

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Inspectie voor Overheidsinformatie en Erfgoed
dhr. drs O. Andersen
Postbus 16478
2500 BL Den Haag

Directoraat-Generaal Toeslagen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2021-0000074319

Uw brief (kenmerk)
27777813

Datum 20 april 2021
Betreft Reactie naar aanleiding Inspectierapport inzake
Toeslagen

Geachte heer Andersen,

Op 19 april 2021 heeft u het rapport De informatiehuishouding van Toeslagen-rapport over de naleving van de Archiefwet bij Toeslagen aangeboden aan de minister van Financiën. In het rapport doet u verslag van uw bevindingen van uw inspectieonderzoek. U heeft dit onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van signalen dat de informatiehuishouding van Toeslagen niet op orde is.

Ik ben u erkentelijk voor uw initiatief tot het uitvoeren van het inspectie-onderzoek naar aanleiding van de aankondiging van de Minister in januari 2020 om een onafhankelijke partij de informatiehuishouding van Toeslagen te laten onderzoeken. Ik ben tevens erkentelijk voor uw rapportage hierover. Uw conclusies worden door mij gedeeld en maken duidelijk dat er sprake is van een te grote versnippering in de informatiehuishouding, zowel qua dossiervorming als qua inrichting en governance. Uw aanbevelingen en aandachtspunten bieden handvatten voor het doorvoeren van de noodzakelijke structurele verbeteringen en bevestigen de noodzaak van de inmiddels in gang gezette verbeteracties, die zullen bijdragen aan een betere uitvoering van onze maatschappelijke opgave.

U heeft uw onderzoek voor een belangrijk deel uitgevoerd in een periode waarin de directie Toeslagen één van de uitvoerende directies van de Belastingdienst was. Per 1 januari 2021 is er een directoraat-generaal Toeslagen dat in bestuurlijk opzicht naast het directoraat-generaal Belastingdienst staat. Tegelijkertijd maakt het DG Toeslagen ook na 1 januari 2021 gebruik van de voorzieningen en dienstverlening van de Belastingdienst ten behoeve van haar informatiehuishouding. DG Belastingdienst en DG Toeslagen hebben voor het jaar 2021 samenwerkingsafspraken opgesteld.

In mijn reactie ga ik allereerst in op de verbeteracties die, mede naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, in gang zijn gezet. Vervolgens geef ik bij elke specifieke aanbevelingen uit uw inspectierapport aan op welke wijze hier opvolging aan wordt gegeven. Daarbij houd ik de indeling van uw aanbevelingen aan, te weten:

- de sturing op de informatiehuishouding;
- de naleving van de archiefwet;
- het herzien van de procedure voor het vernietigen van informatie.

Trajecten i.h.k.v. verbeteren informatiehuishouding

**Directoraat-Generaal
Toeslagen**

In de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag is een rijksbreed actieplan toegezegd. Dit actieplan "Open op Orde" is op 6 april aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin wordt in de actielijn "Informatiehuishouding" bijzondere aandacht besteed aan de verbetering van de informatiehuishouding van de uitvoeringsorganisaties van het Rijk.

Ons kenmerk
2021-0000074319

Op basis van dit generieke actieplan stellen alle departementen vóór 1 juli 2021 een departementaal actieplan op voor de jaren 2021-2026. Binnen het Ministerie van Financiën wordt hiertoe een (tijdelijke) directie Informatiehuishouding op Orde (IOO) ingericht onder de pSG. Voor Toeslagen wordt als onderdeel van het nog op te stellen departementale actieplan een overkoepelend actieplan IOO Toeslagen 2021-2026 opgesteld. Ook hiervoor wordt een programmaorganisatie ingericht in opdracht van de DG Toeslagen. De conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten uit de verschillende onderzoeksrapporten, waaronder uw inspectierapport worden binnen dit programma nader opgepakt.

Voorafgaand aan de actieplannen die zijn toegezegd naar aanleiding van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, zijn binnen de Belastingdienst en Toeslagen reeds trajecten voor de informatiehuishouding of waar informatiehuishouding een onderdeel van is, in gang gezet. Dit betreft onder meer het programma Verbeteren Dienstverlening voor de dossiervorming in het primaire proces, het meerjarenplan Informatiehuishouding Belastingdienst 2021-2025, de bevindingen vanuit de i-Control monitor en het traject "Bedrijfsprocessen op orde" gericht op de Algemene Verordening Gegevensbescherming, Baseline Informatiebeveiliging en de Archiefwet.

Het Meerjarenplan Informatiehuishouding zal worden overgenomen in het departementale actieplan.

Reactie op uw specifieke aanbevelingen

U richt uw aanbevelingen zowel op het gehele Ministerie van Financiën als ook specifiek op Toeslagen. Dit onderscheid heb ik in deze reactie eveneens gehanteerd, waarbij bij de aanbevelingen voor Toeslagen zowel zullen worden opgepakt door de organisatieonderdelen die deel uitmaken van het directoraat-generaal Toeslagen als ook door de keten Toeslagen. De keten Toeslagen omvat ook de werkprocessen voor Toeslagen die door onderdelen van de Belastingdienst worden gefaciliteerd of uitgevoerd.

A. De sturing op de informatiehuishouding

In uw rapport stelt u vast dat er sprake is van een complexe verantwoordelijkheidsverdeling voor de informatiehuishouding bij de Belastingdienst en dat er bij Toeslagen een verantwoordelijk functionaris ontbrak. Hieronder ga ik op elke afzonderlijke aanbeveling uit uw inspectierapport in:

Uw aanbevelingen aan het ministerie:

Schep duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en taken van de betrokken onderdelen van het ministerie en de Belastingdienst ten aanzien van de informatiehuishouding van Toeslagen.

**Directoraat-Generaal
Toeslagen**

Ons kenmerk
2021-0000074319

Vanuit de archiefwettelijke verantwoordelijkheid als zorgdrager voor de informatiehuishouding van het ministerie van Financiën neemt de minister deze aanbeveling ter harte. Een goede besturing van de informatiehuishouding is essentieel om zorg te kunnen dragen voor het duurzaam toegankelijk maken en houden van de archiefbescheiden van Financiën. Gelet op de vorming van drie directoraten-generaal, Belastingdienst, Douane en Toeslagen, is het noodzakelijk om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijker te beleggen en vast te leggen. Het maakt tevens de actualisatie van de bestaande regelingen noodzakelijk.

De Archiefwet verplicht overheidsorganen beheersregels op te stellen voor het beheer van overheidsinformatie. Bij Financiën zijn deze regels vastgelegd in de Regeling Informatiehuishouding Financiën (RINFIN 2016). Deze regelt de verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer binnen het kerndepartement en legt de verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer van de Belastingdienst bij de DG Belastingdienst. Deze verantwoordelijkheid is in de Regeling Archiefbeheer Belastingdienst (RAB 2011) vastgelegd.

Inmiddels zijn binnen het ministerie van Financiën drie directoraten-generaal gerealiseerd, te weten één voor de Belastingdienst, één voor Douane en één voor Toeslagen. De ambtelijke aansturing van elk afzonderlijk directoraat-generaal vindt plaats door een directeur-generaal. Door de vorming van drie directoraten-generaal is het huidige mandaat in de RINFIN (2016) en de RAB (2011) niet meer passend. In beide regelingen is namelijk de verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer van de gehele Belastingdienst (inclusief Douane en Toeslagen) toebedeeld aan de directeur-generaal Belastingdienst. In lijn met de veranderde organisatiestructuur zal ook het door de DG Belastingdienst aan SSO CFD verstrekte ondermandaat binnen deze context opnieuw worden bezien. Daarbij zal ook worden gezorgd voor adequate randvoorwaarden voor afdeling Informatiehuishouding (IHH) van de Belastingdienst, en de positionering van Informatiehuishouding binnen Toeslagen.

De werkgroep archiefbeheersregels Financiën heeft van de stuurgroep Continuïteit en Ontvlechting de opdracht gekregen de archiefbeheersregels voor de zorgdrager minister van Financiën te actualiseren en deze in oktober 2021 gereed te hebben voor interne vaststelling. Hierna volgt publicatie in de Staatscourant en invoering per 1 januari 2022. In de stuurgroep zitten de SG, de pSG, de DGFZ en de betrokken DG-en; Belastingdienst, Toeslagen en Douane.

De vorming van drie directoraten-generaal is de directe aanleiding voor het actualiseren van de archiefbeheersregels. Echter, uw inspectierapport benadrukt nog eens extra de urgentie hiervan. Ook neemt de werkgroep ook de veranderende eisen aan het archiefbeheer als consequentie van de toenemende digitalisering en automatisering binnen de bedrijfsprocessen mee.

Nota bene: inzake de SSO's die onder de Belastingdienst vallen, waaronder de afdeling Informatiehuishouding van CFD, is afgesproken dat ze blijven werken voor Toeslagen en Douane op basis van hetzelfde aanbod dat wordt geboden aan de primaire procesdirecties van de Belastingdienst zelf. Dit is geborgd in de samenwerkingsafspraken 2021.

Zorg ervoor dat aan Toeslagen de middelen beschikbaar worden gesteld om de informatiehuishouding op orde te krijgen.

**Directoraat-Generaal
Toeslagen**

Naar aanleiding van de toeslagenaffaire en het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is, naast de reeds beschikbare programmabudgetten, via een incidentele suppletoire begroting inzake Herstel Toeslagen een additioneel olopend en vanaf 2024 structureel budget van 58 mln. euro toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Financiën (IXB) ter verbetering van de informatievoorziening en informatiehuishouding. Thans worden hiervoor bestedingsplannen uitgewerkt; deze bestedingsplannen betreffen zowel Toeslagen als de Belastingdienst.

Ons kenmerk
2021-0000074319

Verder werkt een werkgroep onder voorzitterschap van BZK/CIO Rijk aan een bestedingsplan voor het rijksbrede beschikbare budget voor het generieke actieplan "Open op Orde". In het betreffende hoofdstuk Financiën worden criteria opgenomen voor toekenning van middelen voor de actieplannen van de rijksorganisaties die uiterlijk 1 juli 2021 gereed moeten zijn.

Zie erop toe dat de informatiehuishouding van Toeslagen op orde komt.

Toeslagen staat voor de opgave de digitale opslag en het beheer van hun (archiefwaaardige) informatie volledig, betrouwbaar en duurzaam toegankelijk in te richten. Daarbij heeft de archiefbeheerder de zorg voor het realiseren en beschikbaar stellen van voldoende en geschikte middelen hiervoor. Vanuit de monitorrapportage i-Control zijn aanbevelingen gedaan voor verbeteringen in de informatiehuishouding. DG Toeslagen stelt op basis daarvan het actieplan IOO op;

Monitoring op naleving gebeurt in de eerste plaats vanuit de stuurgroep van het actieplan. Daarnaast is het onderdeel van de afstemming met de Secretaris-generaal, de plaatsvervangend Secretaris-generaal en de Bewindspersoon. Tenslotte is er het kwaliteitssystem (i-Control) alsmede de P&C-cyclus waarbinnen de uitvoerende dienstonderdelen van Toeslagen (directie Toeslaggerechtigden, de Herstelorganisatie en het Ketenbureau) aan de DG rapporteren en de DG aan de SG.

Om de informatiehuishouding daadwerkelijk op orde te krijgen is, ook buiten de cycli van monitoring, het organiseren van bestuurlijke aandacht essentieel. Daarom wordt vanuit de DG Toeslagen gericht gestuurd op het realiseren van (de versnelling van) verbeteringen.

Zorg voor adequate randvoorwaarden voor afdeling Informatiehuishouding (IHH), zoals een goede positionering binnen de organisatie.

Zoals ik in mijn reactie op uw eerste aanbeveling aangaf wordt bij het actualiseren van de archiefbeheerregelingen van het Ministerie van Financiën eveneens aandacht besteed aan de randvoorwaarden voor het adequaat kunnen functioneren van de afdeling Informatiehuishouding van het SSO CFD binnen de Belastingdienst; dit betreft het juiste mandaat en een goede afbakening van beleid en kaderstelling enerzijds en uitvoering anderzijds.

De werkgroep levert de geactualiseerde archiefbeheerregelingen in oktober 2021 op, zodat deze met ingang van 1 januari 2022 van kracht kunnen zijn.

Uw aanbevelingen aan Toeslagen:

Stel een functionaris voor de informatiehuishouding aan.

**Directoraat-Generaal
Toeslagen**

Binnen het DG Toeslagen zal, conform uw aanbeveling, een functionaris informatiehuishouding worden aangesteld binnen de te vormen CIO office. Dit is een van de onderdelen van het beheersplan voor de informatiehuishouding Toeslagen, waar ik bij de volgende aanbeveling nader op in ga. Dit beheersplan zal met de andere verbeterplannen en initiatieven op het gebied van informatiehuishouding onderdeel zijn van het actieplan Toeslagen.

Ons kenmerk
2021-0000074319

Daarnaast wordt voor de realisatie van de noodzakelijke verbeteringen in de informatiehuishouding van de Toeslagenketen in kaart gebracht welke extra capaciteit hiervoor noodzakelijk is. Dit betreft functies op het gebied van IV voor het programma Informatiehuishouding, juridische functies voor het programma Informatievoorziening en capaciteit ten behoeve van de implementatie van het kwaliteitsraamwerk IV-functies.

Ook wordt gebruik gemaakt van de producten van het rijksprogramma RDDI.

Maak een verbeterplan ten aanzien van de informatiehuishouding en voer het in de komende 2 à 3 jaren uit.

Thans wordt het beheersplan voor de informatiehuishouding van de directie Toeslagen uitgewerkt op basis van de aanbevelingen uit de monitor i-Control van 2019. Het organiseren van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden inclusief het aanstellen van een functionaris informatiehuishouding maken hier onderdeel van uit. Om volledig uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit deze en andere rapportages denkt de directie Toeslagen tenminste drie jaar nodig te hebben. Het beheersplan met een integrale detailplanning zal onderdeel zijn van het verbeterplan informatiehuishouding dat op departementaal niveau wordt gemaakt en op 1 juli 2021 gereed zal zijn.

Omdat er inmiddels sprake is van een directoraat-generaal Toeslagen zal het beheersplan van de directie Toeslagen worden opgenomen in het overkoepelend actieplan IOO Toeslagen 2021-2026.

B. Naleving van de archiefwet

In uw rapport concludeert u dat, met uitzondering van de archivering van inkomende en uitgaande post, de informatiehuishouding van Toeslagen nog niet aan de archiefwettelijke vereisten voldoet en er daar ook nog niet op is ingericht. U stelt vast dat informatie uit DAS niet duurzaam toegankelijk is, ongestructureerde informatie niet conform de eisen van de archiefwet is ingericht en dat goede werkinstructies en goede metadatering ontbreken.

Op basis van uw conclusies komt u tot een aantal aanbevelingen voor Toeslagen. Hieronder ga ik op elke afzonderlijke aanbeveling uit uw inspectierapport in:

Maak zoals aanbevolen bij hoofdstuk 4 een verbeterplan ten aanzien van de informatiehuishouding en voer het in de komende 2 à 3 jaren uit.

In bovenstaande reactie ben ik reeds ingegaan op het beheersplan informatiehuishouding dat thans wordt uitgewerkt alsmede het op te stellen actieplan.

Daarnaast wil ik u melden dat in het IV-portfolio waarmee sturing wordt gegeven aan de (door)ontwikkeling van de ICT dienstverlening, werkpakketten zijn

opgenomen voor het migreren van oude archieven naar één digitaal archief. Tevens zijn werkpakketten opgenomen voor het archiveren van correspondentie via 'nieuwe' kanalen zoals app's, geluidsopnames en e-mails. Door middel van kenmerken wordt het digitale archief toegankelijk gemaakt voor burgers en medewerkers. Het betreft een grote inspanning die meerdere jaren in beslag zal nemen.

**Directoraat-Generaal
Toeslagen**

Ons kenmerk
2021-0000074319

Houd een overzicht bij van alle informatie bij Toeslagen.

In de architectuurdocumentatie van de keten Toeslagen wordt een separaat hoofdstuk opgenomen waarin de informatie-architectuur wordt beschreven. Hierin wordt inzichtelijk waar informatie van Toeslagen is opgeslagen en welke bedrijfsprocessen en systemen deze gegevens en documenten verwerken. Met deze architectuurdocumentatie is inmiddels gestart. Het zal na oplevering op reguliere basis worden geactualiseerd door ketenregie.

Breng informatie op opslaglocaties zoals de netwerkschijven en e-mail boxen in beheer conform de Archiefwet.

In een apart project Informatiehuishouding Toeslagen dat onderdeel is van het programma Vernieuwing Dienstverlening worden dossiers die in het primaire proces worden gevormd en gebruikt bij handmatige processen (zoals bezwaar, vraag, klacht, etc.) in beheer gebracht conform de archiefwet. Dit project is eind 2020 gestart.

Voor ondersteunende en bestuurlijke processen zullen vergelijkbare projecten worden gestart. Voor bestuurlijke processen wordt het gebruik van hetzelfde document management systeem voor allen organisatieonderdelen van DG Toeslagen voorbereid. Daarmee zullen de documenten eveneens conform de archiefwet worden beheerd. Thans wordt hiervoor een implementatieplan voor DG Toeslagen uitgewerkt. Ook dit implementatieplan is weer onderdeel van het actieplan informatiehuishouding.

C. Het herzien van de procedure voor het vernietigen van informatie

Ik onderschrijf uw conclusie dat er géén sprake was van opzet bij de vroegtijdige vernietiging van bijna 9000 beroepsdossiers. Wel stelt u vast dat de Belastingdienst niet heeft voldaan aan de vereisten van de Archiefwet omdat de in 2015 vastgestelde selectielijst voor Toeslagen niet zijn toegepast.

U onderschrijft de huidige maatregel ten aanzien van het stopzetten van de vernietiging van informatie van Toeslagen, maar wijst er eveneens op dat daarmee nog geen uitvoering is gegeven aan het veiligstellen van de digitale informatie rond de toeslagenaffaire.

Op basis van uw conclusie doet u de volgende aanbeveling aan het Ministerie van Financiën:

Herzie de procedure voor vernietiging van overheidsinformatie.

De aanpassing van de procedure is inmiddels ter hand genomen. Mede op basis van de bevindingen van uw Inspectie en de uitkomsten van de Auditdienst Rijk wordt het gehele proces doorlopen; op basis van de aangegeven leerpunten

worden procedures en instructies aangepast conform huidige wet- en regelgeving. Ook op deze procedure wordt de monitoring ingericht door middel van het kwaliteitszorgsysteem (i-Control) zodat wordt toegezien dat de afspraken in de uitvoering worden nageleefd. Een belangrijk verbeterpunt hierin is dat in de procedure gebruik wordt gemaakt van alle relevante informatie die nodig is om het voorstel tot vernietiging te kunnen accorderen, die met de archiefbeheerder als ook de archiefvormer wordt gedeeld ter voorbereiding op de vernietiging.

**Directoraat-Generaal
Toeslagen**

Ons kenmerk
2021-0000074319

Op basis van uw conclusie doet u de volgende aanbeveling aan Toeslagen:

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

Aan deze aanbeveling wordt gehoor gegeven mede door uitvoering te geven aan de Motie Omtzigt¹. Hiermee wordt een hotspot Toeslagenaffaire ingericht. Inmiddels is de hotspotlijst van het ministerie van Financiën op 30 maart 2021 vastgesteld en gepubliceerd op de website van het Nationaal Archief. Tevens is een projectteam gestart met het opstellen van het afbakeningsdocument en informatieoverzicht. Toeslagen werkt daarin samen met betrokken onderdelen van de Belastingdienst. Overeenkomstig de toezegging aan de Tweede Kamer zal Toeslagen tevens een onafhankelijke partij onderzoek te laten doen naar de inrichting en afbakening van de hotspot Toeslagenaffaire.

Tenslotte:

In uw rapport geeft u aan dat u de voortgang ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen zal bewaken. Graag wil ik u melden dat de pSG in zijn rol als CIO van het Ministerie van Financiën, als ook DG Belastingdienst en ondergetekende zeer bereid zijn om u hierover periodiek te informeren.

Ik vertrouw erop dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd.

Namens
de minister van Financiën,
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane



Directeur-Generaal Toeslagen

D.A. Hak

¹ 31066-728, d.d. 10 november 2020