



AUTORITEIT  
PERSOONSgegevens

**Autoriteit Persoonsgegevens**

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag  
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag  
T 070 8888 500 - F 070 8888 501  
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Vertrouwelijk/Aangetekend  
De Minister van Financiën  
De heer mr. W.B. Hoekstra MBA  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

Contactpersoon  
[VERTROUWELIJK]

Onderwerp  
Besluit tot boeteoplegging

Geachte heer Hoekstra,

De AP heeft besloten om aan de Minister van Financiën (hierna: de Minister) bestuurlijke boetes van in totaal **€ 2.750.000,-** op te leggen voor overtreding van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang gelezen met artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), en artikel 6 in samenhang gelezen met artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). Dit omdat de Belastingdienst/Toeslagen (hierna ook: Toeslagen) zonder rechtmatige grondslag (1) in ieder geval vanaf 1 januari 2016 tot 30 juni 2020 de dubbele nationaliteit van Nederlanders bleef bewaren in zijn zogeheten Toeslagen Verstrekkingen Systeem, (2) in ieder geval vanaf maart 2016 tot oktober 2018 de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag verwerkte voor een indicator in zijn zogeheten risico-classificatiemodel en (3) in ieder geval vanaf 1 januari 2016 tot februari 2019 de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag verwerkte voor de opsporing van georganiseerde fraude. Deze verwerkingen waren niet noodzakelijk voor de vervulling van een publieke taak van Toeslagen. Daarnaast heeft Toeslagen bij voornoemde verwerkingen in het kader van het risico-classificatiemodel en bij de opsporing van georganiseerde fraude in strijd gehandeld met het beginsel van behoorlijkheid zoals neergelegd in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

In dit besluit worden de bestuurlijke boetes toegelicht. Hiertoe wordt achtereenvolgens ingegaan op (1) het wettelijke kader, (2) de onderzoeksresultaten, (3) het procesverloop, (4) de relevante feiten, (5) de zienswijze van de Minister, (6) de overtredingen, (7) de hoogte van de boetes en (8) het besluit tot het opleggen van de boetes en de rechtsmiddelenclausule.

## 1. Wettelijk kader

- 1 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.
- 2 Op grond van artikel 6, eerste lid, van de AVG is de verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de in die bepaling vermelde voorwaarden is voldaan. De in die bepaling, onder e, vermelde voorwaarde is dat de verwerking noodzakelijk is 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.
- 3 Artikel 6 van de Wbp bepaalde dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke wijze worden verwerkt.
- 4 Artikel 8, aanhef en onder e, van de Wbp bepaalde dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het betreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.

## 2. Onderzoek van de AP

- 5 De AP is ambtshalve een onderzoek gestart naar de verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslagen door Toeslagen. Dit naar aanleiding van een in april 2017 ontvangen signaal over het mogelijk verwerken van de dubbele nationaliteit<sup>1</sup> van aanvragers van kinderopvangtoeslag door Toeslagen. Dit onderzoek heeft ertoe geleid dat de AP op 16 juli 2020 een rapport van bevindingen heeft vastgesteld (hierna: het onderzoeksrapport).<sup>2</sup>
- 6 In het onderzoeksrapport is uiteengezet dat Toeslagen het organisatieonderdeel is van de Belastingdienst, dat is belast 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

---

<sup>1</sup> Eén persoon kan meerdere nationaliteiten hebben. Het is mogelijk om meerdere nationaliteiten te bezitten door onder andere afstamming of naturalisatie. In dit besluit wordt de term 'dubbele nationaliteit' gebruikt en niet 'tweede nationaliteit'. Dit zou namelijk de inbreuk kunnen wekken dat er prioriteit wordt gegeven aan een bepaalde nationaliteit, terwijl nationaliteit geen rangorde kennen.

<sup>2</sup> Onderzoeksrapport van de AP van 16 juli 2020, "*Belastingdienst/Toeslagen, De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*". De openbare versie van het onderzoeksrapport is op 17 juli 2020 gepubliceerd op de website van de AP: [onderzoek\\_belastingdienst\\_kinderopvangtoeslag.pdf \(autoriteitpersoonsgegevens.nl\)](https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/onderzoek_belastingdienst_kinderopvangtoeslag.pdf).



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

Toeslagen. Ter uitvoering van deze publieke taak gebruikt Toeslagen persoonsgegevens uit de bevolkingsadministratie, waaronder de nationaliteit van personen.

- 7 In het onderzoeksrapport heeft de AP allereerst de rechtmatigheid van verschillende verwerkingen van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag beoordeeld. Ten aanzien van drie typen verwerkingen heeft de AP geconstateerd dat deze onrechtmatig zijn en/of waren en dat de Minister als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van Toeslagen daarmee artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG jo. artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG alsmede artikel 6 jo. artikel 8 van de Wbp heeft overtreden.
- 8 De eerste verwerking betreft de verwerking van dubbele nationaliteiten van Nederlandse aanvragers. In het onderzoeksrapport is geconcludeerd dat deze gegevens sinds januari 2014 bewaard zijn gebleven in het door Toeslagen gebruikte Toeslagen Verstrekkingen Systeem (hierna: TVS) en dat Toeslagen deze gegevens niet nodig heeft voor de uitvoering van zijn taak. Toeslagen had deze gegevens daarom niet mogen verwerken. Deze overtreding is volgens het onderzoeksrapport aangevangen op 6 januari 2014 en was ten tijde van het vaststellen van het rapport nog niet geheel beëindigd.<sup>3</sup>
- 9 De tweede verwerking 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 zogenoemde risico-classificatiemodel. De AP heeft in het onderzoeksrapport geconcludeerd dat het gebruik van nationaliteit hiervoor niet noodzakelijk was, omdat een minder vergaande vorm van verwerking mogelijk was. Deze overtreding heeft geduurd voor de periode vanaf maart 2016 tot oktober 2018.
- 10 De derde verwerking ziet op het gebruik van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag in het kader van de opsporing van georganiseerde fraude. De AP heeft in het onderzoeksrapport geconcludeerd dat het gebruik van nationaliteit voor dit doel niet noodzakelijk was. Deze overtreding heeft geduurd voor de periode vanaf 2013 tot juni 2019.
- 11 Vervolgens heeft de AP de behoorlijkheid van voornoemde verwerkingen beoordeeld. De tweede en derde verwerking zijn volgens het onderzoeksrapport tevens discriminerend en daarmee onbehoorlijk, omdat deze onderscheid maken op grond van nationaliteit, zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. Hierdoor heeft de Minister tevens artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG alsmede artikel 6 van de Wbp overtreden. Deze onbehoorlijke verwerkingen vonden volgens het onderzoeksrapport plaats in ieder geval vanaf maart 2016 tot oktober 2018 respectievelijk van 2013 tot februari 2019.

---

<sup>3</sup> Volgens het onderzoeksrapport waren op 20 april 2020 nog niet alle dubbele nationaliteiten van Nederlanders verwijderd uit het TVS.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

### 3. Procesverloop

- 12 Voor een uitgebreide weergave van de onderzoeksprocedure wordt verwezen naar hoofdstuk 1 van het onderzoeksrapport.
- 13 Bij brief van 13 augustus 2020 heeft de AP de Minister in kennis gesteld van haar voornemen om een bestuurlijke sanctie op te leggen en de Minister in de gelegenheid gesteld mondeling of schriftelijk zijn zienswijze naar voren te brengen. In diezelfde brief heeft de AP tevens de Minister verzocht om in de zienswijze onderbouwd aan te geven of, en zo ja per wanneer, maatregelen getroffen zijn of worden ter beëindiging van de in het onderzoeksrapport geconstateerde overtredingen. Daarnaast heeft de AP het onderzoeksrapport op 17 juli 2020 overhandigd aan de Staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane (hierna: de Staatssecretaris).
- 14 Bij brief van 10 september 2020, door de AP ontvangen op 14 september 2020, heeft de Minister bij monde van de Staatssecretaris<sup>4</sup> een schriftelijke zienswijze ingediend, waarin de hiervoor genoemde overtredingen zijn erkend en waarin nader is ingegaan op de getroffen / te treffen maatregelen.

### 4. Feiten

- 15 Nu de Minister de in het onderzoeksrapport geconstateerde overtredingen heeft erkend en de in het onderzoeksrapport vastgestelde feiten niet heeft weersproken, gaat de AP in dit besluit uit van de in het onderzoeksrapport vastgestelde feiten.
- 16 Voor een uitgebreide weergave van de vastgestelde feiten wordt derhalve verwezen naar hoofdstuk 2 van het onderzoeksrapport.

### 5. Zienswijze van de Minister

- 17 Ten aanzien van de in het onderzoeksrapport geconstateerde overtredingen heeft de Minister – samengevat en voor zover hier relevant – het volgende verklaard.
- 18 Allereerst heeft de Minister de conclusies uit het onderzoeksrapport van 16 juli 2020 onderschreven. De bevindingen in het rapport worden door de Minister als zeer ernstig beschouwd. Daarnaast heeft de Minister verklaard de aanbevelingen in het onderzoeksrapport te zullen implementeren.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> De Staatssecretaris heeft in de schriftelijke zienswijze opgemerkt dat zij – gelet op de taakverdeling binnen het Ministerie van Financiën – de zienswijze heeft ingediend. Omwille van de leesbaarheid van dit besluit wordt hierna de aanduiding “Minister” gebruikt.

<sup>5</sup> Zie ook de kabinetsreactie van 17 juli 2020 op het rapport van de AP van 16 juli 2020 over de verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag en de brief van 17 november 2020 van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, met antwoorden op de vragen over de kabinetsreactie, waarin de conclusies uit het onderzoeksrapport van de AP van 16 juli 2020 worden onderschreven.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

*Het bewaren van dubbele nationaliteiten van Nederlanders in het TVS (eerste verwerking)*

- 19 Over het bewaren van dubbele nationaliteiten van aanvragers met de Nederlandse nationaliteit in het TVS heeft de Minister voorts verklaard de constatering van de AP te delen dat deze verwerking niet noodzakelijk is voor de taak van Toeslagen. De Minister heeft in dat verband nog het volgende opgemerkt.
- 20 De Belastingdienst ontving tot 31 januari 2015 van burgers met de Nederlandse nationaliteit ook de eventuele dubbele nationaliteit uit de Gemeentelijke Basis Administratie (hierna: GBA) en deze werd door de Belastingdienst verwerkt in het door alle onderdelen van de Belastingdienst gebruikte systeem 'Beheer van Relaties' (hierna: BVR). De dubbele nationaliteiten werden vervolgens overgenomen door het TVS. De Basisregistratie personen (hierna: Brp) registreert bij nieuwe inschrijvingen per 6 januari 2014 geen tweede (dubbele) nationaliteit bij personen met een Nederlandse nationaliteit. Dat geldt ook voor personen die de Nederlandse nationaliteit krijgen: de voorgaande 'andere nationaliteit' wordt bij het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit verwijderd. Vanaf 31 januari 2015 geeft de Brp geen eventuele tweede/andere geregistreerde nationaliteit (naast de Nederlandse) meer door. Voor de tot 31 januari 2015 door de Brp verstrekte dubbele nationaliteit bij personen met een Nederlandse nationaliteit geldt dat deze in BVR werden geregistreerd, maar op 23 juli 2015 zijn geschoond. In de periode tussen 31 januari 2015 en 23 juli 2015 leverde BVR dus nog wel informatie over dubbele nationaliteiten (naast de Nederlandse nationaliteit ook de andere nationaliteit) aan de afnemers in de Belastingdienst. De gegevens van personen met een dubbele nationaliteit die voor 6 januari 2014 al in BVR en daarmee het TVS stonden, bleven langer met een dubbele nationaliteit in het TVS geregistreerd. De Minister heeft verklaard dat er maatregelen zijn getroffen om er voor zorg te dragen dat toegang tot de dubbele nationaliteit voor medewerkers van Toeslagen zou worden afgesloten en dat de historische gegevens uit de systemen zouden worden gehaald. In het TVS is de opschoning van deze historische data vanaf zomer 2019 opgepakt en op 30 juni 2020 geheel afgerond.

*Het gebruik van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag voor een indicator in automatische selectie van risicovolle aanvragen (het risico-classificatiemodel) (tweede verwerking)*

- 21 Over het gebruik van de nationaliteit bij risicoselectie heeft de Minister, voor zover hier relevant, het volgende opgemerkt.
- 22 Of een aanvrager recht heeft op toeslag volgt uit wet- en regelgeving. Toeslagen gebruikt sinds 2013 een risico-classificatiemodel waarbij een zelflerend algoritme op basis van tientallen indicatoren inschat of er mogelijk een probleem is bij een aanvraag. Het risico-classificatiemodel wordt gebruikt om een verhoogd risico op fouten in een toeslagaanvraag te voorspellen. Dit gebeurt op basis van indicatoren. De indicatoren geven een aanwijzing over de feiten en omstandigheden waarbinnen een aanvraag wordt gedaan. Eén van de indicatoren betrof Nederlanderschap/niet Nederlanderschap. Deze indicator was in het model opgenomen naar aanleiding van constatering bij toezichtactiviteiten in het verleden. Een



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

aanvraag van niet-Nederlanders in combinatie met de aanwezigheid van andere indicatoren had daardoor een grotere kans om voor controle te worden geselecteerd dan in het geval van Nederlanderschap.

- 23 De Minister heeft erkend dat het gebruik van dergelijke indicatoren behoorlijk en objectief onderbouwd moet zijn en heeft verklaard het ten zeerste te betreuren dat dit niet het geval was ten aanzien van de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap. Toeslagaanvragers met alleen een of meer buitenlandse nationaliteiten werden als niet-Nederlander aangemerkt. Daarmee hadden zij in verhouding een hogere kans dat hun toeslagaanvraag handmatig werd beoordeeld ter vaststelling van het recht op toeslag. Dit had nooit mogen gebeuren, aldus de Minister. Sinds oktober 2018 wordt nationaliteit niet meer gebruikt in het risico-classificatiemodel voor de kinderopvangtoeslag. Daarmee komt nationaliteit niet meer voor in dit risico-classificatiemodel.

*Het gebruik van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag in het kader van de opsporing van georganiseerde fraude (derde verwerking)*

- 24 De Minister heeft verklaard het ten zeerste te betreuren dat de nationaliteit is gebruikt bij het onderzoek naar georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag. Bij onderzoek naar georganiseerd misbruik van toeslagen werd in de regel de (eventueel dubbele) nationaliteit van de betrokken aanvrager uitgevraagd.
- 25 In dat verband heeft de Minister nog verklaard dat Toeslagen in juni 2019 formeel heeft besloten om geen zogeheten query's<sup>6</sup> op basis van nationaliteit meer te doen/op te vragen. Query's uit het verleden die nog doorliepen, zijn direct na ontdekking gestopt en gemeld bij de AP.

## 6. Beoordeling

### 6.1 Algemeen

- 26 Per 25 mei 2018 is de AVG van toepassing.<sup>7</sup> Aangezien de feiten in dit onderzoek plaats vonden tussen 2013 en 2020, heeft de AP zowel aan de Wbp als de AVG getoetst.
- 27 In het onderzoeksrapport is uitvoerig uiteengezet welke verwerkingen van de nationaliteit bij Toeslagen plaatsvinden en de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. De AP legt het onderzoeksrapport en de daarin opgenomen bevindingen ten grondslag aan dit besluit – voor zover daar in dit besluit niet van wordt afgeweken. In dit besluit wordt volstaan met een korte bespreking van de door de AP geconstateerde overtredingen. Voor een compleet overzicht van alle relevante feitelijke gedragingen wordt – voor zover die hier niet worden benoemd – verwezen naar hoofdstuk 2 in het onderzoeksrapport.

---

<sup>6</sup> Een query is het geven van een zoekopdracht aan een database, in dit geval onder andere het BVR en TVS.

<sup>7</sup> Op die datum is ingevolge artikel 51 van de UAVG de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) ingetrokken.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

## 6.2 Verwerking van persoonsgegevens en verwerkingsverantwoordelijkheid

### 6.2.1 Verwerking van persoonsgegevens

- 28 Hieronder beoordeelt de AP of bij de drie hiervoor beschreven verwerkingen sprake is van verwerking van persoonsgegevens.
- 29 Toeslagen is belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van toeslagen. De aanvragers van kinderopvangtoeslag (en diens toeslagpartners) 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 van het onderzoeksrapport 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.
- 30 Uit paragraaf 2.1 tot en met 2.4 van het onderzoeksrapport 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.
- 31 Uit paragraaf 2.3 van het onderzoeksrapport 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.<sup>8</sup> 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.

---

<sup>8</sup> 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.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

### 6.2.2 Verwerkingsverantwoordelijkheid

- 32 Op grond van hetgeen is vermeld in de paragraaf 3.1.2. van het onderzoeksrapport, concludeert de AP dat de Minister voor de drie hiervoor beschreven verwerkingen 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 verwerking van gegevens over de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag door Toeslagen. Voor de motivering verwijst de AP naar paragraaf 3.1.2 van het onderzoeksrapport.

### 6.3. Overtreding rechtmatigheid bij de drie verwerkingen

- 33 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. Op grond van artikel 6, eerste lid, van de AVG is een verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig indien en voor zover is voldaan aan ten minste een van de in dat artikel genoemde voorwaarden (grondslagen). Ten tijde van de Wbp dienden verwerkingen van persoonsgegevens eveneens te worden gebaseerd op een van de in artikel 8 van de Wbp vermelde voorwaarden. Artikel 6, eerste lid, van de AVG en artikel 8 van de Wbp beogen dezelfde rechtsbelangen te waarborgen en er is geen (wezenlijke) materiële wijziging van de regelgeving op dit punt.
- 34 Op grond van de in artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG genoemde grondslag is een verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig indien de verwerking noodzakelijk is 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).
- 35 Uit overwegingen 41 en 45 van de considerans volgt dat de AVG niet voorschrijft dat voor elke afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving vereist is. Er kan worden volstaan met wetgeving die als basis fungeert voor verscheidene verwerkingen. Die wetgeving moet duidelijk en nauwkeurig zijn en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is.
- 36 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. De concrete toets is of minder inbreuk makende middelen beschikbaar zijn voor het bereiken van hetzelfde doel.





Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

- 37 Toeslagen mag in dit verband enkel persoonsgegevens verwerken indien zij zich daarvoor op een grondslag uit de AVG kan beroepen, zoals de uitvoering van een publieke taak, en de verwerking daarvoor noodzakelijk is.

#### 6.3.1 Publieke taak

- 38 In het onderzoeksrapport is vastgesteld dat Toeslagen een publieke taak heeft, namelijk de uitvoering van het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van kinderopvangtoeslag. Deze publieke taak is vastgelegd in de Wet kinderopvang (hierna: Wko) en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir).<sup>9</sup> In de Awir, in samenhang gelezen met Besluit aanwijzing toezichthouders Awir, is tevens bepaald dat Toeslagen belast is met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Awir.<sup>10</sup> Toeslagen ontvangt de nationaliteit van aanvragers uit de BRP. Aan deze verstrekking liggen Autorisatiebesluiten ten grondslag waarin vermeld worden welke gegevens worden verstrekt en met welk doel dat geschiedt.

De Autorisatiebesluiten zijn gepubliceerd in de Staatscourant en de website van de Rijksdienst voor identiteitsgegevens en publiekelijk beschikbaar.

- 39 Voor de uitgebreide motivering verwijst de AP naar paragrafen 3.4.2, 3.5.2 en 3.6.2 van het onderzoeksrapport. In het onderzoeksrapport concludeert de AP op grond van het voorgaande dat Toeslagen een publieke taak heeft en dat de grondslag voor de verwerking van nationaliteit voor betrokkenen voldoende kenbaar is. De Minister heeft deze vaststelling en motivering in zijn zienswijze niet bestreden. De AP gaat daarom in het navolgende daarvan uit.

#### 6.3.2 Noodzakelijkheid

##### *Verwerking dubbele nationaliteit van Nederlanders in het TVS (eerste verwerking)*

- 40 De AP heeft in het onderzoeksrapport vastgesteld dat Toeslagen onrechtmatig dubbele nationaliteiten heeft verwerkt van Nederlandse aanvragers van kinderopvangtoeslag.
- 41 Om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag moet de aanvrager van kinderopvangtoeslag (en diens toeslagpartner, hierna gezamenlijk ook: aanvrager) de Nederlandse nationaliteit bezitten of dient de aanvrager een vreemdeling te zijn die rechtmatig verblijf heeft in Nederland. De verwerking van het persoonsgegeven nationaliteit is derhalve noodzakelijk voor de publieke taak van Toeslagen. Zonder deze verwerking zou het voor Toeslagen immers niet mogelijk zijn om de aanspraak op kinderopvangtoeslag vast te stellen en haar publieke taak op dit punt goed te kunnen uitvoeren. Zoals in het onderzoeksrapport is toegelicht wordt hierbij tevens voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit geldt

---

<sup>9</sup> Zie artikel 1.3, eerste en derde lid, van de Wko.

<sup>10</sup> Artikel 43 van de Awir, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Besluitaanwijzing aanwijzing toezichthouders Awir.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

echter alleen voor de nationaliteit die relevant is voor het bepalen van de aanspraak op kinderopvangtoeslag.

- 42 In het onderzoeksrapport is vastgesteld dat Toeslagen niet alleen beschikt over de nationaliteit van personen die relevant is voor het bepalen van de aanspraak op kinderopvangtoeslag, maar ook over dubbele nationaliteiten van Nederlanders die vanuit de GBA zijn verzameld en sinds 6 januari 2014<sup>11</sup> in het TVS bewaard zijn gebleven.<sup>12</sup> Geoordeeld wordt – samengevat – dat deze gegevens niet relevant zijn voor het bepalen van de aanspraak van kinderopvangtoeslag en niet noodzakelijk voor de publieke taak van Toeslagen, aangezien de Nederlandse nationaliteit al aanspraak geeft. Dit betekent dat in strijd is gehandeld met het in de AVG neergelegde beginsel dat persoonsgegevens verwerkt moeten worden op een wijze die ten aanzien van betrokkenen rechtmatig is. In het onderzoeksrapport wordt daarom geconcludeerd dat vanaf 6 januari 2014 tot in ieder geval 10 april 2020 sprake is van een overtreding van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG en 6 van de Wbp, in samenhang gelezen met artikel 8 van de Wbp.
- 43 De Minister heeft in de zienswijze de vastgestelde feiten erkend en de conclusie alsmede de motivering in het onderzoeksrapport niet bestreden. De constatering van de AP dat de verwerking van de dubbele nationaliteit van Nederlanders niet noodzakelijk is voor de taak van Toeslagen wordt door de Minister gedeeld. Voorts heeft de Minister verklaard dat de historische gegevens in het TVS op 30 juni 2020 geheel uit de systemen zijn geschoond.
- 44 Gelet hierop concludeert de AP dat de Minister bij de verwerking van de dubbele nationaliteit van Nederlanders een overtreding heeft begaan van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG. Dit levert tevens een overtreding op van artikel 6 van de Wbp in samenhang gelezen met artikel 8 van de Wbp, voor zover deze is begaan in de periode voor 25 mei 2018. Voor de motivering verwijst de AP tevens naar paragraaf 3.4.2 van het onderzoeksrapport. Deze overtreding is aangevangen op 6 januari 2014 en is geëindigd op 30 juni 2020.

*Het gebruik van het persoonsgegeven nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel (tweede verwerking)*

- 45 De AP heeft in het onderzoeksrapport vastgesteld dat Toeslagen sinds 2013 gebruik maakt van het zogenoemde risico-classificatiemodel om controle-capaciteit in te zetten op (individuele) aanvragen en wijzigingen van kinderopvangtoeslag met een verhoogd risico op onjuistheid. Het risico-classificatiemodel toetst alle aanvragen en selecteert conceptbeschikkingen waarbij een dergelijk

<sup>11</sup> Zoals hiervoor uiteengezet is op die datum de Wet BRP in werking getreden, waarbij van personen met de Nederlandse nationaliteit geen dubbele nationaliteit meer wordt vermeld in de Brp, maar enkel de Nederlandse nationaliteit.

<sup>12</sup> 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. Zie dossierstuk 134.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

verhoogd risico bestaat. Deze geselecteerde conceptbeschikkingen worden niet geautomatiseerd omgezet in formele beschikkingen, maar handmatig beoordeeld door een medewerker van Toeslagen.

- 46 Het risico-classificatiemodel toetst alle aanvragen in een maand en maakt daarbij gebruik van een zelflerend algoritme, op basis waarvan het automatisch aanvragen selecteert waarop personele capaciteit wordt ingezet. Het model schat op grond van verschillende indicatoren in hoe groot het risico is dat een onjuiste aanvraag is ingediend. Die 100 aanvragen die in die maand de hoogste risicoscore hebben worden vervolgens aangeboden voor een handmatige controle door een medewerker. Een van de indicatoren van het model betrof in ieder geval sinds maart 2016 tot oktober 2018 de indicator “Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap”. Bij een dubbele nationaliteit, waaronder de Nederlandse, werd uitgegaan van Nederlanderschap.
- 47 De AP heeft in het onderzoeksrapport – samengevat – vastgesteld dat het niet-Nederlanderschap (waarbij niet werd gekeken naar welke nationaliteit het betrof) in combinatie met andere indicatoren kon resulteren in een hogere risicoscore en leiden tot handmatige controle door een medewerker van Toeslagen. In bepaalde gevallen droeg de nationaliteit van de aanvrager bij aan de kans op een extra controle.
- 48 De AP heeft in het onderzoeksrapport geoordeeld dat de verwerking van het gegeven ‘niet-Nederlanderschap’ in het risico-classificatiemodel niet voldeed aan het subsidiariteitsbeginsel en daarmee niet aan de eis van noodzakelijkheid. De indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap gaf geen uitsluitsel op de vraag of een aanvrager op basis van zijn (dubbele) nationaliteit in aanmerking kwam voor kinderopvangtoeslag; een nauwkeurigere indicator die méér zegt over de aanspraak op kinderopvang zou zijn “bezit de Nederlandse nationaliteit, of EU-nationaliteit met inschrijving in Nederlandse gemeente, of niet-EU-nationaliteit en een geldige verblijfstitel”. Dat betekent dat er een minder vergaande vorm van verwerking mogelijk was, namelijk door de indicator niet uitsluitend te baseren op nationaliteit.
- 49 De Minister heeft in de zienswijze de vastgestelde feiten erkend en de conclusie alsmede de motivering in het onderzoeksrapport niet bestreden. Voorts heeft de Minister verklaard dat de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap in het risico-classificatiemodel niet behoorlijk en niet objectief was onderbouwd. Toeslagaanvragers die niet in het bezit waren van de Nederlandse nationaliteit werden als niet-Nederlander aangemerkt, waardoor zij in verhouding een hogere kans hadden dat hun toeslagaanvraag werd geselecteerd om handmatig te worden beoordeeld. Dit had nooit mogen gebeuren, aldus de Minister. Voorts heeft de Minister verklaard dat nationaliteit sinds oktober 2018 niet meer wordt gebruikt in het risico-classificatiemodel voor de kinderopvangtoeslag.
- 50 Gelet hierop concludeert de AP dat de Minister ook met de verwerking van de nationaliteit voor de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG heeft overtreden. Dit levert tevens een



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

overtreding op van artikel 6 van de Wbp in samenhang gelezen met artikel 8 van de Wbp, voor zover deze is begaan in de periode voor 25 mei 2018. Voor de motivering verwijst de AP tevens naar paragraaf 3.5.2 van het onderzoeksrapport. Deze overtreding is in ieder geval aangevangen in maart 2016 en is geëindigd in oktober 2018.

*Het gebruik van het persoonsgegeven nationaliteit bij opsporing van georganiseerde fraude (derde verwerking)*

- 51 De AP heeft in het onderzoeksrapport vastgesteld dat Toeslagen vanaf 2013 tot juni 2019 het persoonsgegeven nationaliteit (heeft) gebruikt voor het opsporen van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag.
- 52 Uit het onderzoeksrapport volgt dat in het kader van fraudebestrijding de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag door Toeslagen werd verwerkt door middel van het uitvoeren van query's.
- 53 Ten eerste werd de nationaliteit van aanvragers door Toeslagen vanaf 9 juli 2013 gebruikt om de activiteit van groepen aanvragers in beeld te krijgen door zonder aanleiding en periodiek query's uit te voeren op de nationaliteit van alle aanvragers om toeslag, of een wijziging daarvan, in het Toeslagenportaal. Hierbij ontstond een beeld van het aantal aanvragen per nationaliteit.
- 54 Ten tweede werden vanaf 2013 query's uit onder andere het TVS uitgevoerd op – onder meer – het persoonsgegeven nationaliteit en eventuele dubbele nationaliteit als een concreet fraudesignaal daartoe aanleiding gaf.<sup>13</sup> De resultaten daarvan werden weergegeven in een Excelbestand en – indien sprake was van een onderzoekwaardig signaal – vanaf 2014 verder verwerkt in de vorm van een tabel en vastgelegd in een intern document, een zogenoemde quick-scan. In de periode van 25 mei 2018 tot 14 februari 2019 zijn in totaal 213 query's uitgevoerd. Bij alle query's werd de nationaliteit opgevraagd.<sup>14</sup>
- 55 De belangrijkste reden die de Belastingdienst aanvoerde voor deze verwerking was dat nationaliteit een aanwijzing kon zijn van de homogeniteit van de onderzoekspopulatie en dat de ervaring zou hebben uitgewezen dat burgers in eenzelfde leefomgeving, waaronder op basis van nationaliteit, een indicatie kon zijn van georganiseerd misbruik.
- 56 Ten derde is in het onderzoeksrapport een tweetal gevallen uit 2014 vastgesteld waarin Toeslagen naar aanleiding van een fraudesignaal aanvullende gegevens had opgevraagd van alle aanvragers van een bepaalde nationaliteit. Het betreft i) een query naar alle burgers met de Ghanese nationaliteit die op of

---

<sup>13</sup> Fraudesignalen konden bijvoorbeeld zien op urenregistraties van gastouders die niet kloppen, te veel aanwezige kinderen bij bepaalde gastouders, onvolledige contracten of weinig tot geen evaluaties of voortgangsgesprekken met gastouders door het gastouderbureau. Een fraudesignaal kon ook gelegen zijn in het kort na elkaar inloggen in het Toeslagenportaal met verschillende BSN's vanaf één IP-adres.

<sup>14</sup> Zie dossierstuk 134.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

na 1 januari 2013 een toeslag hadden aangevraagd<sup>15</sup> en ii) een query naar alle aanvragers met de Bulgaarse nationaliteit die tussen 1 juni 2013 en 1 januari 2014 een toeslagaanvraag hadden gedaan<sup>16</sup>. Deze aanvragers konden tevens in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit. Feitelijk betekent dit dat aanvragers die zowel de Nederlandse als een andere nationaliteit hadden, ondanks hun Nederlandse nationaliteit op basis van hun andere nationaliteit een kans hadden dat hun toeslagaanvraag werd beoordeeld op fraude.

- 57 Ook wordt in het onderzoeksrapport geconstateerd dat Toeslagen op 7 juni 2019 heeft besloten te stoppen met het uitvragen van de nationaliteit van aanvragers in queryverzoeken om te voorkomen dat nationaliteit onderdeel kan zijn van analyse en onderzoek in het kader van de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag. Daarnaast heeft de AP alle query's en quick-scans gevorderd waarmee de nationaliteit van aanvragers werd opgevraagd. In de periode van 25 mei 2018 tot 14 februari 2019 zijn in totaal 213 query's uitgevoerd. De Belastingdienst heeft daarnaast verklaard dat na 14 februari 2019 het queryproces alsmede het format is aangepast en het gegeven 'nationaliteit' niet meer is opgenomen in de queryresultaten.<sup>17</sup>
- 58 De AP heeft in het onderzoeksrapport – samengevat – geoordeeld dat bovengenoemde verwerkingen niet noodzakelijk waren voor de opsporing van fraude met kinderopvangtoeslag omdat niet werd voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.
- 59 Om groepen aanvragers in beeld te krijgen is een minder vergaande vorm van verwerking mogelijk door alleen te onderzoeken of sprake was van verhoogde activiteit binnen een nationaliteit als daar meer concrete aanleidingen voor zijn.<sup>18</sup> Daarnaast heeft de Belastingdienst tijdens het onderzoek verklaard dat het in kaart brengen van de nationaliteit van alle aanvragers van kinderopvangtoeslag in het Toeslagenportaal niet voldeed aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.
- 60 Verder wordt in het onderzoeksrapport geconcludeerd dat de query's en quick-scans die door Toeslagen zijn gebruikt geen enkele steun bieden voor het standpunt dat nationaliteit een relevant gegeven is bij de opsporing van georganiseerd misbruik van kinderopvangtoeslagen. Los daarvan was een minder vergaande vorm van verwerking mogelijk om de mate van homogeniteit van een groep vast te stellen. Toeslagen heeft ook zelf 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, de Belastingdienst heeft tijdens het onderzoek juist verklaard dat Toeslagen met het opvragen en gebruiken van de nationaliteit van aanvragers naar aanleiding van een fraudesignaal onvoldoende oog heeft gehad

---

<sup>15</sup> Uit het resultaat van deze query volgt dat 6.074 burgers met een Ghanese nationaliteit kinderopvangtoeslag hadden aangevraagd.

<sup>16</sup> Uit het resultaat van deze query volgt dat 363 burgers met een Bulgaarse nationaliteit kinderopvangtoeslag hadden aangevraagd.

<sup>17</sup> Zie dossierstuk 134.

<sup>18</sup> Alleen één aanwijzing dat er iets mis is met één BSN is bijvoorbeeld onvoldoende.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

voor de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit en dat Toeslagen is doorgeschoten in de fraudeaanpak.

- 61 Ten aanzien van de twee in 2014 vastgestelde gevallen waar Toeslagen aanvullende gegevens had opgevraagd van alle aanvragers van een bepaalde nationaliteit wordt in het onderzoeksrapport eveneens geconcludeerd dat het gebruik van nationaliteit niet noodzakelijk was bij de opsporing van georganiseerde fraude en dat uit de nationaliteit geen relevante gegevens konden worden afgeleid waarmee fraude kon worden vastgesteld. De verwerking was dus niet noodzakelijk voor de vervulling van een publieke taak van Toeslagen. Tijdens het onderzoek heeft de Belastingdienst ook verklaard dat met de kennis van nu, de query waarbij enkel is geselecteerd op nationaliteit, disproportioneel is.
- 62 De Minister heeft in de zienswijze de vastgestelde feiten erkend en verklaard dat bij onderzoek naar georganiseerd misbruik van toeslagen in de regel de (eventueel dubbele) nationaliteit van de betrokken aanvrager werd uitgevraagd. Dit had nooit mogen gebeuren, aldus de Minister. De conclusie alsmede de motivering in het onderzoeksrapport worden niet bestreden. Voorts heeft de Minister herhaald dat Toeslagen in juni 2019 formeel heeft besloten om geen query's op basis van nationaliteit te doen c.q. op te vragen.
- 63 Gelet hierop concludeert de AP dat de Minister ook met het gebruik van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag bij de opsporing van georganiseerde artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG heeft overtreden. Dit levert tevens een overtreding op van artikel 6 van de Wbp in samenhang gelezen met artikel 8 van de Wbp, voor zover deze is begaan in de periode voor 25 mei 2018. Voor de motivering verwijst de AP tevens naar paragraaf 3.6.2 van het onderzoeksrapport. Deze overtreding is in ieder geval aangevangen in 2013 en is geëindigd in februari 2019.<sup>19</sup>

#### 6.4. Overtreding behoorlijkheid bij de laatste twee verwerkingen

- 64 In het onderzoeksrapport is verder vastgesteld dat sommige van de hierboven besproken verwerkingen tevens onbehoorlijk waren in de zin van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp. Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp beogen dezelfde rechtsbelangen te waarborgen en er is geen (wezenlijke) materiële wijziging van de regelgeving op dit punt.
- 65 Op de verwerkingsverantwoordelijke rust de verplichting om persoonsgegevens op een behoorlijke wijze te verwerken. Het beginsel van behoorlijkheid in het kader van de AVG brengt onder andere mee dat persoonsgegevens op een eerlijke en transparante manier dienen te worden verwerkt en verwerking niet in strijd mag zijn met algemene rechtsbeginselen en fundamentele grondrechten van betrokkenen, zoals

---

<sup>19</sup> Op 14 februari 2019 is de laatste query uitgevoerd waarbij de nationaliteit werd opgevraagd.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

het discriminatieverbod dat onder andere is vastgelegd in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest).

- 66 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> Dit toetsingskader is gelijkelijk van toepassing op artikel 26 van het IVBPR<sup>22</sup>, artikel 21 van het Handvest, artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het EVRM<sup>23</sup>, artikel 1 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en artikel 1 van de Grondwet<sup>24</sup>.
- 67 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 in de zin van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG. Om te bepalen of de verschillende verwerkingen van nationaliteit beschreven in het onderzoeksrapport discriminerend waren, zijn de verwerkingen getoetst aan de volgende cumulatieve criteria<sup>25</sup>:
1. de tegenover elkaar gestelde belangen 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.
- 68 In het onderzoeksrapport is vastgesteld dat het gebruik van het persoonsgegeven nationaliteit als indicator in het risico-classificatiemodel is aan te merken als een discriminerende verwerking en daarmee in strijd is met de behoorlijkheid in de zin van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp. Dit geldt ook voor alle verwerkingen met betrekking tot de nationaliteit die ten

<sup>20</sup> Par. 56 van het arrest van het EHRM van 13 december 2011 (Ludana tegen Slowakije), ECLI:CE:ECHR:2011:1213JUD003182702).

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> Vergelijk ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:865, ow. 2.4

<sup>23</sup> Vergelijk het arrest van de HR van 13 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:429, ow. 2.5.2.

<sup>24</sup> Vergelijk het arrest van de HR van 18 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP0424, ow. 3.4.2 en het arrest van de HR van 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2495, ow. 2.4.1.

<sup>25</sup> Voor een uitgebreid juridisch kader wordt verwezen naar paragraaf 3.7.1. van het onderzoeksrapport.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

behoefte van de opsporing van georganiseerde fraude hebben plaatsgevonden. Bij deze verwerkingen heeft de AP geconcludeerd dat deze onderscheid maken op grond van nationaliteit, zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. Deze onbehoorlijke verwerkingen vonden volgens het onderzoeksrapport plaats in ieder geval vanaf maart 2016 tot oktober 2018 respectievelijk van 2013 tot februari 2019.

*De behoorlijkheid van het gebruik van nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel (tweede verwerking)*

- 69 Het onderscheid dat werd gemaakt in het risico-classificatiemodel is volgens het onderzoeksrapport 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 wijzigingen met het hoogste risico op onjuistheden te selecteren. De indicator Nederlanderschap/niet Nederlanderschap gaf geen volledig uitsluitend op de vraag of een aanvrager op basis van zijn of haar (dubbele) nationaliteit in aanmerking kwam voor kinderopvangtoeslag. Hierbij is 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 zodoende geen objectieve rechtvaardiging voor de keuze om binnen rechtmatig verblijf uitsluitend te kijken naar Nederlanderschap/niet Nederlanderschap. Een objectieve indicator die meer 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.
- 70 Zoals hiervoor in randnummer 49 is uiteengezet heeft de Minister in de zienswijze de vastgestelde feiten erkend en de conclusie alsmede de motivering in het onderzoeksrapport niet bestreden. Voorts heeft de Minister verklaard dat de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap in het risico-classificatiemodel niet behoorlijk en niet objectief was onderbouwd en dat nationaliteit sinds oktober 2018 niet meer wordt gebruikt in het risico-classificatiemodel voor de kinderopvangtoeslag.
- 71 Gelet hierop concludeert de AP dat de verwerking van de nationaliteit voor de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap een onbehoorlijke verwerking is, en dat de Minister daarmee artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG heeft overtreden. Dit levert tevens een overtreding op van artikel 6 van de Wbp, voor zover deze overtreding is begaan in de periode voor 25 mei 2018. Voor de motivering verwijst de AP tevens naar paragraaf 3.7 van het onderzoeksrapport. Deze overtreding in ieder geval geduurd vanaf maart 2016 tot oktober 2018.





Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

*De behoorlijkheid van het gebruik van nationaliteit bij opsporing van georganiseerde fraude (derde verwerking)*

- 72 Ten aanzien van het gebruik van de nationaliteit van aanvragers door Toeslagen om de activiteit van groepen aanvragers in beeld te krijgen, wordt in het onderzoeksrapport – samengevat – het volgende geconcludeerd. Er werd onderscheid gemaakt door individuele aanvragers in te delen op basis van nationaliteit, wat heeft geleid tot benadeling voor aanvragers met een nationaliteit met een verhoogd aantal aanvragen. Een verhoogde activiteit binnen een bepaalde nationaliteit kon, in combinatie met andere variabelen voor Toeslagen aanleiding vormen voor verder onderzoek. Deze aanvragers hadden een verhoogde kans om gecontroleerd te worden ten opzichte van aanvragers die niet behoorden tot een nationaliteit met een verhoogde activiteit. Het gemaakte onderscheid is niet redelijk en niet objectief gerechtvaardigd. Het daaruit voortvloeiende nadeel in behandeling staat niet in een redelijke en proportionele verhouding tot het daarmee beoogde doel. Een minder vergaande vorm is immers mogelijk door alleen te onderzoeken of sprake was van een verhoogde activiteit binnen een nationaliteit als daar meer concrete aanleidingen voor zijn. Toeslagen maakte echter periodiek en zonder concrete aanleiding voor alle nationaliteiten een overzicht van het aantal aanvragen.
- 73 Ten aanzien van het verwerken van nationaliteit in quick-scans naar aanleiding van een fraudesignaal wordt in het onderzoeksrapport – samengevat – het volgende geconcludeerd. Er werd een onderscheid gemaakt tussen enerzijds alle aanvragers en anderzijds aanvragers opgenomen in de query's en quick-scans naar aanleiding van een fraudesignaal. Toeslagen gebruikte hierbij onder meer de nationaliteit. De bedoeling was om hiermee de homogeniteit van de onderzoekspopulatie te beoordelen; dit kon volgens Toeslagen duiden op georganiseerd misbruik van toeslagen. Dit onderscheid heeft geleid tot nadeel in de behandeling voor aanvragers die in zo'n query en quick-scan werden opgenomen en is niet redelijk en niet objectief gerechtvaardigd. Het daaruit voortvloeiende nadeel in de behandeling staat niet in een redelijke en proportionele verhouding tot het daarmee beoogde doel omdat de noodzakelijkheid van het verwerken van de nationaliteit van de aanvrager niet is gebleken uit de relevante wet- en regelgeving en evenmin uit de resultaten van de verwerking in de praktijk. Daarnaast heeft de Minister de noodzakelijkheid van deze verwerking niet kunnen aantonen en heeft de directeur-generaal Toeslagen tijdens het onderzoek juist erkend dat Toeslagen onvoldoende oog heeft gehad voor de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit.
- 74 Ten aanzien van de twee in 2014 vastgestelde gevallen waar Toeslagen aanvullende gegevens had opgevraagd van alle aanvragers van een bepaalde nationaliteit wordt in het onderzoeksrapport – samengevat – het volgende geconcludeerd. Er werd een onderscheid gemaakt door een query uit te voeren met het verzoek om aanvullende informatie over alle aanvragers met een specifieke nationaliteit voor een bepaalde periode. Dit onderscheid heeft geleid tot nadeel in behandeling doordat aanvragers met de Ghanese respectievelijk de Bulgaarse nationaliteit aan een extra toezichthandeling werden



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

onderworpen.<sup>26</sup> Er is sprake van een verdacht onderscheid omdat het slechts is gericht op aanvragers met een specifieke nationaliteit. Volgens constante rechtspraak van het EHRM is het maken van verdacht onderscheid slechts toegelaten als daarvoor zeer zwaarwegende redenen bestaan. Toeslagen kan zich niet op zeer zwaarwegende redenen beroepen. De noodzakelijkheid van het verwerken van de nationaliteit van de aanvrager is ook hier niet gebleken uit de relevante wet- en regelgeving en evenmin uit de resultaten van de verwerking in de praktijk. Daarnaast heeft de Minister de noodzakelijkheid van deze verwerking evenmin kunnen aantonen en heeft de directeur-generaal Toeslagen tijdens het onderzoek erkend dat Toeslagen ook hier onvoldoende oog heeft gehad voor de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit.

- 75 Zoals hiervoor in randnummer 62 is uiteengezet heeft de Minister in de zienswijze de vastgestelde feiten erkend en verklaard dat bij onderzoek naar georganiseerd misbruik van toeslagen in de regel de (eventueel dubbele) nationaliteit van de betrokken aanvrager werd uitgevraagd, hetgeen nooit had mogen gebeuren. De conclusie alsmede de motivering in het onderzoeksrapport worden niet bestreden.
- 76 Gelet hierop concludeert de AP dat de Minister ook met het gebruik van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag bij de opsporing van georganiseerde fraude het in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG neergelegde behoorlijke vereiste heeft overtreden. Dit levert tevens een overtreding op van artikel 6 van de Wbp, voor zover deze overtreding is begaan in de periode voor 25 mei 2018. Voor de motivering verwijst de AP tevens naar paragraaf 3.8 van het onderzoeksrapport. Deze overtreding heeft geduurd vanaf 2013 tot februari 2019.

## 7. Boetes

### 7.1 Inleiding

- 77 Gezien de ernst van de overtredingen en de mate waarin deze aan de Minister kunnen worden verweten, acht de AP de oplegging van boetes gepast. De AP maakt voor de vastgestelde overtredingen daarom gebruik van haar bevoegdheid om aan de Minister boetes op te leggen voor de verschillende verwerkingen waarbij de AVG is overtreden.
- 78 Aangezien er in dit geval sprake is van voortdurende overtredingen die zowel onder de Wbp als de AVG hebben plaatsgevonden, heeft de AP getoetst aan het materiële recht zoals dat gold op het moment waarop de gedragingen plaatsvonden. In dit geval zijn dat zowel de artikelen artikel 6 en 8 van de Wbp als de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder a en 6, eerste lid, van de AVG. Deze bepalingen beogen dezelfde rechtsbelangen te waarborgen en er is geen (wezenlijke) materiële wijziging van de regelgeving op dit punt.

---

<sup>26</sup> Dit was overigens ook het geval wanneer deze aanvragers tevens in het bezit waren van de Nederlandse nationaliteit.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

De AP motiveert het opleggen van de boetes in het navolgende. Daarbij worden eerst de verschillende verwerkingen benoemd waarvoor de boetes worden opgelegd (7.2) en vervolgens wordt de hoogte van de op te leggen boetes vastgesteld (7.3). Tot slot wordt beoordeeld of de toepassing van het boetebeleid niet tot een onevenredige uitkomst leidt (7.4).

## 7.2 De te beboeten verwerkingen

- 79 De AP concludeert dat de Minister artikel 6, in samenhang gelezen met artikel 8 van de Wbp, alsmede artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG, in samenhang gelezen met artikel 6, eerste lid, van de AVG, heeft overtreden met drie verschillende verwerkingen, namelijk:
- het niet-noodzakelijke bewaren van de dubbele nationaliteit van Nederlanders in het TVS (eerste verwerking);
  - het niet-noodzakelijke gebruik van de nationaliteit van aanvragers voor een indicator in het risico-classificatiemodel (tweede verwerking);
  - het niet-noodzakelijke gebruik van de nationaliteit van aanvragers bij de opsporing van georganiseerde fraude (derde verwerking).
- 80 Daarnaast heeft de Minister bij de tweede en derde verwerking het beginsel van behoorlijkheid zoals vastgelegd in artikel 6 van de Wbp en artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG overtreden.
- 81 De AP maakt voor de vastgestelde overtredingen gebruik van haar bevoegdheid om aan de Minister boetes op te leggen ten aanzien van de eerste, tweede en derde verwerking, omdat de eis van rechtmatigheid daarbij is overtreden. Bij de tweede en derde verwerking, waarbij tevens sprake was van overtreding van het beginsel van behoorlijkheid, neemt de AP dat feit mee bij de beoordeling van de ernst van de overtredingen en daarmee bij de bepaling van de hoogte van de boetes.

## 7.3 Bepaling van de hoogte van de boetes

- 82 Op grond van artikel 58, tweede lid, aanhef en onder i en artikel 83, vijfde lid, van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 14, derde lid, jo. artikel 18 van de UAVG, is de AP bevoegd aan de Minister in geval van overtreding van artikel 5 en 6 van de AVG een bestuurlijke boete op te leggen tot een bedrag van € 20.000.000,-. De AP heeft Boetebeleidsregels vastgesteld inzake de invulling van voornoemde bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete, waaronder het bepalen van de hoogte daarvan<sup>27</sup> (hierna: de Boetebeleidsregels). In de Boetebeleidsregels is gekozen voor een categorie-indeling en bandbreedte systematiek. In de Boetebeleidsregels is vastgelegd dat voor de overtreding van artikel 5, eerste lid, onder a, van de AVG en artikel 6 van de AVG boetecategorie III geldt.<sup>28</sup> Hierbij geldt een

<sup>27</sup> Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens 2019, Stcrt. 2019, 14586, 14 maart 2019.

<sup>28</sup> De boete voor overtreding van artikel 5, eerste lid, onder a, van de AVG, is afhankelijk gesteld van de overtreden onderliggende bepaling. In het voorliggende geval is dat artikel 6, welke is ingedeeld in categorie III van de Beleidsregels.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

boetebandbreedte tussen minimaal € 300.000,- en maximaal € 750.000,- en een basisboete van € 525.000,-.

*Verhoging boetes (artikel 6, 7 en 8 van de Boetebeleidsregels)*

- 83 Artikel 83, tweede lid, van de AVG, bepaalt dat de toezichthoudende autoriteit bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening houdt met de onder a t/m k genoemde factoren. Deze factoren zijn ook overgenomen in artikel 6 en 7 van de Boetebeleidsregels, die – kort gezegd – bepalen dat de basisboete op grond van de genoemde factoren verhoogd of verlaagd kan worden binnen de boetebandbreedte.
- 84 Gelet op de factoren genoemd in artikel 83, tweede lid, van de AVG en artikel 7 van de Boetebeleidsregels ziet de AP ten eerste aanleiding om alle drie de (basis)boetes maximaal te verhogen tot een bedrag van 750.000,-. Hierbij houdt de AP specifiek rekening met de factoren genoemd onder a, b en f, die hierna worden besproken. Ten tweede heeft de AP in ogenschouw genomen dat bij de tweede en derde verwerking sprake is van onbehoorlijke verwerkingen waarmee het grondrecht van vele burgers is geschonden. Dit leidt ertoe dat de AP van oordeel is dat de aan de overtreding gekoppelde boetecategorie, met een boetemaximum van 750.000,-, geen passende bestraffing toelaat voor deze twee overtredingen. De AP beschouwt het als zeer ernstig dat een overheidsinstantie discriminerende verwerkingen heeft uitgevoerd. Gelet op het voorgaande en de hierna te bespreken toepasselijke factoren besluit zij daarom met toepassing van artikel 8.1 van de Boetebeleidsregels bij het bepalen van de boetehoogte voor de tweede en derde verwerking de naast hogere categorie (IV) toe te passen, en besluit daarbij binnen de toegestane bandbreedte de boete maximaal te verhogen tot een bedrag € 1.000.000,-. De AP motiveert dit als volgt.
- 85 Voor wat betreft de aard van de overtredingen weegt de AP zwaar mee dat het hier gaat om een verwerking van discriminatie-gevoelige persoonsgegevens, namelijk de nationaliteit, waarvan de verwerking een hoger dan gebruikelijk risico met zich brengt dat personen onnodig in bepaalde groepen worden opgedeeld. Bij de verwerking van nationaliteit van burgers dient men daarom extra zorgvuldig te werk te gaan. Daarnaast bevinden aanvragers van toeslagen zich ten opzichte van de overheid in een sterk afhankelijke en ongelijke positie. De kosten voor kinderopvang zijn dermate hoog dat ouders deze zonder kinderopvangtoeslag over het algemeen niet kunnen dragen. Dit betekent dat zij vaak gedwongen zijn zich de verwerking van hun persoonsgegevens in het kader van de verkrijging daarvan door de overheid te laten welgevalen. Van een vrije keus, of de mogelijkheid voor ouders om deze verwerking te weigeren, is dan ook geen sprake. In een dergelijke afhankelijke en ongelijke positie is het extra belangrijk dat de overheid uiterst zorgvuldig te werk gaat en alle relevante wet- en regelgeving, waaronder de AVG, in acht neemt. Dat dit niet is gebeurd beschouwt de AP als zeer ernstig. Ook het stelselmatige – en dus niet incidentele – karakter van de overtreding, waarbij er langdurig en systematisch onnodige verwerkingen van persoonsgegevens plaatsvonden, weegt mee bij de bepaling van de ernst van de overtredingen.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

- 86 Voor wat betreft de omvang van de overtredingen neemt de AP het volgende in aanmerking. In het TVS stond op 25 mei 2018 van 1,4 miljoen burgers de dubbele nationaliteit geregistreerd.<sup>29</sup> Daarnaast blijkt uit cijfers van het CBS dat Toeslagen in de jaren 2016 tot en met 2018, waarin zij het risico-classificatiemodel gebruikte, jaarlijks kinderopvangtoeslag heeft verleend aan tussen de 543.000 en 634.000 huishoudens.<sup>30</sup> Verder is in het onderzoeksrapport vastgesteld dat bij de aanpak van georganiseerde fraude vanaf juli 2013 maandelijks een overzicht met het aantal aanvragers per nationaliteit werd aangeleverd.<sup>31</sup> In de periode van 25 mei 2018 tot en met 14 februari 2019 zijn in totaal 213 query's uitgevoerd. Hoewel het exacte aantal verwerkingen niet kan worden vastgesteld aan de hand van de beschikbare informatie, is het aannemelijk dat waarschijnlijk honderdduizenden en mogelijk meer dan een miljoen mensen in meer of mindere mate zijn geraakt door de overtreding.
- 87 Daarnaast hebben de verwerkingen zich over langere tijd afgespeeld. Zo werd de dubbele nationaliteit van Nederlanders vanaf 2014 opgeslagen in het TVS en was in februari 2020 nog steeds niet de dubbele nationaliteit van alle Nederlanders uit het TVS verwijderd. De nationaliteit van aanvragers is in ieder geval vanaf maart 2016 tot oktober 2018 gebruikt voor een indicator in het risico-classificatiemodel. Voor de aanpak van georganiseerde fraude werden vanaf 2013 query's uit onder andere het TVS uitgevoerd op – onder meer – het persoonsgegeven nationaliteit en eventuele dubbele nationaliteit als een concreet fraudesignaal daartoe aanleiding gaf. De resultaten daarvan werden weergegeven in een Excelbestand en – indien sprake was van een onderzoekwaardig signaal – vanaf 2014 verder verwerkt in de vorm van een tabel en vastgelegd in een intern document, een zogenaemde quick-scan. In de periode van 25 mei 2018 tot 14 februari 2019 zijn in totaal 213 query's uitgevoerd. Bij alle query's werd de nationaliteit opgevraagd. Omdat de AP pas sinds 1 januari 2016 beschikt over de bevoegdheid om voornoemde overtredingen te beboeten neemt zij in het kader van de (verhoging van de) boete enkel de duur vanaf 1 januari 2016 in ogenschouw. Ook in dat geval is er sprake van langdurige overtredingen.
- 88 Bovendien hebben de overtredingen een grote impact gehad op de levens van betrokkenen. Door de onnodige verwerking van hun nationaliteit liepen aanvragers een hoger risico om onterecht als fraudeur te worden aangemerkt. Zoals in de nasleep van de Toeslagenaffaire duidelijk is geworden kon dit ertoe leiden dat sommige huishoudens tienduizenden euro's aan reeds ontvangen toeslagen moesten terugbetalen. Veel aanvragers zijn hierdoor jarenlang in ernstige financiële problemen terecht gekomen, hetgeen een grote impact heeft (gehad) op hun persoonlijke leven.

---

<sup>29</sup> Zie dossierstuk 110b, p. 13. Van dit aantal is volgens de Belastingdienst niet te achterhalen hoeveel daarvan Nederlanders waren.

<sup>30</sup> Zie "Verlenging kinderopvangtoeslag, 2013-2019" op de website van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/16/verlenging-kinderopvangtoeslag-2013-2019>.

<sup>31</sup> Omdat de resultaten van query's zijn verwijderd is niet vast te stellen wanneer deze opdracht is beëindigd, zie ook paragraaf 2.4.1. en 3.9.3. van het onderzoeksrapport. Wel is 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, zie paragraaf 2.4.5 en 3.9.3 van het onderzoeksrapport.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

- 89 Voor wat betreft de opzettelijke of nalatige aard van de inbreuken stelt de AP voorop dat Toeslagen als bestuursorgaan een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om zorgvuldig om te gaan met de persoonsgegevens die zij verwerkt. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat hun gegevens bij Toeslagen in goede handen zijn en alleen worden verwerkt als dit noodzakelijk is. Dit is in het bijzonder belangrijk bij de verwerking van een persoonsgegeven als de nationaliteit, waarbij onzorgvuldige verwerkingen kunnen leiden tot discriminerende gevolgen. Toeslagen had de verwerking daarvan tot het minimale moeten beperken en met dusdanige waarborgen dienen te omkleden dat het risico op discriminerende verwerkingen zoveel als mogelijk was uitgesloten. Toeslagen had zich bij verwerking van nationaliteit van betrokkenen moeten beperken tot wat noodzakelijk was voor de uitvoering van de bij of krachtens de Wko en de Awir aan haar toegekende taken. Desondanks hebben er gedurende een lange periode en op grote schaal onrechtmatige, onbehoorlijke en discriminerende verwerkingen plaatsgevonden.
- 90 Daar komt bij dat de AP reeds in 2012 heeft geadviseerd om de niet noodzakelijke verwerking van dubbele nationaliteiten van burgers te staken en deze gegevens uit het de BRP te verwijderen.<sup>32</sup> Sinds de inwerkingtreding van de BRP op 6 januari 2014 wordt de dubbele nationaliteit van burgers met de Nederlandse nationaliteit ook niet langer opgenomen in de persoonsregistratie.<sup>33</sup> Omdat het TVS wordt gevuld met gegevens uit de BRP had Toeslagen op dat moment ook de dubbele nationaliteit van burgers met de Nederlandse nationaliteit uit het TVS moeten verwijderen. Desondanks heeft Toeslagen tot en met 2020 de dubbele nationaliteit van burgers met de Nederlandse nationaliteit verwerkt in het TVS. Dit terwijl de AP in juli 2017 nog heeft geïnformeerd naar het gebruik van de dubbele nationaliteit door Toeslagen.
- 91 Afsluitend heeft de Minister onvoldoende met de AP samengewerkt om de inbreuk te verhelpen en de mogelijke negatieve gevolgen daarvan te beperken door tijdens het onderzoek onjuiste verklaringen af te leggen die het onderzoek van de AP hebben belemmerd. Zo heeft de directeur-generaal van de Belastingdienst op 18 juli 2017 verklaard dat de Belastingdienst/Toeslagen geen gegevens heeft over de dubbele nationaliteit van Nederlandse aanvragers van kinderopvangtoeslag. Ook heeft hij destijds verklaard dat nationaliteit niet werd gebruikt als selectiecriteria om juist bij deze aanvragers van kinderopvangtoeslag (extra) toezicht uit te voeren.<sup>34</sup> Pas in april 2019 heeft de algemeen directeur Toeslagen verklaard dat bovenstaande verklaringen niet juist respectievelijk niet volledig zijn.<sup>35</sup> Met die onjuiste verklaringen is de AP op het verkeerde been gezet en daarmee is het verdere verloop van het

---

<sup>32</sup> Zie "Advies houdende voorstel tot wijziging van de Wet basisregistratie personen", van het College bescherming persoonsgegevens, 9 augustus 2012. Te vinden op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/cbp-adviseert-over-beperken-registratie-dubbele-nationaliteit>.

<sup>33</sup> Zie artikel 2.7, eerste lid, onder a, sub 5, van de Wet BRP: "In de basisregistratie worden over de ingeschrevene uitsluitend de volgende gegevens opgenomen: a. algemene gegevens: (...) 5: gegevens over de nationaliteit, met dien verstande dat geen gegevens over een vreemde nationaliteit worden opgenomen naast gegevens over het Nederlanderschap of het feit dat de betrokkene als Nederlander wordt behandeld".

<sup>34</sup> Zie dossierstuk 8.

<sup>35</sup> Zie dossierstuk 23a en 26a.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

onderzoek bemoeilijkt en vertraagd. Daarnaast heeft de AP op 13 september 2019 informatie moeten vorderen omdat het informatieverzoek van 8 juli 2019 nog steeds niet was beantwoord, ondanks dat de AP de initiële reactietermijn van 31 juli 2019 al driemaal op verzoek van de Belastingdienst had verlengd.<sup>36</sup> De AP rekent dit de Belastingdienst als overheidsorgaan zwaar aan.

#### 7.4 Evenredigheid

- 92 Tot slot beoordeelt de AP ingevolge artikelen 3:4 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) of de toepassing van haar beleid voor het bepalen van de hoogte van de boete gezien de omstandigheden van het concrete geval, niet tot een onevenredige uitkomst leidt.
- 93 De AP is van oordeel dat (de hoogte van) de boete evenredig is. De AP heeft in dit oordeel de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de Minister kan worden verweten, en overige omstandigheden meegewogen. Zo was er sprake van discriminerend verwerkingen van een gevoelig persoonsgegevens als nationaliteit van burgers door een overheidsorganisatie. Daarnaast was er sprake van een groot aantal betrokkenen, heeft de overtreding langere tijd geduurd, was er sprake van een grote impact voor betrokkenen en was er sprake van opzettelijk dan wel nalatig handelen van de Minister waarbij er tevens onvoldoende is samengewerkt met de AP om de inbreuk te verhelpen de nadelige gevolgen daarvan te beperken. De AP kwalificeert deze inbreuk op de AVG als zeer ernstig.
- 94 Zoals hiervoor uiteengezet heeft de AP geconcludeerd dat de Minister de eis van rechtmatigheid heeft overtreden met drie verschillende verwerkingen (*i.* het niet-noodzakelijke bewaren van de dubbele nationaliteit van Nederlanders in het TVS, *ii.* het niet-noodzakelijke gebruik van de nationaliteit van aanvragers voor een indicator in het risico-classificatiemodel en *iii.* het niet-noodzakelijke gebruik van de nationaliteit van aanvragers bij de opsporing van georganiseerde fraude.) Daarnaast heeft de AP geconcludeerd dat Minister bij de tweede en de derde verwerking het beginsel van behoorlijkheid heeft overtreden. De AP acht het opleggen van separate boetes voor laatstgenoemde overtredingen van het beginsel van behoorlijk niet evenredig omdat de feiten waaruit deze overtredingen voortkomen reeds worden bestraft wegens de overtredingen van de eis van rechtmatigheid. In plaats daarvan heeft de AP de overtredingen van het beginsel van behoorlijkheid meegewogen bij het bepalen van de hoogte van de boetes voor overtreding van de rechtmatigheid bij de tweede en de derde verwerking.
- 95 Gezien het voorgaande ziet de AP geen aanleiding het bedrag van de boete op grond van de evenredigheid en de in de Boetebeleidsregels genoemde omstandigheden, voor zover van toepassing in het voorliggende geval, nog verder te verhogen of te verlagen.

---

<sup>36</sup> Zie dossierstuk 48a.



Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

## 7.5 Conclusie

- 96 De AP stelt gelet op het voorgaande de volgende boetebedragen vast:
- voor de overtreding van de rechtmatigheid bij de eerste verwerking: € 750.000,--
  - voor de overtreding van de rechtmatigheid bij de tweede verwerking: € 1.000.000,--
  - voor de overtreding van de rechtmatigheid bij de derde verwerking: € 1.000.000,--

## 8. Dictum

### Boetes

- I De AP legt aan de Minister van Financiën een bestuurlijke boete op ten bedrage van **€ 750.000,--** (zegge: zevenhonderdvijftigduizend euro), wegens overtreding van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG en overtreding van artikel 6 van de Wbp in samenhang gelezen met artikel 8 van de Wbp bij het opslaan van de dubbele nationaliteiten van Nederlanders in het TVS;
- II De AP legt aan de Minister van Financiën een bestuurlijke boete op ten bedrage van **€ 1.000.000,-** - (zegge: één miljoen euro), wegens overtreding van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG en overtreding van artikel 6 van de Wbp in samenhang gelezen met artikel 8 van de Wbp bij gebruik van de nationaliteit van aanvragers voor een indicator in het risico-classificatiemodel;
- III De AP legt aan de Minister van Financiën een bestuurlijke boete op ten bedrage van **€ 1.000.000,-** - (zegge: één miljoen euro), wegens overtreding van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, van de AVG heeft overtreden en overtreding van artikel 6 van de Wbp in samenhang gelezen met artikel 8 van de Wbp bij het gebruik van de nationaliteit van aanvragers bij de opsporing van georganiseerde fraude.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> De AP zal voornoemde vordering uit handen geven aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).





Datum  
25 november 2021

Ons kenmerk  
[VERTROUWELIJK]

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

w.g.

drs. C.E. Mur  
Bestuurslid

### **Rechtsmiddelenclausule**

Indien u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Ingevolge artikel 38 van de UAVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. Voor het indienen van digitaal bezwaar, zie [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl), onder het kopje Bezwaar maken tegen een besluit, onderaan de pagina onder de kop Contact met de Autoriteit Persoonsgegevens. Het adres voor het indienen op papier is: Autoriteit Persoonsgegevens, postbus 93374, 2509 AJ Den Haag.

Vermeld op de envelop 'Awb-bezwaar' en zet in de titel van uw brief 'bezwaarschrift'.

Schrijf in uw bezwaarschrift ten minste:

- uw naam en adres;
- de datum van uw bezwaarschrift;
- het in deze brief genoemde kenmerk (zaaknummer); of een kopie van dit besluit bijvoegen;
- de reden(en) waarom u het niet eens bent met dit besluit;
- uw handtekening.