N	N			€ 3.579,00	€ 942,00	J	€ 34.585,00	€ 4.873,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 16.772,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE	SURINAAMSE			€ 455,10									N	N	N		€ 2.709,00	€ 942,00	J	€ 15.578,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE				€ 616,78									N	N	N		€ 3.437,00	€ 942,00	J	€ 17.123,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE				€ 565,58									N	N	N		€ 3.592,00	€ 942,00	J	€ 16.772,00	€ 5.085,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 17.123,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N					€ 10.040,00	€ 4.162,00
										AMSTERDAM		M	AFGAANSE	NEDERLANDSE												N	N	N	N				€ 10.921,00	
										AMSTERDAM		V	GHANESE				€ 594,00									N	N	N		€ 0,00	€ 942,00	J	€ 12.656,00	€ 5.400,00
										ZAANDAM		V	NEDERLANDSE	AFGAANSE												N	N	N			€ 0,00	J	€ 6.080,00	€ 2.865,00
										HOOFDDORP		V	NEDERLANDSE				€ 570,57									N	N	N		€ 3.437,00	€ 942,00	J	€ 15.783,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE				€ 455,10									N	N	N		€ 2.724,00	€ 942,00	J	€ 15.852,00	€ 5.104,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N	N		€ 1.308,00	J	€ 12.723,00	€ 788,00
										LELYSTAD		V	ANGOLESE	NEDERLANDSE												N	N				€ 942,00	J	€ 16.171,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		M	ONBEKEND													N	N				€ 573,00	J	€ 32.324,00	€ 1.499,00
										AMSTERDAM		M		NEDERLANDSE												N	N	N	N				€ 7.818,00	€ 0,00
										AMSTERDAM		V		NEDERLANDSE			€ 567,50									N	N	N		€ 3.499,00	€ 869,00	J	€ 13.305,00	€ 5.469,00
										AMSTERDAM		V	GHANESE				€ 574,31									N	N	N		€ 3.654,00	€ 942,00	J	€ 16.171,00	€ 5.056,00
										AMSTERDAM		V		NEDERLANDSE			€ 473,86									N	N	N	N	€ 352,00	€ 0,00	J	€ 2.804,00	€ 158,00
										AMSTERDAM		V	DOMINICAANSE	NEDERLANDSE			€ 502,94									N	N	N		€ 3.074,00	€ 942,00	J	€ 17.123,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	SURINAAMSE				€ 678,92									N	N	N		€ 1.311,00	€ 0,00	J	€ 12.407,00	€ 3.520,00
										AMSTERDAM		V		NEDERLANDSE												N	N	N	N				€ 14.849,00	
										AMSTERDAM		V	GUINESE				€ 607,02									N	N	N		€ 3.759,00	€ 942,00	J	€ 24.675,00	€ 4.873,00
										AMSTERDAM		V	NEDERLANDSE													N	N	N			€ 706,00	J	€ 17.123,00	€ 3.320,00
										AMSTERDAM		V		NEDERLANDSE												N	N				€ 942,00	J	€ 17.123,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	GHANESE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 13.314,00	€ 4.873,00
										AMSTERDAM		V	SURINAAMSE													N	N	N	N				€ 8.926,00	
										AMSTERDAM		V	ONBEKEND													N	N	N	N				€ 5.544,00	€ 2.328,00
										AMSTERDAM		V	IVORIAANSE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 17.123,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	NIGERIA													N	N	N			€ 942,00	J	€ 4.205,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	GHANESE	NEDERLANDSE												N	N	N			€ 942,00	J	€ 17.123,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	GHANESE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 17.036,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	GHANESE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 15.628,00	€ 4.082,00
										AMSTERDAM		V	GRIEKSE													N	N	N	N		€ 1.352,00	J	€ 1.060,00	€ 1.602,00
										AMSTERDAM		V	PORTUGESE													N	N	N			€ 942,00	J	€ 17.123,00	€ 4.082,00

middel	aantal	bedrag	gemiddeld
huurtoeslag	18	€ 49.786,00	€ 2.765,89
zorgtoeslag	46	€ 37.080,00	€ 806,09
KOT	54	€ 751.232,00	€ 13.911,70
KGB	49	€ 187.533,00	€ 3.827,20
totaal	0	€ 1.025.631,00	

Casus "Blankenberge"

Belastingdienst/Screeningsteam

Opgesteld door:
[redacted]

Dit rapport is uitsluitend bedoeld voor intern gebruik binnen de Belastingdienst

Casusnaam
Blankenberge

Datum binnenkomst signaal
[redacted]

Datum bespreking screeningsteam
[redacted]

Advies screeningsteam
Behandelen

Inhoudsopgave

1. Aanleiding 3
2. Achtergrondinformatie subject 4
2.1. Algemeen 4
2.2. Fiscale analyse 4
2.3. Overige informatie 4
3. Omvang 5
3.1. Populatie 5
3.2. Toeslaggegevens 5
4. Analyse/Resultaat 9
5. Maatregelen en de toekomst 11

Historie

Versie	Datum	Veranderingen	Auteur(s)
0.1	[redacted]	Initieel	[redacted]

1. Aanleiding

Type	Betreft		Bijzonderheden
Interne check	Signaal		Vervolg op KEF onderzoek
Gebeurtenis	Rommelige administratie		
Middel	KOT		
Jaar	2015	2016	

Dit signaal betreft een vervolg op een KEF onderzoek.

Hieronder een tweetal passages uit het inspectierapport van [redacted] dit betrof een nader onderzoek nav bezoek in [redacted]

Geen controle op gastouders
Tijdens het bezoek is geconstateerd uit deze lijst dat de houder voor [redacted] in verhouding geen tot weinig evaluatiegesprekken en voortgangsgesprekken heeft uitgevoerd. Er zijn volgens deze lijst tot dat moment maar 3 voortgangsgesprekken gevoerd (op [redacted] gastouders)en geen evaluatiegesprekken (onduidelijk is of dit de evaluaties betreft vraagouders en/of gastouders). Ook in de aangepaste lijst die de houder na het inspectiebezoek heeft aangeleverd zijn deze uren niet aangevuld. Hiermee is niet aannemelijk dat de houder van het gastouderbureau er zorg voor draagt dat er per aangesloten gastouder op jaarbasis tenminste 16 uur wordt besteed aan begeleiding en bemiddeling. Hiermee voldoet de houder niet aan de wettelijke vereisten.

Onvolledige contracten
De toezichthouder heeft een steekproef gedaan onder [redacted] nieuwe gastouders die in [redacted] gestart zijn en de bijhorende vraagouders. Hierbij heeft de toezichthouder alle contracten beoordeeld.
Uit de steekproef is gebleken dat:

- *Van de contracten tussen vraagouder en gastouder één contract niet ondertekend is door één van de vraagouders.*
- *Van de contracten tussen het gastouderbureau en een gastouder één contract geen datum dagtekening en ingangsdatum heeft.*
- *Van de contracten tussen het gastouderbureau en een gastouder één contract geen datum dagtekening heeft.*
- *Van de contracten tussen het gastouderbureau en een gastouder één contract niet ondertekend is door de gastouder.*

2. Achtergrondinformatie subject

2.1. Algemeen

LRK-id	Actuele naam	Soort opvang	Opvang-straatnaam	Opvang-huisnummer	Opvang-woonplaats	Status	Datum status
[redacted]	Gastouderbureau [redacted]	GOB	[redacted]	[redacted]	[redacted]	Ingeschreven	[redacted]

Gastouderbureau [redacted] heeft [redacted] aangesloten gastouders. Waarvan er [redacted] gedurende [redacted] zijn uitgeschreven. Van deze gastouders zijn er [redacted] die alleen een koppeling hebben met gastouderbureau [redacted]

2.2. Fiscale analyse

2.3. Overige informatie

Vraagpunten in deze casus zijn:

- Is er misbruik van toeslagen gemaakt door aanvrager?
- Wat is de rol van de kinderopvanginstelling?

3. Omvang

3.1. Populatie

Type		Betreft			Bijzonderheden
Mate van georganiseerdheid		Zelf	Houder GOB		
Bedrijfspositie		Lopend			
Samenstelling populatie	Aantal betrokken BSN's:	[redacted]			
	Financiële omvang:	[redacted]			
	Woonplaats/regio:	[redacted]			
	Nationaliteit:	Nederlands			
	Cultuur:	NB			
	Familiebanden:	Geen			

3.2. Toeslaggegevens

- Middel

Middel	Aantal	Bedrag	Gemiddelde
Huurtoeslag	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Zorgtoeslag	[redacted]	[redacted]	[redacted]
KOT	[redacted]	[redacted]	[redacted]
KGB	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Totaal	[redacted]	[redacted]	[redacted]

- Aanvragers lopende kinderopvangtoeslag

Categorie	Aantal	Percentage
KOT > € [redacted]	[redacted]	0,5%
€ [redacted] < KOT < [redacted]	[redacted]	1,2%
€ [redacted] < KOT < € [redacted]	[redacted]	5,2%
KOT < € [redacted]	[redacted]	93,1%
Totaal	[redacted]	

- Woonplaats aanvragers [redacted] of meer voorkomens)

Woonplaats_uniek	Voorkomens	Percentage
SPIJKENISSE	[redacted]	37,4%
HELLEVOETSLUIS	[redacted]	6,7%

ROTTERDAM		6,1%
BRIELLE		4,5%
MAASDIJK		3,9%
CAPELLE AAN DEN IJSSEL		3,7%
RIDDERKERK		3,5%
NIEUWKOOP		3,1%
TER AAR		2,7%
NIEUWERKERK AD IJSSEL		2,2%
ZWARTEWAAL		2,0%
BARENDRECHT		1,8%
LISSE		1,6%
GOUDA		1,6%
OUD-BEIJERLAND		1,4%
NIEUWVEEN		1,4%
VLAARDINGEN		1,0%
NOOTDORP		1,0%
ALPHEN AAN DEN RIJN		0,8%
HENDRIK-IDO-AMBACHT		0,8%
STELLENDAM		0,8%
OOSTVOORNE		0,6%
SCHIEDAM		0,6%
ZUID-BEIJERLAND		0,6%
Overig (38 plaatsen)		10,6%

- Nationaliteit aanvragers

Nationaliteit_uniek	Voorkomens	Percentage
NEDERLANDSE		96,1%
POOLSE		1,6%
ONBEKEND		0,6%
SLOWAAKSE		0,2%
BULGAARSE		0,2%
ERITRESE		0,2%
LETSE		0,2%
TOGOLESE		0,2%
PAKISTAANSE		0,2%
BELARUSSISCHE		0,2%
SURINAAMSE		0,2%
PORTUGESE		0,2%

- Gebruik van uitkeringen

Uitkering	Voorkomens	Percentage
N	[redacted]	86,0%
J	[redacted]	14,0%

- Relaties

Soort	Aantal	Percentage
Aantal aanvragers	[redacted]	
Aantal toeslagpartners	[redacted]	72,9%
Aantal BVR-partners	[redacted]	61,9%

- Opvallende opvang

LRK-id_uniek	Aantal kinderen	Aantal kindplaatsen	Soort Opvang	Opmerking
[redacted]	[redacted]	[redacted]	VGO	Geen kinderen
			VGO	Weinig kinderen
			VGO	Veel kinderen
			VGO	Veel kinderen
			VGO	Geen kinderen
			VGO	Veel kinderen
			VGO	Veel kinderen
			VGO	Geen kinderen
			VGO	Geen kinderen
			VGO	Weinig kinderen
			VGO	Veel kinderen
			VGO	Weinig kinderen
			VGO	Veel kinderen
			VGO	Veel kinderen
			VGO	Weinig kinderen
			VGO	Weinig kinderen
			VGO	Weinig kinderen
			VGO	Veel kinderen
			VGO	Weinig kinderen

- Opvallende opvanguren

TotaalAantalUrenOpvang	Aantal	Percentage
[redacted]	[redacted]	0,7%
[redacted]	[redacted]	0,9%
[redacted]	[redacted]	0,4%
[redacted]	[redacted]	0,2%
[redacted]	[redacted]	0,2%

- Opvallende uurprijzen

Uurprijs1	Aantal	Percentage
€ 32,50	[redacted]	0,2%
€ 10,70	[redacted]	0,2%

Opvallend aan de uurprijzen is het feit dat er [redacted] verschillende uurprijzen worden opgegeven.

- IP-analyse

4. Analyse/Resultaat

Eerder in toezicht
[redacted] van de [redacted] (11,43%) zijn eerder in toezicht behandeld.

Proces	Aantallen verstuurde brieven	Aantal betrokken burgers
CAF	7	[redacted]
Risicoselectie	35	[redacted]
Hothor	10	[redacted]
Fraude	12	[redacted]

Aanvrager	Uitgevraagd vanuit	Jaar/Jaren	Resultaat behandeling
[redacted]	Fraude	[redacted]	FSV: [redacted] is gastouder en vraagouder KOT vanaf [redacted] controleren. Verzoek om informatie verzonden vanuit team Fraude. Burger heeft tot [redacted] om te reageren. [redacted] is gastouder van de kinderen van [redacted]
[redacted]	Fraude	[redacted]	FSV: [redacted] is gastouder en vraagouder KOT [redacted] controleren. Verzoek om informatie verzonden vanuit team Fraude. Burger heeft tot [redacted] om te reageren. [redacted] is gastouder van de kinderen van [redacted]
[redacted]	Fraude	[redacted]	KOT gestopt met ingang van [redacted] Contact opgenomen met het gob [redacted] alleen voor eerste maanden april-mei gedeeltelijk betaald, met ingang van juni, geen betalingen voldaan. Gastouder is [redacted]
[redacted]	CAF casus [redacted]	[redacted]	Aanvrager reageert niet op verzoek om informatie. Gastouder met LRK [redacted] heeft t/m [redacted] een koppeling met GOB [redacted] en daarnaast nog koppelingen met meerdere GOB's. Er wordt in [redacted] door [redacted] aanvragers toeslag aangevraagd via dit LRK.

Risicoscore KOT
[redacted] van de [redacted] (2,38%)aanvragers heeft een risicoscore van boven de 0,60.

Aanvrager	Risicoscore
[redacted]	0,8705528
[redacted]	0,6622231
[redacted]	0,7494601
[redacted]	0,6552844
[redacted]	0,6131694
[redacted]	0,9674044
[redacted]	0,7040899
[redacted]	0,6303741
[redacted]	0,8270464
[redacted]	0,7788599

Meldingen in FSV
Er is [redacted] van de [redacted] (1,43%) aanvragers met een melding in FSV.

Onderdeel	Aantallen	Aantal relevante meldingen
IH	[redacted]	[redacted]
Toeslagen	[redacted]	[redacted]

FSV signaal bij aanvrager met BSN [redacted]:
[redacted] kot gestopt met ingang van [redacted]
Contact opgenomen met het gob [redacted] alleen voor eerste maanden april-mei gedeeltelijk betaald, met ingang van juni, geen betalingen voldaan.

GOB [redacted] staat NIET geregistreerd in register!
Derhalve geen recht op WKO toeslagen.
Aanvraag is nog niet gehonoreerd in RKT ivm te hoge urenclaim!!
Lopende aanvraag wordt in RKT op nihil beschikt!!

FSV signaal bij aanvrager met BSN [redacted]:
Sprake van toezicht, geen fraude. Melding betreft het niet betalen van de gastouder voor februari en maart 2016. Het jaar is nog niet voorbij, [redacted] heeft nog tijd om te betalen. In KOI-viewer wel te zien dat kind naar de opvang is geweest, hiernaast heeft [redacted] gewoon inkomsten uit werk.

FSV signaal bij aanvrager met BSN [redacted]:
Niet voldaan aan informatieplicht omdat DVT VI en DVTVIR zijn verzonden maar zonder enige reactie.

Resultaat
Uit de analyse blijkt wat mij betreft dat een uitgebreid onderzoek naar gastouderbureau [redacted] en de aangesloten gastouders en vraagouders op zijn plaats is. Het feit dat er weinig tot geen controle is op de gastouders geeft de gastouders en vraagouders de ruimte om hier misbruik van te maken. Zoals in het geval van gastouders [redacted] deze vangen beide voor [redacted] uur kinderen op terwijl ze zelf hun eigen kinderen via de ander laten opvangen. Daarnaast valt op dat veel gastouders van gastouderbureau [redacted] ook koppelingen hebben bij andere gastouderbureaus. Dit maakt ook het maken van goede query's en dus ook het screenen lastig.

5. Maatregelen en de toekomst

Voorgesteld wordt om als aanpak het volgende te hanteren:

Om goede conclusies te kunnen trekken uit de resultaten van het onderzoek is het van belang om een populatie te hebben waarin alleen vraagouders zitten die daadwerkelijk opvang afnemen via gastouderbureau [redacted] Mijn voorstel zou dan ook zijn om dit eerst bij het gastouderbureau te achter halen.

Type behandeling	**Betreft**			**Bijzonderheden**
Hoe	Onderzoek naar aanvrager(s)	Onderzoek naar houder GOB		
Wie	Fraudeteam	IST-team	CAF	

Type	**Betreft**			**Bijzonderheden**
Soort misbruik	Misbruik kinderopvangtoeslag			
Toetspunten	Check contracten	Check kinderen/uren	Check afdrachten eigen bijdrage ouders	
Effect van de gebeurtenis buiten BD	Onterechte uitbetaling			