Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500EA 's-Gravenhage

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

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

Ons kenmerk
2020-0000130507

Uw brief (kenmerk)

Datum 10 juli 2020
Betreft FSV onderzoek en projectcode 1043

Geachte voorzitter,

Op 28 april[1] jl. hebben wij toegezegd u nader te informeren over de Fraude Signalering Voorziening (FSV) en het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst. Veel van de vragen die bij uw Kamer en bij ons leefden over FSV konden we op dat moment niet beantwoorden. Op 26 mei[2] hebben wij u geïnformeerd dat wij in twee fasen een extern onderzoek naar FSV laten doen. De uitkomsten van de vandaag afgeronde fase I van het onderzoek, uitgevoerd door KPMG, treft u bijgaand aan. Zoals aangegeven hebben wij het eerste deel van het onderzoek met urgentie uit laten voeren om zo nodig direct verdere beheersmaatregelen te kunnen treffen. De bevindingen van KPMG rondom FSV en ten aanzien van de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) bij een aantal andere applicaties en verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst zijn ernstig. Deze bevestigen dat het besluit om FSV uit te schakelen een juist besluit is geweest. De bevindingen bij een aantal andere applicaties en verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst vragen direct om maatregelen. Die hebben wij dan ook getroffen.

In deze brief reageren we tevens op het verzoek van de Commissie van Financiën van 7 juli jl. om informatie over overige Combiteam Aanpak Facilitators (CAF)-projecten bij de Belastingdienst en projectcode 1043. We kunnen deze vragen deels beantwoorden, deels is daarvoor nader (extern) onderzoek nodig.

Huidige toezichtaanpak
De Belastingdienst streeft ernaar dat burgers en bedrijven bereid én in staat zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven. De Belastingdienst heeft zowel een dienstverlenende rol naar burgers en bedrijven als een toezichthoudende en handhavende rol om naleving van regels te bevorderen en niet-naleving tegen te gaan. Het is voor de Belastingdienst onmogelijk om alle aangiften en aanvragen voor toeslagen handmatig te controleren. Daarom maakt de Belastingdienst op basis van de uitvoerings- en toezichtstrategie voortdurend keuzes over waar de beschikbare capaciteit op wordt ingezet. Om dat zo goed mogelijk te doen, wordt ingezet op de aangiften en aanvragen voor toeslagen met de grootste risico's op

[1] Kamerstukken II, 31066, nr. 632
[2] Kamerstukken II, 31066, nr. 650

niet naleving (het zogenoemde risicogerichte toezicht). Daarbij maakt de Belastingdienst onder meer gebruik van risicoselectie op basis van geautomatiseerde systemen (waaronder risicoselectiemodellen), steekproeven en van contra-informatie. Signalen uit de systemen over mogelijke niet naleving spelen daar een belangrijke rol in. Op basis van de selectie kunnen aangiften en aanvragen voor toeslagen worden geselecteerd die voor persoonlijke behandeling in aanmerking komen.

De basis voor het toezicht door de Belastingdienst moet op orde zijn. De gebeurtenissen van de afgelopen periode, zoals de problemen met de kinderopvangtoeslag en de problemen met FSV laten zien dat de opzet, inrichting en werking van risicoselectie en vervolgens het onderzoek naar de geselecteerde signalen binnen de Belastingdienst onvoldoende zijn. Er wordt niet voldaan aan wettelijke vereisten, waaronder de AVG en de beginselen van behoorlijk bestuur. Noodzakelijke waarborgen ontbreken en er is onvoldoende capaciteit om de menselijke maat voorop te stellen en de kwaliteit van de dienstverlening is onvoldoende. Daarnaast nemen wij de signalen die ons de afgelopen maanden hebben bereikt rondom projectcode 1043 serieus en zijn we een onderzoek gestart naar de werkzaamheden die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd.

Deze conclusie is zeer hard en vraagt om een grootschalige verbeteraanpak waarbij het zowel noodzakelijk is om direct maatregelen te treffen als verder onderzoek te doen. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de behandeling door de Belastingdienst op een betrouwbare en rechtvaardige manier gebeurt. Als na controle blijkt dat de aangifte of aanvraag van een toeslag correct is, moet het niet zo zijn dat burgers en bedrijven daar nog jarenlang de gevolgen van ervaren. De medewerkers van de Belastingdienst moeten erop kunnen vertrouwen dat de selectie van de te behandelen aangiften en aanvragen van toeslagen die de systemen maken op een goede manier tot stand komt. Ook moeten zij voor de behandeling van de aangifte of aanvraag de juiste instrumenten en ruimte hebben die gebaseerd zijn op de menselijke maat en met waarborgen zijn omkleed. Dit blijkt nu in veel te veel gevallen niet zo te zijn.

Beheersmaatregelen, onderzoek en projectorganisatie
Wij hebben naar aanleiding van het onderzoek naar FSV en onze eerste bevindingen bij projectcode 1043 op korte termijn een aantal beheersmaatregelen genomen. Wij hebben besloten om een aantal applicaties en verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst tot nader order stop te zetten. In deze brief lichten wij deze beslissing toe.
Daarnaast zetten we de werkzaamheden van het CAF-team on hold. Het CAF-team zal vooralsnog geen nieuwe onderzoeken meer oppakken. De stand van de toezichtactiviteiten op basis van lopende en afgeronde onderzoeken van het CAF-team wordt, indien en voor zover dit mogelijk is, in kaart gebracht voordat op basis daarvan stappen worden gezet.

Daarnaast laten we nader extern onderzoek doen. Dit onderzoek zal gezien onze bovenstaande conclusie breder zijn dan FSV en projectcode 1043. Wij gaan aan het einde van deze brief hier nader op in. Het is niet uit te sluiten dat uit dit nadere onderzoek nieuwe zaken boven tafel komen die nieuwe maatregelen zullen vereisen. Uiteraard zullen we uw Kamer daar dan zo spoedig mogelijk over informeren. Daarnaast wordt een projectorganisatie opgezet om de noodzakelijke verbeteringen ten aanzien van de handhaving (en specifiek van de aanpak van signalen van mogelijke fraude), zoals sterke waarborgen, een eenduidig

normenkader en het integreren van de menselijke maat in de behandeling, met urgentie op te pakken.

Kamervragen en schriftelijk overleg FSV
Met de uitkomsten van fase I van het onderzoek in de hand kunnen wij nu ook de schriftelijke vragen van het lid Leijten (SP) over 'de Fraude Signalering Voorziening (FSV)', de vragen van het lid Omtzigt (CDA) over 'de Fraude Signalering Voorziening' (FSV) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)' en de vragen van het lid Azarkan (DENK) over 'het bestaan van een geheime zwarte lijst van vermeende fraudeurs die veel mensen gedupeerd heeft' beantwoorden.[3][4] Verder ontvangt u het antwoord op de vragen die over FSV zijn gesteld naar aanleiding van berichtgeving van 'Follow The Money over de toeslagenaffaire'[5] en sturen we uw Kamer ook de beantwoording van het schriftelijk overleg over de brief van 26 mei jl. met betrekking tot 'de Voortgang in het onderzoek naar Fraude Signalering Voorziening (FSV)' [6].

Bevindingen Onderzoek Fase I
Het door KPMG vandaag afgeronde onderzoek vormt de eerste fase van het onderzoek naar FSV. Fase I richtte zich op het beoordelen van FSV en het verder in kaart brengen van andere verwerkingen en applicaties die onderdeel uitmaken van de toezichtsprocessen van de Belastingdienst.

Hoe was nu de precieze werking van FSV en hoe gebruikten de diverse onderdelen van de belastingdienst FSV? En wat waren hiervan de effecten voor bedrijven en burgers?
KPMG heeft gekeken naar het voldoen van FSV aan de AVG, archiefwet en Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Ten aanzien van FSV concludeert KPMG dat er onvoldoende waarborgen waren om aan de zes kernbeginselen van de AVG te voldoen. Hierdoor is de behandeling van burgers niet in alle gevallen voldoende zorgvuldig geweest en is in een aantal gevallen inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers, bijvoorbeeld doordat signalen te lang zijn bewaard en mogelijk verder verwerkt zijn buiten FSV om.

KPMG heeft onderzoek gedaan naar het voorkomen van fraude-indicaties en duidingen als (verdenkingen van) strafbare feiten en nationaliteiten in het vrije tekstveld. En heeft geconstateerd dat bepaalde gegevens – ondanks gebleken irrelevantie – niet consequent werden verwijderd[1]. Bijlage D van het KPMG-rapport gaat hier uitgebreid op in. Door KPMG is geen audit of accountantscontrole op deze aantallen uitgevoerd. Derhalve dienen de genoemde aantallen als indicatief te worden beschouwd en zijn deze aan interpretatie onderhevig, onder andere over het al dan niet relevante en terechte gebruik van bepaalde termen in het vrije tekstveld van FSV. In fase II van het onderzoek zal dit worden meegenomen. Daarnaast loopt momenteel een onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens naar de mogelijke onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens, waaronder nationaliteit.

De signalen zijn gebruikt bij de behandeling van het toezicht. De opzet van de toezichtsprocessen en het gebruik van FSV-risicosignalen verschilden per

[3] 2020Z04218, 2020Z04221 en 2020Z04222
[4] TK 2019-2020, 31066, nr. 614
[5] 2020Z05014/2020D10405
[6] Kamerstukken II, 31066, nr. 650
[1] Hierbij gaat het om potentieel bijzondere en gevoelige persoonsgegevens.

directie[7]. Een eenduidig normenkader ontbrak wat tot gevolg had dat er een risico was van inconsistenties en onjuiste vastleggingen van risicosignalen in vrije FSV-tekstvelden. Bij opvolging van risicosignalen vond een rechtmatigheidstoets plaats alvorens opzet/grove schuld kon worden geïndiceerd. Hiervan is in de praktijk afgeweken binnen de directie Toeslagen, omdat in sommige gevallen al de aanvinkoptie 'fraude' werd aangevinkt alvorens het signaal het volledige onderzoekstraject had doorlopen.

Registratie in FSV kon in combinatie met andere indicaties aanleiding zijn voor verscherpt toezicht. Indien er sprake is van verscherpt toezicht kan er sprake zijn van een intensievere vorm van toezicht (waarbij burgers/bedrijven frequenter worden onderworpen aan vragen, verzoeken om informatie en bewijslevering) en een verhoogde kans op aangifte- of aanvraagbehandeling. Signalen in FSV resulteerden niet automatisch in een selectie van individuen of groepen voor verscherpt toezicht. In een aantal gevallen kon registratie in FSV leiden tot directe of indirecte financiële gevolgen vanwege het niet toegekend krijgen van een persoonlijke betalingsregeling. Dit speelde vooral bij Toeslagen. De registratie in FSV was hierbij niet de hoofdoorzaak, maar één van de bronnen van informatie die werden geraadpleegd.

Bestaan er met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen?
De huidige vastlegging van het processen-, systeem- en gegevenslandschap bij de Belastingdienst is volgens KPMG onvoldoende om een eenduidige lijst met risicoselectieprocessen samen te kunnen stellen. KPMG heeft aan de hand van een ontwikkeld selectiekader een aantal toezichtprocessen geïdentificeerd dat geclassificeerd is als een 'met FSV vergelijkbare applicatie of toezichtsproces'. Bij de beoordeling van deze processen heeft KPMG geen toepassingen gevonden die in dezelfde mate risicosignalen verwerken, noch applicaties die in het geheel een sterke gelijkenis vertonen met FSV. Wel constateert KPMG dat in bepaalde gevallen *selectiebias* kan ontstaan. Hiervan is sprake als er geen representatieve selectie meer is doordat er systematisch vertekeningen ontstaan bij onvoldoende waarborgen in het selectieproces. Deze vertekening van de resultaten van de toezichtsprocessen en applicaties komt door een onvolledige stelsel van kwaliteitsmetingen en het ontbreken van een structurele toetsing op die vertekening als onderdeel van de periodieke herijking van risicomodellen. Dit speelde vooral bij de directie Toeslagen. Tevens ontbrak het bij de directie Toeslagen aan een structureel proces voor kwaliteitsmeting achteraf en zijn soms bij groepen tegelijk waarschuwingen in het klantbeeld opgenomen.

Het was met de beschikbare informatie en in de beschikbare tijd voor KPMG niet mogelijk om alle met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen te identificeren waardoor mogelijk processen met het gebruik voor risicosignalen buiten het gezichtsveld zijn gebleven. Daarmee voldoet het verwerkingsregister volgens KPMG niet aan de AVG-vereisten. Voor de onderzochte processen geldt dat niet in lijn met de AVG wordt gehandeld. Zo is het gebruik van vrije tekstvelden met gevoelige

[7] FSV is door de directies MKB, Toeslagen en Particulieren gebruikt voor de registratie van interne en externe signalen en informatieverzoeken. Interne signalen zijn signalen afkomstig van andere directies of teams binnen de Belastingdienst. Externe signalen zijn bijvoorbeeld tips- en kliks of signalen van andere ketenpartners of andere overheden. De directies Grote Ondernemingen, Centrale Administratieve Processen en FIOD (FIOD tot mei 2019) raadpleegden FSV.

(persoons)gegevens zonder voldoende waarborgen riskant, aldus KPMG. KPMG constateert dat een inhaalslag gemaakt moet worden ten aanzien van ontbrekende GEB's en hieruit voortvloeiende maatregelen voor een volledige naleving van AVG, BIO en Archiefwet.

Onder welke condities kunnen ondersteunende applicaties en toezichtprocessen daarbij worden ingezet?
Er was bij het gebruik van FSV volgens KPMG een sterke afhankelijkheid van professionele oordeelsvorming. Veelal ontbraken structurele waarborgen zoals eenduidige (normen)kaders en procedures. De AVG- en BIO-waarborgen waren bij FSV onvoldoende geïmplementeerd. Ook ontbrak het volgens KPMG bij FSV aan een accurate toewijzing van autorisaties en aan een logging van het gebruik van FSV waardoor mutatie- en exportrechten mogelijk onrechtmatig zijn gebruikt. KPMG geeft in het rapport aanbevelingen voor de korte termijn en schetst de condities voor een toekomstig gebruik van applicaties en processen in het toezichtsproces.

Gebruik FSV bij Toeslagen
Wij willen in deze brief specifiek dieper ingaan op hoe FSV bij Toeslagen is gebruikt om signalen te registreren en op te volgen en welke gevolgen ouders hiervan mogelijk hebben kunnen ondervinden. We hebben gemerkt dat op dit onderwerp veel vragen en onzekerheden bij de ouders leven en dat begrijpen wij heel goed. We proberen middels deze brief en met het rapport (een aantal van) deze vragen te beantwoorden en hopen daarmee een deel van de onzekerheid verdwijnt. Wij concluderen dat, hoewel er tekortkomingen rondom FSV zijn geconstateerd die we grondig zullen moeten aanpakken, de grootste pijn bij de problemen bij toeslagen zit in zaken die we eerder benoemd hebben als vooringenomenheid, hardheid van de regels en het onterecht niet verstrekken van persoonlijke betalingsregelingen rondom de invordering.

We kunnen vaststellen dat "tips en kliks" en aansluitend registratie van een risicosignaal in FSV geen automatisch gevolg voor de burger had. Daar ging altijd onderzoek aan vooraf. Tegelijkertijd moeten we concluderen dat normkaders veelal ontbraken, veel gestoeld was op professioneel beoordelingsvermogen en in het verleden er ruimhartiger werd omgegaan met registratie in zowel FSV, als de toezichtlijst en uitsluitlijst, welke verderop toegelicht worden. Wij lichten in deze paragraaf verder toe hoe registratie van risicosignalen bij Toeslagen werkte, daarna gaan wij in op de twee typen opzet/grove schuld en de samenhang tussen deze twee typen, hoe risicosignalen in FSV bij het vaststellen van deze typen opzet/grove schuld zijn gebruikt en wat de gevolgen daarvan hebben kunnen zijn voor burgers.

Registratie van risicosignalen bij Toeslagen
Interne en externe meldingen over mogelijk misbruik van toeslagen kwamen binnen bij het meldpunt fraude Toeslagen. Hier vond een eerste beoordeling plaats of het signaal onderzoekwaardig was. In de afgelopen vijf jaar zijn een kleine 40.000 meldingen binnengekomen. Tien procent van deze meldingen werd als onderzoekswaardig beoordeeld en hier werd opvolging aan gegeven. Indien het signaal onderzoekswaardig werd beoordeeld volgde registratie in FSV, in een werkvolgsysteem (BPM) en werd een dossier aangemaakt. Ongeveer 25 procent van de signalen die, omdat zij als onderzoekswaardig zijn aangemerkt en daardoor in FSV zijn geregistreerd, worden gesanctioneerd. Een sanctie kan een bestuurlijke boete betreffen, of overdracht naar strafrecht. Wanneer we dit

afzetten tegen het totaal aantal meldingen dat bij het meldpunt fraude Toeslagen binnenkomt gaat het om 3 procent. Deze cijfers zijn in lijn met de bevindingen van KPMG dat er niet sprake lijkt te zijn van een automatisch gevolg voor burgers van een registratie in FSV.

Opvolging van risicosignalen bij Toeslagen bij vaststellen van twee typen opzet grove schuld
Het is belangrijk om het verschil te duiden tussen twee typen opzet grove schuld. De eerste bepaling, Opzet Grove schuld in het licht van het opleggen van een sanctie kent een grotere bewijslast en vond significant minder plaats dan de tweede bepaling, opzet grove schuld in het licht van de invordering. Dit is het OGS-criterium waarover de staatsecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane met uw Kamer in het kader van de Hersteloperatie heeft gesproken. Dit criterium werd niet vastgelegd in FSV en vond plaats bij het beoordelen of een persoonlijke betalingsregeling aangeboden kon worden. Bij deze variant hebben we helaas moeten vaststellen dat er burgers zijn die onevenredig schade hebben opgelopen doordat hen deze kwalificatie in veel gevallen onterecht is gegeven of dat wij niet meer kunnen achterhalen op basis waarvan deze kwalificatie is gegeven, en daarom heeft de staatsecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane al eerder aangekondigd herstel te bieden aan deze burgers.

Opvolging van risicosignalen bij Toeslagen om opzet grove schuld in het licht van een sanctie te beoordelen
Een onderzoekswaardig signaal uit FSV werd opgepakt en eerst beoordeeld op rechtmatigheid van de toeslag. Als dit het geval was, werd het item afgerond. Dit had verder geen gevolgen voor de burger. Als er geen, of verminderd sprake was van recht op toeslagen werd bij twijfel over opzet of grove schuld het item overgedragen aan het team dat zich bezighield met het bepalen van opzet of grove schuld in de sanctiesfeer.
Wanneer het team concludeert dat er sprake is van opzet of grove schuld volgt eventueel een sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete of overdracht naar het strafrecht. Daarnaast werd een burger op de zogenaamde toezichtlijst geplaatst. Dit had als gevolg dat toekomstige wijzigingen en aanvragen van deze burger eerst handmatig gecontroleerd werden, waardoor aanvragen en wijzigingen langer duurden. Daarnaast had dit voor de ouders als gevolg dat zij telkens bevraagd konden worden bij elke wijziging die zij doorgaven. Het feit alleen dat iemand op de toezichtlijst is geplaatst heeft geen directe gevolgen voor de uitbetaling van toeslagen. De uitkomst van handmatige controle mogelijk wel. Wanneer opzet of grove schuld vastgesteld werd, kon in FSV ook aangevinkt worden dat er sprake was van fraude en een zgn. 1x1-aanduiding. De mogelijke gevolgen van deze aanduiding in de invorderingssfeer beschrijven wij in de volgende alinea.

Er kon in alle handmatige processen van Toeslagen, dus ook het fraudeteam, gekozen worden om een burger op de uitsluitlijst te plaatsen. Dit hield in dat de toeslagen gewoon doorliepen, maar dat (automatische) wijzigingen tijdelijk tegengehouden werden. Dit gaf de mogelijkheid om in één keer alle wijzigingen door te voeren zodra de blokkade eraf was, in plaats van meerdere wijzigingen kort achter elkaar door te voeren. Dit kon als gevolg hebben dat de wijziging langer op zich liet wachten en daarmee ook de nabetaling of terugvordering. Omdat deze lijst geen uitval of signaleringsfunctie kende, konden burgers hier onnodig lang op staan.

Gezien de conclusie dat burgers niet altijd op een goed onderbouwde manier op zowel de toezichtlijst als de uitsluitlijst zijn terecht gekomen, is Toeslagen in februari 2020 begonnen met het opschonen van beiden lijsten.

Raadplegen van FSV bij bepaling Opzet/Grove Schuld bij invordering (persoonlijke betalingsregeling)
Opzet grove schuldbepaling is bij de invordering een losstaand proces van het verwerkingsproces van risicosignalen bij Toeslagen. Wanneer, om wat voor reden, aan Toeslagen een schuld openstaat, verhaalt het onderdeel Invordering (LIC) van de Belastingdienst deze schuld op de burger. Deze burger kan vervolgens een persoonlijke betalingsregeling aanvragen. Voorwaarde voor het verkrijgen van deze betalingsregeling was dat de schuld niet te wijten was aan opzet of nalatigheid aan de kant van de burger, oftewel OGS. Zoals de staatsecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane in een eerdere kamerbrief heeft aangegeven, is dit proces inmiddels gestopt. Er bestaat geen systematische koppeling tussen FSV en de OGS-bepaling in de invordering. Met andere woorden, een registratie in FSV leidde niet automatisch tot een opzet grove schuld kwalificatie in de invordering. Wel kon FSV geraadpleegd worden als iemand een persoonlijke betalingsregeling aanvroeg. Als reeds een sanctie was opgelegd, dan werd bij beoordeling of er sprake zou kunnen zijn van OGS dit meegenomen in de beoordeling. Daarnaast kreeg invordering maandelijks de zgn. 1x1-lijst. Deze lijst diende eveneens als bron in de beoordeling van eventuele OGS. Hier ging echter altijd nog een behandeling aan vooraf. Onderdeel hiervan was het checken of de 1x1-aanduiding in FSV terecht was. Hiermee valt echter op dit moment niet uit te sluiten dat onterechte 1x1 aanduidingen aanleiding zijn geweest voor een OGS-bepaling, Deze beoordeling kon erin resulteren dat een burger een O/GS-kwalificatie kreeg, waardoor deze geen persoonlijke betalingsregeling kreeg. Met veelal enorme en langdurige financiële gevolgen voor de ouder.

De burger kon zich niet verweren tegen de kwalificatie OGS maar had wel de mogelijkheid om bezwaar/beroep aan te tekenen tegen de weigering van een persoonlijke betalingsregeling. Tijdens behandeling van bezwaar/beroep was de kwalificatie OGS wel onderwerp van discussie. Bij Toeslagen vond geen verdere registratie van OGS in FSV plaats. De enige uitzondering hierop was dat indien er tijdens de beoordeling dermate frauduleuze zaken werden ontdekt, dit aanleiding was voor een nieuw onderzoek. Dit signaal ging dan naar het meldpunt en doorliep hetzelfde proces als eerder omschreven en kon er dus resulteren in een eventuele sanctie. De kwalificatie OGS werd niet actief extern gecommuniceerd. Wel kon de burger ernstige gevolgen ondervinden van een OGS kwalificatie bij aanvraag tot toelating tot WSNP/MSNP of andere saneringstrajecten als uit de door hem zelf ingediende stukken bleek dat de burger opzet grove schuld werd verweten bij het opleggen van een terugvordering.

Genomen beheersmaatregelen
Het stopzetten van FSV op 27 februari jl. is de juiste beslissing geweest. KPMG bevestigt dit. Zoals wij eerder aangaven had dit echter al veel eerder moeten gebeuren en niet pas op 27 februari jl. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft ons laten weten een onderzoek te starten naar FSV (dit is als bijlage bij deze brief gevoegd). Wij hebben de uitkomsten van het KPMG-onderzoek met de AP gedeeld en hebben hierbij specifiek aandacht gevraagd voor de conclusies van KPMG ten aanzien van bijzondere persoonsgegevens waaronder nationaliteit.

Stopzetten applicaties en processen
De bevindingen uit deze eerste fase laten zien dat de Belastingdienst niet altijd voldoet aan de vereisten van de AVG, BIO en Archiefwet. Wij hebben daarom besloten om een aantal applicaties en verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst tot nader order stop te zetten.

KPMG heeft in haar onderzoek de gegevenseffectbeschermingsbeoordelingen (GEB's) van 8 verwerkingsprocessen en/of applicaties beoordeeld. KPMG concludeert dat deze GEB's niet altijd in lijn zijn met de vereisten van een GEB. Naar aanleiding van deze bevindingen van KPMG heeft de Belastingdienst op 2 juli jl. beoordeeld of deze 8 verwerkingsprocessen en/of applicaties aan de eisen voor de AVG voldoen, waarbij de Belastingdienst nog één aanvullende applicatie die intern in beeld is gekomen eveneens heeft beoordeeld op het voldoen aan de eisen van de AVG.

We hebben een verbeterproces ingezet. Dit betekent dat we de verwerkingsprocessen en applicaties hebben beoordeeld, passende mitigerende maatregelen worden getroffen, een GEB en eventuele aanvullende documenten zijn of worden opgesteld, deze aan verschillende kwaliteitschecks worden onderwerpen en uiteindelijk voor advies worden voorgelegd aan de Functionaris Gegevensbescherming. Als gevolg van de beoordeling hebben we inmiddels besloten om de verwerkingsprocessen en/of applicaties die niet aan de AVG voldoen tijdelijk stil te leggen voor nader onderzoek totdat de juiste mitigerende maatregelen zijn geïmplementeerd. Dit is gebeurd voor vier verwerkingsprocessen/applicaties. Dit betreft de verwerking van interne en externe signalen t.b.v. het toezichtproces MKB, de verwerking van fraudesignalen bij Toeslagen, het risicoclassificatiemodel Toeslagen en de Databank Auto. Voor deze werken wij eraan zo snel mogelijk mitigerende maatregelen te implementeren, zodat deze op een zo kort mogelijke termijn aan de AVG voldoen en kunnen worden hervat. Voor twee andere verwerkingsprocessen en/of applicaties hebben we inmiddels de benodigde mitigerende maatregelen getroffen, twee verwerkingsprocessen en/of applicaties bleken te voldoen aan de eisen van de AVG en één applicatie is nog niet in gebruik.

Het verwerkingsproces *Interne en externe signalen ten behoeve van het toezichtproces MKB* ziet onder andere op het leveren van specifieke informatie aan andere overheden. De Belastingdienst ontvangt regelmatig informatieverzoeken van ketenpartners waarmee convenanten zijn gesloten, zoals UWV, Politie en Gemeenten. Het stilleggen van dit verwerkingsproces, zou dus als bijkomend gevolg hebben, dat het opvolgen van informatieverzoeken geen doorgang meer kan vinden en hierdoor deze ketenpartners mogelijk niet meer aan hun wettelijke verplichtingen kunnen voldoen. Voor dit proces is met spoed een nieuwe procedure gemaakt en zijn mitigerende maatregelen geïmplementeerd.

Noodzakelijk maatregelen AVG
Validatie van alle gegevensverwerkingen (inclusief de applicaties) op basis van de vereisten van de AVG
Ten tijde van de implementatie van de AVG heeft de Belastingdienst verwerkingen nagelopen op AVG vereisten als rechtsgrond, doelbinding en autorisaties. Naar nu blijkt uit het onderzoek, zijn die analyses niet diep genoeg uitgevoerd. We gaan daarom alle verwerkingen valideren op opzet en bestaan. Daarbij wordt tot op het detailniveau van de in de verwerking gebruikte

applicaties getoetst of de vereisten uit de AVG, Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) en de archiefwet, op een juiste wijze zijn mee ontworpen en geïmplementeerd. Daarbij zullen ook de uitkomsten worden betrokken van het onderzoek dat op dit moment door de ADR wordt uitgevoerd naar de wijze van totstandkoming van risicomodellen, selectieregels, data-analyses en query's bij de Belastingdienst, en de waarborgen daarbij. Als blijkt uit de validatie dat een verwerking niet voldoet aan deze vereisten, dan nemen we passende maatregelen en daarnaast brengen we waar mogelijk ook in kaart wat de effecten op burgers en bedrijven waren als gevolg van de tekortkoming in die verwerking. We houden er rekening mee dat deze validatie, gegeven de veelheid aan verwerkingen, minimaal drie jaar in beslag zal nemen.

Hernieuwde aandacht voor het zorgvuldig omgaan met gegevens en AVG conform werken
De Belastingdienst werkt met persoonsgegevens en vertrouwelijke informatie en geeft het verantwoord omgaan met deze gegevens en informatie voortdurend aandacht. De conclusie van KPMG ten aanzien van vergelijkbare processen en applicaties laat de noodzaak tot hernieuwde aandacht voor verantwoord omgaan met gegevens en AVG-compliancy zien. Dit is duidelijk nog onvoldoende verankerd binnen de organisatie.

Binnen de Belastingdienst wordt er naast reguliere applicaties ook gebruik gemaakt van (ongestructureerde) gegevens in de vorm van lijsten, extracten en lokaal ontwikkelde applicaties (LOA's). Deze gegevens worden door medewerkers op de persoonlijke omgeving of op samenwerkingsgebieden opgeslagen en gedeeld en zijn niet bedoeld voor risicosignalen en fraudeverdenkingen. Het is echter niet uit te sluiten dat hierin nog risicosignalen en fraudeverdenkingen aanwezig zijn.

Daarom is besloten om een grondige, dienstbrede analyse uit te voeren waarbij het gehele applicatie- en gegevenslandschap wordt doorlopen of zich nog onbekende registraties van verouderde of subjectieve risicosignalen bevinden, inclusief vrije tekstvelden. Met de inventarisatie wordt gestart door medewerkers te vragen om mailboxen, persoonlijke omgevingen of samenwerkingsgebieden te controleren op het voorkomen van risicosignalen en fraudeverdenkingen. Deze inventarisatie kent de volgende doelstellingen:

1. Melden en veiligstellen van lijsten, extracten en LOA's met risicosignalen en fraudeverdenkingen, en
2. Stopzetten van het gebruik, het uitvoeren van nader onderzoek en waar nodig het aanpassen van de werkzaamheden waarin deze gegevens worden gebruikt en aanpassen van de werkwijze.

Hierbij blijft zorgvuldigheid van belang om onterecht gebruik, datalekken of onbedoelde vernietiging te voorkomen. Er worden instructies opgesteld voor de medewerkers en er komen deskundige aanspreekpunten per organisatieonderdeel.

De Belastingdienst heeft een Informatiebewustzijn programma dat ingaat op het verantwoord omgaan met gegevens en daarbij aandacht geeft aan de AVG, de BIO en andere relevante aspecten. De modules voor dit programma gaan we in 2020 actualiseren. De verplichting om de training periodiek te volgen, blijft uiteraard van kracht.

Versterken positie FG en PO Belastingdienst
Wij hebben uw Kamer in de brief van 28 april jl toegezegd de Kamer nader te informeren over de mogelijkheden tot versterking van het interne privacytoezicht. De functionaris voor gegevensbescherming (FG) zoals bedoeld in de AVG, maakt daarvan deel uit. Wij gaan de taak van de functionaris gegevensbescherming versterken, naast versterking van de privacy officer bij de Belastingdienst, en bij de verschillende directies waar het primair proces wordt uitgevoerd. De formatie van het team van de FG wordt uitgebreid met een functionaris die qua positie en bevoegdheden ook als plaatsvervanger taken over kan nemen van de functionaris gegevensbescherming en die in het bijzonder het domein van de Wet politiegegevens zal oppakken. Daarnaast is voorzien een functionaris die inhoud kan geven aan de meer beleidsmatige en juridische aspecten (zoals het behandelen van klachten en verzoeken). Ook wordt voorzien in beleidsondersteunende en administratieve capaciteit vanwege de relatief grote hoeveelheid ondersteunende werkzaamheden die inherent zijn aan het onderwerp. Waar nodig worden procedures, zoals voor de informatieverzameling en de effectieve uitvoering van (klacht)onderzoeken, aangescherpt. Momenteel vindt afstemming over de formatie-uitbreiding met medezeggenschap plaats. Naar verwachting is dat dit najaar formeel geregeld. Daarna kan gestart worden met werving van de functies om het toezicht te versterken. Tot die tijd zal gedeeltelijk ingehuurd worden om op kortere termijn al tot versterking van het privacytoezicht te komen.

Met betrekking tot het versterken van de functie van de privacy officer bij de Belastingdienst heeft er inmiddels een formatieve goedkeuring voor drie aanvullende formatieplaatsen plaatsgevonden. De vacatures hiervoor worden de komende tijd ingevuld. Deze formatieplaatsen komen bovenop de vier bestaande formatieplaatsen, waar de privacy officer deel van uitmaakt. Deze uitbreiding is specifiek ten behoeve van de taken van de privacy officer. Een deel van deze formatie wordt momenteel via inhuur opgevangen. Per 1 augustus aanstaande wordt een vaste invulling gegeven aan twee privacy experts. Werving van de vierde loopt nog. De verdere invulling van taken, inzet en doorontwikkeling van het gebied van gegevensbescherming wordt dit jaar verder opgepakt.

Inzageverzoeken
De Belastingdienst heeft in de afgelopen periode uiteenlopende verzoeken ontvangen van burgers die willen weten welke informatie de Belastingdienst over hen heeft. Daaronder zijn verzoeken van burgers die expliciet vragen om inzage in hun persoonsgegevens in FSV. Het inzagerecht van de AVG is een belangrijk recht voor de burger. Op deze manier kan een burger controleren of de persoonsgegevens die worden verwerkt juist zijn. Ook kan een burger, als hij vindt dat de persoonsgegevens die de Belastingdienst van hem verwerkt onjuist zijn, verzoeken om rectificatie. Belangrijk is hierbij dat de burger het eigen belang niet hoeft te motiveren. Het belang van de burger wordt aanwezig geacht. Het inzagerecht kan in uitzonderingsgevallen geweigerd worden; bijvoorbeeld als er toezichtsbelangen spelen.

FSV kent een diversiteit aan signalen die variëren in zwaarte en belang. Persoonsgegevens kunnen bijvoorbeeld voorkomen in kliksignalen, in (lopende) onderzoeken door de Belastingdienst of het Openbaar Ministerie. De Belastingdienst ziet het belang van een juiste behandeling van deze inzageverzoeken waarbij recht gedaan wordt aan het belang van de verzoeker. Daarom is er onderzoek gedaan naar de wijze waarop de inzageverzoeken zo

zorgvuldig mogelijk kunnen worden behandeld. In de behandelwijze wordt elk FSV-inzageverzoek afzonderlijk gewogen en behandeld waarbij het uitgangspunt transparantie is en zo mogelijk inzage wordt gegeven in persoonsgegevens. De Belastingdienst weegt daarbij het toezichtsbelang. Alleen bij grote toezichtsbelangen zal de Belastingdienst op individuele basis over kunnen gaan tot weigering van het FSV-inzageverzoek. De belangen van derden worden hierbij gerespecteerd. De behandeling van de inzageverzoeken is gestart.

Opschorten activiteiten van het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF)
Er is geconstateerd dat het onvoldoende zeker is dat het opdrachtgeverschap ten aanzien van het CAF volledig is ingericht en dat in alle waarborgen is voorzien. Het onderhanden werk van het CAF-team is daarom per 3 juli jl. opgeschort. Werkzaamheden die voortvloeien uit al door het CAF-team uitgevoerd onderzoek, zijn door de uitvoerende directies niet opgeschort. Het CAF-team leverde signaleringen aan de uitvoerende directies. Deze worden vervolgens in de reguliere behandeling van deze directies beoordeeld, gewogen en op basis daarvan gebruikt. Deze werkzaamheden zitten inmiddels in verschillende stadia van behandeling, van onder andere het versturen van een vragenbrief, via aangiftebeoordeling, bezwaar en beroep. Juridisch is het niet altijd mogelijk om deze zaken op te schorten. Ook is de beoordeling of deze zaken zouden moeten of kunnen worden stopgezet complex en naar verwachting zal deze beoordeling veel tijd vergen. De komende periode wordt dit bezien.

Project 1043
Op basis van de wettelijke taak en binnen de kaders van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst is het detecteren van vermoedelijke systeemfraude inkomensheffingen een van de onderwerpen.

Achtergrond regulier proces aanslagregeling inkomstenbelasting
Vanwege de grote aantallen aangiften inkomstenbelasting die de Belastingdienst jaarlijks ontvangt, vindt sinds begin jaren '90 in het kader van de behandeling van aangiften geautomatiseerde risicoselectie plaats. De werking van risicoselectie is op 2 juli jl. aan uw Kamer toegelicht in een technische briefing. Iedere ingediende aangifte inkomstenbelasting wordt door de selectiemodule gehaald. Tijdens de technische briefing hebben wij u geïnformeerd over het gebruik van nationaliteit in selectieregels. De risicoselectie kan leiden tot de uitworp voor handmatige behandeling van een aangifte door een aangiftebehandelaar. Bij de handmatige behandeling kunnen bewijsstukken worden opgevraagd, bijvoorbeeld met betrekking tot aftrekposten. De aangiftebehandelaar toetst deze bewijsstukken en stelt vervolgens de definitieve aanslag, al dan niet met een correctie, vast. Na het vaststellen van de definitieve aanslag staan de rechtsmiddelen bezwaar en beroep nog open voor de belastingplichtige.

Als onderdeel van het hiervoor omschreven aangifteproces kent de inkomstenbelasting het proces van het toekennen van een voorlopige teruggave. Indien een belastingplichtige verwacht dat hij belasting moet betalen of recht heeft op een teruggaaf, kan hij er belang bij hebben dat de inspecteur een voorlopige aanslag vaststelt. Hij kan daar een verzoek voor indienen. De belastingplichtige betaalt dan de vermoedelijk verschuldigde belasting of ontvangt dan de vermoedelijk terug te ontvangen belasting in evenzoveel maandelijkse termijnen als resteren in het jaar.

Het reguliere proces kan onderverdeeld worden in twee fases. In de eerste fase worden de aangiften geautomatiseerd beoordeeld aan de hand van selectieregels. De voorlopige of definitieve aanslag wordt zonder tussenkomst van een behandelaar vastgesteld. In de tweede fase worden de geselecteerde aangiften handmatig beoordeeld door een behandelaar. In beide fases moet geborgd worden dat voldoende waarborgen zijn ingebouwd om er voor te zorgen dat burgers en bedrijven correct worden behandeld. In de tweede fase moet ook geborgd worden dat de behandelaar een juiste beoordeling maakt van aangeleverde en aan te leveren bewijsstukken. De behandeling in deze fase moet ook proportioneel en zorgvuldig gebeuren. De Belastingdienst is hierbij gebonden aan de wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Tevens is van belang dat voor de belastingplichtige duidelijk is wat van hem of haar wordt verwacht.

Aanpak misbruik 1043
In de jaren vanaf 2007 zijn in de uitvoering maatregelen genomen om misbruik bij de toekenning dan wel herziening van voorlopige teruggaven, het vaststellen van voorlopige aanslagen en het vaststellen van definitieve aanslagen aan te pakken. Begin 2008 is gestart met het inrichten van toezicht aan de voorkant van het proces, ook wel 'detectie aan de Poort' genoemd, waarbij signalering plaatsvindt van bijvoorbeeld een hoge teruggaaf. Hier komen de voorlopige teruggave-verzoeken en de aangiften inkomstenbelasting digitaal binnen. Vervolgens vindt de reguliere risicoselectie plaatst.

In september 2009 werden mogelijke signalen van misbruik bij verzoeken om voorlopige teruggaven geconstateerd. Uitbetaling van voorlopige teruggaven bleek op basis van onjuiste gegevens plaats te vinden. Als gevolg daarvan is in 2010 projectcode 1043 ingevoerd voor de landelijke aanpak van systeemfraude in het aangifte- en voorlopige aanslagproces in de inkomstenbelasting.

Risicoselectie project 1043
Project 1043 is de naam van een projectcode die wordt gebruikt bij de risicodetectie van hoog risico-aangiften en mogelijke systeemfraude in de inkomstenbelasting. Over dit onderwerp systeemfraude is de Kamer in het verleden meerdere malen geïnformeerd via onder andere de Halfjaarsrapportages. Bij systeemfraude wordt, middels het indienen van een verzoek om (voorlopige) teruggaaf of aangifte in de inkomstenbelasting met onjuiste gegevens, misbruik gemaakt van het systeem om ten onrechte geldbedragen in de vorm van voorlopige aanslagen of definitieve aanslagen te ontvangen. Dit gebeurt vaak door het opvoeren van gefingeerde of te hoge aftrekposten en voorheffingen en speelt zich met name af op het terrein van zorgkosten, scholingskosten en giften.

Handmatige behandeling aangiften project 1043
Als een aangifte is uitgeworpen (in de eerste fase waarin de aangiften geautomatiseerd worden beoordeeld), is verdere behandeling afhankelijk van een aantal factoren, zoals nadere keuzes in het toezichtproces en/of inzetbare capaciteit. De aangiften inkomstenbelasting binnen het project 1043 worden aangeboden aan de zogenoemde intensief toezichtteams.
Voor uitgeworpen aangiften die worden geselecteerd voor een inhoudelijke beoordeling, geldt dat aanvullende bewijsstukken kunnen worden opgevraagd. Dit gebeurt veelal door middel van een brief, waarin contactgegevens van de behandelaar zijn opgenomen. Hierdoor heeft de belastingplichtige ook een direct

aanspreekpunt bij de Belastingdienst. Indien stukken worden opgevraagd, wordt de aangifte na ontvangst van de gevraagde bewijsstukken beoordeeld op fiscale juistheid aan de hand van de feiten en omstandigheden. In geval van afwijking van de ingediende aangifte wordt belastingplichtige in kennis gesteld van (het voornemen tot) afwijking. Een eventuele reactie wordt beoordeeld en uiteindelijk leidt dit tot vaststelling van de aanslag. Deze definitieve aanslag is achtereenvolgens vatbaar voor bezwaar en beroep.
Bij de behandeling van de aangifte kan een code (AKI 1043) worden toegevoegd. Deze code houdt in beginsel in dat de aangiften de komende vijf jaar worden uitgeworpen. Er is een mogelijkheid ingebouwd waardoor na het indienen van een correcte aangifte in enig jaar deze code voor de daaropvolgende jaren wordt verwijderd. Deze code moet de inspecteur handmatig verwijderen bij constatering van een juiste aangifte. Dit voorkomt dat belastingplichtigen onnodig binnen het project worden behandeld. Het is op dit moment onvoldoende duidelijk of dit in de praktijk ook is gebeurd. De tijdelijke projectorganisatie, die wij aan het eind van deze brief nader toelichten, gaat onderzoeken of aanvullende waarborgen nodig zijn en hoe deze geïmplementeerd kunnen worden.

Overige aspecten
Tot begin 2018 werden de behandelresultaten met projectcode 1043 vastgelegd in FSV. Deze vastlegging is begin 2018 beëindigd.
In haar brief van 7 juli jl. vraagt de vaste commissie voor Financiën of er vergelijkbare projecten zijn en verwijst daarbij naar projectcode 1044. Deze projectcode, welke is genoemd in combinatie met projectcode 1043, staat voor 'steekproef ondernemingen' en heeft geen relatie met projectcode 1043. In de meegestuurde stukken bij deze brief treft u naast deze codes ook andere codes aan. Hiernaar wordt onderzoek gedaan.

Ook vraagt de vaste commissie in haar brief naar de projecten GEBO en KEF.
GEBO (Geen Eigen Bijdrage Kinderopvang) is een project dat in de praktijk was vormgegeven door bezoeken in 2014 bij circa 100 kinderopvangorganisaties door medewerkers van de Belastingdienst. Een ouder had geen recht op een kinderopvangtoeslag als de ouder niet alle kosten voor de kinderopvang had voldaan. In de praktijk betekende dit feitelijk dat hij niet (volledig) de "eigen bijdrage" betaalde in de kosten van de kinderopvang. Er waren signalen dat niet in alle gevallen toeslagaanvragers alle kosten voor de opvang betaalden. Betreffende kinderopvangorganisaties konden hierbij een rol spelen door onvoldoende kosten in rekening te brengen aan de ouder, bijvoorbeeld doordat de kinderopvangorganisaties volstonden met betaling van dat deel van de kosten die gelijk waren aan (een deel van) de kinderopvangtoeslag die de ouder ontving. Tijdens de bedrijfsbezoeken werd ook voorlichting gegeven over de verschillende administratieve verplichtingen in deze branche.
KEF (Kwaliteitsverbetering En Fraude-aanpak) betrof een gezamenlijk project van de GGD GHOR, individuele GGD-en, Toeslagen en VNG in opdracht van het ministerie van SZW, om de kwaliteit van de gastouderopvang in Nederland te beschermen en bevorderen en om misbruik te bestrijden. Dit project is uitgevoerd in 2014 en 2015. De eindrapportage van het project is openbaar gemaakt in 2016 onder de noemer "Toezicht versterken door samenwerken". Zie hiervoor: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/06/toezicht-versterken-door-samenwerken

Voor zover deze projecten hebben geleid tot CAF-onderzoeken zijn deze ook voorgelegd aan de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen en de ADR in het kader van de hersteloperatie kinderopvang toeslag.

De afgelopen weken is geprobeerd zoveel mogelijk informatie over projectcode 1043 te verzamelen en deze informatie te valideren. Op basis van de eerste inzichten dient meer onderzoek gedaan te worden naar de werking van projectcode 1043 en de gevolgen die het heeft voor belastingplichtigen. Voor beide bovengenoemde fases gaan wij onderzoek doen om voor het verleden te beoordelen of voldoende waarborgen aanwezig waren, en of die ook daadwerkelijk in de praktijk zijn gebracht. Daarnaast behoeft de samenhang tussen FSV, 1043 en de fraudeaanpak in het algemeen nader en diepgaander onderzoek waar wij verderop in deze brief nader op in zullen gaan. Zorgvuldigheid is daarbij zeer van belang.

Vervolgonderzoek en herijking toezicht en fraudeaanpak
In deze brief hebben wij een groot aantal maatregelen aangekondigd. Deze maatregelen zijn erop gericht om te borgen dat we een aantal belangrijke waarden in ons werk als Belastingdienst blijven voorop stellen. Zorgvuldigheid in dienstverlening en toezicht, met oog voor de menselijke maat en de persoonlijke omstandigheden van mensen. Hierbij stellen wij ons dienstverlenend op, waarbij we oog hebben voor de hoge eisen die soms gesteld worden en voor het beperkte doe-vermogen van burgers.

Ten aanzien van de onderwerp en maatregelen uit deze brief, zullen wij een concept- plan van aanpak opstellen dat wij graag met uw Kamer bespreken. Deze verwachten wij nog in het reces met uw Kamer te kunnen delen. In dit plan van aanpak zullen wij de maatregelen meenemen die al eerder in deze brief zijn aangekondigd. Daarnaast zullen we ook de volgende onderwerpen hierin aan de orde komen.

Ten eerste willen wij, zoals aangegeven in de brief van 26 mei, voor de andere door KPMG gesignaleerde applicaties, nog beter in zicht krijgen of er daadwerkelijk sprake is van negatieve effecten op burgers en bedrijven en hoe substantieel deze negatieve effecten dan zijn. Vervolgens is het uiteraard noodzakelijk om te beoordelen of we hiervoor passende herstelmaatregelen dienen te treffen. In de brief van 26 mei hebben wij aangegeven dat wij bij dit onderzoek, conform de wens van uw Kamer, ook partijen buiten de gebruikelijke raamovereenkomst willen betrekken.

Ten tweede zullen we onderzoeken wat nodig is om een beter beeld te krijgen van de samenhang tussen de bevindingen van KPMG en wat wij nu weten over projectcode 1043 en de onderzoeken van het CAF-team.

Ten derde zullen we om de in deze brief aangekondigde noodzakelijke verbeteringen ten aanzien van de handhaving (en specifiek van de aanpak van signalen van mogelijke fraude) met urgentie oppakken. Deze zomer zal een tijdelijke projectorganisatie worden ingericht. Deze organisatie zal in eerste instantie de normenkaders waarbinnen de handhaving (en specifiek de aanpak van signalen van mogelijke fraude) plaatsvindt, gaan herijken. Hierbij zal specifiek worden gekeken naar het gebruik van risicomodellen, selectieregels en andere vormen van selectie in toezicht en fraudeaanpak, zodat de noodzakelijke

rechtvaardige behandeling en menselijke maat op korte termijn binnen de Belastingdienst wordt verbeterd.

Doel is om tot komen tot een aanpak zodat binnen de handhaving (en specifiek het oppakken van signalen van mogelijke fraude) gepaste middelen worden ingezet, keuzes kunnen worden onderbouwd en deze waarborgen ook worden nageleefd en toegepast. Ook de conclusies van KPMG zullen hierbij betrokken worden. KPMG adviseert om een uniform kader op te stellen en toe te zien op een zorgvuldige naleving en opvolging van signalen en medewerkers periodiek te trainen.

Daarnaast zal deze projectorganisatie zich ook gaan bezighouden met een nieuwe visie op de fraudeaanpak. De huidige visie op de fraudeaanpak van de Belastingdienst is opgesteld in 2013. Deze nieuwe visie zal in ieder geval ingegaan op het onderscheid tussen fouten, (grove) schuld vanuit bestuursrecht en fraude vanuit strafrecht. Daarnaast zullen de hierboven genoemde verbeterde waarborgen een plek moeten krijgen in deze visie.

Afsluiting
Wij nemen deze maatregelen op korte en lange termijn, omdat wij overtuigd zijn dat het mogelijk is om een Belastingdienst te zijn, die dienstverlening via massale processen, menselijk maat en stevige handhaving, op een goede wijze kan combineren. Dat is een proces van noodzakelijke aanpassingen op de korte termijn, maar ook van verbetering en vernieuwing op de lange termijn. Na de zomer komen wij met een perspectief voor deze toekomst voor de Belastingdienst bij u terug. Wij willen graag, met alle medewerkers van de Belastingdienst, hieraan werken.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst

J.A. Vijlbrief

De staatssecretaris van financiën – Toeslagen en Douane

Alexandra C. van Huffelen

2020Z04218
Vragen van het lid Leijten (SP) aan de Staatssecretarissen van Financiën over *de Fraude Signalering Voorziening (FSV)* (ingezonden 4 maart 2020).

Vraag 1
Wanneer bent u op de hoogte gesteld van het bestaan van de Fraude Signalering Voorziening (FSV)? (1)

Antwoord vraag 1:
Wij zijn op 18 februari 2020 naar aanleiding van persvragen van RTL Nieuws en Trouw (van 10 februari 2020) op de hoogte gesteld van het feit dat er binnen de Belastingdienst een applicatie met de naam Fraude Signalering Voorziening (FSV) is.

Vraag 2
Erkent u dat het bestaan van een zwarte lijst, waarin nota bene ook nog antidatering en ongelogde mutaties mogelijk zijn, totaal onwenselijk is voor een overheidsdienst? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord vraag 2
De basis voor het toezicht door de Belastingdienst moet op orde zijn. De gebeurtenissen van de afgelopen periode, zoals de problematiek rond FSV, laten zien dat de opzet, inrichting en werking bij risicoselectie en vervolgens het onderzoek naar de geselecteerde signalen binnen de Belastingdienst onvoldoende zijn. Er wordt niet voldaan aan wettelijke vereisten, waaronder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de beginselen van behoorlijk bestuur, noodzakelijke waarborgen en menselijke maat die hiervoor noodzakelijk zijn. Deze conclusie is hard en vraagt om een grootschalige verbeteraanpak waarbij zowel het zowel noodzakelijk is om direct maatregelen te treffen als verder onderzoek te doen. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de behandeling door de Belastingdienst op een rechtvaardige manier gebeurt.

Vraag 3
Heeft u zich op de hoogte gesteld van het in de gegevensbeschermingseffectbeoordeling beschreven 'recente memo voor de stas over fraudemeldpunten'? Zo neen, waarom niet?

Antwoord vraag 3:
Wij zijn naar aanleiding van uw Kamervragen op de hoogte gesteld van dit document. Het betreft een notitie die een overzicht geeft van de bestaande fraudemeldpunten binnen de Belastingdienst. In de notitie wordt niet op de applicatie FSV ingegaan.

Vraag 4
Kunt u de Kamer het memo zoals vermeld op pagina 18 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling doen toekomen? Zo neen, waarom niet?

Antwoord vraag 4:
Ja, deze notitie is als bijlage van onze brief aan uw Kamer van 28 april 2020[1] met u gedeeld.

Vraag 5
Kunt u verklaren hoe het kan dat u op 27 februari 2020 een brief over de stand van zaken aan de Kamer stuurt (2) en een dag later – zonder enig signaal naar de Kamer – een systeem uit de lucht moet halen dat te maken heeft met fraudesignalen?

Antwoord vraag 5
De Belastingdienst heeft, na advies van de FG, FSV op 27 februari 2020 in de avond uit de lucht gehaald. De brief waar u aan refereert is op 27 februari 2020 verstuurd. Dit heeft elkaar gekruist en dat had niet mogen gebeuren.

---

[1] Kamerstukken 31066, nr.632

Vraag 6
Waarom wordt in de beantwoording van de Kamervragen over de afwikkeling van de Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) 11-gedupeerden niet geantwoord dat ook uit FSV-dagboek documenten komen voor de persoonlijke dossiers van ouders? (3)

Antwoord vraag 6
Onderdelen van dossiers van toeslaggerechtigden komen uit een groot aantal verschillende databronnen. Met name bij dossiers die zien op oude toeslagjaren, de periode 2006 - 2010, komt de informatie uit een grote diversiteit aan bronnen. Ook FSV-dagboek documenten kunnen derhalve naast vele andere documenten voorkomen in een persoonlijk dossier van ouders.
In het antwoord op vraag 11 van de betreffende Kamervragen over de afwikkeling van de Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) 11-gedupeerden worden de verschillende databronnen niet bij naam genoemd. Daarom wordt FSV daar ook niet genoemd.

Vraag 7
Kunt u aangeven hoeveel mensen uit FSV zijn gewist door de opschoonactie in het vierde kwartaal van 2019? Is het juist dat bij de start van de opschoonactie meer dan dubbel zoveel mensen als gemeld in FSV zaten?

Antwoord vraag 7
In FSV staan zowel natuurlijk personen als rechtspersonen geregistreerd. In het vierde kwartaal 2019 is de opdracht voor het maken van schoningsprogrammatuur gegeven. De schoning is op 27 februari 2020 uitgevoerd. Bij deze schoning zijn de gegevens van 143.574 natuurlijke personen of rechtspersonen verwijderd. Zie hieronder een overzicht van de aantallen voor en na schoning.

	Personen	**Rechts-personen**	**Onbekend**	**Totaal**
Vóór schoning	244.273	85.350	6	329.629
Na schoning	133.508	52.542	5	186.055
Verwijderd	**110.765**	**32.808**	**1**	**143.574**
Onbekend: identificatienummer is een niet uitgegeven nummer.				

Vraag 8
Is de digitale informatie over de opzet en resultaat van de uitgevoerde opschoonactie beschikbaar gehouden voor verantwoording en onderzoek?

Antwoord vraag 8
Ja, de database is zowel vóór als na schoning veiliggesteld. Ook de opzet van de schoning is veiliggesteld.

Vraag 9
Op welke wijze zijn de gegevens die bij de opschoonactie zijn verwijderd uit het FSV-informatiesysteem in een beveiligde omgeving opgeslagen voor verantwoording, audits en onderzoek?

Antwoord vraag 9
Bij de opschoonactie zijn gegevens uit FSV verwijderd. Op 2 maart 2020 is de back-up van 26 februari 2020 veiliggesteld en in een beveiligde omgeving opgeslagen. Daarmee is er inzicht in de situatie van voor de schoning. De back-up kan geraadpleegd worden voor verantwoording, audits, en onderzoek. Daarnaast wordt de backup beschikbaar gesteld aan een beperkt aantal medewerkers voor het kunnen afhandelen van de inzageverzoeken in het kader van de AVG.

Vraag 10
Erkent u dat als deze gegevens weg zijn, daar dan ook veel signalen van gedupeerde ouders tussen zitten en dat hiermee mogelijk bewijsmateriaal voor die ouders van onbehoorlijke behandeling is vernietigd?

Antwoord vraag 10
Zoals bij het antwoord op vraag 8 en 9 aangegeven is er een back-up veiliggesteld en zijn deze gegevens niet vernietigd.

Vraag 11
Bent u bereid om ook de data die in de zo genoemde digitale kluis zijn opgeslagen beschikbaar te brengen om zo alsnog te achterhalen wie er in stonden?

Antwoord vraag 11
Zoals bij vraag 9 aangegeven is de back-up van FSV met daarin de situatie vóór de schoning veiliggesteld. Deze informatie is niet in de digitale kluis opgenomen.

Vraag 12
Bent u bereid om iedereen die in FSV aangemeld is, op de hoogte te stellen van de vermelding op de zwarte lijst? Zo nee, waarom niet?

Antwoord vraag 12
Het inzagerecht van de AVG is een belangrijk recht voor de burger. Op deze manier kan een burger controleren of de persoonsgegevens die worden verwerkt juist zijn. In de brief bij deze set antwoorden gaan wij uitgebreid in op de wijze waarop de inzageverzoeken behandeld worden.

Vraag 13
Bent u bereid om mensen die bij de opschoningsactie verwijderd zijn uit FSV daarvan op de hoogte te brengen, mits de gegevens nog te achterhalen zijn – wellicht via systeemdumps? Zo nee, waarom niet?

Antwoord vraag 13
Zie onze reactie op vraag 12.

Vraag 14
Wat wordt precies bedoeld met 'tijdelijk' uit de lucht gehaald? Welke verbeteringen moeten hoe dan ook worden toegepast voor het weer in gebruik nemen van FSV?

Antwoord vraag 14
Met "tijdelijk" werd bedoeld dat FSV in ieder geval niet wordt gebruikt voor het raadplegen en behandeling van signalen zolang er niet wordt voldaan aan de vereisten van de AVG. Ondertussen is besloten om FSV niet meer te gaan gebruiken en de processen voor het verwerken van signalen en de bijbehorende ondersteuning opnieuw te ontwerpen.

Vraag 15
Erkent u dat de noodmaatregelen, zoals beschreven op pagina 18 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling, geen garantie boden op de rechtmatigheid van de werking van de persoonsgegevens in FSV? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord vraag 15
Ja, dat erkennen wij. De gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) is uitgevoerd op de applicatie en niet op de verwerkingen in het kader van de verschillende toezichtprocessen waarbij FSV één van de te gebruiken applicaties is. Door de verwerkingen opnieuw te ontwerpen zijn noodmaatregelen niet meer nodig en kunnen we de vereisten van de AVG en andere wet- en regelgeving vanaf de basis meenemen in dat ontwerp.

Vraag 16
Zijn er nog meer systemen binnen de Belastingdienst die kwetsbaar zijn als het gaat om de gegevensbescherming van belastingbetalers? Zo ja, hoeveel? Wat gebeurt er met deze risico's?

Antwoord 16
We hebben een externe partij opdracht gegeven om te onderzoeken of er nog meer "FSV-achtigen" zijn in de toezichtsprocessen. In de begeleidende brief bij deze antwoordenset, zijn we ingegaan op de uitkomst van dat onderzoek en beschrijven we het traject om ook voor de overige processen van de Belastingdienst zekerheid te krijgen over het voldoen aan de AVG en andere wet- en regelgeving als de BIO en de archiefwet.

Vraag 17
Kunt u aangeven met welke overheidsinstanties gegevens uit FSV zijn gedeeld?

Antwoord 17
De Belastingdienst heeft, bijvoorbeeld op grond van artikel 54 van de wet SUWI, wettelijke verplichtingen om gegevens te verstrekken aan verschillende andere overheidsorganisaties zoals gemeenten in het kader van de schuldhulpverlening en het UWV. Dit gebeurt middels een zogenaamd inzageverzoek. Daarnaast werkt de Belastingdienst op basis van verschillende convenanten, zoals het RIEC-convenant samen met andere overheidsorganisaties voor het signaleren van niet compliant gedrag.
Er is geen directe koppeling van FSV naar andere overheidsinstanties. Informatie uit FSV kon gebruikt worden door de behandelaar van het inzageverzoek bij het samenstellen van het antwoord. Ook kon informatie uit FSV gebruikt worden door een behandelaar bij samenwerking met andere overheidsinstanties, als daar een wettelijke grondslag voor was, zoals bij casusbesprekingen in het kader van RIEC. Het is niet te achterhalen welke informatie met welke instanties is gedeeld.

Vraag 18
Kunt u aangeven welke andere overheidsinstanties bron konden zijn voor opname in FSV?

Antwoord 18
Alle overheidsinstanties kunnen signalen melden bij de Belastingdienst en daarmee bron zijn voor opname in FSV.

Vraag 19
Wanneer en door wie is besloten tot de privacy impact analyse (PIA) voor FSV?

Antwoord 19
Het directieteam van MKB heeft op 20 augustus 2018 besloten tot het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling.

Vraag 20
Kunt u aangeven hoe het mogelijk is dat er in januari 2019 een zeer kritisch rapport wordt opgeleverd, waarin staat dat het systeem 'geen goede aansluiting (meer) heeft op de verwerkingsbeginselen van art. 5 AVG' en 'onvoldoende onderscheid tussen informatieverzoek en een signaal maar ook betekenis/gewicht van de informatie, leidt tot mogelijke stigmatisering van betrokkenen (zwarte lijst effect)' pas in februari 2020 leidt tot het tijdelijk uit de lucht halen van het systeem?

Antwoord vraag 20
In augustus 2018 is binnen de Belastingdienst de opdracht gegeven om een GEB op te stellen over FSV. De concept-GEB is opgeleverd in januari 2019. De reikwijdte van de concept-GEB was te beperkt: alleen de applicatie zelf was onderwerp van onderzoek en niet het volledige gebruik van persoonsgegevens in de toezichtprocessen. Dit had wel gemoeten. Daarnaast had de conclusie van de concept-GEB op dat moment al aanleiding moeten zijn om de privacy-officer van de

Belastingdienst en de Functionaris Gegevensbescherming (FG) te betrekken om een oordeel te kunnen geven of er nog wel zorgvuldig conform de AVG met het systeem gewerkt kon worden.
De Belastingdienst heeft los van de GEB naar aanleiding van aanvullend onderzoek naar de exportfunctionaliteit in mei 2019 wel maatregelen genomen om de risico's van het gebruik van FSV te beperken. Met de exportfunctionaliteit is het mogelijk om gegevens uit FSV in een ander programma, zoals bijvoorbeeld Excel, te plaatsen en te bewerken. Omgekeerd kan het ook gebruikt worden om de bewerkte gegevens weer in FSV te plaatsen. Door de maatregelen is bijvoorbeeld het aantal autorisaties destijds teruggebracht van ruim 5000 naar 1229 op het moment van uitschakelen van FSV. Hiervan zijn 695 autorisatie voor het alleen kunnen zien of er een signaal in FSV is, maar niet de inhoud daarvan en 534 autorisatie voor het kunnen raadplegen en/of opvoeren/wijzigen van een signaal in FSV Autorisaties bepalen welke medewerkers bepaalde acties kunnen verrichten in het systeem. Ook is de procedure voor het verkrijgen van een autorisatie aangescherpt.
In november 2019 is naar aanleiding van de hierboven benoemde maatregelen onderzocht of de maatregelen uit de concept-GEB moesten leiden tot andere conclusies. Dit heeft geleid tot een geactualiseerde concept-GEB in november 2019. Hierin wordt onder andere geconcludeerd dat naar aanleiding van het onderzoek naar de exportfunctionaliteit al maatregelen zijn genomen, maar dat nog niet alle overige maatregelen uit de concept-GEB zijn doorgevoerd.
De conclusie uit de concept-GEB van januari 2019 had zoals hiervoor beschreven aanleiding moeten zijn om de privacy-officer van de Belastingdienst en de FG te betrekken. De FG had als interne toezichthouder van het ministerie van Financiën kunnen adviseren over hoe omgegaan moest worden met de conclusies uit de concept-GEB. De privacy-officer en de FG hebben uiteindelijk op 20 februari 2020, als gevolg van de vragen van de media, kennisgenomen van deze concept-GEB.

Vraag 21
Wie heeft in die tussenliggende periode het rapport gekregen? Kunt u een tijdlijn maken wie, wanneer en met welke acties het rapport heeft besproken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord vraag 21
Bij onze brief van 28 april[2] is deze gevraagde tijdlijn als bijlage met uw Kamer gedeeld

Vraag 22
Is het juist dat de betrokken [redacted] MKB een verleden heeft bij Belastingdienst/Toeslagen juist in de periode van de verhoogde inzet op mogelijke toeslagenfraude met Combinatieteams Aanpak Fraude (CAF)? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord vraag 22
Wij doen geen uitspraken over individuele medewerkers.

Vraag 23
Hoe vaak is FSV – middels dumps van de database – gebruikt als bron voor risicomodellen en datafundamenten van de afdeling Datafundamenten en Analytics (DF&A) alsmede voor IVT (Informatie Verstrekking Toeslagen)? Kunt u hiervan een overzicht geven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord vraag 23
FSV is binnen DF&A gebruikt voor de producten Omzetbelasting-Carrouselfraude en afgifte btw-nummer.
Daarbij zijn statische lijsten uit FSV gebruikt als een risico-indicator. Het gebruikt bij OB Carrouselfraude duurde tot de zomer van 2017.
De statische lijst is in het product afgifte btw nummer gebruikt tijdens de pilot bij 4 kantoren in de periode mei 2017 tot september 2019. Vanaf september 2019 werd dit product bij alle kantoren gebruikt. Het risicomodel afgifte btw nummer gebruikte de statische lijst van FSV als een signaal. Bij een 'hit' werd het signaal beschikbaar gesteld aan een medewerker van de Belastingdienst belast met het beoordelen van het al dan niet af mogen geven van een btw-nummer. Eind november 2019 is het gebruik van de statische FSV lijst in dit product stopgezet. Daarnaast is

[2] Kamerstukken 31066, nr.632.

informatie uit FSV (incidenteel) gebruikt bij eenmalig analyses.
Voor het initieel vullen van het risicoclassificatiemodel voor Toeslagen is in 2013 een kopie van de database van FSV gebruikt.

Vraag 24
Kunt u aangeven hoe vaak er 'trends in beeld' zijn gebracht door het gebruik van meldingen in FSV, waarover gesproken wordt op pagina 5 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling?

Antwoord vraag 24
In de als bijlage meegestuurde rapport van KPMG is uitgebreid ingegaan op het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst en het gebruik van de informatie als contra-informatie. Het is niet te achterhalen hoe vaak er trends in beeld gebracht zijn. Dit is geen speciale functie in de applicatie en dit wordt ook niet op een andere wijze bijgehouden.

Vraag 25
Kunt u reconstrueren hoe FSV tot stand is gekomen? Wat was de aanleiding, hoe is de privacygevoeligheid getoetst, bijvoorbeeld met de voorloper van de Autoriteit Persoonsgegevens?

Antwoord vraag 25
In de als bijlage meegestuurde rapport van KPMG wordt ook ingegaan op het ontstaan van FSV. FSV is voor zover na te gaan niet op privacygevoeligheid getoetst door externe toezichthouders.

Vraag 26
Is het tot stand komen van FSV onderdeel geweest van discussie en/of besluitvorming van de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude? Zo ja, kunt u aangegeven wie op de hoogte is geweest van de discussie en/of het besluit?

Antwoord vraag 26
In de bijeenkomsten van de ministeriële commissie Aanpak Fraude is niet gesproken over FSV, zo blijkt uit de bij het ministerie van Algemene Zaken aanwezige verslagen.

Vraag 27
Hoe is de lijst van categorieën tot stand gekomen als het gaat om de persoonsgegevens die verwerkt werden (pagina 6 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling)?

Antwoord vraag 27
Hiervoor is aangesloten bij de persoonsgegevens die gebruikt worden in de verschillende processen die FSV gebruiken. Een voorbeeld daarvan is de aangiftebehandeling binnen het reguliere toezicht.

Vraag 28
Wat is de gedachte dat ook het zijn van gastouder als categorieën betrokken persoonsgegevens is opgenomen?

Antwoord vraag 28
Op deze wijze kon onderzocht worden of een gastouder dan wel kinderopvangcentrum reeds eerder betrokken was bij een melding.

Vraag 29
Kunt u voorbeelden geven van informatie-uitvragen van derden waar gebruik van werd gemaakt naast signalen van de Belastingdienst die werden geregistreerd en vastgelegd?

Antwoord vraag 29
Overheidsinstanties kunnen verzoeken doen om fiscale informatie. Dat loopt uiteen van gemeenten (bijv. o.g.v. art. 64 Participatiewet) tot UWV (bijv. o.g.v. art. 54 SUWI). In het rapport van KPMG wordt dit gebruik beschreven.

Vraag 30
Werd FSV ook met data gevoed uit andere bronnen dan het PIT? Wellicht van buiten de Belastingdienst?

Antwoord vraag 30
Ja. In zijn algemeenheid geldt dat FSV werd gevoed met interne en externe signalen en informatieverzoeken, hierbij vindt geen koppeling plaats met andere systemen.

Vraag 31
Kunt u aangeven uit welke bronnen werden persoonsgegevens verkregen voor FSV?

Antwoord vraag 31
De bron voor de persoonsgegevens was het signaal zelf. Dit werd aangevuld met bij de Belastingdienst bekende informatie. Zoals bijvoorbeeld met het BSN-nummer als dit ontbrak of informatie over het inkomen en vermogen.

Vraag 32
Kunt u aangeven waarom het opvragen van fiscale gegevens door een andere overheidsinstantie als signaal in FSV werd geregistreerd? Is de uitvraag van gegevens altijd een signaal voor potentiële fraude? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord vraag 32
De Belastingdienst registreerde informatieverzoeken van andere overheidsinstanties in FSV. Dit werd niet als signaal vastgelegd, hiervoor is een aparte rubriek in FSV. Zoals in het rapport van KPMG beschreven is, is de applicatie FSV gebruikt als registratiehulpmiddel voor verschillende werkzaamheden. Om een informatie verzoek te verrijken tot signaal is er eerst nader onderzoek nodig. De enkele uitvraag van gegevens is dus geen signaal voor mogelijke fraude. In FSV is voor geautoriseerde medewerkers zichtbaar dat er een informatieverzoek was gedaan.

Vraag 33
Wat waren de achterliggende bevindingen bij de zinsnede op pagina 7 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling: *Er zijn tijdens het assessment voorbeelden genoemd van 'niet voorgenomen/bedoelde' verwerkingsvormen die functioneel wel mogelijk zijn en worden gebruikt: het raadplegen van de werkvoorraad van collega's en het maken van een 'systeemdump' via de excel-exportfunctie*? Kunt u aangeven waarin dat niet bedoeld of voorgenomen was? Hoe vaak werden deze opties gebruikt?

Antwoord vraag 33
De applicatie FSV kent een aantal zoekschermen zoals "mijn openstaande posten" en "raadplegen alle signalen. In de individuele zoekschermen hoeft geen zoekcriterium meegegeven te worden. Effect is dat informatie over alle registraties horend bij dat zoekscherm getoond wordt waaronder de code voor de behandelend ambtenaar. Een medewerker kan zien wat er aan werk ligt bij zijn collega behandelaren als hij kiest voor een andere selectie dan "mijn openstaande posten". Hoe vaak daar gebruik van gemaakt is, is niet te achterhalen.
Voor het exporteren van gegevens uit FSV was een aparte functie beschikbaar waarmee bepaalde gegevenssets geëxporteerd kunnen worden. Dit betreft geen systeemdump in de definitie van een totale kopie van de database.
Het gebruik van schermen wordt wel gelogd maar er is niet te achterhalen of er daadwerkelijk iets geëxporteerd is.

Vraag 34
Kunt u aangeven welke vormen van systeemdump via de excel-exportfunctie in het verleden zijn uitgevoerd, bijvoorbeeld via het vrije invoerveld? Zo neen, bent u bereid dit uit te laten zoeken?

Antwoord vraag 34
Nee, dit is helaas niet bekend en niet te achterhalen. Op basis van de registratie (logging) is slechts terug te halen of een user een scherm heeft geopend, of er daadwerkelijk een export gemaakt is, is uit de registratie (logging) niet te herleiden.

Vraag 35
Is bij de Belastingdienst bekend dan wel uitdraaien, dan wel queries, dan wel systeemdumpen zijn gedaan op basis van de tweede nationaliteit?

Antwoord vraag 35
Er is geen specifiek veld in FSV waarin de nationaliteit danwel tweede nationaliteit ingevuld wordt. De enige mogelijkheid daartoe is om daar het opmerkingen-veld voor te gebruiken. Uit het onderzoek door KPMG is gebleken dat er 799 vermeldingen van nationaliteit (waarvan 313 keer de nationaliteit van de betrokken subject en 486 keer de nationaliteit van derden) in het vrije tekstveld aangetroffen is op de totale populatie van 263.087 geregistreerde signalen. Naar de mening van de externe onderzoeker houdt de registratie van dergelijke gegevens niet in dat de informatie heeft geleid tot een effect op de behandeling van burgers, het kan ook bijvoorbeeld faciliterend van aard zijn. In een deel van de gevallen lijkt de vastgelegde informatie direct overgenomen te zijn vanuit een binnengekomen 'Tips- en kliks'-melding en daarmee geen duiding van een medewerker van de Belastingdienst is. Daarnaast kan in het geval van nationaliteit gelden dat deze informatie relevant is voor een specifiek belastingmiddel, zoals bij Inkomensheffing of de omzetbelasting. Het is niet bekend en niet te achterhalen hoe vaak er gebruik is gemaakt van de exportfunctionaliteit waarin ook het opmerkingen-veld is opgenomen.

Vraag 36
Kunt u aangeven welke handleidingen er over FSV in omloop waren voor de verschillende onderdelen van de Belastingdienst? Kunt u die handleidingen sturen naar de Kamer? Zo nee, waarom niet?

Antwoord vraag 36
Er is een handleiding FSV van oktober 2013. Deze is digitaal beschikbaar. Daarnaast zijn er specifieke instructies voor sommige directies. Deze doe ik u hierbij toekomen. In de documenten zijn namen van medewerkers van de Belastingdienst en de user-ids die tot medewerkers van de Belastingdienst herleidbaar zijn onleesbaar gemaakt. Daarnaast zijn verwijzingen naar interne links waarbij de url is opgenomen, onleesbaar gemaakt om daarmee het oneigenlijk gebruik van dergelijke pagina's te voorkomen.

Vraag 37
Kunt u aangeven hoe FSV bijdroeg aan het verrijken van beschikbare gegevens (bladzijde 7 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling)?

Antwoord vraag 37
De Belastingdienst gebruikt informatie uit FSV als contra-informatie om te bepalen of en in hoeverre ingediende aangiftes of verzoeken moeten worden beoordeeld. In de als bijlage meegestuurde rapport van KPMG wordt ingegaan op het gebruik van de informatie uit FSV door de Belastingdienst.

Vraag 38
Kunt u aangeven hoe kliks in FSV bijdroegen aan modellen voor 'risicovinding' voor de CAF?

Antwoord vraag 38
Het CAF-team gebruikt geen modellen voor risicovinding waarbij specifiek op basis van kliks in FSV werd gewerkt. Wel is informatie in FSV gebruikt bij het CAF-team voor het bepalen of een casus het onderzoeken waard was nadat een signaal was ontvangen.

Vraag 39
Hoe vaak is er vanuit de CAF-teams beroep gedaan op FSV om personen te raadplegen?

Antwoord vraag 39
Medewerkers uit CAF-teams voeren naast hun taken voor CAF ook werkzaamheden uit voor hun eigen directie. De werkzaamheden voor het CAF-team waren meestal niet fulltime. Het is niet te herleiden vanuit welke taak een medewerker uit het CAF-team ingelogd is geweest in FSV. De vraag hoe vaak er vanuit de CAF-teams een beroep gedaan is op FSV om een persoon te raadplegen, is dan ook niet te beantwoorden.

Vraag 40
Hoe vaak zijn er meldingen/signaleringen gedaan in FSV door de CAF-teams/ dan wel Toeslagen?

Antwoord vraag 40
Medewerkers van het Meldpunt Fraude Toeslagen selecteren de binnengekomen berichten naar aard en op mogelijke bruikbaarheid voor Toeslagen. Alle berichten waarbij mogelijk sprake is van een onrechtmatige toekenning van een toeslag worden als signaal inhoudelijk beoordeeld en zijn derhalve als mogelijk relevant voor Toeslagen aan te merken. In de periode 2014 tot en met 2019 zijn door Toeslagen ongeveer 6200 meldingen/signalering geregistreerd in FSV. Dit betreft ongeveer 10% van de ontvangen berichten.

Vraag 41
Kunt u aangeven wat bedoeld wordt in voetnoot 13 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling dat Toeslagen FSV gebruikt om te raadplegen bij Bibob- en Track-verzoeken?

Antwoord vraag 41
FSV geeft een weergave van de opgelegde sancties, of een voornemen daartoe. Dit wordt (mede) gebruikt voor de beantwoording van de inhoudelijke verzoeken van Justis-Bibob. Voor de verzoeken van Justis-track wordt geen gebruik gemaakt van FSV.

<VRAAG 42 EN VRAAG 43 ZIJN NIET GESTELD>

Vraag 44
Hoe behoort het door Toeslagen opnemen van strafrechtelijke gegevens in FSV tot de wettelijke taak als vermeld onder kopje 11? Valt dit onder 'gerechtvaardigd belang'? Wie heeft dit gerechtvaardigd belang getoetst?

Antwoord vraag 44
Dit valt niet onder gerechtvaardigd belang maar de vervulling van een taak van algemeen belang. Grondslag voor de verwerking van strafrechtelijke en andere gevoelige gegevens is niet het gerechtvaardigd belang (artikel 6, eerste lid, onder f, AVG), maar de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onder e, AVG). In artikel 11, tweede lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) is immers bepaald dat Belastingdienst/Toeslagen het organisatieonderdeel van de rijksbelastingdienst is dat belast is met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van tegemoetkomingen. Bij de totstandkoming van de Awir werd opgemerkt dat de uitvoering rust op drie pijlers (TK, 2004–2005, 29 764, nr. 3, p. 21), waaronder strafrechtelijk optreden als sluitstuk in gevallen van bewust misbruik.

Vraag 45
Erkent u dat uit de opsomming van punten onder het kopje 12 'bijzondere gegevensverwerking' van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling niet komt dat het voor Toeslagen was toegestaan de gegevens in FSV te plaatsen?

Antwoord vraag 45
Zie ons antwoord op vraag 44.

Vraag 46
Kunt u de onderstaande opsomming zoals te vinden op pagina 11 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling even op u in laten werken en dan per punt reageren

1 "*een informatieverzoek is bv. niet op voorhand / op per definitie een (fraude)signaal en de actualiteitswaarde begrenst. De huidige werkwijze is hier onvoldoende ingericht*"

2 "*de verdere verwerking is aan beperkingen onderhevig incl. dit tot plicht tot vernietiging bijvoorbeeld bij gebleken onbruikbaarheid of onjuistheid. De huidige werkwijze is hierop*

onvoldoende ingericht"

3 *"In de verdere verwerking speelt de context en kwaliteit van de gegevens een bepalende rol voor alle rechtmatigheid en welbepaaldheid van de verdere verwerking. Die is niet voor alle gevallen zondermeer aanwezig. De huidige verwerkingswijze is hierop onvoldoende ingericht"*

4 *"De context van een informatieverzoek in combinatie met (de betekenis van) de gegevens is wel bepalend voor de wijze gebruik. Een extern informatieverzoek is niet bedoeld te gelden als / niet op voorhand / per definitie een (fraude)signaal en de actualiteitswaarde is begrenst. Toeslagen doet bij gerede twijfel eerst onderzoek en voert dan evt. een signaal op. De huidige verwerkingswijze moet ten aanzien van deze aspecten worden verbeterd"*

5 *"Ook hier is bij aanvang van de verwerking sprake van de uitzondering 'onder toezicht van de overheid'. De verdere verwerking is wel aan beperkingen onderhevig incl. dit plicht tot vernietiging bijvoorbeeld bij gebleken onbruikbaarheid of onjuistheid. De huidige verwerkingswijze moet ten aanzien van deze aspecten worden verbeterd"*

6 *"In verdere verwerking speelt de context en kwaliteit van de gegevens een bepalende rol voor de rechtmatigheid en welbepaaldheid van de verdere verwerking. Die is niet voor alle gevallen zondermeer aanwezig. De huidige verwerkingswijze moet ten aanzien van deze aspecten worden verbeterd"*?

Antwoord vraag 46
De door u gehanteerde citaten zien op gebreken in de werkwijze van het proces dat de genoemde signalen verwerkt. De vier verwerkingen die ondersteund worden door de applicatie FSV kunnen bijzondere persoonsgegevens ontvangen, terwijl de werkwijze daar niet op voorhand in voorziet. Zo verwijst het eerste citaat naar het proces van verwerken van informatieverzoeken. In dat proces kunnen strafrechtelijke gegevens ontvangen worden. Die worden echter door de applicatie net zo afgeschermd als gewone persoonsgegevens. Voor alle citaten geldt dat wij hiervan geschrokken zijn en dat zij hebben bijgedragen aan het besluit van de Belastingdienst om het gebruik van FSV te stoppen.

Vraag 47
Hoe denkt u FSV weer in gebruik te nemen na onderstaand oordeel op pagina 12 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling: *"Gegevens met een zwarte lijst-karakter: in FSV ontstaan of worden bepaalde gegevenselementen verwerkt die het karakter van een zwarte-lijst-element hebben of krijgen. De mogelijke subjectiviteit ('bias', vooringenomenheid, zelfversterkend effect door stapeling) maakt het verwerken risicovol. Ook het voorkomen in FSV als betrokkene wordt een risicosignaal."*?

Antwoord vraag 47
Wij gaan FSV niet meer in gebruik nemen. Zie ook ons antwoord op vraag 14.

Vraag 48
Kunt u reconstrueren hoe het mogelijk was dat maar liefst 5.000 personen in FSV konden in januari 2019 en dat het aantal toen nog toenam? Wie is verantwoordelijk geweest voor het feit dat zoveel toegang tot persoonsgegevens werd verschaft?

Antwoord vraag 48
Een medewerker wordt niet rechtstreeks geautoriseerd voor een applicatie, maar dat wordt gedaan op basis van de rol die een medewerker uitoefent of op basis van een bijzondere taak die aan een medewerker wordt opgedragen.
In een zogenoemd rollenmodel is vooraf vastgelegd wat de autorisaties moeten zijn voor een bepaalde rol of bijzondere taak. Voorbeelden van deze rollen zijn "klantbehandelaar omzetbelasting", "administratief medewerker inkomstenbelasting" en "management ondersteuner". Voor elk van die rollen is vastgelegd welke taken uit welke applicaties nodig zijn voor het werk dat uitgevoerd wordt binnen die rol. In IMS ligt dat rollenmodel vast. Een teammanager koppelt in IMS een medewerker uit het team aan één van de rollen die voor het

team beschikbaar is en IMS zorgt er dan voor dat de betreffende medewerker alle autorisaties krijgt die horen bij die rol. Raadpleegrechten op FSV werd in het verleden gezien als een basisautorisatie voor medewerkers in de toezichtsprocessen. De raadpleegautorisatie daarvoor zat dan ook in veel rollen.

Vraag 49
Hoeveel mensen hadden een dubbele autorisatie tot FSV? Waarom houdt het identity management system (IMS) dit niet bij?

Antwoord vraag 49
474 gebruikers hadden een dubbele autorisatie, dit wordt wel door IMS bijgehouden.
Dubbele autorisaties ontstaan doordat iemand twee rollen in de applicatie kan hebben. Bijvoorbeeld "behandelaar" en "raadpleger".

Vraag 50
Is het IMS voor meer systemen binnen de Belastingdienst verantwoordelijk voor de autorisatie voor toegang? Zo ja, hoeveel? Kunnen daar dezelfde problemen optreden als bij FSV?

Antwoord vraag 50
Ja, het IMS is voor de Belastingdienst de basis voor toekenning van autorisaties voor ruim 900 applicaties. Het is aan de individuele directeur om te bepalen welke autorisaties nodig zijn voor een rol.

Vraag 51
Is te achterhalen of de 5/6 functioneel beheerders, die in januari 2019 in beeld waren, correct gehandeld hebben als het gaat om het toegang verlenen tot FSV?

Antwoord 51
Op basis van onderzoek op de back-up van FSV, heeft de Belastingdienst geen onregelmatigheden aangetroffen. Zoals in het antwoord op vraag 48 is aangegeven verlenen de beheerders niet rechtsreeks toegang, maar verloopt dit via IMS.

Vraag 52
Wat voor profielen worden precies bedoeld in de volgende zinsnede: 'profielen op basis van dergelijke kenmerken worden ingezet voor selectie van dossiers voor toezicht of klantbehandeling. Dergelijke profielen zijn geen product van profilering in de zin van de AVG'? (pagina 9 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling) Is dit voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens, of tenminste aan de Functionaris Gegevensbescherming van het ministerie van Financiën? Zo neen, waarom niet? Wie besloot dit niet voor te leggen?

Antwoord vraag 52
Hier worden profielen bedoeld die worden gebruikt voor de keuzes binnen toezichtactiviteiten. Hierbij is te denken aan een risicomodel zoals de afgifte OB nummer. In het risicomodel Afgifte OB-nummer werd gekeken of de relatie van de onderneming in de afgelopen kwartalen in FSV stond geregistreerd. Indien het risicomodel een post als risicovol bestempelt, volgt een nadere toetsing. De eventuele nadere toetsing bestaat uit het raadplegen van de systemen (belastingdienst en openbare systemen) en, indien nodig, een aanvullend onderzoek naar het ondernemerschap door de Belastingdienst. De GEB heeft niet het reguliere afstemmingsproces doorlopen. Daardoor is dit ook niet getoetst door de FG.

Vraag 53
Kunt u aangeven waarnaar wordt verwezen als het gaat waarom profielen volgens het 'standpunt/beslissing' van DT BD juni 2018 (voetnoot 9 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling) geen product van profilering in de zin van de AVG zijn? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord vraag 53
In het kader van de implementatie van de AVG heeft de Belastingdienst interne beleidslijnen opgesteld over de uitleg en toepassing van de (open) normen in de AVG. Dit om te bewerkstelligen dat daaraan in de uitvoeringspraktijk eenduidige invulling wordt gegeven. Ook over profilering als onderdeel van geautomatiseerde besluitvorming is zo'n beleidslijn opgesteld. Deze houdt het volgende in: de Belastingdienst houdt subjectgericht toezicht op grond van risicomodellen (in de praktijk 'profielen' genoemd) die gebaseerd zijn op objectieve kenmerken. Deze modellen worden gebruikt voor het selecteren van posten voor handmatige behandeling, niet voor het geheel geautomatiseerd nemen van besluiten ten aanzien van personen.

Vraag 54
Kunt u verklaren wat de reden was om een passage aan de journalisten weg te laten op pagina 9 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling bij het WOb-verzoek (11,1) ?

Antwoord vraag 54
Conform de Wob worden persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad niet openbaar gemaakt. Bij de eerste juridische beoordeling over het verstrekken van de concept-GEB aan de media is geoordeeld dat de desbetreffende passage viel onder deze uitzonderingsgrond in de Wob. Bij verstrekking aan de Tweede Kamer heeft door ons een herbeoordeling van deze passage plaats gevonden en hebben wij besloten om de concept-GEB te verstrekken inclusief deze passage.

Vraag 55
Kunt u aangeven op welke wijze de volgende passage uit
de gegevensbeschermingseffectbeoordeling behoort tot een persoonlijke beleidsopvatting: *"Enkele van de binnen FSV verwerkte elementen' én het feit dat er ook niet zondermeer objectief getoetste of toetsbare signalen worden geregistreerd, maken dat het karakter van sommige verwerkingsvormen binnen FSV als profilering inclusief 'zwarte lijst'-achtige effecten kunnen gelden.*
Het überhaupt voorkomen van een betrokkene in FSV wordt bijvoorbeeld gebruikt als signaal in bv. afnemende 'systemen' / verdere verwerkingen (DF&A, mogelijk IVT), zonder dat dit op basis van een objectief aangetoond (verhoogd) risico is gebaseerd (risico van waardering als.. 'waar rook is, is vuur'). Het onderscheid tussen een signaal en een informatievraag wordt bij verdere verwerking ook niet of niet juist gewogen. Niet ieder informatieverzoek is op voorhand een fiscaal signaal." (4)

Vraag 56
Wie heeft besloten en/of geautoriseerd dat deze passage werd 'weggelakt'? Hoe oordeelt u over dit besluit? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord vragen 55 en 56
Bij de eerste juridische beoordeling over het verstrekken van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling aan de media is geoordeeld dat de desbetreffende passage viel onder de uitzonderingsgrond persoonlijke beleidsopvatting van de Wob. Bij verstrekking aan de Tweede Kamer heeft een herbeoordeling van deze passage plaats gevonden.

Vraag 57
Kunt u aangeven welke andere processen worden bedoeld, zoals in voetnoot 10 van
de gegevensbeschermingseffectbeoordeling wordt vermeld?

Antwoord vraag 57
De desbetreffende processen zijn opgenomen in de tekst van voetnoot 10: Negatieve-norm OB, prioriteit, besmet adres, besmette postcode.

Vraag 58
Wat is een besmet adres of besmette postcode? Hoe ontstaat dat? Wie houdt dit bij? Welke instanties houden deze informatie allemaal bij? Kunt u dit uitvoerig toelichten?

Antwoord vraag 58
Een voorbeeld van een besmet adres is een adres waarop veel personen/bedrijven (honderden) staan ingeschreven. Een ander voorbeeld is een onlogische registratie van een bedrijf op een adres, bijvoorbeeld een garagebedrijf dat gevestigd is in een woontoren. Er is in 184 gevallen een besmet adres geselecteerd. De instructie bij Toeslagen was om dit veld niet te gebruiken Voor de andere directies zijn er geen instructies over wanneer dat veld gebruikt moest worden.

Vraag 59
Aan welke 'mogelijk subjectieve waarderingen uit andere processen' moet worden gedacht? Heeft dit te maken met vooringenomenheid richting personen of bedrijven? Heeft dit te maken met het categoriaal beoordelen van een groep? Kunt u dit uitvoerig toelichten?

Antwoord vraag 59
Veel beoordelingen moeten worden uitgevoerd door medewerkers aan de hand van een professionele afweging, waarin alle omstandigheden van het geval worden gewogen. Omdat niet iedere zaak gelijk is zullen ook de beoordelingen niet altijd gelijk uitvallen.

Vraag 60
Kunt u verklaren waarom FSV, waarin toch persoonsgegevens worden verwerkt, niet staat in het overzicht 'verwerkingen van persoonsgegevens' van de Belastingdienst zelf? (5)

Antwoord vraag 60
Het 'Overzicht verwerkingen persoonsgegevens door de Belastingdienst' is een uittreksel van verwerkingen door de Belastingdienst die in het register van verwerkingen zijn opgenomen. Het overzicht verwijst naar verschillende verwerkingen op het gebied van toezicht. FSV is een applicatie die gebruikt wordt bij verschillende verwerkingen die zien op het toezichtsproces. De applicatie FSV zelf is geen verwerking en staat dan ook niet genoemd in het register van verwerkingen.

Vraag 61
Kunt u aangeven hoe het volstaan van de verwijzing naar de brochure 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens van de Belastingdienst', zoals beschreven op pagina 13 voldoende is, als FSV niet voorkomt in deze brochure?

Antwoord 61
Zoals in het antwoord op vraag 60 is aangegeven, gaat het om de verwerking in het kader van toezicht en niet om de applicatie FSV.

Vraag 62
Waarom is het bestaan van het FSV niet aan de Adviescommissie uitvoering toeslagen en de Auditdienst Rijk gemeld? (2)

Antwoord vraag 62
Naar aanleiding van vragen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen en van de ADR is zowel aan de Adviescommissie als aan de ADR op verschillende momenten een aantal documenten verstrekt. In enkele daarvan komt FSV aan de orde. In deze documenten is onder meer te lezen dat FSV een applicatie is waarin vermoedens van fraude worden geregistreerd en worden voorbeelden van signalen gegeven. De GEB van FSV is begin maart jl. aan zowel AUT als de ADR gezonden. Eerder heb ik uw Kamer, in mijn antwoorden van 27 februari jl. (Kenmerk 2020D08166) meegedeeld in welke bronbestanden de ADR precies onderzoek doet. Het feit dat de FSV daarin niet genoemd wordt betekent dus niet dat AUT en ADR niet op de hoogte waren van FSV.

1) Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB/PIA), FSV. (RTLNieuws 29 februari 2020

https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5037966/belastingdienst-toeslagenaffaire-ministerie-van-financien)

2) Antwoord op vragen van het lid Leijten over de afwikkeling van de CAF-11 gedupeerden van 27 februari 2020 (Kenmerk 2020D08166)

3) Antwoord op vragen van het lid Leijten over de afwikkeling van de CAF-11 gedupeerden van 27 februari 2020 (Kenmerk 2020D08166)

3) Ongecensureerde versie van GEB FSV als bijlage bij Kamerbrief van 2 maart 2020 (Kenmerk 2020Z04057)

4) Belastingdienst, april 2019
(https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/verw_persoonsgegevens_belastingdienst_al5303z9fd.pdf)

2020Z04221
Vragen van het lid Omtzigt (CDA) aan de Staatssecretarissen en de Minister van Financiën over *de «Fraude Signalering Voorziening» (FSV) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)* (ingezonden 4 maart 2020).

Vraag 1
Wanneer bent u op de hoogte gesteld van het bestaan van de FSV en van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling FSV (Fraude Signalering Voorziening)?

Antwoord vraag 1
Wij zijn naar aanleiding van persvragen van RTL Nieuws en Trouw (van 10 februari) op 18 februari 2020 op de hoogte gesteld van het feit dat er binnen de Belastingdienst een applicatie met de naam Fraude Signalering Voorziening (FSV) is en dat er een GEB was uitgevoerd.

Vraag 2
Bent u bekend met het feit dat artikel 35, lid 2, van de AVG stelt: "Wanneer een functionaris voor gegevensbescherming is aangewezen, wint de verwerkingsverantwoordelijke bij het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling diens advies in."?

Antwoord vraag 2
Ja.

Vraag 3
Wanneer is de functionaris voor gegevensbescherming (van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst) ingelicht over het uitvoeren van deze gegevensbeschermingseffectbeoordeling?

Antwoord vraag 3
De functionaris voor gegevensbescherming van het ministerie van Financiën (FG) is op 20 februari 2020 door de privacyofficer van de Belastingdienst mondeling geïnformeerd over de GEB.

Vraag 4
Wanneer heeft de functionaris voor gegevensbescherming de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (welke versie dan ook) ontvangen?

Antwoord vraag 4
Op 20 februari 2020 is de GEB ter informatie aan de FG gestuurd. Op 26 februari 2020 is de GEB nogmaals aan de FG gestuurd en is hem formeel om advies gevraagd over de GEB, versie 1.2 van november 2019. Na ontvangst van het advies van de FG is door de Belastingdienst besloten om FSV uit te schakelen.

Vraag 5
Bent u op de hoogte van artikel 36 van de AVG die stelt: "Wanneer uit een gegevensbeschermingseffectbeoordeling krachtens artikel 35 blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken, raadpleegt de verwerkingsverantwoordelijke voorafgaand aan de verwerking de toezichthoudende autoriteit."?

Antwoord vraag 5
Ja.

Vraag 6
Heeft u kennis genomen van de conclusie: "In zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd dat de huidige opzet van FSV geen goede aansluiting (meer) heeft op de verwerkingsbeginselen van art. 5 AVG. Ten aanzien van elk van de 10 in dit artikel genoemde beginselen zijn een of meer bevindingen gedaan en afgeleid daarvan zijn er privacy risico's gesignaleerd."? En deelt u de mening dat er een hoog risico is?

Antwoord vraag 6
De conclusie is getrokken op basis van een GEB op de applicatie, waarbij de verwerkingen zelf zijdelings geraakt zijn. De conclusie was voor de Belastingdienst voldoende om de applicatie FSV uit te schakelen. De Belastingdienst heeft besloten de betrokken processen opnieuw te ontwerpen, inclusief de bijbehorende informatievoorziening.

Vraag 7
Heeft de functionaris voor gegevensbescherming of iemand anders bij de Belastingdienst de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op de hoogte gesteld van de redelijk schokkende uitkomsten van deze gegevensbeschermingseffectbeoordeling? Zo ja, wie heeft dat gedaan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord vraag 7
De Autoriteit Persoonsgegevens is op 2 maart 2020 door de Belastingdienst geïnformeerd.

Vraag 8
Heeft de Belastingdienst de AP ooit op de hoogte gesteld van de uitkomst van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling, omdat er risico's zijn? Zo ja, bij welke gegevensbeschermingseffectbeoordeling is dat gebeurd?

Antwoord vraag 8
De AP moet om advies worden gevraagd als er sprake is van een verwerking met een hoog risico voor de privacy van de burger dat niet met passende maatregelen is weg te nemen. De Belastingdienst heeft op 2 maart 2020 de AP geïnformeerd over FSV omdat er een applicatie in gebruik was waarbij de mitigerende maatregelen onvoldoende geïmplementeerd waren. Inmiddels heeft de AP aangegeven dat er een onderzoek is gestart. Wij zullen u informeren over de uitkomsten van dit onderzoek.

Vraag 9
Indien de Belastingdienst de AP niet op de hoogte gesteld heeft, wilt u dat dan per ommegaande doen en de Kamer op de hoogte houden van elke brief en elke besluit dat de AP neemt?

Antwoord vraag 9
De AP is geïnformeerd op 2 maart 2020. De AP heeft inmiddels een onderzoek gestart naar de verwerking van persoonsgegevens in en om de applicatie FSV. Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van brieven en besluiten van de AP in deze kwestie.

Vraag 10
Indien de AP niet op de hoogte gesteld is van deze gegevensbeschermingseffectbeoordeling over het FSV, wat heeft de Belastingdienst dan geleerd van eerdere affaires waarin de AP pas op de hoogte gesteld is van grote problemen met privacy na publiciteit en Kamervragen, zoals bij de affaire rondom de broedkamer en bij het bijhouden van de dubbele nationaliteit?

Antwoord vraag 10
Zoals ook in de brief bij deze beantwoording aangegeven:. de problematiek rond FSV en projectcode 1043 en de gebeurtenissen rond de kinderopvangtoeslag, laten zien dat de opzet, inrichting en werking bij risicoselectie en vervolgens het onderzoek naar de geselecteerde signalen binnen de Belastingdienst onvoldoende zijn. Er wordt niet voldaan aan wettelijke vereisten, waaronder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de beginselen van behoorlijk bestuur, noodzakelijke waarborgen en menselijke maat die hiervoor noodzakelijk zijn. Deze conclusie is hard en vraagt om een grootschalige verbeteraanpak waarbij zowel het zowel noodzakelijk is om direct maatregelen te treffen als verder onderzoek te doen. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de behandeling door de Belastingdienst op een rechtvaardige manier gebeurt.

Vraag 11
Deelt u de mening van de indiener dat de AP ondertussen niet serieus genomen wordt door de Belastingdienst als toezichthouder?

Antwoord vraag 11
Nee, dit beeld deel ik niet. De Belastingdienst hecht veel waarde aan het oordeel van de AP.

Vraag 12
Hoe zou u het vinden als een belastingplichtige zich opstelt ten opzichte van de Belastingdienst, zoals de Belastingdienst zich nu opstelt ten opzichte van de autoriteit persoonsgegevens?

Antwoord vraag 12
De Belastingdienst neemt de AP en burgers serieus. Ook de Belastingdienst moet zich aan de wet houden. We hebben helaas geconstateerd dat dat hier niet is gebeurd.

Vraag 13
Hoeveel personen (rechtspersonen, natuurlijke personen) stonden op 1/1/2019 (voor het opschonen) geregistreerd in het FSV?

Antwoord vraag 13
Het is niet bekend hoeveel personen op 1 januari 2019 in FSV geregistreerd stonden. Ik kan u alleen de aantallen geven voor en na de schoning van 27 februari 2020.

	Natuurlijke personen	**Rechts-personen**	**Onbekend**	**Totaal**
Vóór schoning aantal unieke BSN	244.273	85.350	6	329.629
Na schoning aantal unieke BSN	133.508	52.542	5	186.055
Verschil	**110.765**	**32.808**	**1**	**143.574**
Onbekend: identificatienummer is een niet uitgegeven nummer.				

Vraag 14
Op welke wijze kunnen mensen inzage krijgen in hun registratie in het FSV? Bent u bereid mensen hierover actief te informeren?

Antwoord vraag 14
Het inzagerecht van de AVG is een belangrijk recht voor de burger. Op deze manier kan een burger controleren of de persoonsgegevens die worden verwerkt juist zijn. In de brief bij deze set antwoorden gaan wij uitgebreid in op de wijze waarop de inzageverzoeken behandeld worden.

Vraag 15
Hoe gaat u ervoor zorgen dat de Belastingdienst fraudesignalen wel op een nette manier bijhoudt?

Antwoord vraag 15
We hebben besloten om FSV niet meer te gebruiken. We gaan de processen voor het verwerken van signalen opnieuw ontwerpen, conform de vereisten uit de AVG en andere relevante wet- en regelgeving inclusief de bijbehorende applicatie(s).

Vraag 16
Zijn de gegevens van de FSV, die kennelijk nu niet meer gebruikt wordt, in andere systemen overgenomen? Zo ja, in welke systemen en wordt in die systemen de AVG dan wel nageleefd?

Antwoord vraag 16
Nee, de gegevens van FSV zijn niet overgenomen in andere systemen van de Belastingdienst en er is ook geen automatische koppeling die gegevens aan FSV levert of ontvangt uit FSV. Niet uit te

sluiten is dat individuele medewerkers handmatig informatie uit FSV in andere systemen hebben gezet. Dit is niet te achterhalen.

Vraag 17
Heeft u de ADR en de commissie-Donner op de hoogte gesteld van het bestaan van FSV en de gegevensbeschermingseffectbeoordeling? Zo nee, waarom niet en wilt u dat per ommegaande doen?

Antwoord 17
Naar aanleiding van vragen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen en van de ADR is zowel aan de Adviescommissie als aan de ADR op verschillende momenten een aantal documenten verstrekt. In enkele daarvan komt FSV aan de orde. In deze documenten is onder meer te lezen dat FSV een applicatie is waarin signalen worden geregistreerd en worden voorbeelden van signalen gegeven. De GEB van FSV is begin maart jl. aan zowel AUT als de ADR gezonden. Eerder heb ik uw Kamer, in mijn antwoorden van 27 februari jl. (Kenmerk 2020D08166) meegedeeld in welke bronbestanden de ADR precies onderzoek doet. Het feit dat de FSV daarin niet genoemd wordt betekent dus niet dat AUT en ADR niet op de hoogte waren van FSV.

Vraag 18
Kunt u deze vragen een voor een en binnen twee weken beantwoorden? En kunt u nog voor het AO Belastingdienst aan de Kamer meedelen of en wanneer de AP geïnformeerd is of geïnformeerd wordt over deze gegevensbeschermingseffectbeoordeling?

Antwoord vraag 18
Zoals aangegeven in onze brief van 19 maart 2020[3] hangen de schriftelijke vragen over FSV nauw samen met de in het Algemeen Overleg van 4 maart toegezegde brief over de FSV. Om die reden hebben we deze schriftelijke vragen gecombineerd met deze brief. Zoals eerder aangegeven heeft de Belastingdienst de AP op 2 maart 2020 geïnformeerd.

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Leijten (SP), ingezonden 4 maart 2020 (vraagnummer 2020Z04218).

[3] TK 2019/2020, 31066, nr. 614

2020Z04222

Vragen van het lid Azarkan (DENK) aan de Staatssecretaris van Financiën over *het bestaan van een geheime zwarte lijst van vermeende fraudeurs die veel mensen gedupeerd heeft* (ingezonden 4 maart 2020).

Vraag 1
Bent u op de hoogte van de berichtgeving over een geheime zwarte lijst van vermeende fraudeurs die veel mensen gedupeerd heeft? 1)

Antwoord vraag 1
Ja.

Vraag 2
Klopt het dat in de Fraude Signalering Voorziening (FSV) 180.000 mensen staan, die volgens de Belastingdienst extra aandacht behoeven?

Antwoord vraag 2
In de onderstaande tabel treft u de aantallen aan voor en na de schoning op 27 februari 2020.

	Personen	**Rechts-personen**	**Onbekend**	**Totaal**
Vóór schoning	244.273	85.350	6	329.629
Na schoning	133.508	52.542	5	186.055
Verwijderd	**110.765**	**32.808**	**1**	**143.574**
Onbekend: identificatienummer is een niet uitgegeven nummer..				

De registratie in FSV betekent niet per definitie dat er volgens de Belastingdienst extra aandacht nodig is. In het meegestuurde rapport van KPMG is aangegeven hoe de informatie uit FSV is gebruikt.

Vraag 3
Klopt het dat deze zwarte lijst negentien jaar lang geheimgehouden is voor de Kamer?

Antwoord vraag 3
Zoals toegelicht in het rapport van KPMG welke als bijlage bij de brief is meegezonden, is FSV een applicatie waarin de Belastingdienst onder meer risicosignalen registreert. Het bestaan van een administratie met signalen is niet expliciet gedeeld met uw Kamer. Zoals eerder aangegeven had de Belastingdienst de applicatie eerder moeten uitschakelen of aan moeten passen omdat deze niet aan de eisen uit de AVG voldeed.

Vraag 4
Kunt u uitsluiten dat er nog veel meer geheimgehouden wordt voor de Kamer? Wat wordt er nog meer geheimgehouden voor de Tweede Kamer?

Antwoord vraag 4
Ons streven is om uw Kamer tijdig, transparant en zo volledig als mogelijk te informeren. Tegelijkertijd kunnen wij niet uitsluiten dat er in de toekomst nog zaken naar boven zullen komen. Als daar aanleiding toe is zullen wij uw Kamer daarover informeren.

Vraag 5
Klopt het dat de aantekeningen in FSV rijp en groen waren, variërend van veroordelingen door een rechter tot vage verdachtmakingen?

Antwoord vraag 5
In de als bijlage meegezonden rapport van KPMG is het gebruik van FSV door de Belastingdienst beschreven.

Vraag 6
Klopt het dat de lijst negentien jaar lang geheimgehouden is voor de burgers?

Antwoord vraag 6
De Belastingdienst heeft circa 900 applicaties die worden gebruikt bij de uitvoering van zijn taken. Zoals uitgelegd in de begeleidende brief is FSV een applicatie die wordt gebruikt in de toezichtsprocessen om onder andere signalen in te registeren die kunnen duiden op mogelijk fraude of niet compliant gedrag. Dit is niet actief bekend gemaakt. Dat is iets anders dan geheimgehouden voor burgers.

Vraag 7
Klopt het dus ook dat niemand zich heeft kunnen verweren tegen de plaatsing op deze lijst?

Antwoord vraag 7
Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die als gevolg van een mogelijk fraudesignaal in FSV wordt geregistreerd, kan tegen de registratie (feitelijke handeling) geen bezwaar aantekenen of in beroep gaan. Verweer is wel mogelijk op basis van vervolghandelingen. Zo kan een natuurlijk persoon de rechten uit de AVG gebruiken, zoals het recht op inzage of rectificatie van de persoonsgegevens. Ook kan iemand opkomen tegen een eventuele gecorrigeerde aangifte of de aangepaste toeslag. Daarbij kunnen de bestuursrechtelijke rechtsmiddelen als bezwaar en beroep worden ingezet.

Vraag 8
Op welke manier kunnen zij alsnog bezwaar maken?

Antwoord vraag 8
Zie ons antwoord op vraag 7.

Vraag 9
Op welke manier gaat u inzage geven in de 180.000 mensen op de zwarte lijst in hun eigen dossier?

Antwoord vraag 9
Het inzagerecht van de AVG is een belangrijk recht voor de burger. Op deze manier kan een burger controleren of de persoonsgegevens die worden verwerkt juist zijn. In de brief bij deze set antwoorden gaan wij uitgebreid in op de wijze waarop de inzageverzoeken behandeld worden.

Vraag 10
Op welke manier kunnen zij hun gegevens corrigeren of laten verwijderen?

Antwoord vraag 10
Zie ons antwoord op vraag 7.

Vraag 11
Hoeveel mensen van de Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) 11-zaak en de naar schatting 9000 andere toeslaggedupeerden hebben ook last gehad van deze zwarte lijst?

Antwoord vraag 11
Het betrokken zijn in een onderzoek dat is uitgevoerd door het Combiteam Aanpak Facilitators (verder: Combiteam) betekende niet automatisch een aantekening in FSV. Het kan wel voorgekomen zijn dat een burger zowel betrokken is geweest in een CAF zaak, als in een onderzoek van het fraudeteam en om die reden in FSV geregistreerd was. Uit een controle op de

backup van FSV van voor de schoning in februari 2020 blijkt dat van de 310 betrokkenen in de CAF-11 zaak 52 personen opgenomen zijn (geweest) in FSV.
Van de 9402 betrokkenen in overige CAF zaken zijn 2284 personen opgenomen (geweest) in FSV.
Er is sprake van overlap tussen betrokkenen in CAF-11 zaken en overige CAF-zaken wanneer personen in beide groepen voorkomen.

Vraag 12
Op basis van welke overwegingen is op 27 februari gestopt met het gebruiken van de zwarte lijst? Was dit een politieke beslissing, genomen door u?

Antwoord vraag 12
Zie voor deze overwegingen de tijdlijn die wij met uw Kamer gedeeld hebben als bijlage van onze brief van 28 april[4]. Het feit dat er gerede twijfels waren bij het naleven van de AVG in het proces van het verwerken van risicosignalen, heeft ons doen besluiten de applicatie die gebruikt wordt voor onder andere het registreren van die risicosignalen, te stoppen.

Vraag 13
Klopt het dat alle voorgaande staatssecretarissen op de hoogte zijn geweest van de zwarte lijst, maar deze voor de Kamer verzwegen hebben?

Antwoord vraag 13
Nee dit klopt niet. De voorgaanden staatssecretarissen zijn, voor zover wij kunnen na kan gaan, niet op de hoogte geweest van de FSV applicatie.

Vraag 14
Wat vindt u van deze ontluisterende gang van zaken? Welke conclusies trekt u hieruit?

Antwoord vraag 14
Wij zijn geschrokken van de bevindingen van KPMG bij FSV en ten aanzien van de naleving van de AVG bij een aantal andere applicaties en verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst. Deze uitkomsten over FSV liegen er niet om en bevestigen dat het besluit om FSV uit te schakelen een juist besluit is geweest. In de begeleidende brief gaan we hier verder op in.

1) NRC, 29 februari 2020 (https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/29/belastingdienst-werkte-jarenlang-met-dubieuze-zwarte-lijst-a3992207)

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Leijten (SP), ingezonden 4 maart 2020 (vraagnummer 2020Z04218) en van het lid Omtzigt (CDA), ingezonden 4 maart 2020 (vraagnummer 2020Z04221)

[4] Kamerstukken 31066, nr.632.

2020Z05014/2020D10405
Vragen over berichtgeving van Follow The Money over de toeslagenaffaire (ingezonden 12 maart 2020)
Dit is een subset van de totale set aan vragen. Deze vragen zien specifiek op het gebruik van FSV bij Toeslagen. De antwoorden hebben een relatie met het door KPMG uitgevoerde onderzoek. Daarom hebben we ervoor gekozen de beantwoording mee te laten lopen met het onderzoek naar FSV.

Vraag 37
Hoeveel burgers van de zogenaamde tweede groep zijn opgenomen in de Fraude Signalering Voorziening (FSV)?

Antwoord vraag 37
Zoals in de Kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek genoemd, gaat het bij de zogenoemde tweede groep om een groep van potentieel meer dan 20.000 ouders. Het exacte aantal is onbekend, omdat steeds per dossier nog zal moeten worden uitgezocht of de volledige toeslag is teruggevorderd op grond van een klein verzuim, zoals het ontbreken van een handtekening.
Dat betekent dat deze groep niet volledig in beeld en tot elke individuele toeslaggerechtigde te identificeren is.

Vraag 38
Hoeveel burgers van de zogenaamde tweede groep zijn geïnformeerd dat ze opgenomen zijn/waren in de FSV?

Antwoord vraag 38
Er is niemand geïnformeerd dat ze opgenomen zijn in FSV. FSV is een registratiesysteem voor signalen. In het geval van Toeslagen vond registratie in FSV plaats nadat er onderzoek had plaatsgevonden.

Vraag 39
Hoeveel burgers van de zogenaamde tweede groep zijn geïnformeerd omtrent de mogelijke gevolgen van opname in de FSV?

Antwoord vraag 39
Er is niemand geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van opname in FSV. FSV is een registratiesysteem voor signalen. In het geval van Toeslagen vond registratie in FSV plaats nadat er onderzoek had plaatsgevonden.

Vraag 40
Hoeveel burgers van de zogenaamde tweede groep zijn door de Belastingdienst geïnformeerd dat ze verdacht werden van fraude?

Antwoord vraag 40
Er zijn geen burgers van de zogenaamde tweede groep geïnformeerd door de Belastingdienst dat ze verdacht werden van fraude.

Vraag 41
Hoe is de verdenking van fraude gecommuniceerd met deze burgers?

Antwoord vraag 41
Betrokken burgers krijgen te horen of hun casus vergelijkbaar is met CAF-11 of dat hun casus niet vergelijkbaar is met CAF-11.

Vraag 50
Herinnert u zich dat de vorige staatssecretaris bij het debat over het evaluatierapport over het onterecht terugvorderen van kinderopvangtoeslagen heeft aangegeven dat er geen kafkasysteem of zwarte lijst is waar je zomaar op komt, dat dit nooit het geval is geweest en nooit het geval zal zijn? Hoe is het mogelijk dat 5.000 medewerkers toegang hebben tot de FSV, maar de bewindspersoon niet over het bestaan van deze lijst op de hoogte is of wordt gebracht?

Antwoord vraag 50
Tijdens het debat van 21 maart 2019 heeft de toenmalige staatssecretaris aangegeven het beeld weg te willen nemen dat er een zwarte lijst zou zijn waar je zomaar opkomt. In de als bijlage meegestuurde rapport van KPMG, wordt uitgebreid ingegaan op het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst. De enkele registratie in FSV leidt niet tot een correctie op de aangifte of het afwijzen van een toeslag. Hiervoor is altijd nader onderzoek nodig.

Vraag 56
Kunt u alle documenten naar de Kamer sturen waarin is gewezen op de risico's, kwetsbaarheden en bezwaren tegen de inzet van de FSV, bijvoorbeeld als het gaat om het ontbreken van logging?

Antwoord vraag 56
Het document wat hierop wijst betreft de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB). Deze hebben wij uw Kamer op 2 maart jongstleden toegestuurd[5]. Er zijn ons geen andere documenten bekend.

Vraag 83
In hoeverre is de geheime zwarte lijst destijds al toegepast op toeslaggerechtigden? In hoeveel gevallen is dit gebeurd? Kunt u de heer Donner vragen om ook voor de slachtoffers van de zwarte lijst een schaderegeling te ontwerpen?

Antwoord vraag 83
In het als bijlage meegestuurde rapport van KPMG, zijn we ingegaan op de rol van FSV bij Toeslagen.
In de periode 2014 tot en met 2019 zijn door Toeslagen ongeveer 6200 meldingen/signalering geregistreerd in FSV. Daarbij volgt de registratie in FSV pas als na weging van het signaal blijkt dat het signaal relevant is.
De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen heeft op 12 maart jl. haar eindrapport gepresenteerd. De Commissie zal geen nieuwe werkzaamheden meer verrichten op dit dossier.

[5] TK 2019-2020, 31066, nr. 604

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
II Reactie van de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst en de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Op 26 mei 2020 heb ik u de brief 'Voortgang in het onderzoek naar Fraude Signalering Voorziening (FSV)' gestuurd. De leden van de fracties van de VVD, PVV, CDA D66 en SP hebben hier vragen gesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD
De leden van de VVD-fractie vragen een uitgebreide toelichting op de manier waarop FSV heeft gewerkt en vragen wanneer iemand op de FSV-lijst geplaats werd en wat de redenen hiervoor waren.

In de applicatie FSV registreerde de Belastingdienst signalen over (mogelijke) fraude. Hierbij kan gedacht worden aan contra-informatie, inkomende meldingen en renseignementen. In het KPMG onderzoek wordt ingegaan op het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst. De kern uit dit onderzoek heb ik hieronder opgenomen.

FSV is door de directies MKB, Toeslagen en Particulieren gebruikt voor de registratie van interne en externe risicosignalen. Interne signalen zijn signalen afkomstig van andere directies of teams binnen de Belastingdienst. Externe signalen zijn bijvoorbeeld tips- en kliks of signalen van andere ketenpartners, convenantpartners of andere overheden. Daarnaast raadpleegden ook de directies Grote Ondernemingen, Centrale Administratieve Processen en FIOD (tot mei 2019) FSV.

Ook vragen deze leden hoeveel mensen en unieke BSN-nummers op deze FSV-lijsten staan.

In FSV staan zowel natuurlijk personen en rechtspersonen geregistreerd. In het vierde kwartaal 2019 is de opdracht voor het maken van schoningsprogrammatuur gegeven. De schoning is op 27 februari 2020 uitgevoerd. Bij deze schoning zijn 143.574 natuurlijke personen of rechtspersonen verwijderd. Zie hieronder een overzicht van de aantallen voor en na schoning.

	Personen	**Rechts-personen**	**Onbekend**	**Totaal**
Vóór schoning	244.273	85.350	6	329.629
Na schoning	133.508	52.542	5	186.055
Verwijderd	**110.765**	**32.808**	**1**	**143.574**
Onbekend/typefout				

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of het kabinet kan uitzoeken of er overlap zit tussen de mensen in de CAF-zaken en de mensen die op de FSV-lijsten staan.

We hebben op dit moment deze informatie alleen ten aanzien van Toeslagen. Uit een check op de backup van FSV van voor de schoning in februari 2020 blijkt dat van de 310 betrokkenen in de CAF-11 zaak 52 personen opgenomen zijn (geweest) in FSV. Van de 9402 betrokkenen in overige CAF zaken zijn 2284 personen opgenomen (geweest) in FSV.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie hoeveel mensen navraag hebben gedaan of zij op de FSV-lijst staan.

In totaal zijn er tot 8 juli jl. 123 natuurlijke personen en 29 rechtspersonen die hebben gevraagd of zij in FSV staan.

De vraag van deze leden hoe de Belastingdienst hiermee omgaat beantwoorden wij als volgt.

De Belastingdienst heeft in de afgelopen periode uiteenlopende verzoeken ontvangen van burgers die willen weten welke informatie de Belastingdienst over hen heeft. Daaronder zijn verzoeken van burgers die expliciet vragen om inzage in hun persoonsgegevens in FSV. Het inzagerecht van de AVG is een belangrijk recht voor de burger. Op deze manier kan een burger controleren of de persoonsgegevens die worden verwerkt juist zijn. Ook kan een burger, als hij vindt dat de persoonsgegevens die de Belastingdienst van hem verwerkt onjuist zijn, verzoeken om rectificatie. Belangrijk is hierbij dat de burger het eigen belang niet hoeft te motiveren. Het belang van de burger wordt aanwezig geacht. Het inzagerecht kan in uitzonderingsgevallen geweigerd worden; bijvoorbeeld als er toezichtsbelangen spelen. In het geval van (enige) twijfel ten aanzien van het wel of niet aanwezig zijn van grote toezichtsbelangen vraagt de behandelaar in alle gevallen een second opinion. Daarnaast kan een behandelaar niet individueel een weigeringsgrond aanroepen; dit gaat altijd in afstemming met collega's die hierin zijn gespecialiseerd.

FSV kent een diversiteit aan signalen die variëren in zwaarte en belang. Persoonsgegevens kunnen bijvoorbeeld voorkomen in kliksignalen, in (lopende) onderzoeken door de Belastingdienst of het Openbaar Ministerie. De Belastingdienst ziet het belang van een juiste behandeling van deze inzageverzoeken waarbij recht gedaan wordt aan het belang van de verzoeker. Daarom is er onderzoek gedaan naar de wijze waarop de inzageverzoeken zo zorgvuldig mogelijk kunnen worden behandeld. In de behandelwijze wordt elk FSV-inzageverzoek afzonderlijk gewogen en behandeld waarbij het uitgangspunt transparantie is en zo mogelijk inzage wordt gegeven in persoonsgegevens. De Belastingdienst weegt daarbij het toezichtsbelang. Alleen bij grote toezichtsbelangen zal de Belastingdienst op individuele basis over kunnen gaan tot weigering van het FSV-inzageverzoek. De belangen van derden worden hierbij gerespecteerd.

De leden van de VVD-fractie vragen welke gegevens van individuen in de FSV-lijsten zijn geregistreerd.

Om deze vraag zo volledig mogelijk te beantwoorden wordt u verwezen naar de handleiding van het dagboek FSV. Deze wordt als bijlage naar uw Kamer gestuurd.

De vraag van deze leden over het aantal medewerkers die toegang hebben gehad tot FSV beantwoorden wij als volgt.
Uit een eerdere telling als gevolg van de concept GEB FSV bleken er medio januari 2019 ruim 5000 medewerkers een autorisatie voor FSV te hebben voor één of meerdere rollen. In mei 2019 heeft de Belastingdienst maatregelen genomen om de risico's van het gebruik van FSV te beperken. Door de maatregelen is bijvoorbeeld het aantal autorisaties destijds teruggebracht van ruim 5000 naar 1229 autorisaties op het moment van uitschakelen van FSV op 27 februari. Autorisaties bepalen welke medewerkers bepaalde acties kunnen verrichten in het systeem. Ook is de procedure voor het verkrijgen van een autorisatie aangescherpt.

Van de 1.229 unieke users die toegang hebben tot FSV zijn er 695 users die slechts kunnen zien of er een signaal is, maar de inhoud van het signaal is voor hen niet zichtbaar. De resterende 534 unieke users kunnen raadplegen en/of muteren.

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief over de voortgang over de aandacht voor de behandeling van persoonsgegevens binnen de Belastingdienst. Het is goed dat de Belastingdienst sessies organiseert over de AVG en het werken met persoonsgegevens.

De leden van de VVD vragen om een verklaring voor het nog recentelijk bestaan van de FSV-applicatie, ondanks de aandacht die er binnen de Belastingdienst is voor de behandeling van persoonsgegevens.

Onze ambtsvoorganger heeft in de brief aan uw Kamer van 28 mei 2019 aangegeven dat de Belastingdienst de maatregelen om de AVG te implementeren heeft kunnen realiseren, met uitzondering van de maatregel 'verwijderen van verouderde gegevens'. In die brief is de toezegging gedaan de Auditdienst Rijk (ADR) te vragen te toetsen in hoeverre de Belastingdienst

zijn oorspronkelijke aanbevelingen voor een toetsbare implementatie van de AVG heeft opgevolgd. Over de uitkomst van dat onderzoek is uw Kamer geïnformeerd in de brief van 27 februari 2020. De centrale boodschap van de ADR was dat de Belastingdienst met de aanbevelingen aan de slag is gegaan, maar dat er nog vervolgacties nodig zijn om alle bevindingen volledig op te lossen. Die boodschap heeft geleid tot het inzicht dat er meer maatregelen genomen moesten worden dan in mei 2019 werd gedacht. De Belastingdienst is aan de slag met de implementatie van deze aanbevelingen.
KPMG concludeert dat bij de Belastingdienst, organisatiebreed, in het kader van de AVG in 2018 een schonings- en archiverings-proces gestart. Dit is momenteel nog niet toereikend afgerond om te voldoen aan alle archiveringsvereisten. Daarnaast zijn rond de ingezette risicomodellen de afgelopen twee jaar aanvullende procedurele en technische waarborgen getroffen. Tevens is afgelopen voorjaar gestart met de schoning van bijvoorbeeld kopieën en downloads van FSV of andere risicoselectielijsten om lokale processen met gebruik van risicosignalen te beperken. De volledigheid van deze schonings- en archiveringsactie is door het lokale en ongestructureerde karakter nog niet geborgd.
Wij kunnen ons gezien deze onderzoeken voorstellen dat het opmerkelijk is dat momenteel nog in kaart gebracht moet worden of er eventueel met FSV vergelijkbare systemen zijn en of deze wel voldoen aan privacywetgeving.
Wij constateren dat eerder vooral is gekeken of de Belastingdienst de juiste maatregelen en procedures voor het aantoonbaar naleven van de AVG heeft geïmplementeerd. De Belastingdienst heeft bijvoorbeeld een verwerkingenregister. We moeten echter ook constateren dat onvoldoende daadwerkelijk aan die procedures werd voldaan. Zoals is aangekondigd in de begeleidende Kamerbrief gaan we daarom alle verwerkingen valideren op opzet en bestaan. Daarbij wordt tot op het detailniveau van de in de verwerking gebruikte applicaties getoetst of de vereisten uit de AVG, Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) en de archiefwet, op een juiste wijze zijn mee ontworpen en geïmplementeerd. Daarbij zullen ook de uitkomsten worden betrokken van het onderzoek dat door de ADR zal worden uitgevoerd naar de wijze van totstandkoming van risicomodellen, selectieregels, data-analyses en query's bij de Belastingdienst, en de waarborgen daarbij. Als blijkt uit de validatie dat een verwerking niet voldoet aan deze vereisten, dan nemen we passende maatregelen en daarnaast brengen we waar mogelijk ook in kaart wat de effecten op burgers en bedrijven waren als gevolg van de tekortkoming in die verwerking. We houden er rekening mee dat deze validatie, gegeven de veelheid aan verwerkingen, minimaal drie jaar in beslag zal nemen. In de uitvoering zijn verwerkingen veelal dynamisch en is en blijft het vakmanschap hoe het werk uitgevoerd wordt. Dit is voor de AVG niet anders dan voor fiscale wetgeving.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie waarom pas op 27 februari is besloten om niet langer gebruik te maken van FSV.

Zoals wij eerdere hebben aangegeven had dit veel eerder moeten gebeuren. In de brief van 28 april jl. zijn wij uitgebreid ingegaan op de tijdlijn ten aanzien van FSV en de GEB.

Daarnaast vragen de leden van de VVD hoe het mogelijk was dat de FG zo snel, binnen een dag, advies kon geven.

De reden hiervoor was dat het de Functionaris Gegevens bescherming al vrij snel duidelijk was dat er op essentiële punten niet werd voldaan aan de AVG.

Deze leden vragen naar de oorzaak voor het laat informeren van de FG over het bestaan van FSV.

Zoals is aangegeven in de brief die wij uw Kamer 28 april jl. hebben doen toekomen, had de concept-GEB die in januari 2019 is opgeleverd al aanleiding moeten zijn om de FG te betrekken om een oordeel te kunnen geven of er nog wel zorgvuldig conform de AVG met het systeem gewerkt kon worden.

In de hierboven genoemde brief hebben wij ook aangegeven dat de omvang van het werkterrein en het belang van gegevensbescherming te belangrijk vinden om een solitaire functie zonder ondersteuning te kunnen zijn. Door meer ondersteuning te bieden voor deze functie kan de FG

effectiever gebruik maken van zijn functie. Daarnaast kan dit team helpen om meer bewustzijn te creëren voor deze functie binnen de Belastingdienst. Op deze manier hopen wij te voorkomen dat de FG bij soortgelijke processen over het hoofd wordt gezien, en dat hij hierdoor in het vervolg ook tijdig wordt geïnformeerd.

De leden van de VVD-fractie lezen in de bij de Belastingdienst interne werkinstructie 'bepalen Opzet of Grove Schuld' (Bijlage bij Kamerstuk 31066, nr. 544, kenmerk 2019D47778) dat het team Fraude van Toeslagen bij opzet of grove schuld het BSN moet toevoegen aan FSV mocht blijken dat dit nummer er nog niet in staat.

De leden van de VVD-fractie vragen op basis waarvan het team Fraude toetst of er sprake is van opzet.

Voor de volledigheid: De term opzet of grove schuld in het fraudeproces verschilt van opzet grove schuld ten aanzien van betalingsregelingen.
Er zijn twee verschillende typen bepalingen van opzet of grove schuld te onderscheiden binnen het risicosignalenproces bij Toeslagen. De eerste bepaling werd vastgelegd in FSV en vond plaats bij het uiteindelijk opleggen van een eventuele sanctie door middel van een bestuurlijke boete of door strafrechtelijke vervolging en kent dan ook een grotere bewijslast dan de tweede bepaling. Deze vond plaats bij het eventueel aanbieden van een persoonlijke betalingsregeling. Hierbij werd gekeken of de schuld mogelijk is ontstaan door opzet of nalatigheid aan de kant van de burger. Bij Toeslagen vond geen verdere registratie van deze vorm van OGS in FSV plaats. De enige uitzondering hierop was dat indien er tijdens de beoordeling dermate frauduleuze zaken (opzet grove schuld in de zin van sanctie) werden ontdekt, dit aanleiding was voor een nieuw onderzoek.

In het geval dat een toeslag wordt verminderd of stopgezet naar aanleiding van een toezichtsactie kan er een schuld ontstaan van de burger aan Toeslagen. Het Belastingdienstbrede onderdeel Invordering (LIC) van de Belastingdienst verhaalt deze schuld op de burger. Deze burger kan vervolgens een persoonlijke betalingsregeling aanvragen. Voorwaarde voor het verkrijgen van deze betalingsregeling was dat de schuld niet te wijten was aan opzet of nalatigheid aan de kant van de burger, oftewel OGS. FSV kon geraadpleegd worden als iemand een persoonlijke betalingsregeling aanvroeg. Als reeds een sanctie was opgelegd, dan werd bij beoordeling of er sprake zou kunnen zijn van OGS dit meegenomen in de beoordeling.

Daarnaast kreeg invordering maandelijks de zgn. 1x1-lijst. Deze lijst diende eveneens als bron in de beoordeling van eventuele OGS. Hier ging echter altijd nog een behandeling aan vooraf. Hiermee werden de eerdergenoemde onterechte 1x1-aanduidingen in FSV eruit gefilterd. Deze beoordeling kon erin resulteren dat een burger een O/GS-kwalificatie kreeg, waardoor het voor de burger in beginsel niet mogelijk om in aanmerking te komen voor een persoonlijke betalingsregeling. De standaard betalingsregeling van 24 maanden behoorde altijd wel tot de mogelijkheden.

KPMG concludeert dat er bij de directie Toeslagen in het verleden risicosignalen zijn ontvangen die door het Fraudemeldpunt als dermate duidelijk 'frauduleus' werden beschouwd, dat de aanvinkoptie 'fraude' direct werd aangevinkt alvorens het signaal het volledige onderzoekstraject had doorlopen. Als gevolg van een capaciteitstekort kon het voorkomen dat een dergelijk signaal pas veel later of helemaal niet meer in behandeling is genomen. Bij het eventueel aanbieden van een betalingsregeling hebben we bij Toeslagen moeten vaststellen dat er burgers zijn die onevenredig schade hebben opgelopen doordat hen deze kwalificatie te makkelijk is gegeven. Dit is uiteraard onacceptabel.

In de debatten en brieven aan uw Kamer heb ik inzake Herstel Toeslagen benoemd dat waar Toeslaggerechtigden schade hebben ondervonden van een onterechte kwalificatie "OGS", wij voor compensatie zullen zorgen.

Daarnaast vragen deze leden of het BSN van mensen die het team Fraude, van Toeslagen, wel behandelt, maar waar bij die behandeling geen bewijs wordt gevonden voor opzet, terecht in FSV zijn gezet.

Ja dit kwam terecht in FSV. Medewerkers van het Meldpunt Fraude Toeslagen selecteren de berichten naar aard en op mogelijke bruikbaarheid voor Toeslagen. Binnengekomen berichten worden geselecteerd naar berichten die niet relevant zijn voor Toeslagen en berichten die mogelijk relevant zijn. Alle berichten waarbij mogelijk sprake is van een onrechtmatige toekenning van een toeslag worden als signaal inhoudelijk beoordeeld en zijn derhalve als mogelijk relevant voor Toeslagen aan te merken. Dit betreft ongeveer 10% van de ontvangen berichten. Pas als het signaal daadwerkelijk is opgepakt kan bepaald worden of er sprake is van recht op toeslagen en mocht dit niet het geval zijn of er opzet in het spel is. Dit kan betekenen dat pas achteraf blijkt dat het signaal onterecht erin staat.

Ook vragen de leden van de VVD of iemand die in FSV staat geregistreerd automatisch het recht op een persoonlijk betalingsregeling zou verliezen.

Nee, dit is niet het geval. KPMG concludeert in haar rapport dat in het invorderingsproces afzonderlijk opzet/grove schuld kon worden geïndiceerd buiten FSV. Deze indicatie werd, in combinatie met de opzet/grove schuld-indicatie in FSV vanuit het sanctieproces-, gebruikt om te bepalen hoe streng een burger werd bejegend. Het effect van de registratie in FSV hangt dus af van wat er uit het onderzoek van desbetreffende persoon is gebleken. Als opzet reeds is aangetoond verliest (verloor) iemand het recht op een persoonlijke betalingsregeling.

De leden van de VVD-fractie lezen in dat FSV behoort aan de directie MKB terwijl in een eerder toegestuurde tijdlijn staat dat [redacted] *GO eigenaar is van de applicatie. Zij vragen om een toelichting onder welke directie de FSV-applicatie valt en wat hiervoor de motivering is.*

FSV is sinds begin 2018 'as is' ondergebracht in de keten Generiek Kantoor Toezicht (hierna: GKT) die onder de verantwoordelijkheid van de primaire procesdirectie Grote Ondernemingen ressorteert. GKT ontwikkelt en onderhoudt applicaties in opdracht van primaire procesdirecties. De directie MKB is de business owner van FSV. De directie die een applicatie gebruikt is verantwoordelijkheid voor het uitvoeren en opvolgen van GEB's op het eigen proces waarin de applicatie wordt gebruikt.

De leden van de VVD-fractie lezen in de notitie Fraudemeldpunten Belastingdienst dat binnengekomen meldingen niet eenduidig worden geregistreerd en vragen of de binnengekomen meldingen wanneer deze onterecht zijn niet alsnog geregistreerd worden in FSV. Tevens vragen zij naar de relatie tussen FSV, de verschillende meldpunten en een zaakvolgsysteem.

Zoals eerder is aangegeven, werden bij Toeslagen ook signalen in FSV geregistreerd die mogelijk relevant waren. Hierdoor werden soms ook berichten geregistreerd waarvan later bleek dat dit niet terecht was.
De Belastingdienst ontvangt op jaarbasis zeer veel en verschillende signalen vanuit verschillende gremia zoals burgers, overheden, ketenpartners e.d. Binnen de Belastingdienst zijn voor de beoordeling en behandeling van deze signalen diverse meldpunten ingericht. Zoals het Infodesk FIOD, Toeslagen Fraude en het Centraal Meldpunt Faillissementsfraude (CMF). De werkwijze bij de verschillende directies binnen de Belastingdienst waar de meldpunten zijn ondergebracht verschilt echter. Dit concludeert KPMG ook in haar rapport. Bij sommige meldpunten worden alle meldingen in FSV geregistreerd. Bij de directie Toeslagen landen uiteindelijk slechts 10% van de meldingen bij de Fraudepostbus Toeslagen in FSV omdat een melding eerst werd onderzocht. Niet alle meldingen leiden dus tot een registratie in FSV bij Toeslagen.
De applicatie Fraude Signaleringsvoorziening werd daarbij gebruikt om signalen van mogelijk fraude te kunnen registreren. FSV is dus een registratiesysteem maar geen zaakvolgsyteem.

Deze leden vragen wat er met de in de notitie geconstateerde hiaten is gedaan en op welke manier het systeem van de verschillende meldpunten wordt verbeterd en waarom op deze manier.

Naar aanleiding van de geconstateerde hiaten was de Belastingdienst een verkenning naar de inrichting van de informatiestromen gestart. Deze verkenning had tot doel om meer inzicht te krijgen in hoe de verschillende meldpunten zijn georganiseerd en werken en welke verbeteringen nodig waren. We hebben besloten om deze verkenning onderdeel uit te laten maken van het externe onderzoek door KPGM naar FSV en FSV-achtigen. De Belastingdienst gaat de informatiestromen verbeteren en zal daarbij gebruik maken van de constateringen en aanbevelingen uit het KPMG rapport. Daarnaast gaan we, zoals in de begeleidende Kamerbrief is aangekondigd, alle verwerkingen valideren op opzet en bestaan.

Daarnaast vragen de leden hoe wordt voorkomen dat hieruit een volgende FSV-gerelateerde lijst ontstaat.

Omdat gebleken is dat op een verschillende wijze werd omgegaan met de behandeling van signalen door de verschillende directies, is onderling afgestemd hier in vervolg op een uniforme wijze mee om te gaan. Voor de behandeling van informatieverzoeken (die verweven waren met de signalen) is inmiddels een nieuw proces ontwikkeld dat losgekoppeld is van de behandeling van signalen. Dit proces is AVG proof en wordt gebruikt om deze verzoeken te beoordelen en verwerken. Voor de behandeling van signalen is dit proces nog in ontwikkeling.

Deze leden vragen ook of de ADR en de AUT zijn geïnformeerd over het bestaan en het uit de lucht halen van FSV en hoe zij hierop hebben gereageerd.

Naar aanleiding van vragen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen en van de ADR is zowel aan de Adviescommissie als aan de ADR op verschillende momenten een aantal documenten verstrekt. In enkele daarvan komt FSV aan de orde. In deze documenten is onder meer te lezen dat FSV een applicatie is waarin fraudesignalen worden geregistreerd en worden voorbeelden van signalen gegeven. Op 2 maart jl., de dag dat de brief aan uw Kamer is verzonden waarin het tot nader orde uitzetten van FSV is gemeld, is aan de ADR de GEB van FSV verzonden.

De AUT heeft in haar eindrapport FSV niet genoemd. De ADR heeft er op pagina 11 aandacht aan besteed: *"In geval van een sterk vermoeden van fraude, wordt de behandeling overgedragen aan een fraudeteam. In dit geval werd de burger veelal opgenomen in de Fraude Signalering Voorziening (FSV)."* De ADR heeft nog vragen gesteld over de GEB van de FSV welke op 5 maart jl. zijn beantwoord.

De leden van de VVD-fractie vragen of FSV door de Autoriteit Persoonsgegevens is meegenomen in het onderzoek naar het gebruik van de (tweede) nationaliteit door de Belastingdienst.

De AP zal binnenkort haar onderzoek afronden. Na afronding zal ik een kabinetsreactie sturen waarbij ik deze vraag meeneem.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV
De leden van de fractie van de PVV vragen of de andere marktpartijen, die in de offerteaanvraag FSV genoegd zijn, ook hebben gereageerd.

Alle aangeschreven marktpartijen, genoemd in de Offerteaanvraag nadere overeenkomst FSV Procesbeschrijving en advies, hebben gereageerd. Twee van de vijf aangeschreven partijen hebben verklaard niet in te schrijven omwille van het niet kunnen bieden van de gevraagde kwaliteit en het niet kunnen vrijmaken van de juiste expertise voor deze opdracht. De drie ontvangen inschrijvingen waren conform de aanbestedingsdocumenten.

De leden van de fractie van de PVV vragen ook naar gunningscriteria op basis waarvan de opdracht aan KPMG Advisory N.V. is gegund.

Het gunningscriterium is Beste Prijs Kwaliteit verhouding. De inschrijver met de hoogste totaalscore op prijs en kwaliteit komt voor gunning in aanmerking. KPMG heeft de hoogste totaalscore behaald.

Daarnaast vragen deze leden of KPMG Advisory N.V. 'iets significants aanvullend' kon aanbieden in vergelijking met andere marktpartijen.

De inschrijvers waren gehouden aan de specificaties van de opdracht, zoals vermeld in de aanbestedingsdocumenten.
KPMG heeft, binnen de kaders van de gestelde gunningscriteria, op het totaal van prijs en kwaliteit meer geboden dan de andere inschrijvers en behaalde daarmee de Beste Prijs Kwaliteit Verhouding.

Ook vragen de leden van de fractie van de PVV op welke manier dit onderzocht verricht is.

Zoals inmiddels in het rapport staat genoemd, betreft het een papieren onderzoek (documentanalyse) in combinatie met het afnemen van interviews met ongeveer dertig functionarissen van de Belastingdienst en het laten uitvoeren en analyseren van query's op de voor het onderzoek beschikbaar gestelde database van FSV.

In het begin van de zomer zal de staatsecretaris de Tweede Kamer informeren over de eerste uitkomsten van het onderzoek uit fase I alsmede overgaan tot beantwoording van Kamervragen.

De leden van de fractie van de PVV vragen wanneer de Kamer geïnformeerd zal worden over de eerste uitkomsten van het onderzoek uit fase I en de beantwoording van de Kamervragen.

De beantwoording van deze vraag is gelijktijdig met de brief over uitkomsten over het onderzoek naar fase I aan uw kamer gestuurd.

In fase II zal een externe partij onderzoek verrichten naar de mogelijke effecten op de beoordeling van burgers en bedrijven, zo lezen de leden van de PVV-fractie. Hierbij worden eveneens partijen buiten de gebruikelijke raamovereenkomst betrokken.

De leden van de fractie van de PVV vragen waarom vier maanden aangehouden wordt voor het inkooptraject en of dit niet versneld kan worden.

Wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van bestaande raamovereenkomsten is er sprake van een nieuwe overheidsopdracht. Deze zal, afhankelijk van de (geraamde) opdrachtwaarde, in concurrentie moeten worden uitgevraagd volgens een van de toegestane aanbestedingsprocedures. Afhankelijk van de te hanteren aanbestedingsprocedure wordt de doorlooptijd in sterke mate bepaald door onder andere de in de Aanbestedingswet voorgeschreven termijnen.

De leden van de fractie van de PVV vragen of er al een offerteaanvraag is opgesteld voor fase II van het onderzoek.
Hierop is het antwoord dat dit nog niet gebeurd. Hiervoor moest eerst het onderzoek naar fase I worden afgewacht. Naar aanleiding van de uitkomsten van fase I is nu helder wat de scope van de opdracht voor fase II moet worden. We hebben daarom in de begeleidende Kamerbrief aangegeven welke onderwerpen we in Fase II mee willen nemen.

Ook vragen deze leden of, en zo ja waar, de offerteaanvraag publiekelijk is gepubliceerd.

Afhankelijk van de te hanteren aanbestedingsprocedure kan de offerteaanvraag, op grond van de Aanbestedingswet, openbaar gepubliceerd moeten worden. Publicatie vindt dan plaats via TenderNed.

De leden van de fractie van de PVV vragen van welke marktpartijen er offertes zijn ontvangen voor de tweede fase van het onderzoek.

Op dit moment is er nog geen offerteaanvraag (voor fase II) opgesteld. De offerteaanvraag is daarom nog niet gepubliceerd. Overigens zijn de inschrijvers voor een aanbesteding pas bekend na het verstrijken van de inschrijftermijn. Pas dan mogen de offertes geopend worden.

De leden van de fractie van de PVV vragen of het onderzoek naar FSV van invloed is op de compensatieregeling in het kader van de kinderopvangtoeslag.

Zoals eerder met uw Kamer gedeeld zal de UHT voor het uitvoeren van de werkzaamheden onder andere informatie inwinnen uit basisregistraties, het eigen Toeslagen Verstrekkingen Systeem en archiefsystemen. Uit het onderzoek van KPMG blijkt dat tips en kliks en aansluitend registratie in FSV geen automatisch gevolg voor de burger hadden. Tegelijkertijd moeten we concluderen dat er in het verleden ruimhartig werd omgegaan met registratie in FSV en met name het vinkje "fraude" wat aangevinkt kon worden bij het signaal. Bij UHT is de werkwijze dat bij de burgers die zich hebben gemeld voor herbeoordeling compensatie plaats vindt, tenzij er aantoonbare en goed onderbouwde argumenten zijn om dit niet te doen. Mochten er dus burgers in de herbeoordeling zijn die onterecht als fraudeur in FSV aangemerkt, worden zij tegemoet gekomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA
De leden van het CDA vragen naar de motivatie om een externe partij te betrekken bij het onderzoek naar FSV, of er door de Belastingdienst zelf onderzoek is gedaan naar de onderzoeksvragen en welke 'vergelijkbare applicaties' bij de Belastingdienst in beeld zijn.

Zoals in de brief van 28 april reeds is aangegeven hebben we tijdens de periode tussen het informeren van uw Kamer over FSV en het inhuren van een externe partij ook intern onderzoek gedaan. De onderzoeksvragen die hierbij zijn gehanteerd staan in deze brief genoemd.

Hoewel dit interne onderzoek al meer helderheid heeft gebracht, moesten we helaas ook constateren dat er nog veel onduidelijk was. Omdat wij het essentieel vonden om de onderzoeksvragen vollediger te kunnen beantwoorden is toen besloten om hulp van een externe partij in te roepen. Deze partij, KPMG Advisory N.V.,heeft in haar onderzoek ook benoemd welke vergelijkbare applicaties bij de Belastingdienst in beeld zijn gebracht.

Dit spanningsveld zien deze leden ook terug in de nota van inlichtingen bij de aanbesteding en dit roept de volgende vragen op.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de reden dat bij de aanbesteding is aangegeven dat er geen forensisch onderzoek gedaan dient te worden naar recente aanpassingen die in systemen zijn gemaakt en het systeemgebruik.

Gezien de korte tijd voor deze fase van het onderzoek willen we dat de externe partij in korte tijd antwoord geeft op de meest urgente vraag hoe FSV gebruikt werd en of er meer applicaties met de karakteristieken van FSV aanwezig zijn. Daarbij is een scope aangebracht tot de toezichtsprocessen, daar eventuele effecten voor burgers en bedrijven zich daar het meest laten gelden. Zoals aangekondigd komt er nog een vervolgonderzoek.

De leden van de fractie van het CDA vragen daarnaast of het klopt dat er geen onderzoek wordt gedaan naar de vraag of er bij andere directies, naast MKB, Particulieren, Toeslagen en CAP, gebruik werd gemaakt van FSV.

Uitgangspunt van het onderzoek is het mogelijke gebruik van FSV binnen de gehele Belastingdienst, dus ook andere directies dan die zijn genoemd. Op basis van de autorisaties voor FSV weten we waar deze applicatie gebruikt wordt. De scope voor het onderzoek is daarom beperkt tot de genoemde vier directies.
Hoewel het klopt dat er dus geen onderzoek is gedaan of er breder gebruik werd gemaakt van FSV, heeft KPMG wel functionarissen binnen de FIOD geraadpleegd inzake risicosignalen, ondanks dat de FIOD niet in scope is van hun onderzoek. Ook de Douane viel buiten de scope van dit onderzoek.

De leden van de fractie van het CDA vragen daarnaast of er met zekerheid gesteld kan worden dat bij de overige directie geen gebruik is gemaakt van FSV.

De applicatie FSV kan alleen gebruikt worden als een medewerker daar een autorisatie voor heeft. Op basis van de administratie van autorisaties (IMS) is er nu geen aanleiding om aan te nemen dat er bij overige directies gebruik is gemaakt van FSV.

Daarnaast vragen deze leden of bij twijfel over de directies die gebruik konden maken van FSV de onderzoeksvraag uitgebreid kan worden.

Uit het onderzoek door KPMG is niet gebleken dat er nog andere, externe partijen toegang hadden tot FSV. Wel werd er, bijvoorbeeld door het Fraudemeldpunt Toeslagen, informatie gedeeld met externe partijen. Er zijn geen nadere acties op dit moment voorzien.

Onder punt 14 staat dat de onderzoeker geen toegang krijgt tot FSV zelf, ook niet onder strikte geheimhouding, alleen maar toegang tot de handleiding bij de FSV. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de bescherming van de data in FSV van groot belang is, maar zij vragen zich echt af hoe er degelijk onderzoek gedaan kan worden naar FSV, zonder toegang tot FSV.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af waarom er niet gekozen is tot toegang onder strikte geheimhouding of, wanneer dat niet mogelijk is, voor onderzoek door de Belastingdienst zelf.
In fase I is er in eerste instantie voor gekozen om alleen onderzoek te doen naar de wijze waarop FSV gebruikt wordt door de verschillende directies en voor de verschillende signaalsoorten. Oftewel: breng de processen voor de verschillende soorten signalen in kaart. Voor dat onderzoek was geen toegang nodig tot de individuele gevallen.

De Belastingdienst heeft KPMG later wel gevraagd om onderzoek te doen naar het gebruik van nationaliteit in het vrije tekstveld. Op basis van een query heeft de Belastingdienst toegang gegeven tot de inhoud van het vrije tekstveld. Bij gegevensgerichte werkzaamheden op vastleggingen in het vrije tekstveld van – de reeds geschoonde versie van – FSV heeft KPMG vervolgens vastleggingen in kaart gebracht betreffende mogelijk gevoelige bijzondere persoonsgegevens. KPMG concludeert ook dat er geen specifiek veld in FSV is waar de nationaliteit dan wel tweede nationaliteit ingevuld werd. De enige mogelijkheid daartoe is om het vrije tekstveld te gebruiken.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de toegang van KPMG tot FSV en dringen erop aan dat er ook echt onderzoek gedaan wordt naar FSV inclusief het gebruik ervan. Daarnaast vragen deze leden waarom sprake zou zijn van een gedegen onderzoek als alleen de handleiding gelezen mag worden.

In de offerteaanvraag hebben we de partijen gevraagd met een plan te komen om het gebruik van FSV in beeld te brengen. De handleiding is één van de vertrekpunten voor de externe onderzoeker om dat plan te kunnen opstellen. De partijen mochten daarbij zelf aangeven in de offerte wat er nog meer nodig zou moeten zijn om het gebruik goed in beeld te brengen. Op basis van het eigen plan heeft KPMG toegang gekregen tot andere basisdocumenten als Gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (GEB's) van verwerkingen die in de loop van het onderzoek raakvlakken bleken te hebben met FSV, architecturen en een uitdraai van het register van verwerkingen. Ook heeft KPMG medewerkers geïnterviewd om het daadwerkelijk gebruik in beeld te brengen. Daarnaast heeft de Belastingdienst op basis van een query KPMG toegang gegeven tot de inhoud van het vrije tekstveld

De leden van de fractie van het CDA vragen of de handleiding van FSV met de Kamer gedeeld kan worden.

Er is een handleiding FSV van oktober 2013. Deze is digitaal beschikbaar en doe ik u hierbij toekomen.

Onder punt 25 staat dat er een dossier is van ongeveer 75 documenten over FSV die, na schoning van conceptversiestukken, aan de onderzoeker ter beschikking gesteld worden. Ook hierbij vragen de leden van de CDA-fractie zich af of wel echt sprake is van een onderzoek als de onderzoekers geen toegang hebben tot FSV, maar alleen tot de door de Belastingdienst ter beschikking gestelde documenten over FSV. Als je een huis koopt, vertrouw je ook niet alleen op de verkooptekst, maar ga je het huis bezichtigen.

Onder punt 28 staat dat de onderzoekers de beschikking hebben over 15 ingevulde vragenlijsten. Deze vragenlijst was uitgezet bij de directeuren van CAP, DF&A, FIOD, GO, MKB, Particulieren, en Toeslagen.

Daarnaast vragen deze leden of van elk dienstonderdeel een vragenlijst is opgenomen.

Ik kan bevestigen dat van de directies CAP, DF&A, FIOD, GO, MKB, Particulieren, en Toeslagen. een ingevulde vragenlijst is ontvangen over de verkenning naar de informatiestromen.

De leden van de fractie van het CDA vragen daarnaast naar de reden om het onderzoek te beperken tot de applicaties die op dit moment operationeel zijn bij CAP, MKB, Particulieren en Toeslagen.

In onze beantwoording hebben we eerder aangeven dat we uw Kamer op korte termijn willen informeren over de mogelijke effecten op burgers en bedrijven als gevolg van de opname in FSV en soortgelijke applicaties. Wij hebben uw Kamer in een eerdere brief toegezegd alle applicaties van de Belastingdienst door te lichten op naleving van relevante wet- en regelgeving. De nu niet geraakte applicaties komen nog aan de beurt in het vervolgonderzoek. Zoals in de begeleidende Kamerbrief is gemeld, gaan we daarom alle verwerkingen valideren op opzet en bestaan.

Deze leden vragen of niet meer applicaties, ook die van andere directies en ook uit het verleden, meegenomen hadden moeten worden in het onderzoek.

Wij vinden deze inzichten inderdaad ook relevant. Daarom zijn we ook nog niet klaar met dit onderzoek.

Nog specifieker, vragen de leden van de fractie van het CDA waarom in de aanbesteding dit onderzoek is beperkt tot applicaties die voor 25 februari jl. niet waren gesloten.

Omwille van het op korte termijn informeren van uw Kamer, hebben we de scope van de opdracht aan de externe partij moeten beperken.

De leden van de fractie van het CDA vragen ook of het niet relevant wordt gevonden om ook applicaties uit voorgaande jaren mee te nemen.

Wij vinden het ook zeker relevant om te weten of daar sprake van is geweest. Daarom zijn we ook nog niet klaar met dit onderzoek.

In meer algemene zin is het duidelijk dat FSV volstrekt niet aan de AVG voldoet.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er juridisch advies is ingewonnen nu duidelijk is dat FSV niet aan de AVG voldoet.

Het antwoord hierop is dat er is geen juridisch advies is ingewonnen.

Naar aanleiding van de vorige vraag, stellen deze leden de vraag waarom wij denken dat er geen meldingsplicht is.

FSV is een registratietool voor diverse signalen en informatieverzoeken. Voor dit soort tools is er geen meldingsplicht.

De leden van de CDA-fractie hebben ook kennisgenomen van het ADR-vervolgrapport over de toepassing van de AVG bij de Belastingdienst.

Deze leden vragen welke applicaties in het ADR-vervolgrapport over de toepassing van de AVG bij de Belastingdienst in beeld zijn gekomen.

De ADR heeft onderzoek gedaan naar de volledigheid van de maatregelen die de Belastingdienst aan het implementeren was om de AVG in te voeren. Dat onderzoek zag dus niet op individuele verwerkingen. Daarbij zijn dus ook geen applicaties in beeld gekomen.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of de FSV-applicatie bij het ADR onderzoek in beeld was en hoe deze is beoordeeld.

Het onderzoek van de ADR zag toe op de implementatie van maatregelen en was niet toegespitst op de verwerkingen zelf dan wel de applicaties.

De leden van het CDA geven aan al langere tijd vragen te stellen over of de Belastingdienst AVG-proof is of niet en vragen of de FSV-applicatie op basis hiervan in beeld is gekomen en is beoordeeld.

Op basis van een analyse, een facultieve GEB op de informatieloketten MKB, heeft het directieteam van MKB als business owner van FSV op 20 augustus 2018 besloten tot het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) op de applicatie FSV. Bij het verschijnen van de eerste conceptversie van die GEB in januari 2019 kwamen er bevindingen boven water op zowel de applicatie alsook op (een deel van) de processen waar FSV in gebruikt werd. KMPG concludeert in het onderzoek dat de AVG- en BIO-waarborgen waren bij FSV onvoldoende zijn geïmplementeerd. Ook ontbrak het volgens KPMG bij FSV aan een accurate toewijzing van autorisaties en aan een logging van het gebruik van FSV waardoor mutatie- en exportrechten mogelijk onrechtmatig zijn gebruikt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66
De leden van de D66-fractie waarom eerder door het ministerie van Infrastructuur en Milieu de rijksbrede raamovereenkomst auditdiensten is afgesloten.

In het kader van het Rijksbreed Categoriemanagement voor Generieke Dienstverlening, zijn de Financieel Advies en Auditdiensten door de Categoriehouder, het (toenmalige) ministerie van Infrastructuur en Milieu, voor alle deelnemers van de Rijksoverheid aanbesteed.

De leden van de D66-fractie vragen per welke datum de eerste en tweede fase van het onderzoek afgerond zijn.
Zoals wij in de brief van 26 mei jl. hebben aangegeven bestaat het onderzoek naar FSV uit twee fases. Fase I is nu afgerond en levert input voor fase II. In de brief van 26 mei hebben wij aangegeven dat wij bij dit onderzoek, conform de wens van uw Kamer, ook partijen buiten de gebruikelijke raamovereenkomst willen betrekken. Ook willen wij de concept-opzet voor het tweede fase onderzoek, die wij verwachten nog in het reces met uw Kamer te kunnen delen, graag met uw Kamer bespreken.

De leden van de D66-fractie vragen naar het doel van het vaststellen van de inmiddels 17 domeinarchitecturen, zoals onder andere naar voren is gebracht bij verschillende jaarplannen van de Belastingdienst.

De domeinarchitectuur geeft een meerjarig beeld van de ontwikkeling van het IV-landschap in het betreffende domein. Voorbeelden van een domein zijn het domein Auto en het domein Inkomensheffing. De domeinarchitectuur geeft daarbij aan welke acties er nodig zijn om de doorontwikkeling van het IV-landschap mogelijk te maken. Formele vaststelling vindt plaats nadat getoetst is of de domeinarchitectuur voldoet aan de integrale visie, kaders en richtlijnen van de belastingdienst. Na vaststelling dient de domeinarchitectuur als input voor het Belastingdienstbrede portfolio.

Deze leden vragen of het vaststellen van de domeinarchitecturen ook als doel had om een beter zicht te hebben op de verschillende aanwezige (ICT- en data-)systemen binnen de Belastingdienst.

Een domeinarchitectuur beschrijft de gewenste inrichting van het IV-landschap en de stappen die gezet moeten worden om daar te komen. Voor dat laatste is het noodzakelijk om ook de huidige situatie te kennen. Onderdeel van het opstellen van een domeinarchitectuur is dan ook het inventariseren van het huidige IV-landschap.

De leden van de D66-fractie vragen of bij het vaststellen van de verschillende domeinarchitecturen signalen naar boven zijn gekomen over meer applicaties die niet voldoen aan de privacywetgeving.

Bij het inventariseren van het huidige IV-landschap wordt getoetst of de geschetste doorontwikkeling voldoet aan de geldende privacy/ beveiligingsrichtlijnen en standaarden. Indien daarbij een situatie aangetroffen wordt die niet conform is, wordt deze gecorrigeerd.

Bij het opstellen van de reeds afgeronde domeinarchitecturen zijn geen afwijkingen op de AVG geconstateerd. Bij het KPMG onderzoek, en eerder het onderzoek van de ADR, is wel gebleken dat er applicaties en verwerkingsprocessen zijn die nog niet voldoen aan de AVG.

Deze leden vragen daarnaast hoeveel vergelijkbare systemen in de aanloop naar het uitzetten van het onderzoek zijn gevonden.

Wij zijn zelf een onderzoek gestart, maar we zijn hiermee gestopt op moment dat duidelijk werd dat voor dit onderzoek een externe partij werd ingehuurd. Op dat moment waren er nog geen vergelijkbare systemen gesignaleerd.

De leden van de D66-fractie vragen ook hoeveel signalen van mogelijk fraude sinds 28 april zijn opgepakt en gedeeld met onder andere het OM en de gemeenten.

De applicatie waarin verzoeken geregistreerd werden, was FSV. Nu FSV uitgeschakeld is, kunnen dergelijke verzoeken niet meer behandeld worden. Niet uitgesloten kan worden dat op individueel niveau een medewerker alsnog urgente meldingen afgehandeld heeft.

Deze leden vragen ook met welke partijen, naast het OM en de gemeenten, de Belastingdienst signalen deelt.

De Belastingdienst heeft convenanten met verschillende instanties. Om hier een completer beeld van de krijgen, verwijs ik u naar de volgende website: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/intermediairs/toezicht/convenanten/convenanten_met_afnemers_van_informatie/. Het uitgangspunt is echter onze geheimhoudingsplicht op basis van artikel 67 AWR, 43C UAWR en wettelijke bepalingen in categorale wetgeving. De Belastingdienst deelt geen gegevens, tenzij dit is vastgelegd in een wettelijke bepaling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP
De leden van de SP zijn kritisch op het gunnen van de opdracht aan KPMG en vragen hoe deze keuze kan worden gemotiveerd en vragen of de onafhankelijkheid *van KPMG wel gegarandeerd kan worden.*

Wij zijn verplicht opdrachten eerst uit te zetten bij de mantelpartijen. De betrokken partij heeft succesvol ingeschreven op een aanbesteding en is daarmee dus één van de mantelpartijen in het perceel auditdiensten.

De leden van de SP vragen of de onafhankelijkheid van de uitkomsten van het onderzoek van KPMG wel gegarandeerd kunnen worden, of het onderzoek wel met vertrouwen tegemoet kan worden getreden en of dit onderzoek van KPMG een solide uitgangspunt kan zijn voor fase II van het onderzoek.

KPMG heeft onafhankelijk en onder eigen verantwoordelijkheid een rapport opgeleverd. KPMG heeft hierbij alle medewerking gekregen van de Belastingdienst. Het rapport is voor ons voldoende basis om onze conclusies uit de brief van 10 juli op te baseren en op basis van de bevindingen vervolgstappen te zetten.

De leden van de SP-fractie wijzen niet alleen de keuze van KPMG af, ze zijn ook geschrokken van de achterliggende onderzoeksopdracht. De leden van de SP-fractie vragen wie de onderzoeksopdracht heeft opgesteld.

De onderzoeksopdracht is opgesteld door de projectgroep die binnen de Belastingdienst belast was met het opzetten van het onderzoek naar FSV.

Daarnaast vragen de leden van SP-fractie waarom er geen forensisch onderzoek wordt gedaan.

Gezien de korte tijd voor deze fase van het onderzoek willen we dat de externe partij in korte tijd antwoord geeft op de meest urgente vraag hoe FSV gebruikt werd en of er meer applicaties met de karakteristieken van FSV aanwezig zijn. Daarbij is een scope aangebracht tot de toezichtsprocessen, daar eventuele effecten voor burgers en bedrijven zich daar het meest laten gelden. Zoals aangekondigd komt er nog een vervolgonderzoek.

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om dit onderzoek niet tot een formele audit te maken.

Om een formele audit uit te voeren, is een toetskader noodzakelijk. Dat toetskader zou in dit specifieke geval een actueel procesontwerp moeten zijn op basis waarvan de auditor kan toetsen of de Belastingdienst werkt conform dat ontwerp. Voor de processen waarin gebruik gemaakt werd van de applicatie FSV, ontbreekt het aan actuele procesontwerpen. Daarom is gevraagd om uit te zoeken hoe FSV gebruikt werd en te adviseren over aanvullende waarborgen voor correct gebruik.

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is geweest achter de oplevering rond 8/15 juni? Is hierbij snelheid of kwaliteit leidend geweest?

We willen uw Kamer op korte termijn, informeren over de werking van FSV en de eerste resultaten van het onderzoek naar soortgelijke applicaties met uw Kamer delen. Ook wij zien dat dit een zeer korte periode is maar vanwege het belang is het nodig geacht een dergelijke korte doorlooptijd te moeten nemen waarbij nog steeds kwaliteit is gevraagd. Daarom is de scope gericht op alleen de toezichtsprocessen binnen de vier eerdergenoemde directies.

De leden van de fractie van de SP vragen of het de bedoeling is dat de Kamer het adviesrapport ook krijgt voordat tot de tweede fase wordt overgegaan. De leden van de SP-fractie wensen het adviesrapport te zien voordat wordt overgegaan tot de tweede fase van onderzoek.

Dit is inderdaad het geval.

De leden van de SP-fractie zijn ook verbaasd over de indruk dat het onderzoek toch niet gaat over álle systemen en applicaties in de héle Belastingdienst. Deze leden vragen zich daarom af waarom onder punt 12 de keuze is gemaakt om het onderzoek te beperken tot de vier directies die gebruik maakten van FSV.

In onze beantwoording hebben we eerder aangeven dat we uw Kamer op korte termijn willen informeren over de mogelijke effecten op burgers en bedrijven als gevolg van de opname in FSV en soortgelijke applicaties. Wij hebben uw Kamer in een eerdere brief toegezegd alle applicaties van de Belastingdienst door te lichten op naleving van relevante wet- en regelgeving. De nu niet geraakte applicaties komen nog aan de beurt in het vervolgonderzoek. Zoals in de begeleidende Kamerbrief is gemeld, gaan we daarom alle verwerkingen valideren op opzet en bestaan.

Daarnaast vragen deze leden waarom de vragenlijsten niet zijn uitgezet bij DF&A.

DF&A heeft wel een vragenlijst ontvangen en ook ingevuld voor het onderzoek naar informatiestromen. Voor het onderzoek naar de waarborgen heeft DF&A inderdaad geen vragenlijst ontvangen. De reden hiervoor is dat het startpunt van het onderzoek lag op het moment van de individuele behandeling van een signaal. DF&A houdt zich niet bezig met de individuele behandeling van belastingplichtigen. Wel is een vertegenwoordiger van DF&A geïnterviewd om zicht te krijgen op de wijze waarop signalen tot stand komen. Ook dat gespreksverslag is met de externe onderzoekscommissie (KPMG) gedeeld.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de voorloper van DF&A, 'de Broedkamer', behoorlijk onder vuur heeft gelegen en de leden vinden het zeer ongewenst als juist de systemen van DF&A buiten dit onderzoek vallen. De leden van de SP-fractie wijzen erop dat dit in strijd is met de afspraak dat er naar álle systemen in de héle Belastingdienst zou worden gekeken.

De leden van de SP-fractie hebben juist over DF&A een paar specifieke vragen naar aanleiding van de punten in de offerte en vragen of er in de vragenlijst die door DF&A is ingevuld applicaties worden benoemd die vergelijkbaar zijn met FSV en mogelijk in strijd met de privacywetgeving en om welke applicaties het dan gaat.

Uit een eerste onderzoek is een rapport gemaakt met daarin een lijst van applicaties, die in het KPMG rapport zijn opgenomen.

Deze leden vragen of in de DF&A-rapportage ook applicaties, databestanden, datadumps, BSN-lijsten en query's uit het verleden worden meegenomen, waaronder van het EHI.

EHI is in 2018 opgehouden te bestaan. De onderdelen zijn toen opgesplitst en ondergebracht onder vier verschillende directies van de Belastingdienst. Producten die in de periode dat EHI nog bestond en gestopt zijn, zijn niet meegenomen in het onderzoek.

De producten die door het deel van EHI zijn meegenomen naar DF&A en in 2019 en 2020 in gebruik waren of zijn, worden meegenomen in het onderzoek. De diversiteit van de EHI producten en vertrek van veel medewerkers heeft er voor gezorgd dat het onderzoek naar de lijst van producten veel tijd in beslag neemt. Dit is de reden dat het onderzoek nog niet is afgerond.

Voor de vraag van de leden van de fractie van de SP of dergelijke informatie op het moment nog aanwezig is in de systemen van de Belastingdienst is afronding van dit onderzoek noodzakelijk. Doordat sprake is van een veelheid aan systemen binnen de Belastingdienst is het verkrijgen van een volledig beeld overigens niet eenvoudig op korte termijn te realiseren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld niet alleen om centrale risicomodellen en selectieregels, maar ook om query's en lokale applicaties.

Wel zijn naast de reeds lopende onderzoeken inmiddels al een aantal stappen genomen die tot doel hebben om vooringenomenheid in het toezicht te voorkomen. Zo wordt het persoonsgegeven nationaliteit bij nieuwe query's uitsluitend geleverd als hiervoor een expliciete wettelijke grondslag is en er een gegevensbeschermingsbeoordeling of Willen/Mogen/Kunnen toets is uitgevoerd. Ook voor een aantal bestaande query's is alsnog een gegevensbeschermingsbeoordeling of een Willen/Mogen/Kunnen toets uitgevoerd waarbij onder meer het gebruik van nationaliteit wordt beoordeeld. Voor het ontwikkelen van centrale risicomodellen is in het najaar van 2019 een formeel kwaliteits-framework ingevoerd, waarin ook een controle op het voorkomen van selectiebias is opgenomen. En is de ADR gevraagd onderzoek te doen naar de wijze van totstandkoming van risicomodellen, selectieregels, data-analyses en query's bij de Belastingdienst. Ook de uitkomsten van het onderzoek van de AP naar het gebruik van nationaliteit worden afgewacht.

De leden van de SP vragen of lijsten en applicaties van het 'Team Signaal & Fraude-analyse" van EHI zijn opgeschoond.

Sinds eind 2018 is DF&A bezig om alle producten van voormalig EHI, die naar DF&A zijn gegaan en die uitgeleverd worden aan andere onderdelen van de Belastingdienst, in kaart te brengen en te analyseren op compliantie op wet- en regelgeving. Tegelijkertijd worden deze dan onder het kwaliteitsframework van de DF&A gebracht. Daarbij hoort onder andere ook een periodieke schoning van de producten. De verwachting is dat voor het eind van het jaar alle producten opgeschoond zijn.

Deze leden vragen ook op er in dit team in de periode 2013-2018 (tweede) nationaliteit is verwerkt of er op deze gegevens query's zijn gedraaid.

Op basis van gesprekken met voormalig medewerkers is gebleken dat er in het verleden query's op nationaliteit zijn gedraaid. Ook de uitkomsten van het onderzoek van de AP naar het gebruik van nationaliteit worden afgewacht.

Tenslotte vragen de leden van de SP-fractie of het 'Team Selectie en Detectie' van EHI gegevens over (tweede) nationaliteit heeft verwerkt in de periode 2013 tot 2018 en of tweede nationaliteit

een rol heeft gespeeld bij het opstellen van selectie- dan wel uitworpregels en of daartoe dan opdracht werd gegeven.

In de periode 2013-2018 vielen de selectieregels die werden gebruikt en ontwikkeld voor de inkomstenbelasting onder de verantwoordelijkheid van EHI. In één selectieregel in de selectiemodule die gebruikt werd bij de beoordeling van verzoeken voor een Voorlopige Aanslag werd gebruik gemaakt van het gegeven nationaliteit. Deze selectieregel is gebruikt voor de belastingjaren 2012 tot en met 2019 De betreffende selectieregel is uiteindelijk op 15 mei jongstleden geheel stopgezet. Hierover hebben wij uw Kamer geïnformeerd in onze brief van 11 mei 2020. In het schriftelijk overleg naar aanleiding van die brief zijn hierover vragen gesteld. In de beantwoording van deze vragen zal ik daar uitgebreid op in gaan.

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie waarom er geen toegang plaatsvindt tot FSV zelf.

In de offerteaanvraag hebben we de partijen gevraagd met een plan te komen om het gebruik van FSV in beeld te brengen. De handleiding is één van de vertrekpunten voor de externe onderzoeker om dat plan te kunnen opstellen. De partijen mochten daarbij zelf aangeven in de offerte wat er nog meer nodig zou moeten zijn om het gebruik goed in beeld te brengen. Op basis van het eigen plan heeft KPMG toegang gekregen tot andere basisdocumenten als Gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (GEB's) van verwerkingen die in de loop van het onderzoek raakvlakken bleken te hebben met FSV, architecturen en een uitdraai van het register van verwerkingen. Ook heeft KPMG medewerkers geïnterviewd om het daadwerkelijk gebruik in beeld te brengen. Daarnaast heeft de Belastingdienst op basis van een query KPMG toegang gegeven tot de inhoud van het vrije tekstveld.

Ook vinden deze leden het vreemd dat het onderzoek alleen gaat naar applicaties die operationeel zijn en dat in ontwikkeling zijnde applicaties buiten de scope vallen (punt 28). Deze leden vragen of dit betekent dat er niet naar eerder uitgezette systemen of applicaties wordt gekeken of naar wat nu ontwikkeld wordt.

In onze beantwoording hebben we eerder aangeven dat we uw Kamer op korte termijn willen informeren over de mogelijke effecten op burgers en bedrijven als gevolg van de opname in FSV en soortgelijke applicaties. Wij hebben uw Kamer in een eerdere brief toegezegd alle applicaties van de Belastingdienst door te lichten op naleving van relevante wet- en regelgeving. De nu niet geraakte applicaties komen nog aan de beurt in het vervolgonderzoek. Zoals in de begeleidende Kamerbrief is gemeld, gaan we daarom alle verwerkingen valideren op opzet en bestaan.

De leden van de SP-fractie willen tot slot wijzen op het feit dat er nog series Kamervragen openstaan van verschillende Kamerleden en dat het uitblijven van alle antwoorden die door dit onderzoek niet opgeschort hoeven te worden, een zeer onwenselijke zaak is.
De leden van de SP-fractie vragen of de Kamervragen beantwoord kunnen worden voor zover de antwoorden nu beschikbaar zijn.

Met de beantwoording van de vragen uit het schriftelijk overleg hebben wij u tevens een brief gestuurd over de uitkomsten van Fase I van het FSV-onderzoek en de beantwoording op de eerder gestelde schriftelijke Kamervragen.

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

Belastingdienst

Uw referentie: IUC20-673
Onze referentie: A2000020253 RA RFK/NvK/SI/AB

10 juli 2020

KPMG Advisory N.V.

© 2020 KPMG Advisory N.V., een Nederlandse naamloze vennootschap, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ('KPMG International'), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Document classification: KPMG Public

KPMG Advisory N.V.
Postbus 74500
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1
1186 DS Amstelveen
Telefoon (020) 656 7890
www.kpmg.nl

Belastingdienst
Korte Voorhout 7
2511 CW DEN HAAG

Amstelveen, 10 juli 2020

Geachte,

Hierbij treft u ons definitieve rapport 'Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht' aan. Dit rapport gaat in op onze bevindingen naar aanleiding van de door ons uitgevoerde werkzaamheden conform de offerteaanvraag en de definitieve gunning en Nadere overeenkomst 'FSV Procesbeschrijving en advies' (d.d. 2 juni 2020 met uw referentienummer IUC20-673 en ons voorstel (d.d. 15 mei met referentienummer A2000020253 VO RFK/NvK/SI/AB).

Het doel van de onderzoeksopdracht zoals aan ons verstrekt, was om inzicht te verschaffen in de aspecten die in de brief d.d. 28 april jl. aan de Tweede Kamer zijn benoemd. Deze rapportage vormt de formele afsluiting van onze werkzaamheden in het kader van bovengenoemde overeenkomst.

Namens KPMG willen wij de Belastingdienst hartelijk danken voor de mogelijkheid die ons is gegeven om te ondersteunen bij dit onderzoek.

Hoogachtend,

KPMG Advisory N.V.

Origineel getekend door

drs. ing. R.F. Koorn RE CIPP/E

Partner

Samenvatting

Dit hoofdstuk bevat een beknopte weergave van de relevante bevindingen uit ons onderzoek en geeft daarmee de beantwoording van de kernvragen op hoofdlijnen. Voor een goed begrip van de feiten en omstandigheden met betrekking tot onze bevindingen en de werkzaamheden die wij hebben uitgevoerd om tot deze bevindingen te komen moet deze samenvatting in samenhang met het gehele rapport worden gelezen.

In ons rapport is de situatie van FSV en soortgelijke toezichtsprocessen beschreven zoals die was in de periode vanaf januari 2019 tot en met heden.

Op 28 april jl. hebben de staatssecretarissen van Financiën een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin drie aspecten zijn genoemd die nader onderzoek behoefden:

1	De precieze werking en gebruik van de Fraude Signalering Voorziening door de diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst. Het effect van de precieze werkwijze met FSV voor burgers en bedrijven is hiervan een onderdeel.
2	Het bestaan van met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen bij de Belastingdienst.
3	Condities waaronder FSV en eventueel vergelijkbare systemen (weer) kunnen worden ingezet, welke acties er nodig zijn voor deze systemen en de bredere fraudebestrijding bij de Belastingdienst en hoe eventuele alternatieven eruit kunnen zien.

Fraude Signalering Voorziening

FSV is door de Belastingdienst vanaf 2013 gebruikt om risicosignalen van onder meer burgers, ketenpartners en convenantpartijen te registreren. Dit heeft plaatsgevonden tot het moment dat FSV op 27 februari jl. is uitgeschakeld. Een in FSV geregistreerd risicosignaal was een mogelijke indicatie dat een aangifte van een belastingplichtige of een aanvraag van een (vermeend) toeslaggerechtigde een verhoogd risico bevatte met betrekking tot juistheid of rechtmatigheid. Een dergelijke indicatie moest nog wel verder worden onderzocht om vast te stellen of daadwerkelijk sprake was van een verhoogd risico.

In ons rapport is de FSV-situatie beschreven zoals die was in de periode januari 2019 totdat FSV op 27 februari 2020 is uitgeschakeld.

1	De precieze werking en het gebruik van FSV door de Belastingdienst en het effect hiervan voor burgers en bedrijven.

Werking en gebruik

De directies MKB, Toeslagen en Particulieren registreerden ontvangen risicosignalen in FSV. Daarnaast raadpleegden ook de directies Grote Ondernemingen, Centrale Administratieve Processen en – tot mei 2019 – FIOD deze FSV-registratie. Initieel hadden circa 5.000 functionarissen toegang tot FSV. In mei 2019 is het toegestane gebruik van FSV door een schoningsactie gereduceerd tot circa 1.000 functionarissen.

Document classification: **KPMG Public**

De opzet van de toezichtsprocessen en het gebruik van FSV-risicosignalen verschilden per directie. Een eenduidig normenkader voor het registreren, beoordelen en gebruiken van risicosignalen uit FSV ontbrak. Dit gebrek aan kader en standaard werkwijze leidde tot het risico op inconsistente en onjuiste vastleggingen van risicosignalen in vrije FSV-tekstvelden en tot het verschillend gebruiken van FSV-registraties. Daarnaast was er binnen de toezichtsprocessen waar FSV werd gebruikt vrijwel geen terugkoppel-mechanisme om de beoordeling van een risicosignaal in FSV te verwerken. Onjuiste of verouderde risicosignalen hebben derhalve in FSV voortbestaan.

Ondanks dat iedere directie een eigen registratie- en/of werkwijze had voor het gebruik van FSV, hadden functionarissen vanuit de diverse directies wel toegang tot alle geregistreerde risicosignalen in FSV. Als gevolg hiervan bestond het risico op misinterpretatie van de in FSV geregistreerde signalen.

De handelingen die door functionarissen van de Belastingdienst in FSV werden verricht werden beperkt gelogd waardoor de door hen verrichte mutaties, raadplegingen of downloads van risicosignalen in FSV achteraf niet zijn vast te stellen.

Effecten voor burgers en bedrijven

Effecten op de privacy van burgers

De Belastingdienst heeft als wettelijke taak om toezicht te houden op het naleven van fiscale wetten en regels. De Belastingdienst dient zich daarbij te houden aan de beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens zoals vastgelegd in artikel 5 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Tijdens ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat onvoldoende waarborgen aanwezig waren om te voldoen aan de zes kernbeginselen uit dit artikel 5 AVG bij het gebruik van FSV. Het gaat hier om de beginselen 'rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie', 'doelbinding', 'minimale gegevensverwerking', 'juistheid', 'opslagbeperking' en 'integriteit en vertrouwelijkheid'.

Door het ontbreken van voldoende waarborgen voor AVG-naleving bij het gebruik van FSV is de behandeling van burgers door de Belastingdienst niet in alle gevallen voldoende zorgvuldig geweest. Een voorbeeld hiervan is dat fraude-indicaties en/of duidingen ten aanzien van potentieel bijzondere en gevoelige persoonsgegevens in het vrije tekstveld – ondanks gebleken irrelevantie – niet consequent werden verwijderd. Dergelijke indicaties en tekstuele duidingen waren voor grote groepen medewerkers toegankelijk; verdere verwerking van indicaties buiten de FSV-applicatie werd niet gelimiteerd of inhoudelijk gelogd.

Effecten op de intensiteit van toezicht op burgers of bedrijven

De in FSV geregistreerde risicosignalen zijn geraadpleegd bij de behandeling van en het toezicht op subjecten bij de directies MKB, Particulieren en Toeslagen. Bij opvolging van FSV-risicosignalen vond een rechtmatigheidstoets plaats alvorens er al dan niet opzet/grove schuld werd geïndiceerd. Een indicatie opzet/grove schuld werd vastgelegd in FSV indien daar in het licht van het sanctieproces aanleiding toe was. Dit vond plaats indien misbruik of oneigenlijk gebruik was vastgesteld in het sanctieproces en er vervolgens een sanctie door middel van een bestuurlijke boete of door strafrechtelijke vervolging werd opgelegd.

Document classification: **KPMG Public**

Hiervan is in de praktijk afgeweken binnen de directie Toeslagen, omdat in sommige gevallen al de aanvinkoptie 'fraude' werd aangevinkt alvorens het signaal het volledige onderzoekstraject had doorlopen. Registratie in FSV resulteerde niet automatisch in verscherpt toezicht op een burger of bedrijf, maar dit kon in combinatie met andere indicaties wel hiertoe leiden, waardoor zij frequenter werden onderworpen aan vragen, informatieverzoeken en andere bewijsleveringen. Dit resulteerde met name bij toeslag-gerechtigden in een intensievere vorm van toezicht.

Financiële effecten op burgers of bedrijven

In een aantal gevallen konden geregistreerde risicosignalen in FSV leiden tot directe of indirecte financiële gevolgen. Indien in FSV een fraude-indicator was aangegeven konden betrokken burgers vanuit Toeslagen directe financiële consequenties ervaren, bijvoorbeeld in de vorm van het niet toegekend krijgen van een persoonlijke betalings-regeling. Een verzoek tot een dergelijke betalingsregeling kan worden afgewezen als gevolg van de indicatie opzet/grove schuld in FSV. De registratie in FSV was voor zover wij hebben kunnen nagaan niet de hoofdoorzaak van de financiële effecten. De selectie van een individu of groepen voor verscherpt toezicht vond plaats op basis van een evaluatie van informatie vanuit verschillende bronnen binnen de Belastingdienst. FSV was hierbij één van de bronnen die werd geraadpleegd

Validatie van eisen AVG, BIO en Archiefwet

Zoals hiervoor aangegeven voldeden het gebruik van FSV en de verwerkingsprocessen rondom FSV op meerdere onderdelen niet aan de beginselen uit de AVG en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). In afwijking van de gestelde criteria vanuit de Archiefwet werden gegevens in FSV tot de eerste schoning begin dit jaar nooit geschoond of gearchiveerd, maar bleven deze in FSV beschikbaar.

Toelichting werking en gebruik

Het toezichtsproces dat rondom FSV bestaat is door ons in vier deelprocessen onderverdeeld. In dit rapport is de werking en het gebruik van FSV langs deze deel-processen uiteengezet:



Figuur A: deelprocessen van toezichtsproces rondom FSV

De directies MKB, Toeslagen en Particulieren registreerden de ontvangen risicosignalen in FSV[1]. Daarnaast raadpleegden ook de directies Grote Ondernemingen, Centrale Administratieve Processen en – tot mei 2019 – FIOD FSV.

Voor zowel FSV als voor de overige processen en applicaties waarbinnen risicosignalen voor toezicht werden verwerkt, geldt dat deze signalen gestructureerd werden ontvangen van convenant- en ketenpartners binnen en buiten de overheid. Ook werden

[1] Zie hoofdstuk 3 voor het generieke processchema en bijlage C voor directie-specifieke processchema's

Document classification: **KPMG Public**

risicosignalen via 'Tips- en kliks'-lijnen ontvangen en naar FSV gekanaliseerd. De Belastingdienst deelde daarnaast op basis van wettelijke grondslagen en convenanten risicosignalen en fiscale informatie met convenant- en ketenpartners.

Toelichting effecten van registratie op behandeling burgers en bedrijven

De Belastingdienst heeft als wettelijke taak om toezicht te houden op het naleven van fiscale wetten en regels. Er waren echter onvoldoende waarborgen aanwezig om bij de registratie in en verwerking van risicosignalen vanuit FSV te kunnen voldoen aan de beginselen vanuit artikel 5 van de AVG.

Een specifieke groep burgers kon direct financiële consequenties ervaren als zij in FSV de indicatie hadden van 'opzet/grove schuld' in relatie tot een boete of strafrechtelijke vervolging. In het invorderingsproces kon afzonderlijk opzet/grove schuld worden geïndiceerd buiten FSV. Deze indicatie werd, in combinatie met de opzet/grove schuld-indicatie in FSV vanuit het sanctieproces-, gebruikt om te bepalen hoe streng een burger werd bejegend. Het niet toekennen van een persoonlijke betalingsregeling is hiervan een voorbeeld. Door deze beslissing kon een burger vervolgens mogelijk niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Door andere directies werden deze indicaties beperkt of niet gebruikt. Inzage in deze indicaties was niet geblokkeerd en voor alle FSV-gebruikers te raadplegen.

Door het ontbreken van voldoende waarborgen voor AVG-naleving bij het gebruik van FSV is de behandeling van burgers door de Belastingdienst niet in alle gevallen voldoende zorgvuldig geweest. Een voorbeeld hiervan is dat fraude-indicaties en/of duidingen ten aanzien van potentieel bijzondere en gevoelige persoonsgegevens betreffende (verdenkingen van) strafbare feiten en nationaliteiten[2] in het vrije tekstveld – ondanks gebleken irrelevantie – niet consequent werden verwijderd. Dergelijke indicaties en tekstuele duidingen waren voor grote groepen medewerkers toegankelijk; verdere verwerking van indicaties buiten de FSV-applicatie werd niet gelimiteerd of inhoudelijk gelogd. Een voorbeeld van een tekstuele duiding is het opnemen van aan nationaliteit gerelateerde gegevens of andere gevoelige bijzondere persoonsgegevens in het vrije FSV-tekstveld. De registratie van dergelijke gegevens houdt niet automatisch in dat de informatie heeft geleid tot een effect op de behandeling van burgers.

Uitkomsten validatie van eisen AVG, BIO en Archiefwet

Het gebruik van FSV en de verwerkingsprocessen rondom FSV voldeden op meerdere privacybeginselen niet aan de AVG. Zo is de wettelijke grondslag van de gegevens-verwerkingen niet altijd toereikend onderbouwd of aangetoond en bestonden onvoldoende waarborgen om signalen proportioneel te verwerken ten opzichte van het te behalen verwerkingsdoel. Daarnaast ontbraken niet alleen diverse technische en organisatorische maatregelen die passend zouden zijn voor het verwerken van gevoelige persoonsgegevens, ook ontbraken zaken die conform de BIO benodigd zijn zoals logische toegangsbeveiliging en scheiding van functies.

[2] Dit betreft geen limitatieve opsomming van in FSV aangetroffen aantekeningen, zie bijlage D voor onze gehanteerde aanpak van de gegevensgerichte werkzaamheden op de vrije tekstvelden in FSV en de omvang waarin dergelijke gegevens werden vastgelegd.

Document classification: **KPMG Public**

Gegevens werden niet geschoond en gearchiveerd, maar bleven in FSV beschikbaar. Rond het einde van de AVG-overgangstermijn is een grootschalig en Belastingdienst-breed schonings- en archiveringstraject gestart. Geautomatiseerde functionaliteit hiertoe ontbrak in FSV, ook was ten tijde van ons onderzoek de realisatie van het bredere archiveringsbeleid nog niet voltooid. Derhalve werd, ondanks een schoning in 2019, ook in 2020 nog niet volledig aan de vereisten van de Archiefwet voldaan.

Terwijl FSV sinds 2013 in gebruik was, werd pas in januari 2019, zes jaar na de ingebruikname van deze kritieke voorziening met uiterst gevoelige gegevens, een eerste gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) voor FSV opgesteld. Dit is tevens nadat de AVG van kracht is geworden.

Vergelijkbare toezichtsprocessen

2 Het bestaan van met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen
De vastlegging binnen de Belastingdienst van het processen-, applicatie- en gegevenslandschap inzake (toezichts)processen was onvoldoende om een eenduidige lijst met risicoselectieprocessen voor ons onderzoeksdoel te kunnen samenstellen. Ook het onderhanden AVG-verwerkingsregister gaf een onvolledig beeld van verwerkingsprocessen en applicaties, hun onderlinge relaties en het gebruik van bijzondere persoonsgegevens en geautomatiseerde besluitvorming. Derhalve was het voor ons niet mogelijk om alle vergelijkbare toezichtsprocessen te identificeren, waardoor mogelijk processen met gebruik van risicosignalen buiten ons gezichtsveld zijn gebleven. Wij hebben in de context van bovenstaande op basis van onze werkzaamheden geen primaire processen of toezichtsprocessen gevonden die in dezelfde mate risico-signalen verwerken, noch applicaties die een sterke gelijkenis met FSV vertonen. Op basis van de wel beschikbare informatie voor ons onderzoek hebben wij een beperkt aantal toezichtsprocessen met een vorm van risicoselectie geïdentificeerd. De identificatie hebben wij uitgevoerd aan de hand van ons selectiekader. Het selectiekader bevat onder andere criteria inzake het hanteren van subjectieve risico-signalen en criteria inzake het systematisch behandelen van aangiften of toeslag-aanvragen zonder wettelijke grondslag of doelbinding. Bij deze risicoselecties kunnen individuen of groepen bijvoorbeeld voor intensief toezicht of bijzondere behandeling worden aangemerkt of geprioriteerd, met mogelijk onevenredige negatieve gevolgen voor de betreffende burgers of bedrijven wanneer hierbij niet de juiste waarborgen worden getroffen. De in ons onderzoek beschouwde risicoselectieprocessen en ondersteunende applicaties kenmerken zich door risicoselecties die plaatsvinden op basis van objectieve risicomodellen en criteria, alsmede een aantal lijsten met gevoelige gegevens (b.v. Veelplegers, Katvangers, dubieuze starters, e.d.). Wij hebben hierbij beheersmatige risico's geïdentificeerd op het ontstaan van selectiebias (b.v. bevooroordeelde selecties) en het niet voldoen aan privacy-, beveiligings- en archiveringsvereisten.

Document classification: **KPMG Public**

Toelichting op onze werkwijze inzake selectie vergelijkbare toezichts-processen

Wij hebben onderzocht of naast FSV vergelijkbare applicaties en vergelijkbare verwerkingen van risicosignalen bestaan in toezichtsprocessen binnen de Belasting-dienst.



Figuur B: gehanteerde werkwijze KPMG om tot selectie van overige vergelijkbare toezichtsprocessen te komen

De vastlegging binnen de Belastingdienst van het processen-, systeem- en gegevens-landschap rondom toezichtsprocessen was onvoldoende om een eenduidige lijst met toezichtsprocessen en applicaties samen te stellen als uitgangspunt voor onze werkzaamheden. Het verwerkingsregister, de domeinarchitecturen en applicatielijsten waren onvoldoende compleet, gedetailleerd of geschikt voor ons onderzoeksdoel. Derhalve is door ons een alternatieve werkwijze gehanteerd (zie figuur B), waarbij een selectiekader is opgesteld om processen te kunnen belichten die persoonsgegevens verwerken en binnen deze processen op persoonsgegevens risicoselecties worden uitgevoerd. Hierbij zijn enkele toezichtsprocessen geïdentificeerd die kunnen worden gekarakteriseerd als 'FSV-achtige verwerkingen'. In deze processen worden, analoog aan FSV, (fraude)risicosignalen systematisch verzameld en/of verwerkt.

Deze processen komen voor bij MKB, Toeslagen en Particulieren en omvatten:

— Risicomodellen, die voorspellen of een aangifte (of behandeling ervan) een hoge foutkans heeft op basis van de historische behandelgegevens;

— Selectiemodules, dan wel gegevensselecties c.q. query's die op de massale gegevensstroom zijn uitgevoerd door middel van een selectiemodule. In het algemeen kunnen selectiemodules en risicomodellen een geschikt hulpmiddel zijn om toe te passen in toezichtsprocessen, indien voorzien van juiste waarborgen;

— Risicosignalen van externe oorsprong die tot een identificatienummer zoals BSN of RSIN kunnen worden herleid. Daarnaast behoren externe risicosignalen, zoals signalen van andere toezichthoudende overheidsorganisaties of ongestructureerde 'Tips en kliks' tot deze subcategorie indien deze kunnen leiden tot een individuele of kleine selectie van gevallen uit de massale gegevensstroom.

Samenvattend; tijdens ons onderzoek hebben wij enkele toezichtsprocessen geïdentificeerd die gebruikmaken van risicosignalen. Echter, in geen van de processen vindt intensief toezicht plaats op basis van risicoselectie zonder inhoudelijke afweging, noch zijn de hierin gebruikte applicaties in sterke mate vergelijkbaar met FSV.

Document classification: **KPMG Public**

Uitkomsten validatie van eisen AVG, BIO en Archiefwet

Net als bij FSV gold voor de overige door ons onderzochte toezichtsprocessen waarin risicosignalen worden verwerkt, dat niet altijd werd voldaan aan alle beginselen van de AVG en derhalve door de Belastingdienst niet in lijn met de AVG werd gehandeld. Dit geldt evenzo voor het voldoen aan de BIO[3].

Het huidige AVG-verwerkingsregister bevat zowel processen als applicaties, waarbij de onderlinge samenhang grotendeels ontbreekt. Mede hierdoor voldoet het verwerkingsregister momenteel niet aan de AVG-vereisten. Voor de primaire processen die gebruikmaken van risicomodellen of datafundamenten[4] sluiten de procesgerichte en applicatiegerichte privacy-analyses (GEB's) onvoldoende op elkaar aan, waardoor een overkoepelend inzicht in en toereikende beheersing van privacyrisico's van kritieke verwerkingsprocessen ontbreekt. Dit terwijl ook deels sprake is van bijzondere persoonsgegevens.

Ook is de achterstand in GEB's en daaruit af te leiden risico's en mitigerende beheersmaatregelen, zoals was vereist per mei 2018, ten tijde van ons onderzoek slechts ten dele ingelopen. De Belastingdienst is momenteel bezig met het uitwerken van diverse ontbrekende GEB's, waardoor het in dit stadium nog onduidelijk is of er juiste beheersmaatregelen in voldoende mate aanwezig zijn of nog aanvullend moeten worden getroffen.

In het kader van de AVG is in 2018 een organisatiebreed schonings- en archiveringsproces gestart. Dit is momenteel nog niet toereikend afgerond om te voldoen aan alle archiveringsvereisten. De Belastingdienst heeft rond de ingezette risicomodellen de afgelopen twee jaar aanvullende procedurele en technische waarborgen getroffen. Tevens is afgelopen voorjaar gestart met de schoning van bijvoorbeeld kopieën en downloads van FSV of andere risicoselectielijsten om lokale processen met gebruik van risicosignalen te beperken. De volledigheid van deze schonings- en archiveringsactie is door het lokale en ongestructureerde karakter nog niet geborgd.

Effecten op behandeling burgers en bedrijven

Beleidsmatig stemt de Belastingdienst risicoselectie af op de behandelcapaciteit. Veelal vinden op structurele wijze kwaliteitsmetingen plaats op de risicoselectie en fiscale behandeling. In geval van ontbrekende kwaliteitsmetingen of te eenzijdige kalibreren (in plaats van geheel programmeren) van risicomodellen met vertekende of onvoldoende representatieve data over patronen zien wij een risico op het ontstaan van selectiebias. De directie Toeslagen beschikt niet over een met de andere directies vergelijkbaar toegeruste vaktechnische infrastructuur die bijdraagt aan de verbetering van de afstemming van risicoselectieprocessen op behandelcapaciteit. Ook kwaliteitsmetingen en terugkoppeling ontbreken gedeeltelijk bij de directie Toeslagen.

Door de onvoltooide schoning en archivering kunnen burgers en bedrijven worden geconfronteerd met toezichtsacties op basis van niet langer actuele risicosignalen.

[3] Betrof voorheen de BIR; de overgang naar de BIO verandert deze analyse echter niet.
[4] Gecombineerde dataset voor gebruik in primaire processen met interne systemen, lijsten en indicatoren als bronnen.

Document classification: **KPMG Public**

Bestaande waarborgen en condities voor toekomstig gebruik

De beschrijving van in kaart gebrachte bestaande waarborgen en condities voor toekomstig gebruik richt zich op de primaire procesdirecties die het meest intensief met risicosignalen in relatie tot burgers werken, namelijk de directies MKB, Toeslagen en Particulieren.

3 Condities waaronder en acties waarmee FSV en soortgelijke verwerkingsprocessen (weer) kunnen worden ingezet voor fraudebestrijding

Bestaande waarborgen

In de huidige situatie is er een sterke afhankelijkheid van de professionele oordeelsvorming van medewerkers. Hoewel signalen binnen diverse directies in teamverband worden opgevolgd, ontbreken veelal structurele waarborgen zoals eenduidige (normen)kaders en procedures.

Daarnaast zijn de waarborgen voor de naleving van privacy-, beveiligings- en archiveringsvereisten ontoereikend. Een accurate toewijzing van autorisaties ('can do') en logging[5] ('did do') ontbreekt deels, waardoor mutatie- en exportrechten mogelijk ten onrechte zijn gebruikt.

Benodigde korte termijnacties

Alvorens een risicoproces en bijbehorende applicaties (weer) zijn in te zetten dienen enkele acties te worden ondernomen – dit in aanvulling op de eerder dit voorjaar geïnitieerde en momenteel geïntensiveerde 'veegactie' met verwijdering van lokale downloads en lijsten. Allereerst dienen de lopende processen en bijbehorende applicaties op korte termijn AVG-, BIO-en Archiefwet-proof te worden gemaakt of tijdelijk buiten werking te worden gesteld totdat dit is gerealiseerd.

Daarnaast kan de Belastingdienst met een geautomatiseerde analyse in detail inventariseren in hoeverre er nog subjectieve of oneigenlijk benutte risicosignalen en -selecties worden uitgevoerd. Deze werkwijze dient te worden gestopt of – voor zover mogelijk – in gestructureerde, objectieve selecties te worden omgezet.

Condities toekomstig gebruik

Als conditie voor toekomstig gebruik dient de uitvoerings- en toezichtstrategie te worden uitgewerkt in een duidelijke governance, uniforme toetsbare processen en privacyvriendelijk en veilig ontworpen applicaties (zg. 'Privacy/Security by Design').

Om risicomodellen en overige selectiesystemen/processen voldoende toekomstbestendig te maken, dient te worden gevalideerd of het risicomodel geschikt is voor het specifieke middel/toezichtsdoel. Daarnaast dient een in het risicomodel eventueel aanwezige selectiebias te worden geïdentificeerd en verwijderd.

Daarnaast dien(t)(en) een applicatie(s) met risicosignalen ingericht te zijn met gedegen waarborgen, waaronder stringente IT-beheersmaatregelen (onder andere

[5] De logging legde vast wie een use case heeft geraadpleegd of geëxporteerd, maar niet of in de use case inhoudelijk wijzigingen of aanvullingen zijn aangebracht en welke gegevens werden geëxporteerd.

Document classification: **KPMG Public**

autorisaties, gegevensvalidaties, logging, archivering en – waar mogelijk – pseudonimisering en versleuteling).

Tot slot is het van belang om procesmonitoring te implementeren in de toezichtsprocessen.

Toelichting bestaande waarborgen

Bestaande waarborgen binnen processen waarin risicosignalen worden behandeld verschillen per directie. Directie-overstijgend geldt dat voor de initiële beoordeling van de relevantie en waarde van een risicosignaal veelal wordt gesteund op de professionele oordeelsvorming van een van de Intensieve of Speciale Toezichtteams die binnen de Belastingdienst zijn ingericht of van individuele medewerkers. Geformaliseerde normenkaders en/of werkinstructies voor de registratie en beoordeling van risicosignalen zijn beperkt beschikbaar.

Binnen de verschillende directies (MKB, Toeslagen en Particulieren) worden risicosignalen veelal in teamverband opgevolgd indien een signaal daadwerkelijk in behandeling wordt genomen door een van de Intensieve of Speciale Toezichtsteams. Bij de directie Toeslagen waren vastgelegde procedures ten aanzien van bijvoorbeeld gestructureerde werkwijze aanwezig, maar werd daarvan bijvoorbeeld vanwege capaciteitsgebrek afgeweken van de case-by-case benadering van burgers.

Toelichting benodigde korte termijnacties

Voor de door ons en in de GEB's geconstateerde AVG-, BIO- en archiveringsafwijkingen zullen door de Belastingdienst op een zo kort mogelijke termijn maatregelen moeten worden getroffen. Zaken als schoning van risicosignalen, aanscherping van autorisaties, inrichting van logging en monitoring, e.d. voldoen bij een aantal onderzochte processen en applicaties niet aan de wettelijke of eigen vereisten. Als blijkt dat deze processen en applicaties niet op het vereiste niveau zijn te brengen moeten ze evenals FSV worden uitgeschakeld.

In aanvulling op de reeds geïnitieerde schoningsacties achten wij een grondige, dienstbrede analyse noodzakelijk, waarbij het gehele applicatie- en gegevenslandschap wordt doorlopen of zich hier nog onbekende registraties van verouderde of subjectieve risicosignalen bevinden, inclusief in vrije tekstvelden. Gezien omvang en heterogeniteit zal dit minimaal ten dele met geautomatiseerde hulpmiddelen moeten plaatsvinden.

Daarnaast dienen de huidige uitworpregels van data-analyses periodiek te worden doorlopen om te onderzoeken of zich subjectieve selectiecriteria voordoen, alsmede om risicomodellen per specifiek belastingmiddel c.q. werkstroom te valideren.

Toelichting condities toekomstig gebruik

Op basis van onze bevindingen hebben wij een aantal condities voor toekomstig gebruik gespecificeerd om de toezichtsprocessen waarin de Belastingdienst risicosignalen vastlegt, verwerkt en monitort nader te uniformeren en de naleving van vereisten op basis van wet- en regelgeving te versterken. Dit proces zal goed moeten aansluiten op de doelen van de Uitvoerings- en Toezichtstrategie van de Belastingdienst en vergezeld dienen te gaan van een opnieuw gedefinieerde (governancestructuur inzake toezichtsprocessen en risicosignalen.

Document classification: **KPMG Public**

Hieronder worden de condities voor toekomstig gebruik uiteen gezet. Een voorwaarde hierbij is dat, voorafgaand aan het ontwerpen en implementeren van onderstaande zaken, wordt bepaald welke (klassen van) risicosignalen op basis van welke (groepen van) bronnen op grond van de wet- en regelgeving mogen worden geregistreerd en gebruikt.

De voornaamste condities en acties voor toekomstig gebruik betreffen de inrichting van:

— *een uniforme werkwijze bij de verwerking van risicosignalen*, waarbij een ingekaderd toezichtsproces wordt gedefinieerd, ingevoerd en gehandhaafd. Dit verwerkingsproces van risicosignalen dient gebaseerd te zijn op een eenduidige en Belastingdienstbrede classificatie, segmentatie en levenscyclus van type risicosignalen. Bovendien dient dit verwerkingsproces vergezeld te gaan van gedegen (data)governance, training en werkinstructies. Hiermee zijn risicosignalen op structurele en consistente wijze op te volgen en is de opvolging ervan vast te leggen;

— *waarborgen ten aanzien van privacy- en beveiligingsaspecten*, waarbij op basis van een juist en volledig verwerkingsregister op structurele wijze wordt getoetst of de gegevensverwerkingen in de verschillende primaire en toezichtsprocessen met ondersteunende applicaties in lijn zijn met de privacyprincipes zoals opgenomen in de AVG, de beveiligingsvereisten vanuit de BIO en de archiveringsvereisten vanuit de Archiefwet. Dit kan in de vorm van één of meer GEB's en risicoanalyses die de gehele procesketen beslaan. Dit moet de onderbouwing van de wettelijke grondslag voor verwerking van risicosignalen bevatten. Voor de eventuele (rest)risico's dienen passende beheersmaatregelen te worden bepaald en getroffen die periodiek op effectiviteit worden getoetst;

— *waarborgen in en rondom de gehanteerde applicatie(s)*, waarbij het gebruiken van risicosignalen zo veel mogelijk via één systematiek en via één centrale applicatie plaatsvindt. Het is noodzakelijk dat deze applicatie voldoet aan de meest stringente eisen van applicatie- en gegevensbeheer, granulaire toegangsbeveiliging en gedifferentieerde logging;

— *procesmonitoring*, waarbij in combinatie met workflowmanagementfunctionaliteit de status van opvolging en afwikkeling wordt bijgehouden en gevolgd. Eventuele achterstanden zijn hiermee te identificeren. Ook zijn hiermee meta-analyses op bijvoorbeeld procesvoortgang uit te voeren;

— *meetbare risicoselectieprocessen*, waarbij periodiek het ontstaan van selectiebias in risicomodellen per werkstroom wordt getoetst met data-analyse.

De feiten en omstandigheden die hebben geleid tot onze bevindingen zijn samen met de uitgevoerde werkzaamheden nader toegelicht in hoofdstukken 1 tot en met 5.

Document classification: **KPMG Public**

Inhoudsopgave

1	**Introductie**	**14**
1.1	Achtergrond	14
1.2	Doel van het onderzoek	14
1.3	Scope van het onderzoek	16
1.4	Verrichte werkzaamheden	17
1.4.1	Voorbereiding en informatieverzameling	17
1.4.2	Onderzoek	18
1.4.3	Rapportage	20
1.4.4	Doorlooptijd van ons onderzoek	20
1.5	Leeswijzer	21
2	**Informatiestromen risicosignalen**	**22**
2.1	Binnenkomende signalen	22
2.2	Door Belastingdienst verstrekte signalen	22
3	**Fraude Signalering Voorziening**	**24**
3.1	Werking en gebruik FSV	24
3.1.1	Achtergrond FSV	24
3.1.2	Werking en gebruik FSV – generiek	25
3.2	Effecten van registratie in FSV	32
3.2.1	Effecten op de privacy van de burger	33
3.2.2	Effecten op de intensiteit van toezicht op burgers en bedrijven	33
3.2.3	Financiële effecten voor burgers en bedrijven	34
3.2.4	Effecten die niet ontstonden door een FSV-registratie	35
3.3	Uitkomsten validatie eisen AVG, BIO en Archiefwet	35
3.3.1	Van toepassing zijnde wet- en regelgeving	36
3.3.2	Rechtmatigheid van de gegevensverwerking	37
3.3.3	Behoorlijkheid van de gegevensverwerking	39
3.3.4	Zorgvuldigheid van de gegevensverwerking	40
3.3.5	Integriteit en Vertrouwelijkheid van de gegevensverwerking / BIO	42
3.3.6	Archiefwet	44
3.3.7	Uitschakelen FSV in lijn met AVG	44
4	**Bestaande vergelijkbare toezichtsprocessen**	**45**
4.1	Totstandkoming selectie	45
4.1.1	Selectiekader	47
4.1.2	Werkwijze	49
4.1.3	Selectie processen risicoselectie en risicosignalering	50
4.2	Werking en gebruik geselecteerde toezichtsprocessen	51
4.2.1	Informatiestromen risicosignalen en risicoselecties	51
4.2.2	Risicosignaleringsprocessen van interne oorsprong	53
4.2.3	Subjectieve risicosignalen in klantbeeldapplicaties	58
4.2.4	Subjectieve risicosignalen in de selectiemodules	59
4.2.5	Subjectieve risicosignalen in de risicomodellen	60
4.3	Uitkomsten validatie eisen AVG, BIO en Archiefwet	61
4.3.1	Analyse Gegevensbeschermingseffectbeoordelingen	63

Document classification: **KPMG Public**

4.4 Risico's van toezichtsprocessen met risicosignalen en ontbrekende waarborgen 70
4.4.1 Lifecycle van risicosignalen in het klantbeeld 71
4.4.2 Kwaliteitstoetsing en terugkoppeling om selectiebias te vermijden 72
4.4.3 Risico's voor de privacy van de burger 74

5 Bestaande waarborgen en condities voor toekomstig gebruik 75
1.1 Bestaande waarborgen 75
5.1 Huidige waarborgen MKB 76
5.1.2 Vastlegging en monitoring 78
5.2 Waarborgen Toeslagen 78
5.2.1 Huidige waarborgen Toeslagen 78
5.2.2 Vastlegging en monitoring 80
5.3 Waarborgen Particulieren 80
5.3.1 Huidige waarborgen Particulieren 81
5.3.2 Vastlegging en monitoring 82
5.4 Condities toekomstig gebruik 82
5.4.1 'Schoon schip' en AVG/BIO-proof maken 82
5.4.2 Uniforme werkwijze en gebruik 83
5.4.3 Waarborgen van privacy- en beveiligingsaspecten 85
5.4.4 Applicatie met gedegen waarborgen 87
5.4.5 Procesmonitoring 89
5.4.6 Meetbare risicoselectieprocessen 89

A Definitie- en afkortingenlijst 90

B Registratieproces FSV 93

C FSV-gebruik en -werking bij verschillende directies 96

D Gegevensgericht onderzoek FSV 117

E Overzicht beschikbare en bestudeerde GEB's 123

Document classification: **KPMG Public**

1 Introductie

1.1 Achtergrond

De door de Belastingdienst gehanteerde handhavingsstrategie beoogt het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel fiscale regels naleven. Dit betekent dat een omgeving wordt gecreëerd waarin fouten zo veel mogelijk worden voorkomen en waarin barrières worden opgeworpen om fraude tegen te gaan binnen de wettelijke ruimte en kaders.

De Belastingdienst vergroot zijn informatiepositie door gegevens uit verschillende bronnen te combineren. Op dagelijkse basis ontvangt de Belastingdienst signalen die zouden kunnen duiden op fouten, opzet of grove schuld. Deze risicosignalen werden ten behoeve van zijn informatiepositie door de Belastingdienst geregistreerd in een systeem genaamd Fraude Signalering Voorziening (hierna: FSV).

Tijdens het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer inzake de Belastingdienst op 4 maart jl. kreeg de toepassing van de FSV-registratie bij Toeslagen veel aandacht. Rondom FSV zijn onder andere vragen gerezen over het voldoen aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Daarnaast zijn vragen gerezen over de wijze waarop de Belastingdienst met de opgeslagen informatie omging bij het geven van duiding aan het mogelijke risiconiveau en bij het verstrekken of invorderen van toeslagen.

Vervolgens is door de staatssecretarissen van Financiën Van Huffelen en Vijlbrief besloten en aan de Tweede Kamer toegezegd een extern onderzoek te laten uitvoeren. Naar aanleiding daarvan is de offerteaanvraag IUC20-673 Nadere overeenkomst FSV procesbeschrijving en advies d.d. 1 mei 2020 uitgezet door de Belastingdienst. In reactie op de offerteaanvraag heeft KPMG op 15 mei jl. zijn offerte aangeboden. De voorlopige gunningsbeslissing is op 22 mei jl. kenbaar gemaakt, waarna de definitieve beslissing ten gunste van KPMG Advisory N.V. (hierna: KPMG) op 2 juni jl. kenbaar is gemaakt.

Dit rapport is opgesteld op basis van de door ons verrichte werkzaamheden en de daaruit voortvloeiende bevindingen. Voor een definitielijst van een aantal voor het onderzoek relevante termen wordt verwezen naar bijlage A.

1.2 Doel van het onderzoek

Ons onderzoek is uitgevoerd op basis van de deelvragen die in de offerteaanvraag zijn gesteld met als doel inzicht te verschaffen in de aspecten die in de brief d.d. 28 april jl. aan de Tweede Kamer zijn benoemd.

Document classification: **KPMG Public**

De drie aspecten uit de brief van 28 april jl. aan de Tweede Kamer zijn:

— De precieze werking en het gebruik van FSV door de diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst. Het effect van de precieze werkwijze met FSV voor burgers en bedrijven is hiervan een onderdeel.;

— Het bestaan van met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen bij de Belastingdienst;

— Onder welke condities FSV en eventueel vergelijkbare systemen (weer) kunnen worden ingezet, welke acties er nodig zijn voor deze systemen en de bredere fraudebestrijding bij de Belastingdienst en hoe eventuele alternatieven eruit kunnen zien.

Deze drie aspecten zijn door de Belastingdienst in de opdrachtformulering vertaald in drie deelonderzoeken:

1. De werking en het gebruik van FSV en vergelijkbare applicaties in risicoselectie- en toezichtsprocessen (waarbinnen acht deelvragen zijn geformuleerd).
2. De verkenning van de inrichting van informatiestromen.
3. De waarborgen rond de behandeling van signalen van mogelijke fraude.

In figuur 1 is inzichtelijk gemaakt op welke wijze de drie aspecten uit de brief d.d. 28 april 2020 aansluiten met de deelonderzoeken uit de offerteaanvraag. Ook is hierin weergegeven hoe in dit rapport invulling is gegeven aan de beantwoording van deze drie deelonderzoeken en de acht deelvragen binnen het deelonderzoek 1.

Verwerking in de rapportage van aspecten toegezegd in Kamerbrief d.d. 28 april 2020 en aspecten offerteaanvraag			
Deelonderzoek offertevraag	**Beschrijving deelvraag in offerteaanvraag**		**Referentie naar rapportage**
Werking en gebruik FSV en vergelijkbare applicaties	1	Beschrijving werking en gebruik FSV	Paragraaf 3.1 en Bijlage C
	2	Beschrijving effect FSV op behandeling burgers en bedrijven	Paragraaf 3.2
	3	Uitkomsten validatie FSV aan eisen AVG, BIO en Archiefwet	Paragraaf 3.3
	4	Selectie(kader) vergelijkbare applicaties in risicoselectie- en toezichtsprocessen	Paragraaf 4.1 en 4.2
	5	Uitkomsten validatie vergelijkbare applicaties in risico-selectie- en toezichtsprocessen aan eisen AVG, BIO en Archiefwet	Paragraaf 4.3
	6	Wijze waarop en condities waaronder externe signalen ter beschikking worden gesteld	Paragraaf 3.1 en 4.2
	7	Condities toekomstig gebruik	Hoofdstuk 5
	8	Valideren en zo nodig opwaarderen DPIA / GEB FSV	Geen onderdeel van deze rapportage, wordt separaat opgeleverd
Verkenning inrichting informatiestromen		Verloop van signalen van buiten en signalen die Belastingdienst met convenantpartijen/derden deelt	Hoofdstuk 2
Waarborgen behandeling signalen van mogelijke fraude		Bestaande waarborgen	Hoofdstuk 5

Figuur 1: Verwerking in de rapportage van aspecten toegezegd in Kamerbrief d.d. 28 april 2020 en aspecten offerteaanvraag

Document classification: **KPMG Public**

1.3 Scope van het onderzoek

Ons onderzoek is ingestoken vanuit de toezichtsprocessen en andere verwerkingsprocessen die gebruikmaken van interne en/of externe signalen voor risicoselectie. Derhalve hebben wij ons niet gericht op of geredeneerd vanuit individuele applicaties, behalve als deze risicosignalen voor deze processen bevatten.

Wij hebben ons onderzoek conform de offerteaanvraag gericht op de directies MKB, Toeslagen, Particulieren, Grote Ondernemingen (hierna: GO) en Centrale Administratieve Processen (hierna: CAP). CAP en GO zijn directies die in hun processen een 100% behandeling van de betreffende gegevensstromen uitvoeren, waarbij selectieve risicosignalen over individuele belastingplichtigen (hierna: 'subjecten') vrijwel geen rol spelen. Gezien de focus van dit onderzoek zijn deze directies in beperkte mate in ons onderzoek betrokken. Daarnaast is de FIOD louter betrokken voor wat betreft hun rol in de ontvangst en routering van risicosignalen binnen de Belastingdienst. Afgezien van deze FIOD-rol zijn de FIOD en de specifieke strafrechtelijke aspecten niet in scope geweest van dit onderzoek. Daarnaast is Combinatie Aanpak Facilitatiors (hierna: CAF), ondanks dat zij zelf geen toegang hadden tot FSV, in ons onderzoek betrokken als zijnde leverancier van signalen aan Toeslagen en Particulieren. Signalen die werden ontvangen van CAF konden in FSV terechtkomen als deze bij deze directies in behandeling werden genomen. Het CAF is derhalve, buiten de totstandkoming van risicosignalen, niet betrokken in ons onderzoek. Ook de Douane viel buiten de scope van dit onderzoek.

Voor ons onderzoek hebben wij ons gericht op de huidige situatie rondom FSV en andere verwerkingsprocessen die gebruikmaakten van interne en/of externe signalen voor risicoselectie. Derhalve is geen analyse uitgevoerd van het FSV-totstandkomingsproces of van de FSV-situatie van voor 2019. Wel bevatte FSV in 2019 – 2020 risicosignalen uit voorgaande jaren.

Ons onderzoek is uitgevoerd in de context van een Belastingdienstbreed FSV-traject. Het onderzoek is uitgevoerd in nauwe afstemming met en met betrokkenheid van een brede vertegenwoordiging van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën zonder dat wij vanwege onze onafhankelijke rol daaraan gebonden zijn geweest.

In lijn met de offerteaanvraag betrof ons onderzoek een adviesopdracht en derhalve geen formele audit c.q. assurance-onderzoek. Derhalve hebben wij geen audit uitgevoerd naar de kwaliteit van de implementatie of effectieve werking van getroffen beheersmaatregelen of de volledige naleving per proces van bijvoorbeeld de privacywet- en regelgeving. Wel hebben wij selectie- en evaluatiekaders met criteria gehanteerd om te komen tot een objectieve en reproduceerbare selectie van toezichtsprocessen met risicosignalen respectievelijk om de geselecteerde processen te evalueren op AVG-, BIO- en archiveringsaspecten.

De aard van het onderzoek brengt verder met zich mee dat wij met dit rapport geen juridisch advies verstrekken en voor zover wij in dit rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving, dit niet beschouwd dient te worden als het verstrekken van een juridische opinie of advies.

Gedurende het onderzoek is ons verzocht de scope uit te breiden met een gegevensgericht onderzoek op de tekstvelden in FSV. Inzake de aard van de uitgevoerde data-

Document classification: **KPMG Public**

analyse met query's (zie verder paragraaf 1.4.2 en Bijlage D) is geen accountants-controle toegepast op de in dit rapport opgenomen aantallen risicosignalen. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van deze aantallen kan worden ontleend. Tevens benadrukken wij dat de genoemde hoeveelheden het aantal aangetroffen risicosignalen betreft en niet het aantal subjecten (individuele belastingplichtigen of toeslaggerechtigden). Er kunnen namelijk meerdere signalen van toepassing zijn op één subject. Tevens kan er sprake zijn van dubbeltellingen als een signaal op meerdere belastingjaren betrekking had, aangezien in die gevallen het signaal mogelijk separaat per belastingjaar is aangemaakt of over meerdere jaren is doorgekopieerd. Bij onze werkzaamheden zijn wij nagegaan of bepaalde termen in het vrije tekstveld voorkwamen; wij zijn niet nagaan in hoeverre een term al dan niet relevant was.

1.4 Verrichte werkzaamheden

Wij hebben het onderzoek gefaseerd uitgevoerd, waarbij achtereenvolgens de voorbereidings-, informatieverzamelings-, onderzoeks- en rapportagefase zijn uitgevoerd. Hieronder volgt een korte opsomming van de in de verschillende fasen uitgevoerde werkzaamheden.

1.4.1 Voorbereiding en informatieverzameling

Informatieverzameling door middel van documentenanalyse

In het kader van ons onderzoek hebben wij een uitgebreide documentenanalyse uitgevoerd. Ter voorbereiding op ons onderzoek hebben wij kennis genomen van reeds beschikbare informatie. Op basis van de verkregen inzichten en informatie uit deze documentatie hebben wij aanvullende relevante gegevens en onderliggende bescheiden opgevraagd en verkregen. De set met aan ons ter beschikking gestelde documentatie omvat op hoofdlijnen:

- de beschrijving van de procesinrichting bij MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP in relatie tot hun toezichtsprocessen met risicosignalen;
- de circa tientallen reacties van functionarissen van de Belastingdienst op de intern door de Belastingdienst uitgezette vragenlijsten. De inhoud van deze startset is in interviews aangevuld of nader verdiept;
- kennisgenomen van overige informatie, zoals de reeds beschikbare Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (hierna: GEB) inzake het FSV-verwerkingsproces;
- een actueel extract uit de architectuur-repository; en
- handleidingen en werkinstructies voor FSV, verwerking van 'Tips en kliks' of andere (fraude)risicosignalen.

Document classification: **KPMG Public**

Informatieverzameling door middel van interviews

In het kader van ons onderzoek hebben wij circa 30 functionarissen van de Belastingdienst gesproken tijdens interviews. Dit betrof zowel oriënterende als verdiepende interviews, afgenomen om nadere informatie te verkrijgen en te valideren. Wij hebben gesproken met diverse functionarissen binnen de directies die gebruik hebben gemaakt van FSV en eventueel betrokken waren bij andere toezichtsprocessen. Daarnaast hebben wij diverse functionarissen gesproken die inzicht konden geven in het IT-landschap binnen de Belastingdienst.

Ter afstemming van de inhoudelijke juistheid van de uit interviews verkregen informatie zijn de desbetreffende passages die deel uitmaken van deze rapportage ter validatie schriftelijk afgestemd met de betreffende personen en/of teams. Zo nodig zijn in eerste instantie ontvangen reacties nogmaals op inhoudelijke juistheid geverifieerd. Ook andere inhoudelijke punten zijn ter validatie afgestemd.

1.4.2 Onderzoek

De in de voorgaande fase verzamelde informatie is in de onderzoeksfase nader geanalyseerd. De uitgevoerde analyses zijn gericht op de in de offerteaanvraag opgenomen deelonderzoeken en daaraan gekoppelde vragen.

Onderzoek werking en gebruik van FSV en vergelijkbare applicaties in toezichtsprocessen

In het kader van het eerste deelonderzoek hebben wij de werking en het gebruik van FSV- en vergelijkbare toezichtsprocessen onderzocht bij de primaire procesdirecties MKB, Particulieren, GO, CAP en Toeslagen.

Ten aanzien van FSV hebben wij:

- de werking en het gebruik van risicosignalen, zoals vastgelegd in FSV, inzichtelijk gemaakt;
- het mogelijke effect van de registratie in FSV op de behandeling van burgers en bedrijven in kaart gebracht;
- een evaluatiekader met criteria voor het valideren van GEB's opgesteld;
- met gebruikmaking van dit evaluatiekader en FSV GEB nagegaan in hoeverre de verwerkingsprocessen rond FSV voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de AVG, de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid) en de Archiefwet;
- aanvullend op de initiële scope enkele gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd op de query-resultaten op de fraude-indicaties en het vrije tekstveld in FSV. Deze query's zijn uitgevoerd op de – begin 2020– geschoonde FSV-versie, waarna deze handmatig zijn ontdaan van duidelijke 'false positives'. Zie bijlage D voor een nadere beschrijving van de verrichte werkzaamheden;
- de condities voor toekomstig gebruik van FSV opgesteld.

Daarnaast is FSV per 12 juni jl. voor onderzoeksdoeleinden beperkt en onder strikt toezicht opengesteld. Gezien de gevoeligheid van de persoonsgegevens hebben wij niet

Document classification: **KPMG Public**

zelfstandig raadplegingen in FSV uitgevoerd. Wel hebben wij gebruikgemaakt van door de Belastingdienst uitgevoerde gegevensselecties op een aantal niet-identificerende FSV-gegevensvelden op basis van een door ons voorgestelde selectie. De inzichten verkregen uit deze onderzoekswerkzaamheden zijn verwerkt in paragraaf 3.3.2.4, in Bijlage C.2.3 en in Bijlage D.

Ten aanzien van toezichtsprocessen waarin, analoog aan FSV, (fraude)risicosignalen worden verzameld en/of verwerkt hebben wij:

- een selectiekader met criteria voor het identificeren van soortgelijke toezichtsprocessen met risicosignalen opgesteld om te komen tot een overzicht voor nadere analyse;
- het selectiekader toegepast om tot een shortlist van dergelijke processen en ondersteunende applicaties te komen. Aanvankelijk zouden wij aan de hand van het verwerkingsregister, de applicatielijsten en domeinarchitecturen op top-down wijze een selectie maken om te komen tot een shortlist van te analyseren FSV-achtige processen en applicaties. Op basis van deze bronnen konden wij echter niet een voldoende breed en diepgaand overzicht van toezichtsactiviteiten en bijbehorend applicatielandschap verkrijgen. Deze informatiebronnen sloten onvoldoende aan bij ons onderzoeksdoel.

  Als alternatief is met de geretourneerde vragenlijsten (circa 140), interviews en met behulp van contra-informatie uit het later verkregen gedetailleerde verwerkingsregister een overzicht met onderhanden en afgeronde GEB's verkregen om eventueel ontbrekende toezichtsprocessen en applicaties te identificeren. De beschikbare documentatie (waaronder een aantal GEB's) van deze selectie zijn behandeld en in deze rapportage opgenomen indien relevant bevonden;
- de werking en het gebruik van risicosignalen, zoals vastgelegd binnen vergelijkbare toezichtsprocessen met risicoselectie, inzichtelijk gemaakt;
- het mogelijke effect van de registratie van risicosignalen binnen vergelijkbare toezichtsprocessen op de behandeling van burgers en bedrijven in kaart gebracht;
- met gebruikmaking van ten tijde van het onderzoek beschikbare GEB's nagegaan in hoeverre de bijbehorende kritieke toezichtsprocessen en ondersteunende applicaties voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de AVG, de BIO en de Archiefwet.

Verkenning van de inrichting van informatiestromen

In het kader van het tweede deelonderzoek hebben wij de inrichting van informatiestromen van risicosignalen onderzocht. Hierbij hebben wij ons gericht op zowel de ontvangst van externe en interne signalen als op signalen die door de Belastingdienst worden gedeeld met andere overheidspartijen. Het verrijken van interne gegevens tot mogelijke risicosignalen viel buiten de scope van dit onderzoek. Ook de gestructureerde gegevensuitwisseling met andere (publieke/private) organisaties, waarbij een specifieke risico-aanduiding ontbreekt, viel buiten de scope van dit onderzoek.

Document classification: **KPMG Public**

Onderzoek waarborgen rond de behandeling van signalen van mogelijke fraude

In het kader van het derde deelonderzoek zijn de bestaande waarborgen bij de behandeling van signalen van mogelijke fraude door de Belastingdienst geïnventariseerd. Onderdeel van dit deelonderzoek betrof de identificatie van verbetermogelijkheden.

Wij hebben ons gericht op waarborgen in de organisatie die:

- ervoor zorgen dat de Belastingdienst op gepaste wijze de fraudebestrijding in processen en applicaties vormgeeft om daarmee te voorkomen dat burgers en bedrijven ten onrechte met te zware informationele middelen worden benaderd;
- ervoor zorgen dat keuzes zijn te onderbouwen en zo nodig terug te kunnen grijpen op eerdere vastleggingen;
- ervoor zorgen dat de waarborgen worden nageleefd en hierop wordt toegezien;
- ervoor zorgen dat als er daadwerkelijk sprake is van fraude dit wordt opgevolgd.

1.4.3 Rapportage

Op basis van de door ons uitgevoerde werkzaamheden in de onderzoeksfase hebben wij een rapportage van feitelijke bevindingen en aanbevelingen opgesteld. Op 16 juni jl. hebben wij onze eerste conceptrapportage opgeleverd aan opdrachtgever ter feitelijke afstemming en redactionele opmerkingen.

De reactie van opdrachtgever en stuurgroepleden is in beschouwing genomen bij het opstellen van de tweede conceptrapportage, welke wij op 23 juni jl. aan de opdrachtgever hebben opgeleverd ter feitelijke afstemming. De reactie van opdrachtgever is in beschouwing genomen bij het redigeren van de conceptrapportage van 30 juni jl. De (aanvullende) reactie van opdrachtgever en stuurgroepleden is in beschouwing genomen bij het opstellen van de conceptrapportage, welke wij op 7 juli jl. aan de opdrachtgever hebben opgeleverd ter feitelijke afstemming. De (aanvullende) reactie is in beschouwing genomen bij het finaliseren van deze rapportage.

In deze rapportage wordt alles wat betrekking heeft op FSV en de bijbehorende toezichtsprocessen in verleden tijd beschreven, aangezien FSV ten tijde van deze rapportage was uitgeschakeld. In de overige rapportagedelen wordt in de tegenwoordige tijd geschreven. In een separaat document hebben wij een aangepaste conceptversie van de GEB van de verwerkingsprocessen waarin FSV werd toegepast aan opdrachtgever verstrekt.

1.4.4 Doorlooptijd van ons onderzoek

Wij hebben onze werkzaamheden op 25 mei jl. gestart en onze conceptrapportages op 16 en 23 juni jl. en 2 en 7 juli jl. opgeleverd aan opdrachtgever. De korte doorlooptijd houdt verband met de bij opdrachtgever aanwezige urgentie. Om onze werkzaamheden binnen de gevraagde tijdlijnen te kunnen verrichten en een rapportage te kunnen opstellen, is een aantal keuzes gemaakt ten aanzien van de scope en diepgang van onze werkzaamheden. Voor de beschrijving van de scope van onze werkzaamheden

Document classification: **KPMG Public**

wordt verwezen naar paragraaf 1.3; hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop wij informatie hebben verzameld.

De Belastingdienst had bij aanvang van ons onderzoek reeds informatie verzameld tijdens het eerdere interne onderzoek dat door de Belastingdienst is uitgevoerd. Gezien de beperkte doorlooptijd van ons onderzoek hebben wij deze informatie als uitgangspunt gehanteerd, waarbij wij hebben verondersteld dat de betrouwbaarheid van de omvangrijke set van beschikbaar gestelde documentatie in beginsel toereikend is in het licht van de onderzoeksdoelstelling. In aanvulling op deze set hebben wij schriftelijk en mondeling additionele informatie opgevraagd en verkregen.

Wij hebben gezien de vereiste korte doorlooptijd van ons onderzoek zo veel mogelijk gegevens over potentiële toezichtsprocessen op basis van risicosignalen verzameld. Het was niet haalbaar om alle operationele processen, registraties, teams, applicaties (circa 1.400), spreadsheets en data-analyses in beschouwing te nemen. Dit impliceert dat de juistheid en volledigheid van de in dit rapport opgenomen informatie mede afhankelijk is van de aan ons ter beschikking gestelde informatie en de door ons gehanteerde risicogebaseerde onderzoeksaanpak.

Wij hebben gezien de gewenste korte doorlooptijd niet alle bronnen (opnieuw) gevalideerd, wel hebben wij onze bevindingen gebaseerd op informatie uit verschillende bronnen (waaronder verwerkingsregister, analyse van toezichtsprocessen, applicatie-overzicht, domeinarchitecturen, e.d.) en indien mogelijk laten valideren door meerdere functionarissen van de Belastingdienst.

1.5 Leeswijzer

In deze rapportage presenteren wij de uitkomsten van ons onderzoek. Het rapport is opgebouwd in analogie met de in de brief van 28 april jl. aan de Tweede Kamer toegezegde aspecten, zoals toegelicht in paragraaf 1.2. De informatiestromen met betrekking tot risicosignalen zijn beschreven in hoofdstuk 2. De feitelijke beschrijving van de werking en het gebruik van FSV, inclusief het effect hiervan op burgers en bedrijven, is opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport. Ook de validatie van de mate waarin deze processen die risicosignalen systematisch verwerken voldoen aan de eisen die voort-vloeien uit de AVG, de BIO en de Archiefwet, maakt deel uit van hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 4 volgt een omschrijving van met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen. De validatie van de mate waarin deze processen die risicosignalen systematisch verwerken voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de AVG, de BIO en de Archiefwet, maakt eveneens deel uit van hoofdstuk 4.

Tot slot verstrekt hoofdstuk 5 inzicht in de reeds bestaande waarborgen in en rondom de toezichtsprocessen van risicosignalen en condities voor toekomstig gebruik.

Document classification: **KPMG Public**

2 Informatiestromen risicosignalen

In dit hoofdstuk worden de informatiestromen met betrekking tot risicosignalen beschreven, waarbij zowel binnenkomende als uitgaande signalen worden beschreven. Hierbij wordt nog niet ingegaan op de werking en het gebruik van FSV en overige verwerkingsprocessen van risicosignalen voor toezicht.

2.1 Binnenkomende signalen

De Belastingdienst ontvangt vanuit diverse externe bronnen signalen die mogelijk een verhoogd risico weergeven voor de Belastingdienst ten opzichte van de fiscale positie van belastingplichtigen, inhoudingsplichtigen of toeslaggerechtigden. In ons rapport zullen wij dergelijke signalen risicosignalen noemen.

In hoofdlijnen bestaat de ontvangen informatie uit de volgende typen signalen:

— Tips en kliks;

— signalen van convenant- en ketenpartners; en

— signalen van andere (semi)overheidsinstellingen.

De – al dan niet anonieme – Tips en kliks kunnen afkomstig zijn van burgers en bedrijven die bij de Belastingdienst een signaal afgeven. Signalen worden afgegeven via digitale meldpunten op de website van de Belastingdienst, via e-mail, per brief of per telefoon. De vorm waarin een signaal wordt gemeld is vrij en divers.

Daarnaast heeft de Belastingdienst convenanten afgesloten met diverse overheids-organisaties en werkt de dienst intensief in specifieke ketens samen met allerlei (semi-) overheidspartijen. Voorbeelden van dergelijke ketenpartners zijn politie, justitie en andere opsporingsdiensten, inspecties, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), GGD's en gemeenten. Ook ontvangt de Belastingdienst, via de FIOD, risico-signalen vanuit de Europese Unie in het kader van carrouselfraude (van Eurofisc).

Tot slot kan de Belastingdienst signalen van andere (semi)overheidsinstellingen tevens ontvangen via de gebruikelijke 'Tips- en kliks'-lijnen en via direct contact tussen de Belastingdienst en deze instellingen.

2.2 Door Belastingdienst verstrekte signalen

De Belastingdienst verstrekt signalen aan externe partijen. Het verstrekken van dergelijke signalen is onder te verdelen in twee typen informatiestromen:

— Verstrekken van informatie op basis van informatieverzoeken.

— Proactief delen van informatie met overheidsorganisaties.

De Belastingdienst verstrekt alleen informatie als een convenant is afgesloten met de betreffende externe overheidsorganisatie. Enkele voorbeelden hiervan zijn artikel 126nd Wetboek van Strafvordering verzoeken en verzoeken op basis van artikel 54 SUWI. De desbetreffende convenantpartij doet in deze een formeel verzoek tot informatie over een casus. Het verzoek wordt binnen de Belastingdienst vastgelegd en conform het convenant of conform wet- en regelgeving afgehandeld.

Document classification: **KPMG Public**

Daarnaast kan het zo zijn dat de Belastingdienst tijdens controle- of toezicht-werkzaamheden tegen feiten aanloopt die mogelijk relevant zijn voor de toezicht-houdende taken van convenantpartijen. Deze informatie kan vervolgens proactief worden gedeeld met convenantpartijen of op basis van een wettelijke verplichting. Enkele voorbeelden hiervan zijn het delen van informatie met de Kansspelautoriteit inzake signalen over mogelijk illegaal kansspelaanbod of gegevens over mogelijke delicten met het Openbaar Ministerie op basis van het AAFD-protocol. De Belasting-dienst heeft op zijn website een overzicht gepubliceerd van dergelijke convenanten waarbij informatie wordt uitgewisseld met andere overheidsorganisaties.

Voornoemde risicosignalen en informatieverzoeken komen op verschillende plaatsen binnen bij de Belastingdienst en lopen ook via verschillende routes naar de relevante uiteindelijke beoordelaars. Een deel van deze signalen wordt geregistreerd in FSV of in vergelijkbare applicaties en verwerkingen van risicosignalen. In paragraaf 3.1.2 wordt uitgebreid beschreven hoe deze informatiestromen lopen en hoe de signalen uiteindelijk bij de behandelaars van signalen terechtkomen. In Bijlage C wordt vervolgens per directie uiteengezet hoe deze signalen verder worden verwerkt en tot op welk niveau deze verwerking een relatie heeft met FSV.

Document classification: **KPMG Public**

3 Fraude Signalering Voorziening

In dit hoofdstuk zijn onze observaties beschreven naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden inzake de werking en het gebruik van FSV. Op verzoek van de Belastingdienst is de werking en het gebruik van FSV voor de directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP in kaart gebracht.

Allereerst is een algemene beschrijving van FSV opgenomen in paragraaf 3.1 waarbij, voor zover de werking en het gebruik van FSV voor de verschillende directies overeenkomen, is toegelicht hoe dit generieke proces eruitziet. In bijlage C worden voor de afzonderlijke directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP de directie-specifieke situaties beschreven.

Het (mogelijke) effect van de registratie in FSV op de behandeling van burgers en bedrijven wordt beschreven in paragraaf 3.2. De uitkomsten van de validatie van FSV aan de eisen vanuit de AVG, de BIO en de Archiefwet worden in paragraaf 3.3 gepresenteerd. In deze paragraaf wordt tevens kort stilgestaan bij de door ons gevalideerde GEB op FSV.

Tot slot willen wij aangeven dat onze bevindingen zijn gebaseerd op interviews en beschikbare documentatie en niet op daadwerkelijke FSV-toepassing in de praktijk, aangezien FSV beperkte logging bijhoudt van welke personen welke mutaties doorvoeren en/of bepaalde informatie in FSV raadplegen.

3.1 Werking en gebruik FSV

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van FSV toegelicht in paragraaf 3.1.1, waarna in paragraaf 3.1.2 een beschrijving van het generieke proces volgt voor zover de werking en het gebruik van FSV voor de verschillende directies overeenkomt.

3.1.1 Achtergrond FSV

Tot het moment dat FSV op 27 februari 2020 is uitgeschakeld en in de datakluis wordt bewaard, is FSV door de Belastingdienst gebruikt om risicosignalen van onder meer burgers, ketenpartners en convenantpartijen te registreren. Daarnaast zijn door keten-partners en convenantpartijen ontvangen informatieverzoeken geregistreerd in FSV. Een in FSV geregistreerd risicosignaal was mogelijk een indicatie dat een aangifte of aanvraag van een belastingplichtige een verhoogd risico bevatte voor afbreuk van naleving van fiscale wet- en regelgeving door belastingplichtigen.

Binnen de Belastingdienst hebben met betrekking tot de wijze van registratie van risico-signalen diverse ontwikkelingen plaatsgevonden die uiteindelijk hebben geleid tot FSV zoals die tot 27 februari 2020 is gebruikt. Wij hebben begrepen dat in de periode 2001-2009 reeds risicosignalen werden geregistreerd in papieren dossiers en vervolgens in het lokale dagboek Persoonsgericht Intensief Toezicht (hierna: PIT). PIT kan worden beschouwd als de voorloper van FSV. Het betrof in de basis een Excel-toepassing waarin door verschillende onderdelen van de Belastingdienst risicosignalen konden worden geregistreerd. PIT werd reeds door verschillende Belastingdienstkantoren gebruikt, alvorens in 2009 intern is besloten om PIT landelijk beschikbaar te stellen als een middel om risicosignalen te registreren.

Document classification: **KPMG Public**

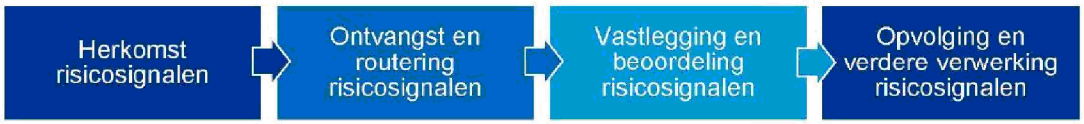
In de periode 2012-2013 ontstond de vraag naar een geavanceerder registratiesysteem om risicosignalen in vast te kunnen leggen vanuit een toegenomen behoefte aan informatie. Op verzoek van de Belastingdienst is in 2013 de FSV-applicatie door een externe softwareleverancier omgezet naar een op dat moment moderne programmeertaal. Het initiële doel van deze applicatie was om de vastlegging van mogelijke systeemfraude bij inkomensheffing te kunnen faciliteren. Sindsdien werd FSV gebruikt voor de registratie van interne en externe risicosignalen. FSV is in het verleden gebruikt bij het trainen en voeden van risicoselectiemodellen in de massale gegevensstromen. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat binnen de scope van dit onderzoek (2019-heden) in FSV geregistreerde informatie niet meer is gebruikt als input voor risicoselectiemodellen in de massale gegevensstromen.

FSV is sinds begin 2018 'as is' ondergebracht in de keten Generiek Kantoor Toezicht (hierna: GKT) die onder de verantwoordelijkheid van de primaire procesdirectie GO ressorteert. GKT ontwikkelt en onderhoudt applicaties in opdracht van primaire procesdirecties. De directie MKB is de business owner van FSV. De directie die een applicatie gebruikt is verantwoordelijk voor het uitvoeren en opvolgen van GEB's op het eigen verwerkingsproces waarin de applicatie wordt gebruikt.

Na de generieke beschrijving van de werking en het gebruik van FSV hieronder in paragraaf 3.1.2, treft u in Bijlage C de specifieke beschrijvingen aan voor het FSV-gebruik bij de directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP.

3.1.2 Werking en gebruik FSV – generiek

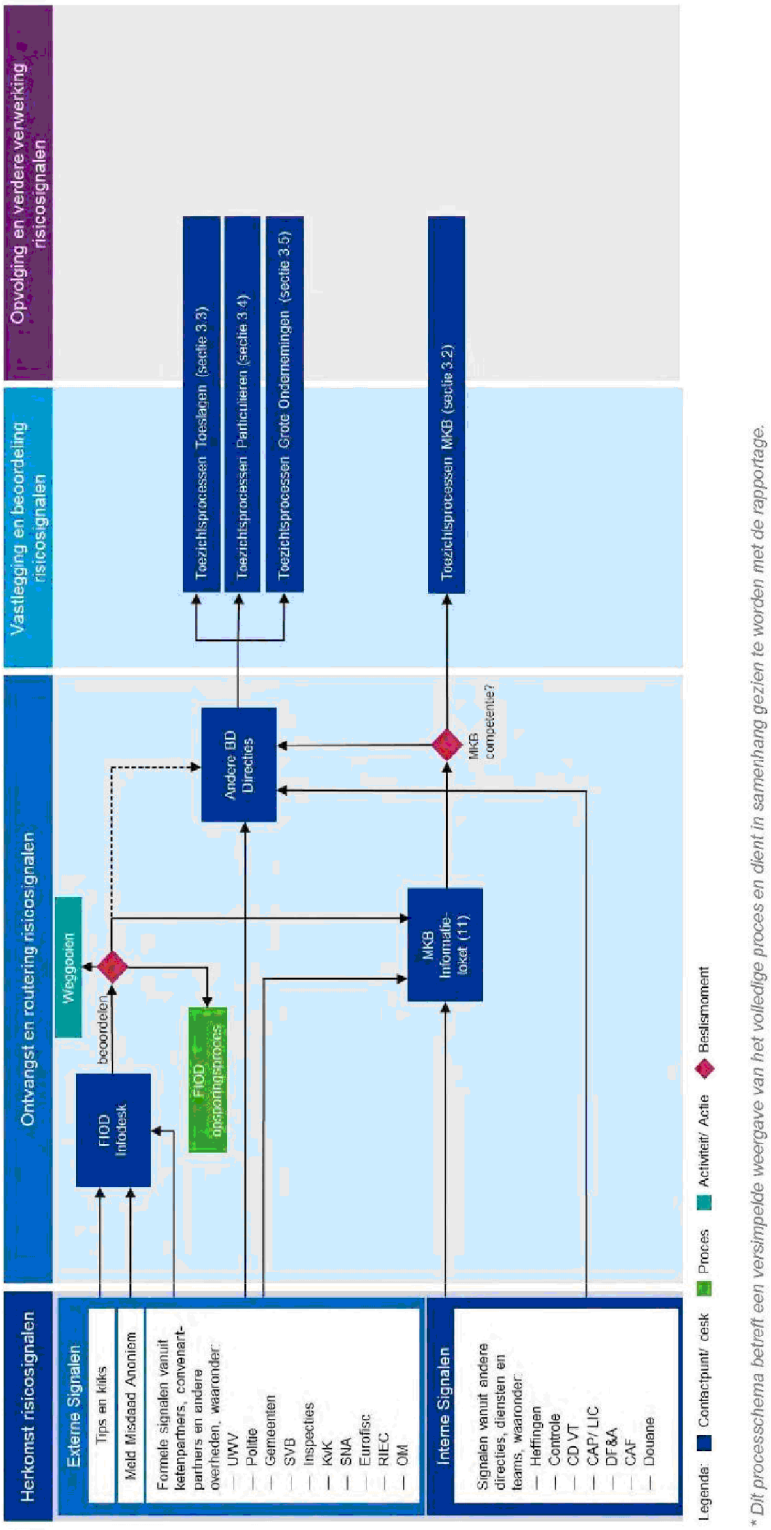
Op basis van onze werkzaamheden hebben wij de werking en het gebruik van FSV inzichtelijk gemaakt. Het gehele proces is door ons in vier deelprocessen onderverdeeld, te weten:



Figuur 1: Deelprocessen binnen toezichtsproces FSV

In figuur 2 hieronder is inzichtelijk gemaakt op welke wijze de procesketen rondom FSV generiek is gestructureerd. De werking en het gebruik van FSV is generiek in kaart gebracht voor het deelproces 'herkomst risicosignalen'. Daarnaast is het generieke gedeelte van het deelproces 'ontvangst en routering risicosignalen' beschreven. De figuur geeft inzicht in het type signalen dat binnenkomt, via welke kanalen de signalen de organisatie worden in- en doorgestuurd en welke handelingen plaatsvinden alvorens de risicosignalen terechtkomen bij de relevante behandelaars.

Document classification: **KPMG Public**



Figuur 2: Generiek processchema

Document classification: **KPMG Public**

Voor zover de werking en het gebruik van FSV niet generiek in kaart gebracht kon worden voor de verschillende directies is in Bijlage C de werking en het gebruik voor de specifieke directies inzichtelijk gemaakt. De beschrijving van de deelprocessen 'vastlegging en beoordeling risicosignalen' en 'opvolging en verdere verwerking risicosignalen' is derhalve volledig voor de individuele directies afzonderlijk uitgewerkt. Tevens is een gedeelte van het deelproces 'ontvangst en routering risicosignalen' afzonderlijk uitgewerkt.

Hieronder wordt het generieke proces met betrekking tot de werking en het gebruik van FSV beschreven zoals, op hoofdlijnen, van toepassing is voor de directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP. Daarbij wordt gestart met het eerste deelproces, namelijk 'herkomst risicosignalen'.

3.1.2.1 Herkomst risicosignalen

Door de Belastingdienst worden risicosignalen ontvangen waarvan de herkomst zowel intern als extern kan zijn.

Interne risicosignalen

Intern ontvangen risicosignalen betreffen signalen die afkomstig zijn van andere directies, diensten of teams binnen de Belastingdienst, signalen vanuit massale datastromen en signalen vanuit interne behandelteams binnen de directie zelf.

Ontvangen interne signalen van andere directies, diensten of teams binnen de Belastingdienst zijn onder meer afkomstig van:

- Heffingen;
- Controle;
- CD VT (Corporate Dienst Vaktechniek);
- CAP/LIC;
- Toeslagen;
- DF&A (incl. functioneel aangestuurde onderdelen);
- CAF; en
- Douane.

Door de individuele directies vanuit massale datastromen ontvangen risicosignalen worden per individuele directie beschreven in Bijlage C.

Externe risicosignalen

De door de directies ontvangen risicosignalen met een externe herkomst kunnen worden onderverdeeld naar:

- via digitale meldpunten ontvangen Tips en kliks;
- niet-digitaal ontvangen Tips en kliks;
- Meld Misdaad Anoniem (hierna: MMA)-meldingen; en
- formele signalen vanuit ketenpartners, convenantpartners en andere overheden.

Document classification: **KPMG Public**

Hieronder worden de verschillende risicosignalen met een externe herkomst nader toegelicht.

Tips en kliks

Burgers en bedrijven kunnen zelfstandig zowel fysiek als digitaal risicosignalen met de Belastingdienst delen. Dergelijke meldingen worden ook wel 'Tips en kliks' genoemd. Fysieke meldingen van risicosignalen worden door de Belastingdienst via allerlei mogelijke wegen ontvangen. Voorbeelden hiervan zijn binnengekomen fysieke poststukken of brieven en fysiek bij een kantoor van de Belastingdienst gemelde risicosignalen. Ook kunnen tips via de Belastingtelefoon binnenkomen.

Tips en kliks kunnen daarnaast afkomstig zijn van de digitale meldpunten van de Belastingdienst. De Belastingdienst kent negen digitale meldpunten waar burgers en bedrijven terecht kunnen om fraude, misdaad en andere misstanden te melden. In tabel 1 zijn de digitale meldpunten opgenomen die te vinden zijn op de website van de Belastingdienst.

Overzicht digitale meldpunten Belastingdienst	
Nr.	**Meldpunt**
1	Meld valse mail, valse brieven, valse telefoontjes, valse apps, valse sms-berichten
2	Meldpunt Slachtoffers Fraude
3	Meld belastingfraude en financiële fraude*
4	Meldpunt Accijns
5	Meld fraude met toeslagen
6	Meld misstanden bij uitzendbureaus
7	Meld misbruik door ANBI's
8	Meld datalek, beveiligingslek, zwakke plek, misbruik
9	Anoniem melden
	** Waaronder mogelijkheden tot melding aan de FIOD (Infodesk)*

Tabel 1: Overzicht digitale meldpunten Belastingdienst

MMA-meldingen

Burgers en bedrijven kunnen anoniem melding doen van fraude, misdaad en misstanden. Deze meldingen kunnen telefonisch worden doorgegeven of via een digitaal formulier worden gemeld aan MMA. MMA verwerkt deze meldingen in een applicatie. MMA-meldingen worden door de FIOD Infodesk ontvangen. De FIOD Infodesk heeft inzage in informatie die staat geregistreerd in deze applicatie van MMA.

Formele signalen vanuit ketenpartners, convenantpartners en andere overheden

Diverse ketenpartners, convenantpartijen en andere overheidsinstanties delen op regelmatige basis signalen met de Belastingdienst over risico's met betrekking tot de fiscale posities van burgers en bedrijven. Afspraken in de vorm van convenanten met andere (toezichthoudende) partijen liggen hieraan ten grondslag. Dergelijke signalen zijn onder andere afkomstig van:

— UWV;

— Politie;

— Gemeenten;

Document classification: **KPMG Public**

— SVB (Sociale Verzekeringsbank);
— Inspecties;
— KvK (Kamer van Koophandel);
— SNA (Stichting Normering Arbeid);
— Eurofisc;
— RIEC; en
— Openbaar Ministerie.

De Belastingdienst ontvangt vanuit ketenpartners, convenantpartners en andere overheden niet alleen risicosignalen, maar ook informatieverzoeken. Een bepaald informatieverzoek kan vervolgens ook weer worden geïnterpreteerd als een risicosignaal voor dit specifieke individu of bedrijf.

3.1.2.2 Ontvangst en routering risicosignalen

In de vorige paragraaf is inzicht verschaft in de herkomst van de generiek te onderscheiden risicosignalen. In deze paragraaf wordt het tweede deelproces, namelijk 'ontvangst en routering van risicosignalen', beschreven voor zover dit generiek geldt voor de directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP.

Risicosignalen met een interne herkomst worden veelal direct verstuurd naar de relevante directie(s). Voor de directies MKB, Toeslagen, Particulieren en GO betekent dit dat dergelijke risicosignalen worden ontvangen door respectievelijk:

— het MKB Informatieloket;
— het Fraudemeldpunt Toeslagen;
— de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren; en
— de GO klantcoördinator.

De MKB Informatieloketten hebben een centrale rol in het ontvangen en doorgeleiden van ontvangen signalen. Zo worden signalen ofwel direct naar de relevante directies verstuurd ofwel naar het MKB Informatieloket verstuurd om van daaruit te worden doorgeleid naar een van de andere directies. De werkwijze van het Fraudemeldpunt Toeslagen, de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren en de GO klantcoördinator wordt in Bijlage C in afzonderlijke paragrafen toegelicht.

Risicosignalen met een externe herkomst worden in ontvangst genomen door onder meer de volgende onderdelen van de Belastingdienst:

— de FIOD Infodesk; en
— het MKB Informatieloket.

Daarnaast is het mogelijk dat signalen met een externe herkomst direct naar de relevante directies worden verstuurd. Hieronder wordt de ontvangst en routering van risicosignalen voor elk van de vijf hierboven genoemde directies van de Belastingdienst beschreven.

Document classification: **KPMG Public**

FIOD Infodesk

Zoals in paragraaf 3.1.2.1 van dit rapport reeds is toegelicht, kent de Belastingdienst verschillende digitale meldpunten. Het meldpunt 'Meld belastingfraude en financiële fraude' biedt de mogelijkheid meldingen direct aan de FIOD Infodesk door te geven. Daarnaast worden voor de FIOD relevante meldingen die door het meldpunt 'Anoniem melden' zijn ontvangen doorgestuurd naar de FIOD Infodesk. De FIOD Infodesk onderscheidt twee soorten ontvangen signalen/meldingen:

— Tips en kliks; en

— MMA-meldingen.

De door de FIOD ontvangen meldingen betreffen enkel door burgers en bedrijven zelfstandig gecommuniceerde meldingen. Zogenaamde 'Tips en kliks' worden door de FIOD Infodesk ontvangen nadat een burger of bedrijf zelfstandig een brief of e-mail heeft verstuurd naar de FIOD Infodesk. MMA-meldingen worden door de Infodesk centraal ontvangen voor de gehele Belastingdienst.

Voor de FIOD relevante meldingen

Door de FIOD Infodesk ontvangen meldingen worden op verschillende manieren verwerkt. Medewerkers die betrokken zijn bij de signaalverwerking, ook wel 'behandelaar' genoemd, bepalen allereerst of sprake is van een voor de FIOD relevante melding. Als dat het geval is, vindt registratie van de melding plaats in het politie-registratiesysteem Summ-IT. Hetzelfde geldt voor MMA-meldingen. Deze meldingen haalt de FIOD Infodesk uit de applicatie waar de MMA-meldingen in binnenkomen. Op basis van de door het FIOD-team Account Opsporingsinformatie (hierna: AOi) opgestelde criteria bepaalt de behandelaar binnen welk thema (bv. witwassen, zorg-fraude, etc.) de melding thuishoort. Vanaf daar behandelt de FIOD het signaal verder. De FIOD heeft vanaf het ontstaan van FSV geen rechten gehad om signalen te registreren of mutaties door te voeren in FSV.

Voor de Belastingdienst relevante meldingen

Signalen die door de behandelaar als niet-relevant voor de FIOD worden aangemerkt, worden doorgezet naar de Belastingdienst. Deze signalen worden door de FIOD Infodesk niet geregistreerd. Het initieel ontvangen signaal wordt in dat geval één-op-één doorgestuurd naar de Belastingdienst. Om te bepalen binnen welke competentie van de Belastingdienst het signaal thuishoort kan door de FIOD Infodesk een BSN aan het signaal gekoppeld worden. Er is geen sprake van verdere verrijking van het signaal door de FIOD, voorafgaand aan het doorsturen van het signaal naar de Belastingdienst.

Daarnaast kunnen de in Summ-IT geregistreerde signalen door de verantwoordelijk accountmanager opsporingsinformatie van de FIOD alsnog als onvoldoende worden aangemerkt om een strafrechtelijk onderzoek te kunnen starten. In dat geval wordt het door de FIOD Infodesk ontvangen signaal eveneens doorgezet naar de relevante directies van de Belastingdienst. Als sprake is van een MMA-melding wordt een extract van de in MMA opgenomen informatie per e-mail vanuit de FIOD Infodesk naar de relevante directie van de Belastingdienst verstuurd.

Wij hebben van de FIOD begrepen dat meldingen voor de Belastingdienst in de regel vanuit de FIOD Infodesk worden doorgestuurd naar de MKB Informatieloketten, tenzij uit de initieel ontvangen melding duidelijk blijkt dat het signaal betrekking heeft op een van

Document classification: **KPMG Public**

de andere directies (bijvoorbeeld Toeslagen, Particulieren of GO). In dat laatste geval worden meldingen rechtstreeks doorgezet naar de postbussen of loketten van de betreffende directies, niet zijnde het MKB Informatieloket.

Voor de Belastingdienst niet-relevante meldingen

Bij de FIOD Infodesk binnengekomen signalen welke door de behandelaar niet voldoende concreet worden bevonden, worden uiteindelijk niet verder behandeld.

Beoordeling signaal

In eerste aanleg wordt binnen de FIOD Infodesk voor de beoordeling van een signaal gesteund op de professionele oordeelsvorming van de behandelaars. Sinds 2018 zijn aanvullend interne controles ingericht om de kwaliteit van de oordelen te waarborgen:

— interne steekproefsgewijze controle door een tweede behandelaar, waarbij wordt gecontroleerd of de werkinstructie is nageleefd; en

— controle van alle binnengekomen signalen die relevant zijn voor de FIOD door de voor de verschillende thema's verantwoordelijke accountmanagers.

Specifieke overwegingen rondom de beslissingen over de verdere routering van een binnengekomen signaal bij de FIOD Infodesk worden niet vastgelegd. Uit de mailbox van de FIOD Infodesk valt echter wel te herleiden of een signaal is doorgestuurd naar de Belastingdienst.

Volledigheidshalve merken wij op dat de FIOD geen informatie vastlegt in FSV. Wij hebben begrepen dat de FIOD tot mei 2019 toegang had tot de raadpleegfunctie in FSV, maar geen rechten heeft gehad, ook niet vóór mei 2019, om mutaties door te voeren in FSV.

MKB Informatieloketten

Zoals eerder reeds toegelicht hebben de Informatieloketten van MKB een centrale rol in de ontvangst en doorgeleiding van ontvangen signalen. De MKB Informatieloketten zijn gevestigd op elf locaties in Nederland die gekoppeld zijn aan de tien RIEC-regio's. Binnen deze locaties zijn Fraude/EOS-teams werkzaam. Deze fraudeteams houden zich bezig met speciale toezichtsprocessen. Hieronder wordt beschreven op welke wijze de door de MKB Informatieloketten ontvangen risicosignalen worden beoordeeld.

Beoordeling relevantie signaal competentie MKB

Voor alle door de MKB Informatieloketten ontvangen signalen geldt dat een medewerker van het Informatieloket in eerste instantie beoordeelt of het signaal 'relevant' is voor de directie MKB. In het geval geen sprake is van een signaal dat valt binnen het ambtsgebied waarvoor MKB competent is, wordt het initieel ontvangen signaal vanuit het MKB Informatieloket – zonder verdere verrijking – doorgestuurd naar de directie of dienst die wel competent is.

Voor de beoordeling van de mate waarin een signaal 'relevant' is binnen de MKB-competentie, wordt gesteund op de professionele oordeelsvorming van medewerkers van de Informatieloketten. Landelijke werkinstructies waarin tot uiting komt wanneer sprake is van een voor de directie MKB relevant signaal en in welke gevallen een signaal moet worden verstrekt aan andere competente procesdirecties of diensten ontbreken.

Document classification: **KPMG Public**

Wij hebben begrepen dat werkinstructies (mogelijk) op lokaal niveau bestaan en dat de Handleiding FSV, daterend van oktober 2013, dienst deed als werkinstructie.

Specifieke overwegingen rondom de beslissingen over de verdere routering van een binnengekomen signaal bij de MKB Informatieloketten worden niet vastgelegd. Voor MKB relevante signalen gold dat registratie plaatsvond in FSV. De MKB Informatieloketten registreren niet naar welke directies of diensten, anders dan MKB, zij overige signalen doorzetten. Uit de mailbox valt echter wel te herleiden naar welke specifieke persoon of postbus een signaal is doorgezet in het geval geen sprake is van een voor MKB relevant signaal.

Elk ontvangen signaal dat valt binnen het ambtsgebied waarvoor MKB zelf competent is, werd door een medewerker van de MKB Informatieloketten geregistreerd in FSV. Doorgestuurde signalen werden door het MKB Informatieloket in beginsel niet geregistreerd in FSV. Uit gesprekken met functionarissen van de Belastingdienst hebben wij begrepen dat het in de praktijk, in bepaalde gevallen, toch voorkwam dat de medewerker van het MKB Informatieloket het signaal voor andere directies registreerde in FSV.

In Bijlage C worden voor de individuele directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP de deelprocessen 'vastlegging en beoordeling risicosignalen' en 'opvolging en verdere verwerking risicosignalen' beschreven. Voor zover bij de deelprocessen 'herkomst risicosignalen' en 'ontvangst en routering risicosignalen' sprake is van afwijkingen van of aanvullingen op de hierboven generiek omschreven processen, worden deze afwijkingen tevens per individuele directie benoemd.

3.2 Effecten van registratie in FSV

Burgers of bedrijven kunnen via verschillende routes in FSV terechtkomen. Deze routes zijn uitgebreid uiteengezet in paragraaf 2.2. Daarin valt samen te vatten dat de directies MKB, Particulieren en Toeslagen FSV vullen met risicosignalen. In dit hoofdstuk wordt in algemene zin het mogelijke effect van een registratie in FSV vermeld op de behandeling van burgers en bedrijven. Voor zover verschillende werkwijzen binnen de diverse directies kan hebben geleid tot een ander effect, wordt dit verschil uiteengezet. Volledigheidshalve merken wij op dat een aantal van de door ons benoemde effecten reeds door de Belastingdienst is onderkend in de Gegevensbeschermingseffect-beoordeling van FSV.

Aangezien de loggingfunctionaliteit in FSV beperkt was, kon niet worden vastgesteld in hoeverre een effect daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Derhalve wordt in de tabellen hieronder gesproken over *het risico* dat een effect heeft opgetreden.

Het effect op de behandeling van burgers en bedrijven kan worden gecategoriseerd naar drie typen effecten. Deze drie categorieën worden in navolgende paragrafen besproken.

1. Effecten op de privacy van de burger.
2. Effecten op de intensiteit van toezicht op burgers en bedrijven.
3. Financiële effecten voor burgers en bedrijven.

Document classification: **KPMG Public**

3.2.1 Effecten op de privacy van de burger

Het verzamelen en vastleggen van persoonsgegevens in FSV voor toezichtsdoeleinden levert in principe een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer op voor de burger. Deze inbreuk is echter in de meeste gevallen gerechtvaardigd, aangezien de Belastingdienst als wettelijke taak heeft om toezicht te houden op het naleven van fiscale wetten en regels. De gegevensverwerking dient wel te zijn voorzien van de juiste waarborgen om aan de beginselen zoals vastgelegd in artikel 5 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming te voldoen, zijnde "rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie", "doelbinding", "minimale gegevensverwerking", "juistheid", "opslagbeperking" en "integriteit en vertrouwelijkheid".

Zoals verder in paragraaf 3.3 te lezen is, zijn deze waarborgen niet in alle gevallen voldoende getroffen en daarmee is mogelijk niet in lijn met de AVG gehandeld. Het risico was daarmee aanwezig dat op onrechtmatige wijze een inbreuk werd gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Hieronder worden deze risico's dat een effect is opgetreden in detail weergegeven. Daarbij is bij elke benoemde gegevensverwerking aangegeven welk AVG-beginsel (mogelijk) niet werd nageleefd en binnen welke directies dit relevant is en welk risico dit voor de burger kan hebben:

Gegevensverwerking	AVG-beginsel	Relevante directie	Risico
De drempel of criteria om een signaal op te nemen in FSV is laag en niet helder gedefinieerd	Minimale gegevensverwerking	MKB, P	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer
Signalen worden niet in FSV opgeschoond	Opslagbeperking	MKB, P, T	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer
Het open tekstveld liet ruimte voor de registratie van extra (bijzondere) persoonsgegevens	Rechtmatigheid	MKB, P, T	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer
Er werden strafrechtelijke of aan strafrechtelijk grenzende gegevens verwerkt in FSV	Rechtmatigheid	MKB, P, T	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.
Autorisaties op het raadplegen van FSV waren erg breed beschikbaar gesteld.	Integriteit en vertrouwelijkheid	MKB, P, T, CAP/LIC, FIOD	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer
Er vindt beperkte logging plaats van muteren en raadplegen van gegevens	Integriteit en vertrouwelijkheid	MKB, P, T, GO, CAP/LIC, FIOD	Mogelijk onjuiste gegevens-verwerking Mogelijk inbreuk op de persoonlijke levenssfeer
De Belastingdienst is mogelijk onvoldoende transparant over werkwijzen omtrent FSV	Transparantie	MKB, P, T, GO, CAP/LIC, FIOD	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer

Tabel 2: Mogelijke effecten op privacy van burgers

3.2.2 Effecten op de intensiteit van toezicht op burgers en bedrijven

In bepaalde gevallen kon een registratie in FSV leiden tot verscherpt toezicht op een burger of bedrijf, met als gevolg dat er aanvullende (handmatige) controles en reviews plaatsvonden. Het effect van deze intensievere vorm van toezicht was dat de burger of het bedrijf frequenter werd onderworpen aan vragen, informatieverzoeken en bewijs-leveringen. Daarnaast verhoogde het de pakkans in gevallen dat een onrechtmatige aanvraag of aangifte werd gedaan.

Document classification: **KPMG Public**

Gegevensverwerking	Gevolg	Relevante directie	Risico
Een registratie in FSV bleef beschikbaar en raadpleegbaar, nu er tot op heden geen schoningsprocessen bestonden. Een FSV-voorkomen in combinatie met een aantekening in een Klantbeeld-applicatie verhoogde de zichtbaarheid van het signaal.	Signaal kan naar boven komen in reguliere controles of andere onderzoeken, heffingen of invorderingen	MKB (in mindere mate Particulieren / Toeslagen)	- Verscherpt toezicht op burger of bedrijf - Additionele vragen of informatieverzoeken - Hogere pakkans
De drempel om een signaal in FSV op te nemen was laag of niet helder gedefinieerd.	Burgers of bedrijven die rechtmatig handelden konden in FSV terechtkomen en daardoor naar boven komen in reguliere toezichtsprocessen	MKB (in mindere mate Particulieren / Toeslagen)	- Verscherpt toezicht op burger of bedrijf - Additionele vragen of informatieverzoeken - Verhoogde pakkans

Tabel 3: Mogelijke effecten FSV op intensiteit van toezicht

3.2.3 Financiële effecten voor burgers en bedrijven

In een aantal beperkte gevallen kon een registratie in FSV leiden tot directe of indirecte financiële gevolgen voor burgers en organisaties. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de registratie in FSV niet de grondoorzaak was van deze effecten, maar wel een belangrijke administratieve schakel was in het proces.

Gegevensverwerking	Gevolg	Relevantie directie	Risico
In FSV konden BSN's als fraudeur worden aangemerkt via het vinkje 'fraude'.	Nadat opzet of grove schuld was vastgesteld, vond naast het vinkje 'fraude' tevens opname op de Toezichtlijst plaats. Tevens kon sprake zijn van plaatsing op de Uitsluitlijst. De werkinstructie schrijft voor dat een BSN enkel mag worden opgenomen op de Toezichtlijst als het BSN in FSV geregistreerd, behandeld en dichtgeboekt is.	Toeslagen	Automatische beschikkingen (wijzigingen) worden niet meer doorgevoerd. Aanvragen en wijzigingen worden handmatig behandeld, met als gevolg een langere behandeltermijn.
In FSV kregen BSN's die als fraudeur waren aangemerkt ook een vinkje in het '1x1'-veld.	Het vinkje in het 1x1-veld had mogelijk als gevolg dat de desbetreffende burger geen aanspraak kan maken op een persoonlijke betalingsregeling. Het vinkje in het 1x1-veld heeft meegewogen in de beoordeling van een medewerker van het LIC om al dan niet een persoonlijke betalingsregeling toe te kennen. Daarnaast werd het 1x1-vinkje gebruikt als bron voor het genereren van de 1x1-lijsten voor LIC. Voordat deze lijst naar LIC ging, werd er nog wel een crosscheck uitgevoerd of er daadwerkelijk een boete of strafrechtelijke vervolging was ingesteld.	Toeslagen	Een schuld bij de Belastingdienst die mogelijk niet in aanmerking komt voor een persoonlijke betalingsregeling. Onafhankelijk van een eventuele'1x1'-registratie kon een schuld wel altijd in aanmerking komen voor een standaard betalingsregeling. Justis Bibob kon individuele BSN's uitvragen bij Belastingdienst met de vraag of bij de desbetreffende BSN een verzuim- of vergrijpboete was opgelegd (geweest). FSV werd hierbij sporadisch geraadpleegd, maar primaire bron was TVS.

Document classification: **KPMG Public**

Gegevensverwerking	Gevolg	Relevantie directie	Risico
Medewerkers van het Landelijk Incasso Centrum (CAP/LIC) konden raadplegen in FSV.	Indien een invordering of terugbetaling actueel was, kon het LIC onderzoeken of er aanknopingspunten voor verrekening van toepassing waren.	CAP	Indien er openstaande schulden of boetes konden worden afgeleid uit of via FSV, werd deze verrekend met eventuele terugbetalingen.

Tabel 4: Mogelijke effecten met financiële uitwerking

3.2.4 Effecten die niet ontstonden door een FSV-registratie

Dat een registratie in FSV directe en indirecte effecten heeft gehad op burgers en bedrijven is een gegeven, zoals in voorgaande paragrafen is toegelicht

Tegelijkertijd is er ook een aantal effecten die niet hebben plaatsgevonden door een registratie in FSV:

— FSV werd, zover wij hebben kunnen afleiden uit onze onderzoekswerkzaamheden, niet gebruikt om risicomodellen of analyses vanuit de massale gegevensverwerkingsprocessen te voeden of te trainen. Wij hebben geen aanleiding gezien om aan te nemen dat een registratie in FSV leidt tot een vergrote selectiekans in de massale geautomatiseerde toezichtsprocessen.

— Wij hebben geen aanleiding om aan te nemen dat FSV werd gebruikt als middel om op structurele wijze zelfstandige lijsten te genereren die dienden als selectiecriteria in de reguliere of massale toezichtsprocessen.

In deze paragraaf hebben wij toegelicht dat voor alle directies geldt dat burgers en bedrijven met een FSV-registratie niet systematisch lijken te zijn onderworpen aan verscherpt toezicht en/of aanvullende controles. Wel konden bepaalde subpopulaties in FSV directe financiële consequenties ervaren doordat zij waren aangemerkt als 'fraudeur' in FSV.

3.3 Uitkomsten validatie eisen AVG, BIO en Archiefwet

In de applicatie FSV en ook in de processen en informatiestromen rondom FSV worden persoonsgegevens verwerkt. De verwerking van deze persoonsgegevens is onderworpen aan diverse wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag of de verwerkingen in en rondom FSV voldoen aan deze wet- en regelgeving.

De onderzoeksvraag zal in dit hoofdstuk op basis van de volgende structuur worden beantwoord, die deels is gebaseerd op de beginselen van artikel 5 van de AVG:

— Schetsen wettelijke kaders van toepassing FSV.

— Rechtmatigheid van de gegevensverwerking (rechtmatige grondslag en doelbinding).

— Behoorlijkheid van de gegevensverwerking (proportionaliteit, subsidiariteit en minimale gegevensverwerking).

— Zorgvuldigheid van de gegevensverwerking (juistheid, transparantie, opslagbeperking, rechten van betrokkenen).

— Integriteit en Vertrouwelijkheid (passendheid van technische en organisatorische maatregelen).

Document classification: **KPMG Public**

Verder is het nog relevant om te noemen dat er begin 2019 een GEB (gedateerd 21 januari 2019) door de Belastingdienst voor FSV is opgesteld, terwijl FSV sinds 2014 in gebruik was. Deze is in november 2019 herzien. De FG heeft een reactie en advies geschreven over deze GEB (versie 1.2, d.d. 26 februari 2020), waarna FSV de volgende dag is uitgeschakeld. Gebleken is dat de GEB onvoldoende diepgang heeft gehad met betrekking tot de verwerkingsprocessen die gebruikmaken van FSV. In hoofdlijnen betreft dit de volgende punten:

— niet alle verwerkingsprocessen zijn in kaart gebracht en beoordeeld;

— er is te beperkt ingegaan op privacybeginselen als doelbinding en rechtmatigheid van specifieke gegevensverwerkingen; en

— noodzaak en evenredigheid wordt niet aangetoond voor alle categorieën van bijzondere persoonsgegevens.

Onderdeel van dit onderzoek is het aanvullen van de reeds uitgevoerde GEB. De detailbevindingen en geïdentificeerde risico's omtrent de AVG, de BIO en de Archiefwet zullen daarin terugkomen. Deze paragraaf zal daarom op hoofdlijnen de kernbevindingen benoemen over deze onderwerpen op basis van de laatste GEB-versie van FSV.

3.3.1 Van toepassing zijnde wet- en regelgeving

De Belastingdienst int namens de Rijksoverheid de belasting die belastingplichtigen moeten betalen, zoals inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en motorrijtuigenbelasting. Om de belasting te kunnen innen (en toeslagen toe te kunnen kennen en controleren), heeft de Belastingdienst speciale bevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn vastgelegd in wettelijke kaders, waaronder de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR), Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003, de Invorderingswet 1990, de Wet inkomstenbelasting 2001, en de Algemene wet Inkomensafhankelijke regelingen.

De wettelijke taak van de Belastingdienst die relevant is voor de processen rondom FSV is de wettelijke taak 'toezicht houden op het naleven van de fiscale wetten en regels'. Deze taak ligt in het verlengstuk van artikel 2 lid 1 van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003. Op basis van deze gegevens kan de Belastingdienst persoonsgegevens verwerken in het kader van zijn toezichthoudende taken. De AVG is van toepassing op deze vorm van gegevensverwerking.

In het geval van bijzondere opsporingsbevoegdheden is de Wet politiegegevens (hierna: WPG) van toepassing[6]. Deze bevoegdheden komen primair toe aan de FIOD en de Douane. De toezichtstaken binnen de Belastingdienst en de processen rondom FSV kunnen niet worden gezien als opsporingstaken, maar als toezichthoudende taken. Op deze taken is de AVG van toepassing.

[6] Zie artikel 2 jo art. 1b Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten, jo. artikel 2a jo artikel 1a Wet op de bijzondere opsporingsdiensten.

Document classification: **KPMG Public**

Naast de AVG wordt in dit hoofdstuk beschreven in hoeverre de bepalingen van de Archiefwet relevant zijn voor de processen rondom het gebruik van FSV. Daarnaast nemen we enkele passages uit de BIO mee in de beoordeling van het gebruik en de werkwijze van FSV. Deze passages zullen zich voornamelijk richten op logische toegangsbeveiliging.

3.3.2 Rechtmatigheid van de gegevensverwerking

In beginsel is het verzamelen en registreren van risicosignalen in een centrale registratietool in het kader van toezichtsprocessen van de Belastingdienst rechtmatig binnen de kaders van de AVG. Dit biedt echter geen onbegrensde mogelijkheden voor de Belastingdienst; een aantal zorgvuldigheidseisen moet worden nageleefd. De Belastingdienst baseert zich veelvuldig op wettelijke grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens in het kader van toezichtsprocessen, maar onderbouwt niet specifiek welke wetsartikelen dit precies zijn per gegevensverwerking. Zonder deze specifieke onderbouwing kan de Belastingdienst niet in alle gevallen aantoonbaar maken dat de gegevensverwerking rechtmatig plaatsvond. In de secties hieronder benoemen wij enkele verwerkingen rondom FSV die qua ontbreken van de onderbouwing van een wettelijke grondslag een risico vormen voor de rechtmatigheid van de gegevensverwerking.

3.3.2.1 Registratie van signalen in FSV

De Belastingdienst ontvangt interne en externe signalen die ten behoeve van de controle op de rijksbelasting en inkomensafhankelijke toeslagen in FSV werden verwerkt. Persoonsgegevens mogen alleen verwerkt worden als daar een wettelijke grondslag voor is. De grondslag die op deze verwerking van toepassing is, is de verwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van de wettelijke taken, ingevolge artikel 6 lid 1 sub e AVG. Deze wettelijke taken moeten vervat zijn in een wet in formele zin. Deze wettelijke taken vinden dan ook hun grondslag in onder andere de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR), de Invorderingswet 1990, de Wet inkomstenbelasting 2001, en de Algemene wet Inkomensafhankelijke regelingen.

Voor FSV waren er echter geen duidelijke kaders opgesteld en gecommuniceerd over welke signalen waardevol zijn ten behoeve van de controle op heffingen en toeslagen. Als gevolg hiervan werden signalen ruimhartig geregistreerd in FSV. Het registreren om het registreren, zonder dat hier een duidelijke noodzaak of grondslag voor is met betrekking tot de controle- en toezichtstaken, is niet rechtmatig. Ook werden eenmaal in FSV opgevoerde signalen niet structureel verwijderd of gearchiveerd wanneer was gebleken dat dit signaal loos of niet meer van toepassing was. Het blijven verwerken en niet verwijderen of archiveren van loze signalen voldoet eveneens niet aan de AVG.

3.3.2.2 Delen informatie met externe partijen

De Belastingdienst deelt informatie met andere overheidsorganisaties. Dit gebeurt enerzijds op verzoek van andere overheidsorganisaties, op basis van onder andere artikel 126nd Sv, of artikel 67 lid 2 sub a AWR. Anderzijds wordt informatie die van belang wordt geacht voor het toezicht van een andere overheidsorganisatie, ook proactief gedeeld op basis van het AAFD-protocol. Het delen op grond van 126nd Sv en 67 AWR

Document classification: **KPMG Public**

is een rechtmatige verwerking op grond van artikel 6 lid 1 sub c AVG. Hierbij merken wij op dat er geen directe informatie uit FSV gedeeld werd met andere overheidsorganisaties, maar dat FSV wel door de Belastingdienst geraadpleegd kon worden om eventueel aanknopingspunten voor aan te leveren informatie in kaart te brengen.

3.3.2.3 *Secundaire/verdere verwerking informatieverzoeken*

Wanneer een overheidsinstelling informatie opvroeg bij de Belastingdienst, werd dit geregistreerd in FSV. De registratie op zichzelf was nauw verwant met het kunnen beantwoorden van het informatieverzoek en de administratie hiervan. Deze verwerking geschiedde dus op grond van artikel 6 lid 1 sub c AVG. Hierna vonden echter secundaire verwerkingen plaats met het gegeven dat een informatieverzoek was opgevraagd; het informatieverzoek kon namelijk ook als risicosignaal worden gebruikt voor de toezichtstaken van de Belastingdienst. Voor deze secundaire verwerking bestaat enkel een grondslag voor zover dit strikt noodzakelijk is. Ten tijde van onze onderzoekswerkzaamheden werden echter ook informatieverzoeken die niets te maken hadden met de controle op heffingen en toeslagen geregistreerd in FSV en mogelijk meegewogen bij controles die door de Belastingdienst werden uitgevoerd (indien deze tevens als signaal waren opgenomen). Deze werkwijze brengt risico's op onrechtmatige verwerkingen van persoonsgegevens met zich mee.

Daarnaast vonden ook secundaire verwerkingen plaats met gegevens binnen of grenzend aan artikel 10 AVG ('Verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten'). Deze persoonsgegevens werden in FSV vastgelegd, zoals de 126nd-verzoeken. De 126nd-verzoeken zijn strafvorderlijke gegevens in de zin van artikel 1 sub b Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg). Verdere verwerking hiervan valt daarmee onder het meer gesloten regime van de Wjsg. Zoals hierboven reeds genoemd, ontstaat met dergelijke verwerkingen het risico dat er geen wettelijke grondslag aanwezig is. Het oorspronkelijke doel van een dergelijk verzoek heeft betrekking op het strafrechtelijk onderzoek en niet op de toezichtsfunctie van de Belastingdienst en is daarmee mogelijk onrechtmatig. Dit zal echter per informatieverzoek verschillen.

3.3.2.4 *Het verwerken van de nationaliteit in vrije tekstvelden*

Wij hebben geconstateerd dat het vrije tekstveld werd gebruikt om extra persoonsgegevens in te verwerken. Bij gegevensgerichte werkzaamheden op vastleggingen in het vrije tekstveld van – de begin 2020 geschoonde versie van – FSV hebben wij vastleggingen in kaart gebracht betreffende onder andere nationaliteit. In Bijlage D is de gehanteerde aanpak van de gegevensgerichte werkzaamheden op de vrije tekstvelden in FSV beschreven. Tevens bevat deze bijlage een nadere specificatie van de omvang waarin dergelijke gegevens werden vastgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de beperkingen aan deze gegevensgerichte analyse zoals genoemd in paragraaf 1.3.

In de set geselecteerde data uit de geschoonde versie van FSV zijn 799 vermeldingen van nationaliteit (waarvan 313 keer de nationaliteit van het betrokken subject en 486 keer de nationaliteit van derden) in het vrije tekstveld aangetroffen in de FSV-set met in totaliteit 263.087 geregistreerde signalen.

Document classification: **KPMG Public**

De registratie van dergelijke gegevens houdt overigens automatisch niet in dat de informatie heeft geleid tot een effect op de behandeling van burgers of bijvoorbeeld faciliterend[7] van aard te zijn. In een deel van de gevallen is de vastgelegde informatie direct overgenomen vanuit een binnengekomen 'Tips- en kliks'-melding en daarmee geen duiding van een medewerker van de Belastingdienst. Daarnaast kan in het geval van nationaliteit gelden dat deze informatie relevant of zelfs noodzakelijk is voor een specifiek belastingmiddel, zoals bij Inkomensheffing, bij inburgering, e.d.

Desalniettemin heeft de Belastingdienst in de GEB of in het register van verwerkingsactiviteiten niet aangegeven dat het persoonsgegevens nationaliteit in de verwerkingsprocessen mag worden gebruikt. Een onderbouwing van de wettelijke grondslag en/of noodzakelijkheid ontbreekt, daarmee is deze verwerking mogelijk onrechtmatig.

3.3.3 Behoorlijkheid van de gegevensverwerking

Behoorlijkheid van de gegevensverwerking ziet toe op de proportionaliteit of noodzakelijkheid van de gegevensverwerking. Daarmee bedoelen we tevens of gegevens wel ter zake dienend zijn en beperkt tot wat noodzakelijk is (dataminimalisatie) voor het behalen van de verwerkingsdoelen. De eis van subsidiariteit beantwoordt de vraag of er geen andere, minder inbreuk makende middelen beschikbaar zijn om hetzelfde doel te behalen.

In beginsel kan het verzamelen en registreren van risicosignalen in een centrale registratietool in het kader van toezichtsprocessen van de Belastingdienst een proportionele verwerking van persoonsgegevens zijn. Het is echter wel van belang dat daarbij de juiste waarborgen en zorgvuldigheid in acht worden genomen. Dat bijvoorbeeld alleen de minimaal noodzakelijke set aan persoonsgegevens wordt verwerkt. Dat de juistheid van het signaal wordt getoetst en dat bij ongegronde signalen verwijdering of archivering plaatsvindt. Onder de juiste condities is dit binnen de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in te richten. Op basis van het huidige gebruik en de huidige werkwijze is dit echter nog niet volledig het geval. Hieronder volgen twee voorbeelden van verwerkingen die mogelijk de proportionaliteitstoets niet zullen doorstaan:

3.3.3.1 Gebruik 'fraude'-aanmerking

In FSV konden functionarissen van de Belastingdienst registreren of een burger in verband kon worden gebracht met fraude (aanvinkoptie 'fraude'). Er was echter geen duidelijk geformaliseerd normenkader over wanneer een dergelijk vakje diende te worden aangevinkt (ofwel, wanneer er precies sprake was van opzet of grove schuld). Daarnaast was er geen periodieke monitoring om te bezien of deze optie juist was aangevinkt. Ook vond geen logging op dergelijke mutaties plaats, waardoor er geen audit-trail was waarmee achteraf kon worden vastgesteld wie een selectievakje had aangevinkt en waarom. Het kon dus voorkomen dat een dergelijk vakje per ongeluk werd aangevinkt, zonder dat er controles waren ingericht om dit risico te voorkomen of te

[7] Met 'faciliterend' bedoelen wij dat de tekst behulpzaam is bij de behandeling, bijvoorbeeld wanneer een belastingplichtige slechthorend is of andere omstandigheden kent die een aangifte of aanvraag bemoeilijken.

Document classification: **KPMG Public**

verkleinen. De gevolgen van een dergelijk vinkje konden voor de betrokkene een grote impact hebben.

Een specifieke groep burgers kon direct financiële consequenties ervaren als zij in FSV een opzet/grove schuld- indicatie hadden gekregen indien daar in het licht van het sanctieproces aanleiding toe was. Een indicatie opzet/grove schuld werd vastgelegd in FSV indien daar in het licht van het sanctieproces aanleiding toe was. Dit vond plaats indien misbruik of oneigenlijk gebruik was vastgesteld in het sanctieproces en er vervolgens een sanctie door middel van een bestuurlijke boete of door strafrechtelijke vervolging werd opgelegd. Een verzoek tot een dergelijke betalingsregeling kan worden afgewezen als gevolg van de indicatie opzet/grove schuld in FSV. Het vastleggen van deze oordelen in dezelfde applicatie als die voor de registratie van binnengekomen signalen wordt gebruikt, is zonder de juiste waarborgen niet proportioneel. Aangezien in FSV brede autorisaties waren toegekend (iedereen met een raadpleegfunctie kon de gehele populatie bekijken) en brede mutatierechten waren verleend (ook mensen buiten de afdeling Toeslagen konden dergelijke vinkjes aanzetten), bestaat het risico op niet-proportionele verwerkingen.

3.3.3.2 *Lage drempel vastleggen signalen*

Bij meerdere directies (voornamelijk MKB) hebben we ondervonden dat binnenkomende signalen eerst werden geregistreerd alvorens ze inhoudelijk werden beoordeeld. Het gevolg daarvan was dat signalen in FSV terechtkwamen die geen of beperkte relevantie hadden en weinig tot geen aanknopingspunten voor toezicht of handhaving kenden. De vraag die medewerkers van de Belastingdienst zich dan dienden te stellen is of deze verwerkingen noodzakelijk zijn voor de toezichtsdoeleinden van de Belastingdienst. Deze noodzakelijkheid zal waarschijnlijk niet bij elk signaal te onderbouwen zijn.

3.3.4 Zorgvuldigheid van de gegevensverwerking

3.3.4.1 *Governance*

Zonder een goed ingerichte governancestructuur is het moeilijk om te kunnen (blijven) voldoen aan de zorgvuldigheidsvereisten. De governance die was ingericht voor FSV zag vooral toe op de continuïteit van de applicatie, maar was niet voldoende dekkend op onderwerpen als onder andere het bewaken van de (data)kwaliteit en het naleven van relevante wet- en regelgeving. Op detailniveau ontbrak er (directieoverstijgend) eigenaarschap inzake de kwaliteit en de gebruikswijze van deze gegevens. De BIO vereist daarnaast dat een proceseigenaar toeziet op scheiding van taken (zie hierover meer onder paragraaf 3.3.5.1 (Autorisaties).

3.3.4.2 *Juistheid*

Persoonsgegevens moeten ingevolge artikel 5 lid 1 sub d "juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren". In FSV bestonden echter beperkt kwaliteitscontroles om aan dit principe te voldoen. Er waren basisinvoercontroles, bijvoorbeeld om

Document classification: **KPMG Public**

ervoor te zorgen dat het BSN enkel uit negen cijfers kon bestaan. Er waren echter geen controles die erop toezagen dat de gegevens inhoudelijk nog juist en actueel waren. Indien een signaal was opgevolgd en achteraf bleek dat de burger in kwestie rechtmatig had gehandeld, werd in sommige gevallen een statusupdate geschreven in het vrije tekstveld ("notities"). Dit gebeurde echter niet altijd. Het gevolg hiervan kon zijn dat burgers na afronding van nader onderzoek, rechtmatig bleken te hebben gehandeld. De signalen in FSV met betrekking tot de initiële melding bleven echter niet bijgewerkt. Daarnaast maakte FSV geen duidelijk onderscheid tussen objectieve en subjectieve risicosignalen, zoals ook in de laatste GEB-versie (1.2) wordt benoemd.

3.3.4.3 *Bewaartermijnen*

Ingevolge artikel 5 lid 1 sub e AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan voor de doeleinden noodzakelijk is; persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, mits passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen.

Zoals hierboven reeds besproken, waren er geen maatregelen ingericht om de waarde van signalen periodiek te herzien. Daarnaast waren er geen richtlijnen of kaders opgesteld voor de duur dat een signaal waardevol is. De FSV-gegevens die onderhevig zijn aan de verplichtingen van de Archiefwet, dienen te worden overgeheveld naar een archiefapplicatie, zodat het risico op verdere verwerking beperkt wordt. Momenteel zijn er geen gegevens uit FSV doorgegeven aan een archiefsysteem (zie verder paragraaf 3.3.6).

3.3.4.4 *Transparantie*

De Belastingdienst informeert de ontvanger (betrokkene) in zijn algemeenheid over het verwerken van fraude- en risicosignalen door middel van het privacystatement en de brochure 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst'. Hierbij wordt niet specifiek ingegaan op gegevens die worden verwerkt in het kader van FSV en het specifieke doel waarvoor de gegevens worden verwerkt, namelijk het vastleggen van interne en externe risicosignalen ter controle van de heffingen en toeslagen. Het transparantieprincipe hoeft niet zo uitgelegd te worden dat iedere betrokkene specifiek over de registratie van een risicosignaal geïnformeerd wordt (art. 67 AWR regelt geheimhouding). Dit wordt echter anders zodra er nadelige gevolgen voor de betrokkene kunnen optreden of zijn opgetreden. Een specifieke groep burgers kon direct financiële consequenties ervaren als zij in FSV de indicatie hadden van 'opzet/grove schuld' in relatie tot een boete of strafrechtelijke vervolging. In het invorderingsproces kon afzonderlijk opzet/grove schuld worden geïndiceerd buiten FSV. Deze indicatie werd, in combinatie met de opzet/grove schuld-indicatie in FSV vanuit het sanctieproces-, gebruikt om te bepalen hoe streng een burger werd bejegend. Het niet toekennen van een persoonlijke betalingsregeling is hiervan een voorbeeld. Door deze beslissing kon een burger vervolgens mogelijk niet in aanmerking komen voor schuld-hulpverlening. Op een dergelijk moment, waarin FSV niet louter wordt gebruikt voor het administreren van signalen, maar ook de beoordeling hiervan wordt vastgelegd, moet de

Document classification: **KPMG Public**

betrokkene over de informatie kunnen beschikken waarop deze beslissingen zijn genomen, zodat hij daartegen bezwaar kan maken.

3.3.4.5 *Rechten van betrokkenen*

Betrokkenen konden niet te weten komen dat ze in FSV waren geregistreerd. Zelfs bij specifieke inzageverzoeken van betrokkenen werd dit gegeven namelijk niet gedeeld. Momenteel is er een aparte werkstroom gaande om het vraagstuk van welke gegevens gedeeld moeten worden bij een inzageverzoek, nader te onderzoeken.

3.3.5 Integriteit en Vertrouwelijkheid van de gegevensverwerking / BIO

3.3.5.1 *Autorisaties*

Rollen en rechten binnen FSV dienden handmatig te worden aangevraagd en toegekend aan eindgebruikers. Verzoeken om rollen en rechten in FSV dienden te worden ingediend via IMS (Identity & access Management Systeem).

Hierbij werd gewerkt met een via IMS geïmplementeerde autorisatiematrix waarbij de volgende rollen werden onderkend:

- Baliemedewerker
- Medewerker raadplegen
- Medewerker raadplegen aangiftefraude
- Medewerker raadplegen B.I.
- Behandelaar
- Senior Behandelaar
- Platformgebruiker / -beheerder
- Special (BCA)
- Behandelaar aangiftefraude
- Senior behandelaar

De functioneel beheerders autoriseerden medewerkers voor FSV-toegang op basis van een autorisatieverzoek vanuit IMS. Autorisaties werden alleen toegekend door de functioneel beheerders nadat het autorisatieverzoek was goedgekeurd door een lijnmanager. Binnen dit aanvraagproces werd getoetst of de aangevraagde autorisaties benodigd waren voor de functie van de betreffende medewerker ('need-to-know'-principe) en/of het juiste autorisatieprofiel was aangevraagd.

Er waren echter onvoldoende aanvullende beheersingsmaatregelen getroffen die onbedoelde en/of ongeautoriseerde toegang tot FSV konden waarnemen en/of corrigeren. Het uitvoeren van een aantoonbare periodieke (minimaal jaarlijks) IST-SOLL-vergelijking waarbij getoetst werd of alle uitgegeven rechten in FSV nog actueel, juist en in lijn waren met de gewenste situatie (noodzakelijk) behoorde tot mei 2019 niet tot de standaardbedrijfsprocessen. Tevens beschikte FSV niet over een systeemfunctionaliteit voor het afvoeren van gebruikers, waarbij de Belastingdienst heeft aangegeven dat gebruikers bewust niet worden afgevoerd om bijvoorbeeld te kunnen herleiden door wie een signaal is opgevoerd. Wel konden gebruikers op inactief worden gezet. Dit verhoogde het risico dat persoonsgegevens buiten de doelbinding werden verwerkt en dat medewerkers van de Belastingdienst over meer rechten beschikten dan vanuit hun functie noodzakelijk was. In mei 2019 heeft door de Belastingdienst een uitvoerige analyse op de bestaande autorisaties en de rechtmatigheid daarvan plaatsgevonden.

Wij hebben vernomen dat het aantal accounts met rechten tot FSV – voor de buiten-gebruikstelling – per mei 2019 is gereduceerd van 5.000 tot circa 1.000 medewerkers.

Document classification: **KPMG Public**

Deze inperking is gebeurd door het veranderen van het toegangspad en procedurele maatregelen, derhalve bestond de mogelijkheid dat ook andere medewerkers toegang bleven houden.

FSV bevatte verschillende gegevensverwerkingen waarbinnen verschillende typen (persoons)gegevens werden verwerkt. Inzicht in het aantal uitgegeven autorisaties per gegevensverwerking ontbrak. Dit komt mede doordat autorisaties binnen FSV waren ingericht op basis van een beperkt aantal autorisatierollen. Het toepassen van restricties binnen deze autorisatierollen was hierbij niet mogelijk. De autorisatieprofielen beschikten functioneel gezien over verschillende functionaliteiten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan raadplegen, muteren en exporteren. Het feit dat geen verdere restricties mogelijk waren op bijvoorbeeld de raadpleegfunctionaliteit heeft ertoe geleid dat medewerkers met raadpleegrechten over de mogelijkheid beschikten om de gehele populatie van subjecten en signalen binnen FSV te kunnen raadplegen. Wij hebben in beperkte mate kunnen toetsen of alle circa 1.000 gebruikers in FSV op basis van een 'need-to-know'-basis waren toegekend aan de juiste autorisatierol.

3.3.5.2 *Data-extracten*

FSV kende een exportfunctionaliteit. Deze was enkel gekoppeld aan autorisatieprofielen met bredere rechten, waaronder de exportfunctionaliteit. Vanuit de autorisatiematrix is op te merken dat er specifieke rollen zijn gedefinieerd die toegang hebben tot deze functionaliteit. Hoeveel medewerkers precies toegang tot deze functionaliteit hebben gehad, hebben we niet kunnen vaststellen. Het inperken van deze rechten is van belang, omdat vanaf het moment dat gegevens worden geëxporteerd uit FSV, alle getroffen toegangsbeveiligingsmaatregelen niet meer van toepassing zijn en kunnen worden omzeild, ondanks dat op basis van het informatiebeveiligingsbeleid van de Belastingdienst niet is toegestaan om data buiten een beveiligde context te brengen.

Het risico wordt verhoogd doordat de loggingfunctionaliteit van FSV niet de mogelijkheid biedt om in te zien welke gegevensset via de exportfunctie buiten FSV terecht is gekomen. Het beperken van autorisaties ondervangt dit risico niet, maar verkleint het wel. In situaties waarin het noodzakelijk is om een exportfunctie te behouden, is het essentieel om daartoe technische maatregelen te treffen (bv. uitsluitend beveiligd en versleuteling) en daarover stringente procedurele afspraken vast te leggen en de beheerders met rechten tot deze exportfunctionaliteit hierover goed voor te lichten.

3.3.5.3 *Logging en monitoring*

De logging van FSV was op technisch niveau ingericht ten behoeve van incident- en problem management. De logging was niet bedoeld om een gegevensinhoudelijke audittrail te creëren van welke gebruikers(account) welke gegevens heeft geraadpleegd, geëxporteerd of gemuteerd. FSV registreerde namelijk enkel welke use case door welk account werd benaderd. Een use case is de procedure van een handeling zoals raadplegen, muteren en exporteren. FSV logde echter niet welke persoonsgegevens werden benaderd, welke mutaties werden verricht en welke gegevens werden geëxporteerd.

In essentie komt het erop neer dat er geen (logging)gegevens beschikbaar zijn om vast te stellen welke gegevens van een BSN/RSIN geraadpleegd, gemuteerd of geëxporteerd

Document classification: **KPMG Public**

zijn. Zonder enige compenserende beheersingsmaatregelen bestaat het risico dat de integriteit van de gegevens in FSV niet meer te waarborgen is.

Een constitutief vereiste voor het inrichten van logging, is dat gebruikers uniek zijn opgevoerd. Dit is momenteel echter niet het geval volgens de GEB, waarin staat dat sprake is van "een beperkt aantal users dat meerdere malen is opgevoerd. Doordat er niet op basis van een uniek gegeven (zoals user-id) wordt geregistreerd, maar op naam, is vervuiling ontstaan."

3.3.6 Archiefwet

Wij hebben vernomen dat gegevens uit FSV niet werden onderworpen aan verwijdering of archivering tot februari 2020. Derhalve bevatte FSV tot begin 2020 ook risicosignalen van 10 tot 15 jaar geleden. Daarna is een bewaartermijn van 7 jaar in werking getreden, waarbij in februari 2020 alle gegevens van voor 2014 uit de productiedatabase van FSV zijn verwijderd. De selectielijst van Belastingdienst/ Toeslagen (vastgesteld in Staatscourant 313[9], 25 september 2015) of Selectielijst voor de administratieve neerslag voor wat betreft de werkprocessen van Belastingdienst, voor het onderdeel Belastingregio's (fiscale processen, 2007), bevatten aanknopingspunten voor de Belastingdienst voor het archiveren van risicosignalen. Het archiveren van risicosignalen conform deze selectielijsten is nog niet (volledig) uitgevoerd. We hebben niet kunnen vaststellen of alle gegevens uit FSV archiefwaardig waren.

3.3.7 Uitschakelen FSV in lijn met AVG

De Belastingdienst heeft ervoor gekozen om FSV tijdelijk uit te zetten, vanwege diverse redenen. Vanuit het oogpunt van de AVG zijn wij het eens met de conclusie van de Belastingdienst om tot dit besluit te komen. Op meerdere fundamentele privacybeginselen uit de AVG zijn tekorten geconstateerd. Niet alleen door ons onderzoek, maar ook zijn meerdere van deze bevindingen ook al in de GEB van november 2019 geconstateerd. Het beveiligingsniveau en de waarborgen in de processen om aan de beginselen uit de AVG te voldoen zijn niet voldoende passend gezien de gevoelige aard van de persoonsgegevens. In hoofdstuk 5 zullen wij nader ingaan op de verbeterpunten die de Belastingdienst kan doorvoeren om binnen de kaders van de AVG, de BIO en de Archiefwet te opereren.

Document classification: **KPMG Public**

4 Bestaande vergelijkbare toezichtsprocessen

In dit hoofdstuk zijn de observaties beschreven van ons onderzoek inzake vergelijkbare toezichtsprocessen en -applicaties. Het doel van deze werkzaamheden is om vanuit de huidige situatie vast te stellen welke andere processen en applicaties soortgelijke kenmerken als het FSV-gebruik vertonen en welke betrokken dienen te worden bij verder onderzoek naar versterking van de waarborgen rond FSV. Wij hebben tijdens ons onderzoek enkele toezichtsprocessen geïdentificeerd die gebruikmaken van risicosignalen. Echter, in geen van de processen vindt intensief toezicht plaats op basis van risicoselectie zonder inhoudelijke afweging, noch zijn de hierin gebruikte applicaties in sterke mate vergelijkbaar met FSV.

In dit hoofdstuk kan eenvoudig begripsverwarring ontstaan, omdat wij in onze onderzoeksaanpak eveneens met een risicogebaseerd perspectief andere toezichtsprocessen met risicosignalen voor toezicht hebben geïdentificeerd. Hierdoor komen risico's telkens op twee niveaus aan bod, enerzijds de risicoselectie van subjecten op basis van risicosignalen in toezichtsprocessen en -applicaties door de Belastingdienst en anderzijds de risico's van het voorkomen van dergelijke toezichtsprocessen *bij* de Belastingdienst voor burgers en bedrijven.

Voor het komen tot een overzicht hanteren wij het *selectiekader.* Voor het valideren van de naleving van de AVG, de BIO en de Archiefwet van de toezichtsprocessen in scope hanteren wij een *evaluatiekader*. In paragraaf 4.1 komt tot uiting welk selectiekader is gehanteerd om in kaart te brengen welke toezichtsprocessen vergelijkbaar zijn met de processen die gebruikmaken van FSV. Paragraaf 4.2 beschrijft op hoofdlijnen de werking en het gebruik van toezichtsprocessen die aan de hand van het selectiekader geselecteerd zijn. Paragraaf 4.3 beschrijft onze evaluatie van bestaande waarborgen in deze processen ten aanzien van de AVG, de BIO en de Archiefwet, gebruikmakend van een aantal dekkende Gegevensverwerkingseffectbeoordelingen en ons evaluatiekader. Paragraaf 4.4 voegt daar een algemene evaluatie op het risico op selectiebias aan toe en vat de mogelijke risico's op negatieve effecten voor burgers en bedrijven samen.



Figuur 3: Gehanteerde werkwijze KPMG om tot selectie van vergelijkbare toezichtsprocessen te komen

4.1 Totstandkoming selectie

In het kader van ons onderzoek hebben wij werkzaamheden verricht om andere bestaande vergelijkbare toezichtsprocessen te identificeren waarin, analoog aan FSV, (fraude)risicosignalen worden verzameld en/of verwerkt.

De vastlegging binnen de Belastingdienst van het processen-, applicatie- en gegevenslandschap rondom toezichtsprocessen was onvoldoende om een eenduidige lijst met risicoselectieprocessen voor ons onderzoeksdoel te kunnen samenstellen. Ook het onderhanden AVG-verwerkingsregister gaf een onvolledig beeld van verwerkingsprocessen en applicaties en hun onderlinge relaties. Het verwerkingsregister, de domeinarchitecturen en applicatielijsten waren onvoldoende compleet, gedetailleerd of geschikt voor ons onderzoeksdoel. Derhalve is door ons een alternatieve werkwijze gehanteerd, zie figuur 3 en de hieronder beschreven selectiewerkwijze. Door

Document classification: **KPMG Public**

voornoemde beperking was het voor ons niet mogelijk om alle vergelijkbare toezichtsprocessen te identificeren, waardoor mogelijk processen met gebruik van risicosignalen buiten ons gezichtsveld zijn gebleven. Alvorens onze selectiewerkwijze wordt toegelicht, hebben wij eerst de begripsbepaling en het inherente risicoprofiel vastgesteld. Het inherente risicoprofiel functioneert als selectiekader voor dit hoofdstuk.

Onder een inherent risicoprofiel van een bepaald toezichtsproces verstaan wij het volgende:

> *Een risicoprofiel gebaseerd op het gebruik van risicosignalen in processen zonder rekening te houden met bestaande waarborgen (onder andere volgend uit de AVG, de BIO en de Archiefwet).*

Dit wordt ook wel een beschrijving van het brutorisico genoemd. Die waarborgen kunnen de risico's die aanwezig zijn tot aanvaardbare proporties reduceren of zelfs geheel elimineren. In deze rapportage beschrijven wij de toezichtsprocessen met een hoog inherent risicoprofiel, om vervolgens potentiële kandidaten met een maatschappelijk effect nader te bestuderen.

Na deze selectie van toezichtsprocessen is vervolgens aan de hand van ons evaluatiekader vastgesteld of, gezien de bestaande waarborgen, het resulterende nettorisico voldoende laag is en of het toezichtsproces qua opzet voldoet aan wet- en regelgeving. Dit kan in of na FSV-projectfase 2 worden verdiept met een audit op de effectiviteit van de geïmplementeerde waarborgen, om tot een definitieve beoordeling te kunnen komen of de Belastingdienst in de praktijk voldoende zorgvuldig met deze processen omgaat.

Bij de vaststelling van dit inherente risicoprofiel is onder meer gebruikgemaakt van algemeen aanvaarde handhavingspraktijken, nieuwsberichten en Kamervragen om de risico's op nadelige effecten op burgers en bedrijven nader te duiden, de GEB van FSV-toepassing en interviews betreffende informatiestromen om tot een nadere begripsbepaling te komen.

Ons selectiekader gaat uit van de in dit rapport gehanteerde begripsbepalingen zoals vastgelegd in de definitielijst, zie bijlage A. Omdat het selectiekader in de context van deze definities begrepen moet worden, resumeren we de belangrijkste definities:

Risicosignaal: informatie die zonder verdere verwerking kan worden gebruikt voor risicoselectie van subjecten.

Risicosignalering: proces van het afgeven, verrijken, doorgeven of andere verwerking van risicosignalen.

Risicoselectie: proces van het selecteren of prioriteren voor een risicomitigerende bijzondere behandeling met mogelijk negatieve gevolgen voor het subject door middel van risicosignalen.

Objectief risicosignaal: een objectief risicosignaal ontstaat door aggregatie van informatie, en kan, in samenhang met onderliggende informatie, als bewijsmateriaal gelden voor een neutrale behandelaar. De herkomst van het signaal is duidelijk, betrouwbaar en relevant voor het risico. Een risicosignaal geldt uitsluitend als objectief indien voor statistisch beargumenteerde risicovoorspellingen (zg. *analytics*) afdoende waarborgen aanwezig zijn om het risico van een selectiebias te mitigeren. Deze zijn dus niet inherent als objectief te duiden.

Voorbeeld: als een particuliere belastingplichtige een bankrekening niet opgeeft in zijn IB-aangifte blijkt dit uit vergelijking met contra-informatie geleverd door diens bank. Het verschil tussen beide is een objectief risicosignaal. Er is dan sprake van ontbrekende informatie, die kan worden geduid als een fout in de informatieverstrekking door de belastingplichtige of als een poging tot misleiding. Als de conclusie wordt getrokken dat sprake is van misleiding, dan zal het verschil tussen de opgave en de contra-informatie direct deel uitmaken van de motivering van het besluit.

Document classification: **KPMG Public**

Selectiebias: van een selectiebias is sprake wanneer er systematische vertekeningen optreden in de meetbare relaties tussen gegevens doordat de gegevens gewonnen worden door middel van een selectieproces dat onvoldoende waarborgt dat de gegevens een bruikbare steekproef uit de relevante populatie vormen.

Subjectief risicosignaal: een risicosignaal waarbij objectiviteit (grotendeels) ontbreekt als gevolg van de externe herkomst van het signaal, door ontbrekende informatie over herkomst of de aan het risicosignaal ten grondslag liggende informatie, of door gebrek aan bewezen relevantie voor een bepaalde risicoselectie.

Intern en extern risicosignaal: een intern risicosignaal wordt afgegeven binnen de organisatie. Vaak wordt deze als objectief geduid als voldoende herkomstinformatie aanwezig is. De duiding van binnenkomende externe risicosignalen als objectief is de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst. Duiding van uitgaande signalen niet.

4.1.1 Selectiekader

Het selectiekader moet worden gelezen als een beschrijving van de criteria die het inherent risicoprofiel aangeven. Dat wil zeggen dat de uiteindelijke risicoafweging van de geselecteerde toezichtsprocessen en bijbehorende applicaties moet worden bepaald met inbegrip van de waarborgen die zijn getroffen om het risico toereikend te verlagen.

Een toezichtsproces met gebruikmaking van een geautomatiseerde applicatie is vanuit het perspectief van het inherent risicoprofiel vergelijkbaar met FSV-toepassing als het aan *alle* navolgende voorwaarden voldoet:

1. In het (toezichts)proces en de applicatie worden persoonsgegevens van belastingplichtige of toeslaggerechtigde subjecten verwerkt, of gegevens die direct herleidbaar zijn tot belastingplichtige of toeslaggerechtigde subjecten.
2. Het proces of de applicatie omvat een risicoselectie, of geeft mogelijkheid tot risicosignalering, of
   - — de doelbinding voor de verwerking van reguliere of bijzondere persoonsgegevens is ons onvoldoende duidelijk en
   - — ontbeert een wettelijke grondslag en
   - — het is mogelijk om de risicosignalen direct te gebruiken voor risicoselectie. *Exportfuncties naar een gegevensverzameling of applicaties die signaleren voor een extern selectieproces vallen mogelijk ook binnen deze categorie.*
3. De risicoselectie is systematisch (meer dan 25 subjecten uit massale processen), zonder individuele professionele beoordeling.
4. De risicoselectie heeft mogelijk nadelige effecten voor de betrokken natuurlijke personen.
5. De risicosignalering of risicoselectie is gebaseerd op mogelijk subjectieve risicosignalen.

   Onder deze subjectieve risicosignalen vatten we onder meer:

   - — het enkel voorkomen van een subject in een applicatie voor toezichtsproces of een lijst wordt gebruikt als risicosignaal zonder dat de inhoud of kwaliteit van dit risicosignaal wordt getoetst (in dat geval zou ongewenst sprake kunnen zijn geweest van een ‘zwarte lijst’-principe); of

Document classification: **KPMG Public**

— het risicosignaal is niet voorzien van informatie over herkomst, en kan niet worden getoetst aan onderliggende of contra-informatie; of

— het risicosignaal betreft het subject, maar heeft geen betrekking op feitelijkheden die objectief relevant zijn voor de risicoselectie; Het risicosignaal betreft bijvoorbeeld een ander fiscaal middel of andere toeslag; of

— door de eigenschappen van de risicoselectie kan selectiebias optreden.

Selectiebias

De volgende processen hebben eigenschappen die selectiebias kunnen veroorzaken:

— Processen waarbij alleen de op basis van profielen in de gegevens geselecteerde gevallen worden onderzocht, en nooit voor gericht onderzoek naar selectiebias worden afgezet tegen steekproeven. Daardoor gaan de gegevens de profielen bevestigen c.q. versterken, met selectiebias als gevolg.

— Processen die gebruikmaken van gegevens uit een ander proces waarin die bias op basis van voorgaand probleem reeds kan zijn ontstaan (zie voorgaand).

— Processen die onvoldoende ingebed zijn in andere toezichts- en handhavingsprocessen, waardoor terugkoppeling uit afnemende processen (bv. na bezwaarprocedures) niet in de gegevens terechtkomen.

— Processen die selecteren op bijzondere of gevoelige persoonsgegevens die niet voor een dergelijk doel mogen worden verwerkt, of door middel van algoritmen (c.q. machine learning) ontstane covarianten van dit soort gegevens.

Begrenzingen

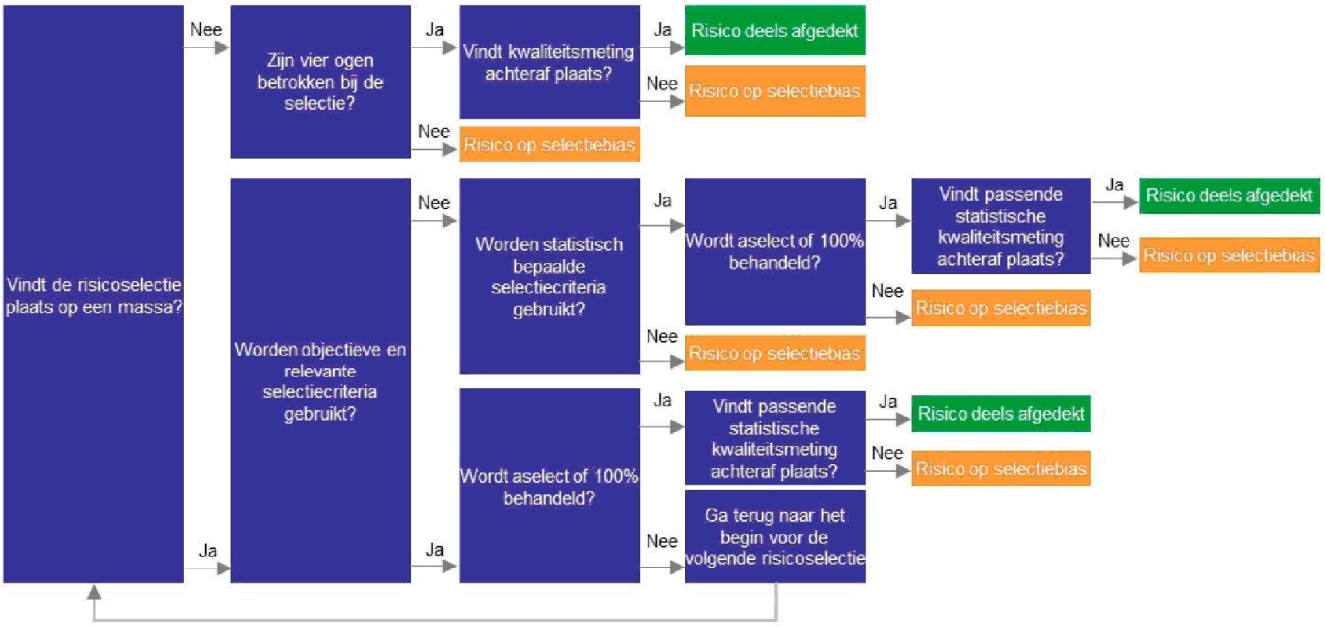
Op basis van ons selectiekader gaan we niet in op processen waar:

1. een individuele zaak inhoudelijk wordt behandeld, met eventueel heffing of handhaving als gevolg, tenzij dit relevant is voor eventuele nadelige effecten die kunnen volgen uit de voorafgaande risicoselectie; of
2. een inhoudelijke, professionele afweging wordt gemaakt of een individuele zaak wel of niet behandeld wordt waarbij ten minste vier ogen betrokken zijn;
3. een massale risicoselectie verricht wordt op basis van objectieve risicosignalen, of een massale selectie voor 100% behandeling verricht wordt op een aandachtsgebied dat vanuit beleid aangewezen is, of een massale steekproef wordt genomen ter toetsing van een risicoselectieproces.

Ad 1. De argumentatie voor het niet betrekken van de individuele behandeling van een casus is dat deze al definitief voorbij de beslismomenten in het proces is en niet meer afhankelijk van risicoselectie. Alleen eventuele individuele onzorgvuldigheid bij een behandeling kan in dat stadium nog een verklaring zijn voor eventuele nadelige gevolgen voor een subject.

Ad 2 en 3. De andere twee begrenzingen (objectieve massaselectie met 100% of aselecte behandeling, individuele afweging) worden toegelicht in figuur 4, dat een compacte beslisboom geeft voor het classificeren van selectieprocessen. De risico's zitten o.i. niet in deze contexten. Het schema geeft ook weer dat risicoselecties soms sequentieel plaatsvinden: als de werkvoorraad die door objectieve risicoselectie tot stand komt groter is dan de behandelcapaciteit, dan ontstaat een behoefte aan 'doorselecteren'.

Document classification: **KPMG Public**



Figuur 4: Schematische weergave van de duiding van selectieprocessen

4.1.2 Werkwijze

De selectie van bestaande vergelijkbare toezichtprocessen die relevant zijn voor deze rapportage is als volgt samengesteld:

1. Uit de vragenlijsten en interviewverslagen die ons door de Belastingdienst ter beschikking zijn gesteld hebben wij mogelijk relevante processen, applicaties, en gegevensverzamelingen beschouwd. Daarnaast hebben wij op basis van de geretourneerde vragenlijsten en interviewverslagen nadere interviews met specifieke teams afgenomen en verdere documentatie opgevraagd.

   Ad 1. Het verwerkingsregister van processen en het overzicht van applicaties[8] boden ons onvoldoende mogelijkheden een voldoende complete selectie van met FSV-toepassing vergelijkbare toezichtsprocessen voor het onderhavige onderzoeksdoel te identificeren. Ook konden wij in beide documenten of in de domeinarchitecturen geen toereikend bruikbare koppeling tussen processen, applicaties en gegevens-verzamelingen maken die ons een voldoende breed en diepgaand overzicht bood op risicosignalerings- en risicoselectieactiviteiten vanuit het perspectief van ons onderzoeksdoel. De risico's zijn vaak niet door de applicatie maar door de aard van het bovenliggende primaire verwerkingsproces bepaald.

2. Met behulp van de interviews en documentatie hebben wij een globaal zicht gekregen op de toezichtsprocessen binnen de verschillende directies. Die zijn gecombineerd met de bijbehorende applicaties en gegevensverzamelingen die genoemd worden

[8] Het overzicht bevat circa 1.400 centraal geregistreerde applicaties. Daarnaast bestaat een onbekend aantal Lokaal Ontwikkelde Applicaties (LOA's) en Robuuste Tijdelijke Voorzieningen (RTV's) (met beperktere functionaliteit), waarvan wij hebben vastgesteld dat ten minste een aantal niet op de applicatielijst voorkomt.

Document classification: **KPMG Public**

als zijnde gebruikt bij de risicoselectie. Ook deze zijn in onze initiële selectie opgenomen.

3. Vervolgens hebben wij verdiepend hierop gekeken naar specifieke risicosignaleringen die vanuit de bronnen naar voren komen. Daarbij hebben wij – voor het verkrijgen van een zo volledig mogelijk beeld – met name gelet op aanwezige risicoselectieprocessen waarvan onduidelijk was van welke risicosignalen deze werden voorzien.

Wij hebben geconstateerd dat er een aanzienlijke variatie is in de werkwijze van (toezicht/handhavings)teams, en weinig globaal (over)zicht op hoe andere teams precies werken. Ook op andere gebieden constateren wij dat het wederzijdse inzicht in en de kennisuitwisseling tussen primaire directies en teams relatief beperkt is.

Tijdens de door ons uitgevoerde documentanalyse en afgenomen interviews is een zeker patroon in het risicoselectieproces te ontdekken, dat voor de lezer ondersteunend kan werken voor het duiden van onze keuzes. In sectie 4.2 bespreken we dit patroon.

4.1.3 Selectie processen risicoselectie en risicosignalering

De Belastingdienst is genoodzaakt voor zijn toezicht risicoselectie toe te passen op zijn massale gegevensstromen. Deze selecties kunnen direct of indirect nadelige gevolgen hebben voor subjecten.

Met name MKB, Toeslagen en Particulieren verrichten risicoselectie op de massale gegevensstromen. Bij GO wordt in principe 100% van de klanten behandeld. MKB en Particulieren vertonen overeenkomsten in de aanpak van aansluiting van risicoselectieprocessen voor behandeling op de toegewezen behandelcapaciteit, met vergelijkbare waarborgen.

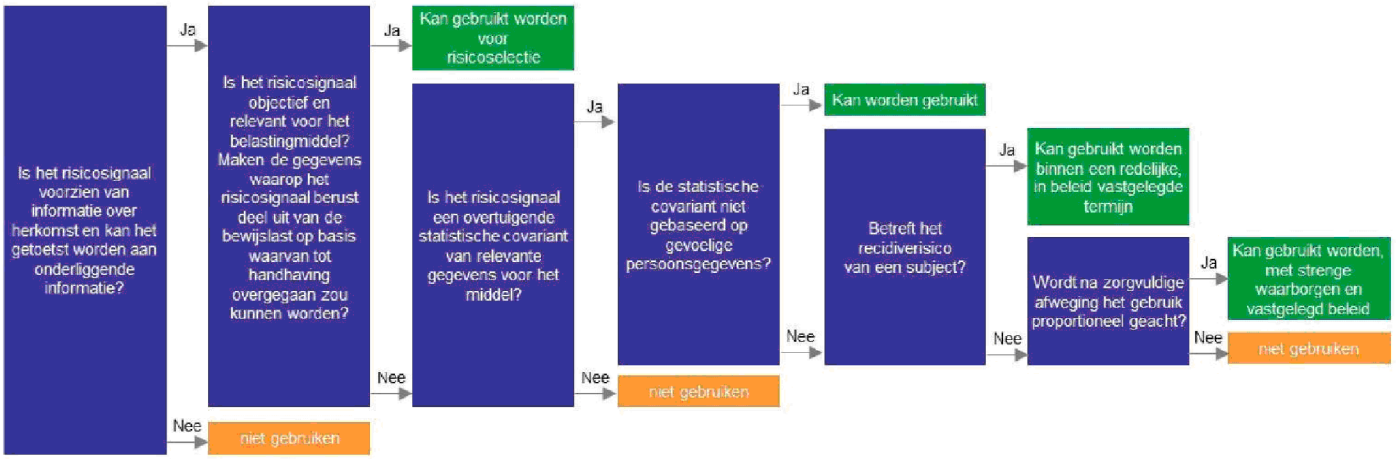
Toeslagen wijkt op een aantal punten af van de werkwijze bij MKB en Particulieren. Uit interviews en vragenlijsten blijkt dat Toeslagen niet beschikt over een vergelijkbaar toegeruste vaktechnische infrastructuur die bijdraagt aan de verbetering van de afstemming van risicoselectieprocessen op behandelcapaciteit. Ook kwaliteitsmetingen en terugkoppeling ontbreken gedeeltelijk bij de directie Toeslagen (zie paragraaf 4.4 inzake effecten).

Naast risicoselectieprocessen hebben wij ook gezocht naar processen die kunnen functioneren als risicosignaleringsprocessen. Niet in alle gevallen is eenduidig vast te stellen welke rol de risicosignalen vanuit een dergelijk proces spelen in organisatorisch nabijgelegen risicoselectieprocessen.

In figuur 5 is schematisch weergegeven hoe wij risicosignalen duiden in de context van dit onderzoek. Onze opmerkingen over dergelijke processen kunnen in die context geïnterpreteerd worden.

In de volgende sectie rapporteren wij een algemeen beeld omtrent risicosignalering en risicoselectie en gaan vervolgens in op enkele processen (en bijbehorende applicaties) die geheel of gedeeltelijk aan ons selectiekader voldoen.

Document classification: **KPMG Public**



Figuur 5 Schematische weergave van de duiding van risicosignalen

4.2 Werking en gebruik geselecteerde toezichtsprocessen

In de hiernavolgende paragrafen wordt eerst een algemeen beeld geschetst van risicoselectie binnen de Belastingdienst, en de rol van (interne en externe) risicosignalen in de risicoselectie. Daarna wordt achtereenvolgens ingegaan op:

1. mogelijke risicosignalering van interne origine,
2. de aanwezigheid van risicosignalen in applicaties, en
3. de mogelijkheid van selectiebias in de risicoselectieprocessen middels risicosignalering, selectiemodules en risicomodellen.

Waar van belang voor onze beoordeling wordt direct op het bestaan van procesmatige waarborging gewezen.

4.2.1 Informatiestromen risicosignalen en risicoselecties

MKB, Toeslagen en Particulieren hebben vergelijkbare middelen voorhanden om risicoselecties te verrichten:

Risicomodellen: een risicomodel voorspelt op basis van de beschikbare gegevens over een aangifte de verwachte (positieve) opbrengst van een correctie door handmatige behandeling van de aangifte op basis van de historische behandelgegevens. Als zodanig is het een statistisch gerechtvaardigd instrument. Het kan op twee manieren worden toegepast:

1. als middel om in een bestaande werkvoorraad voor behandeling te prioriteren (vanwege het plannen met beperkte capaciteit); of
2. door middel van een gekozen grenswaarde (zogenaamde 'cut-off') om een selectie te maken uit de massale gegevensstroom.

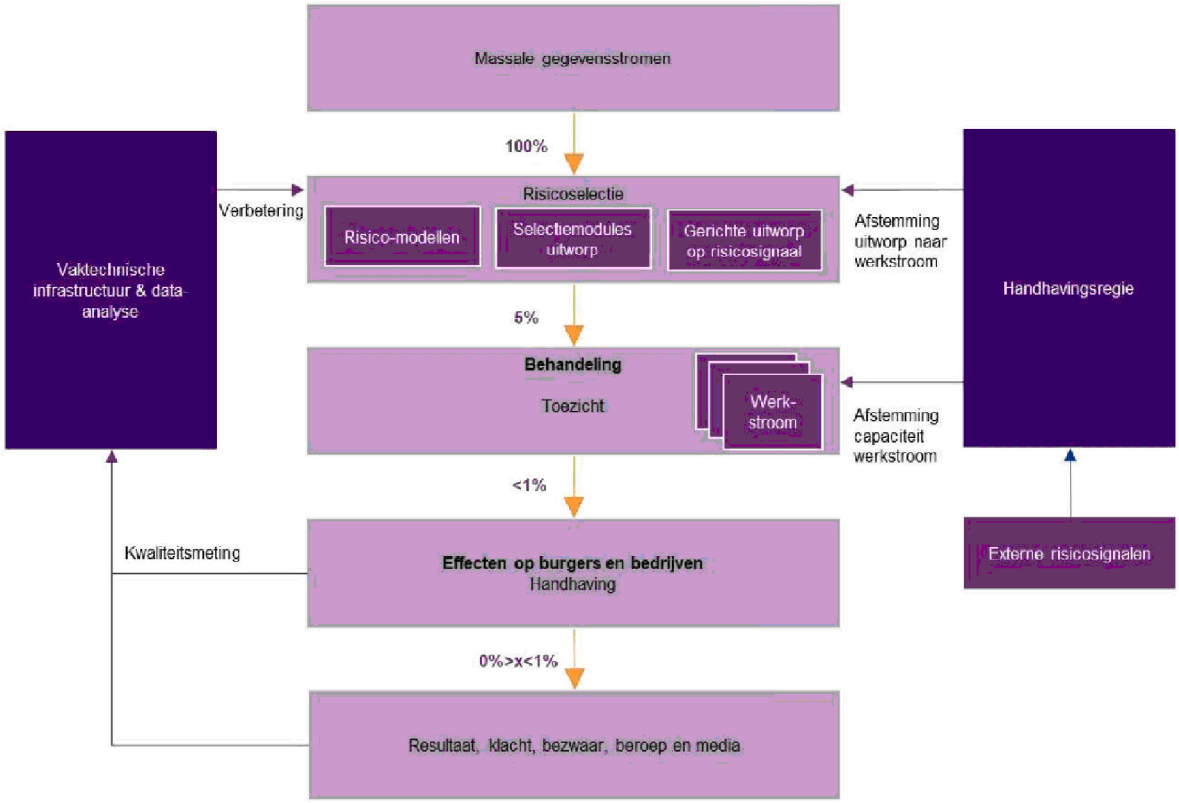
Selectiemodules: uitworpbeweringen zijn gegevensselecties c.q. query's die op de massale gegevensstroom zijn uitgevoerd door middel van een selectiemodule met een ja/nee-antwoord per aangifte. Deze uitworpbeweringen kunnen zijn gebaseerd op

Document classification: **KPMG Public**

objectieve risicosignalen, op criteria die beleidsmatig zijn vastgesteld als aandachtsgebied (zoals soms in de media aangekondigd), op een lijst identificatienummers (BSN, RSIN, BECON, e.d.). De uitworpbeweringen kunnen individueel of in combinatie worden gebruikt om een selectie te maken uit de massale gegevensstroom. De uitworpbeweringen kunnen ook worden ingezet om een selectie te maken op een persoonsgegeven dat kan worden geïnterpreteerd als een subjectief risicosignaal in het geval daar geen waarborgen tegen bestaan.

> **Voorbeeld:** De nationaliteit van een belastingplichtige is bijvoorbeeld objectief relevant voor het bepalen van belastingplichtigheid en voor een aantal typische fraudepatronen, bijvoorbeeld omdat rechtshandelingen verricht in het buitenland deel uitmaken van een vastgesteld patroon. Ditzelfde objectief relevant gegeven kán echter ook subjectief gebruikt worden.

Risicosignalen van externe oorsprong, zoals die in FSV, die tot een identificatienummer kunnen worden herleid kunnen tot een individuele of beperkte selectie uit de massale gegevensstroom leiden (minder dan 25 subjecten).



Figuur 6 Het selectieproces binnen de Belastingdienst op hoofdlijnen. De percentages zijn illustratief voor Particulieren en komen uit een rapport van de Algemene Rekenkamer.

In figuur 6 wordt een algemeen gestileerd overzicht gegeven van de wijze waarop de risicoselectie is vormgegeven. Dit gestileerde diagram op basis van functie en informatiestromen komt niet overeen met de organisatiestructuur van de Belastingdienst of de primaire directies. Onder de massale gegevensstromen verstaan we een combinatie van de stromen met aangiftes, aanvragen, wijzigingen, etc. die middelspecifiek behandeld worden, en de bijbehorende gegevensstromen van partijen waarvan de Belastingdienst

Document classification: **KPMG Public**

op basis van convenanten gegevens afneemt die als contra-informatie dienen om aangiftes, aanvragen, wijzigingen, etc. te toetsen. De middelen die voor risicoselectie voorhanden zijn, zijn hiervoor reeds besproken. De risicoselectie komt bij MKB en Particulieren in algemene zin tot stand door keuzes in de Handhavingsregie-infrastructuur, waarbij de vaktechnische infrastructuur via haar kwaliteitsborgende taak bijdraagt aan de verbetering van de risicoselectie.

De functie Handhavingsregie stemt de werkvoorraad voor de verschillende werkstromen verbonden aan middelen (soorten belastingen en toeslagen e.d.) en in beleid geformuleerde handhavingsthema's af op de risicoselectiemogelijkheden (zie ook de publiek beschikbare *Handhavingsstrategie* van de Belastingdienst voor een algemene beschrijving van deze afstemmingstaak). De externe risicosignalen zijn in dit kader bijzondere selectiecriteria, die na zorgvuldige overweging meestal tot uitworp van één of enkele cases leiden en in uitzonderlijke gevallen tot grotere uitworpen.

De vaktechnische functie is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het toezicht, en draagt inhoudelijk bij aan de borging van de kwaliteit van de risicoselectie via vakinhoudelijke terugkoppeling vanuit het toezicht. De dienst DF&A heeft via zijn data-analyses indirect een belangrijke betrokkenheid in die terugkoppeling door de periodieke verwerking van de behandelgegevens in de risicomodellen[9]. Bij Toeslagen ontbreekt inhoudelijke betrokkenheid van Vaktechniek bij de kwaliteit van de handhavingsregie in de afhandeling van externe risicosignalen. Als deze afstemming goed is, is er weinig aanleiding tot doorselecteren in de werkvoorraad (d.w.z. we kunnen dit vergelijken met een 100%-behandeling in figuur 6).

Risicoselectie is met opzet inhoudelijk divers van opzet georganiseerd, ook binnen hetzelfde belastingmiddel. Verschillende beleidsdoelstellingen worden vertaald in verschillende werkstromen. Daardoor is het ook voor ingewijden niet eenvoudig om een eenduidig beeld te krijgen van welke subjecten worden geselecteerd voor handmatige controle. De kwaliteitsmetingen worden daardoor ook op inhoudelijk diverse wijzen uitgevoerd, voor zover de referentiekaders voor kwaliteit verschillen per werkstroom. De toegepaste methodes (KMO en FIX) worden overigens wel centraal afgesproken.

4.2.2 Risicosignaleringsprocessen van interne oorsprong

Aan de hand van ons selectiekader hebben wij gezocht naar interne risico-signaleringsprocessen die geheel of gedeeltelijk buiten FSV om werken, maar wel een soortgelijke risicoselectiefunctie kunnen dienen. In aanvulling op FSV hebben wij een aantal situaties geïdentificeerd waarbij intern een risicosignalenstroom ontstaat die tot uitworp en behandeling van meer dan 25 geselecteerde subjecten in één keer kunnen leiden. Deze kunnen, als toereikende waarborgen ontbreken, een eigen leven gaan leiden als subjectief risicosignaal, of als 'lijst'. Dit soort (vaak virtuele) lijsten kan als incidentele uitkomst van een project met beperkte looptijd ontstaan. In dat geval is het signaleringsproces niet meer courant, maar bestaan de risicosignalen nog wel.

[9] Deze betrokkenheid is informeel: DF&A werkt volledig opdrachtgestuurd, en is niet als zodanig aan te wijzen als verantwoordelijk voor kwaliteitsborging in de primaire directies.

Document classification: **KPMG Public**

Wij willen benadrukken dat in ons onderzoek geen situaties naar voren zijn gekomen waarin risicoselectie op subjectieve gronden met behulp van deze risicosignalen ook daadwerkelijk plaatsvindt.

4.2.2.1 *MKB, Particulieren en Grote Ondernemingen*

Als onderdeel van ons onderzoek hebben wij gezocht naar behandelteams die eventueel als risicosignaleringsproces kunnen functioneren. Bij de primaire directies MKB, Particulieren en GO hebben wij een aantal speciale toezichtsactiviteiten aangetroffen die in staat zijn signalenstromen te genereren:

Veelplegers Een onderzoek van het team MKB-veelplegers wordt indirect geïnitieerd op basis van een extern risicosignaal, indien dit wijst op een risicovol netwerk, of op basis van een interne risico-indicatie via DF&A data-analyse. Dit signaal wordt opgepakt door een Fraude/EOS-team en samen met de coördinator Veelplegers van het betreffende team wordt de post zorgvuldig bekeken en wordt vastgesteld of het een veelpleger betreft volgens de indicatoren van de Veelplegersaanpak en of deze post nader geschikt is om binnen het team Veelplegers te worden opgepakt en behandeld. Het team Veelplegers maakt een financiële netwerkanalyse, en kan enkele tientallen tot honderden subjecten aan het netwerk toevoegen. Deze worden vervolgens via een speciale uitworp volledig behandeld (derhalve 100%-controle). Als opzet/grove schuld wordt vastgesteld kan, naast handhavingsactiviteiten volgens het AAFD-protocol, een notitie *voormalig Veelpleger* in het klantbeeld worden geplaatst. Relevant feit is dat die status niet per se verbonden hoeft te zijn aan subjecten geïdentificeerd in het oorspronkelijk risicosignaal op basis waarvan het onderzoek opgestart is. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren indien sprake is van de indicator 'Katvanger', die buiten MKB en Particulieren ook wordt gehanteerd bij CAP. De netwerken rond een Veelpleger worden tijdelijk ten behoeve van visualisatie op de Q-schijf bewaard, maar niet bewaard na sluiting van een onderzoek. Het team Veelplegers draait mee in de reguliere (KMO/FIX) kwaliteitsmetingen.

Intensief toezicht met betrekking tot facilitators Dit betreft de werkzaamheden van de behandelteams Intensief Toezicht bij Particulieren, voortkomend uit de werkzaamheden van het CAF, voorheen geduid als project 1043. Op basis van objectieve risico-indicators wordt onder meer het gedrag van facilitators (die namens anderen aangiftes indienen) gevolgd in de massale gegevensstroom. Tegen frauduleus handelende facilitators worden individuele strafzaken voorbereid volgens de standaard-procedures (AAFD-protocol). Deze systeemfraude-aanpak selecteert als bijkomend effect uitworp van aangiftes uit de massale gegevensstroom op basis van de facilitator die de aangifte heeft ingevuld, maar alleen als zij ook aan bepaalde objectieve risico-indicators voldoen. Deze uitworp voldoet dus aan het 'meer dan 25 subjecten'-criterium. Deze worden verder volgens de standaardprocedure door de behandelteams Intensief Toezicht van Particulieren individueel behandeld, zonder dat aan belastingplichtigen boetes worden opgelegd voor het aangiftegedrag van de facilitator[10]. In het klantbeeld blijft een recidivewaarschuwing achter die staat tot de volgende correcte aangifte (deblokkeringsbeleid). De lijst betrokken facilitators functioneert daarmee (in combinatie met de objectieve risico-indicators) als een soort contra-informatie voor hoge aftrekposten in de aangifte. Zoals geconstateerd in hoofdstuk 3 werden, tot begin 2018,

[10] Dat wil zeggen: niet uitsluitend op basis van het aangiftegedrag van de facilitator waarop is geselecteerd.

Document classification: **KPMG Public**

betrokken belastingplichtigen of toeslag-gerechtigden door deze aanpak ook in grote getalen geregistreerd in FSV als vrijblijvende recidive-waarschuwing voor derden[11]. Deze teams draaien mee in de kwaliteitsmeting (KMO).

Diverse lijsten De directie Particulieren beschikte daarnaast over drie specifieke lijsten. Deze lijsten worden naar wij hebben begrepen sinds april 2020 niet meer gebruikt. Dit zijn:

— **Kwitanties voor contante giften** Dit betreft de werklijst van een behandelteam Intensief Toezicht bij Particulieren. Deze lijst is een Excel-bestand op het ConnectPeople-platform en bevat gegevens over kwitanties van ANBI's voor contante (aftrekbare) giften. Het komt voor dat kwitanties worden verhandeld door ANBI's, of partijen die zich als de ANBI voordoen. Deze lijst functioneert als contra-informatie voor het beoordelen van bewijsstukken van hoge aftrekposten voor contante giften, en leidt tot een verhoogde kans op uitworp voor belastingplichtigen die met de ANBI zaken doen. Tegen handelaars worden strafzaken voorbereid volgens de standaardprocedures (AAFD-protocol). De gebruikende teams doen mee in de (KMO) kwaliteitsmetingen.

— **Registratie valse stukken** Dit betreft een registratiebestand van belastingplichtigen waarvan geconstateerd is dat valse bewijsstukken zijn toegestuurd voor de onderbouwing van aftrekposten in de IB-aangifte. Dit registratiebestand was bedoeld voor bewustwording van medewerkers en inzicht in een patroon.

— **ANBI Info** Dit betreft een registratiebestand van risicovolle ANBI's voor het beoordelen van de giftenaftrek. Het bestond uit vastleggingen van kennis over een ANBI, zoals onder andere dat bekend is dat er van de betreffende ANBI onjuiste/valse kwitanties in omloop zijn.

TRAFI Dit team bij GO analyseert onder andere mediasignalen en heeft een relatief grote vrijheid om onderzoeken te initiëren. Onderzoeken zijn vaak middeloverstijgend. Daarmee is het technisch gesproken een potentieel risicosignaleringsproces. In het vooronderzoek wordt vooral gebruikgemaakt van de Q-schijf. Ook dit team is betrokken in de (KMO) kwaliteitsmetingen. De onderzoeken worden vastgelegd volgens standaard-procedures, zonder dat buiten het TRAFI-team risicosignalen beschikbaar zijn.

4.2.2.2 *Toeslagen*

Bij de directie Toeslagen vinden we ook een paar van dit soort risicosignaleringsprocessen. Deze staan recent in de aandacht rondom semimassale onzorgvuldigheden in de afhandeling van de toeslagen, en zijn betrokken bij andere onderzoeken. Deze sectie kan niet opgevat worden als feitenrelaas. De signalenstromen zijn:

Heidi en uitsluiting burgerportaal Dit betreft een pilot die naar aanleiding van een hackathon in 2018 kortstondig heeft gelopen, maar gedurende die periode wel als een risicosignaleringsproces valt te kenmerken. Sommige subjecten doen bijvoorbeeld bij Toeslagen herhaalde aanvraagpogingen in het burgerportaal met verschillende gegevens in de hoop in de automatische gegevensstroom te blijven[12]. Aangiftes met

[11] De directie Particulieren heeft deze meldingen zelf niet gebruikt voor de uitvoering van een recidive-beleid. Dat roept de vraag op wat dan wel de beoogde functie van deze melding was.
[12] Deze aanvalstechniek is in cybersecurity bekend onder de term '*evasion attack*'.

Document classification: **KPMG Public**

hetzelfde BSN-nummer worden na een eerste afwijzing automatisch uitgeworpen. In het verleden werd een lijst **uitsluiting burgerportaal** gehanteerd met enkele tientallen BSN-nummers. Deze burgers konden Toeslagen alleen telefonisch bereiken. **Heidi** was een analysetool voor het volgen van IP-nummers van de computers vanwaar de aanvraag afkomstig was, om grootschalige aanvraagpogingen die betrekking hebben op verschillende BSN's te volgen. Dergelijke IP-nummers leiden nu niet meer automatisch tot uitworp. De IP-nummerlijst leidt tot complicaties met het implementeren van een schoningsrecht: Het IP-nummer is een onzuivere proxy voor een subject achter de betreffende computer, en kan door de Internet Service Provider in principe aan anderen toegewezen worden. Gevolgen op basis van IP-nummer alleen zijn daarom al snel niet proportioneel. De methode is in het bedrijfsleven echter vrij gebruikelijk om b.v. te voorkomen dat aanvragers door het testen van een systeem het achterliggende controleproces leren doorgronden.

Verwant is de **AB of afwijkende behandellijst.** Op deze lijst kunnen behandelaars aanvragers zetten waarmee naar aanleiding van hun afgewezen aanvraag afspraken zijn gemaakt. Bij een hernieuwde aanvraag wordt deze automatisch in de werkstroom toegevoegd om te toetsen of afspraken worden nagekomen.

De **uitsluitlijst** betreft het tijdelijk stopzetten van verwerking van automatische beschikkingen op wijzigingen in een toeslag, b.v. als een toeslag al is uitgeworpen voor behandeling via de Toezichtslijst, totdat die behandeling voltooid is. Ten eerste kan behandeling lang op zich laten wachten, kunnen financiële problemen ontstaan. Ten tweede is in het verleden voorgekomen dat de behandelaar vergat de casus te verwijderen van de uitsluitlijst: de uitsluitlijst zelf leidt niet automatisch tot behandeling, waardoor een reëel risico bestaat dat de casus uit het oog verloren wordt. Bij de uitsluitlijst bestaan derhalve ook risico's rond schoning. In beide situaties kunnen financiële problemen ontstaan omdat betalingen ook niet (in opwaartse richting) aangepast worden zolang de casus op de uitsluitlijst staat.

De **niet-rechthebbende/rechthebbendelijst** woonobjecten met of zonder recht op huurtoeslag. Sommige woningen kennen een bijzondere status (b.v. studentenhuizen die wel recht op huurtoeslag hebben, maar geen zelfstandige ruimte zijn). Als een burger een huurtoeslag aanvraagt kan deze uitvallen voor handmatige behandeling omdat het woonobject op deze lijst staat.

De **Toezichtslijst** is een informele equivalent voor FRS. Dit omvat de werkstroom voor behandeling in de TVS-applicatie waarin aanvragers voorkomen waarvan eerder opzet/grove schuld is vastgesteld. Functioneel is dit vergelijkbaar met de eerder genoemde recidivewaarschuwing.

Bij Toeslagen wordt geen gebruikgemaakt van de KMO- en FIX-kwaliteitsmetingen, en Toeslagen heeft daar ook geen alternatief voor. De kwaliteit van de waarborgen rond tijdige schoning is bij Toeslagen een belangrijk punt van aandacht.

4.2.2.3 DF&A

DF&A is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van risicomodellen en heeft vanuit die functie een belangrijke faciliterende rol bij het verzamelen van gegevens waarmee de kwaliteit van risicoselectie kan worden verbeterd. DF&A, en en andere ondersteunende diensten in de informatievoorziening zijn niet verantwoordelijk voor de naleving van

Document classification: **KPMG Public**

privacy- en beveiligingsvereisten in de primaire processen. Wel vormen de risico's en compenserende beheersmaatregelen op risicomodel- of datafundamentniveau essentiële input voor de GEB op procesniveau bij de directies die het betreffende model of fundament inzetten.

DF&A beschikt over een **Data Fundament Fraude Risico Indicatoren (DF-FRI)** die gevoelige databronnen met strafrechtelijke gegevens bevat. Dit datafundament is zeer beperkt toegankelijk en mag alleen met directe toestemming van de FIOD voor onderzoek worden gebruikt. Voor het datafundament DF-FRI bestaat een schonings-procedure die begin juli 2020 is toegepast. Voor datafundamenten bestaat waar nodig een GEB. De invloed van dit soort lijsten op de risicomodellen wordt in paragraaf 4.2.5 apart besproken.

Circulerende lijsten Nadat hier in maart 2020 opdracht toe is gegeven, is een aantal databases en Excel-bestanden door DF&A geïdentificeerd als mogelijk relevant in de context van het interne Belastingdienst-onderzoek naar FSV-achtige lijsten en applicaties. Onder andere betreft dit lijsten met **verdachte/risicovolle adressen** die zijn opgeruimd. Het betreft hier een aantal bronnen dat een rol heeft gespeeld bij het risicomodel OB-carrouselfraude, alsmede een kopie van de FSV-database die in 2013 is gebruikt voor de initiële versie van het risicoclassificatiemodel (RCM) voor Toeslagen (zie paragraaf 4.2.5). Dit product is overigens ontwikkeld door Toeslagen, maar valt sinds kort functioneel onder DF&A.
Wij hebben tijdens onze werkzaamheden een overzicht met gevonden selectie-bestanden ontvangen, waarvan de laatste versie nog melding maakt van nog niet verwijderde bestanden met namen als 'Signalen Veelplegers', 'katvangers' 'dubieuze starters', 'systeemfraude OB', e.d. Omdat DF&A de risicomodellen en data-analyses ontwikkelt, is het gangbaar dat dergelijke bestanden in een pilot ontstaan en tijdelijk voorkomen.

Informatie uit datafundamenten Hoewel datafundamenten in beginsel niet bedoeld zijn voor het genereren van lijsten, kan door middel van slimme bedrijfsregels wel data worden gegenereerd die indicatoren bevatten. Hierbij kan worden gedacht aan indicatoren voor behandeling door bijzondere fraudeteams of indicatoren voor Katvangers. Wij hebben een overzicht ontvangen met gegevens die op deze manier kan worden gegenereerd. Het is vanwege de aard van dataverwerking tot datafundamenten en de analyses die hiermee worden gedaan te verwachten dat dit soort data bij DF&A wordt verwerkt. Deze gegevens kunnen binnen DF&A worden toegepast voor hun producten, maar worden niet gebruikt in verdere risicoselectieprocessen.

4.2.2.4 Workflow op teamniveau

In het algemeen constateren wij dat het exporteren van subjectgegevens en gegevens uit systemen die toegang geven tot contra-informatie naar de Q-schijf of ConnectPeople (vaak als Excel-bestand) diverse malen is genoemd. Deze bestanden worden vervolgens weer ingelezen in allerlei andere tools, bijvoorbeeld ten behoeve van diverse vormen van analyse of van werkstroom- of managementinformatie op teamniveau. Dit gebruik kent zijn oorsprong in allerlei functionele beperkingen van door de Belastingdienst ontwikkelde kernapplicaties.

De **Order Portefeuille-Overleg** tool **(OPO**, ook wel Order Postoverleg genoemd**)** wordt gebruikt door Fraude/EOS-teams voor monitoring van projecten en als ondersteuning

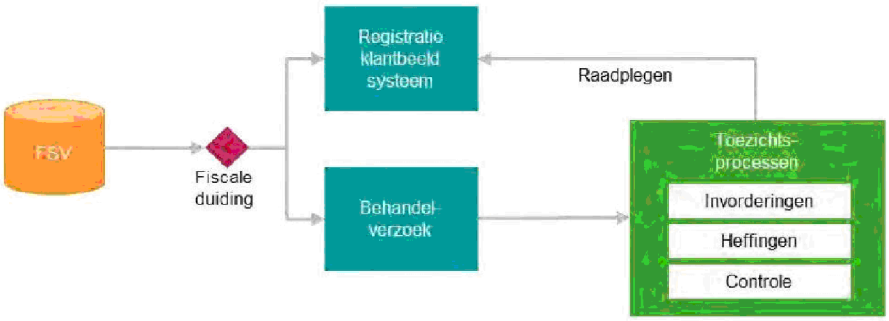
Document classification: **KPMG Public**

voor workflowmanagement. FSV-signalen waren één van de mogelijke bronnen in de OPO-tool in een project of toezichtsproces. Deze OPO-tool bevat derhalve informatie uit FSV, maar alleen nadat deze fiscaal geduid en relevant bevonden is voor behandeling.

Dergelijke tools kunnen onzes inziens niet kunnen worden opgevat als signaleringsproces als ze uitsluitend het verwerken van de externe risicosignalen ondersteunen. Wel hoort de teamleider te borgen dat de toegangsrestricties niet ruimer zijn dan die van de bronapplicatie. Op basis van de GEB *Fraude/EOS informatieloketten* stellen wij vast dat de toegangsrechten (nog dienen te) worden onderzocht.

4.2.3 Subjectieve risicosignalen in klantbeeldapplicaties

Wij zijn nagegaan in hoeverre er sporen van FSV-signalen in de behandel- en klantbeeldapplicaties zijn te traceren. Hiervoor is het van belang een onderscheid te maken tussen FSV-risicosignalen die nog tot behandeling moeten leiden en FSV-signalen nadat de betrokken aangiftes/gegevens zijn behandeld. Tijdens behandeling is toegang tot de relevante gegevens vanzelfsprekend. Ook vanzelfsprekend is de archivering van behandelgegevens in een archief in het kader van archiverings- en motiveringsplichten van de Belastingdienst jegens de belastingplichtige. Vóór behandeling van een FSV-risicosignaal is het van belang te differentiëren in fasering in de tijd, met andere woorden of het FSV-risicosignaal bij binnenkomst al tot behandeling kan leiden of dat de aangifte waarvoor dit signaal relevant is nog in de toekomst binnen moet komen. In dat laatste geval is een melding technisch noodzakelijk gezien de beperkte toegang van behandelaars tot FSV. Het verschil tussen beide situaties wordt geschetst in figuur 7.



Figuur 7: Afhankelijk van beschikbaarheid van de relevante aangifte of aanvraag kan of een behandeling in gang worden gezet, of alleen een waarschuwing worden geplaatst in het klantbeeld.

Ons is gebleken dat de volgende meldingen kunnen voorkomen:

FSV-signaalmeldingen in klantbeeld: Als gevolg van de hiervoor genoemde functionele beperking van FSV vindt registratie in het klantbeeld plaats. FSV bevat gevoelige persoonsgegevens, maar is beperkt in de mogelijkheden voor het beperken in rolgebaseerde toegangsrechten. Daardoor moeten de klantbeeldapplicaties een waarschuwing bevatten of bij een latere behandeling al dan niet een FSV-registratie moet worden betrokken. Deze waarschuwing in het klantbeeld gaat daardoor functioneren als een min of meer subjectief signaal dat een geval met voorrang moet worden behandeld. FSV-registraties die reeds zijn behandeld zijn niet zichtbaar zijn in een klantbeeldapplicatie. Omdat risicoselectie niet op de klantbeeldapplicatie gebaseerd is, is de vrijheid voor behandelaars om deze informatie te gebruiken zeer beperkt. Behandelaars die de waarschuwing in het klantbeeld betrekken bij een behandeling worden geacht een

Document classification: **KPMG Public**

sluitingsdatum op te geven die in FSV ingevoerd moet worden. Het ontbreken van deze sluiting is in het verleden ten minste voorgekomen bij Toeslagen.

Recidivewaarschuwingen in klantbeeld: Bijvoorbeeld de waarschuwing *'voormalig veelpleger'*. Hier is het expliciet de bedoeling dat bij herbehandeling recidive wordt getoetst, of dat herbehandeling gewenst is. Voor dit soort waarschuwingsmeldingen bestaan richtlijnen voor schoning. De verantwoordelijkheid voor het schonen van dit soort waarschuwingen ligt bij de behandelaar. Wij vatten recidive hier overigens breed op: iedere aanleiding om aangiftes te behandelen op basis van aangiftegedrag in het verleden en niet louter strikt strafrechtelijk.

Met klantbeeldapplicaties bedoelen wij bijvoorbeeld bij MKB **IKB** en opvolger **KRB** en bij Toeslagen **TVS** en daarin specifiek de werkstroomcomponent **FRS**, die eerder gelijkgesteld werd aan de Toezichtslijst. Belastingdienstbreed is **BVR** te beschouwen als Klantbeeldapplicatie. BVR kan vanwege geregistreerde waarschuwingen eveneens bij CAP leiden tot uitworp, onder meer die in vrije tekstvelden. Hoewel het merendeel van deze waarschuwingen c.q. signalen van de laatste 10 jaar zijn, hebben wij begrepen dat circa 20% ervan dateert uit de periode 1992 – 2010.

Daarnaast komt bij Particulieren in de werkstroomcomponent AKI voor het coördineren van behandeling onder andere selectie op basis van recidivewaarschuwingen voor (gebaseerd op het zg. deblokkeringsbeleid), maar deze kan nauwelijks een discretionaire rol spelen bij risicoselectie.

Op basis van de dekkende GEB's constateren wij dat de toegangsrechten tot dit type informatievoorziening in de regel ruim zijn, en velen signalen dus kunnen zien. Bij goede afstemming van de behandelcapaciteit en de werkvoorraad is er weinig risico dat dit soort signalen een risicoselectiefunctie speelt of kan spelen. Bij structurele achterstanden in de verwerking van de werkvoorraad doet dit risico zich echter wel voor. Bij Toeslagen zijn dergelijke structurele achterstanden voorgekomen.

Opzet/grove schuld-indicaties in invorderingssysteem INL: In het invorderingssysteem INL van het Landelijk Incasso Centrum bij CAP kan op debiteurenniveau een opzet/grove schuld-aantekening worden gemaakt met behulp van drielettercodes, maar in de aantekening wordt opgenomen waar (op welke vordering) de opzet/grove schuld-aantekening betrekking heeft. Wel kan hierdoor een opzet/grove schuld-kenmerk bedoeld als kenmerk voor een vordering, ook als subjectief signaal voor toekomstige vorderingen blijven bestaan op debiteurenniveau.

4.2.4 Subjectieve risicosignalen in de selectiemodules

Uitworpregels worden ontworpen in de vaktechnische infrastructuur en zorgvuldig overlegd en gevalideerd door zeer ervaren medewerkers met vakinhoudelijke en juridische kennis. Uitworpregels zijn gebaseerd op de beschikbare gegevens in de massale gegevensstroom en representeren objectieve risico's die in een bepaalde werkstroom gaan worden behandeld. Het zijn dus objectieve en relevante risicosignalen. Ook vinden geregeld kwaliteitsmetingen plaats die worden teruggekoppeld.

In overleg met Handhavingsregie wordt bepaald of regels wel of niet kunnen worden toegepast, afhankelijk van de beschikbare capaciteit en de te genereren werkstroom. Het risico dat nadrukkelijk subjectieve elementen in de query worden opgenomen is in

Document classification: **KPMG Public**

het algemeen gering. Wij zijn in het kader van dit advies echter niet in staat een steekproef van deze regels te analyseren.

4.2.5 Subjectieve risicosignalen in de risicomodellen

De risicomodellen kunnen, waar aanwezig, worden toegepast met een cut-off score die de werkvoorraad op een gewenste grootte instelt. Als zodanig zijn die grenswaarden het laatste redmiddel om risicoselectie op puur subjectieve gronden te voorkomen. Risicomodellen betreffen algoritmen die zijn ontwikkeld op basis van de uitkomsten van met de hand behandelde cases uit het verleden, en zijn op statistische gronden te rechtvaardigen. Risicomodellen kunnen echter op drie manieren subjectieve risicosignalen afgeven:

1. als subjectieve risicosignalen gebruikt zijn als input om het model te trainen;
2. als het risicomodel wordt toegepast op een 'doorselectie' vanuit de massa, en de selectie niet lijkt op de populatie waarop het risicomodel is ontwikkeld; en
3. als het risicomodel niet correct of zorgvuldig wordt getoetst met steekproeven.

Van een aantal risicomodellen hebben wij geïdentificeerd dat inderdaad uiterst gevoelige gegevens (lijstjes) zijn ingezet voor het trainen van het risicomodel:

— **Risicomodellen OB-carrouselfraude** en **OB Afgifte btw identificatienummer** maken gebruik van het eerder genoemde datafundament **DF-FRI** met onder andere niet-geanonimiseerde en strafrechtelijke gegevens. In alle gevallen dient gebruik van deze data en het daaruit volgende risicomodel niet om de personen die voorkomen in de originele data te kunnen profileren, maar alleen om gedragspatronen te leren herkennen in nieuwe data. De betrokken personen zijn normaal gesproken niet uit het risicomodel te herleiden[13].

— **Risicoclassificatiemodel Toeslagen** is een combinatie van uitwerpbeweringen en een risicomodel. Initieel is dit systeem in 2013 door DAT, organisatorisch verbonden aan Toeslagen, getraind met cases gekozen uit FSV als voorbeelden van risicosignalen over toeslagaanvragen. Sinds maart 2020 wordt DAT functioneel aangestuurd door DF&A. Het model wordt meermalen per jaar herzien, maar met input vanuit TVS. In beide situaties betreft het behandelde cases, waarvan de afwikkeling al afgerond is. Ook in dit geval zijn de betrokken personen normaal gesproken niet uit het risicomodel te herleiden.

Wij hebben vastgesteld dat:

— een risicomodel geen informatie geeft over welke subjecten in de lijsten staan waarop is getraind;

— een risicomodel getraind moet worden met een gegevensset die is behandeld, en waarvan duidelijk is welke gevallen tot correctie dan wel een strafrechtelijk gevolg hebben geleid;

— de wettelijke grondslag voor risicoselectie in het algemeen aanwezig is, en dat daarbij het gebruik van strafrechtelijke gegevens is toegestaan op basis van artikel 10 AVG;

[13] Behoudens zg. data extraction attacks op statistische modellen waarin sprake is van *overfitting*.

Document classification: **KPMG Public**

— de lijsten niet per se geanonimiseerd hoeven te worden als het algoritme dat de gegevens analyseert de personen op de lijst niet kan de-anonimiseren (in feite is dan sprake van pseudonimisering) en de ontwikkelaars de lijsten niet kunnen raadplegen.

Het *gebruik* van risicomodellen zou wel tot selectiebias kunnen leiden. Omdat selectief wordt behandeld bestaat er risico op de overname van bias vanuit de processen waaruit de trainingsdatasets worden geput. De aselecte steekproeven die volgens verschillende betrokkenen worden getrokken door middel van uitwerpbeweringen in de middelen zijn te klein om daarmee het gedrag van de risicomodellen in *specifieke* risicoselectie-processen (i.e. waarbij doorselectie plaatsvindt op een al door middel van uitwerp-beweringen bepaalde selectie) goed te kunnen meten. Het voordeel van het risicomodel is dat selectiebias wel meetbaar en corrigeerbaar is.

We merken hierbij op dat de Belastingdienst wel statistisch prestaties meet om selectie-processen te valideren, en op kleine schaal steekproeven neemt. Om risicomodellen in verschillende selectiecontexten te valideren zou een systematiek van gestratificeerde steekproeven moeten worden gebruikt. Dit is kostbaar en tijdrovend, aangezien behandeling van niet-risicogevallen tot weinig correcties leidt.

4.3 Uitkomsten validatie eisen AVG, BIO en Archiefwet

In de vorige secties gaven we inzicht in de processen binnen de Belastingdienst waar mogelijk een risicoselectie plaatsvindt die vergelijkbaar is met hoe FSV werd toegepast in toezichtsprocessen. Om meer inzicht te krijgen in de kwaliteitsborging van deze risico-selectieprocessen, en als onderdeel van onze onderzoeksopdracht, bestaat het vervolgonderzoek in deze paragraaf uit het analyseren van de beschikbare GEB (ook wel Data Protection Impact Assessment, (D)PIA genoemd) vanuit het oogpunt van:

— **Eigenaarschap** of accountability: wie is verantwoordelijk voor inhoud en toepassing van een gegevensverwerking?

— **Noodzakelijkheid:** is het gebruik van de informatie noodzakelijk, en houdt de organisatie daarbij voldoende rekening met de rechtspositie van betrokkenen?

— **Transparantie/uitlegbaarheid:** zijn doel en middelen redelijkerwijs bekend bij betrokkenen?

— **Rechtmatigheid:** is het gebruik van informatie in overeenstemming met wet- en regelgeving?

— **Subsidiariteit:** is het doel privacy-vriendelijker bereikbaar?

— **Proportionaliteit**: niet meer informatie voor bereiken doel?

— **Rechtvaardigheid:** worden de belangen van samenleving en individu voldoende afgewogen? Hierbij kunnen ook ethische aspecten een rol spelen.

In deze sectie beschrijven wij de analyse van een aantal GEB's dat ons tijdig ter beschikking is gesteld voor ons onderzoek. Een deel van de GEB's die ons ter beschikking is gesteld bevindt zich nog in een conceptvorm en is recent van oorsprong De achterstand in GEB's van kritieke verwerkingsprocessen en daaruit af te leiden risico's en mitigerende beheersmaatregelen, zoals was vereist per mei 2018, is daarmee ten tijde van ons onderzoek slechts ten dele ingelopen. De Belastingdienst is momenteel

Document classification: **KPMG Public**

bezig met het uitwerken van diverse ontbrekende GEB's, waardoor het in dit stadium nog onduidelijk is of er juiste beheersmaatregelen in voldoende mate aanwezig zijn of nog aanvullend moeten worden getroffen.

Derhalve konden wij de (privacy)risico's en gedefinieerde maatregelen van relevante toezichtsprocessen met risicosignalen onvoldoende evalueren.

Derhalve is niet voor alle in ons onderzoek relevante gegevensverwerkingen een GEB beschikbaar. De Belastingdienst heeft verwerkingen van persoonsgegevens opgenomen in zijn AVG-verwerkingsregister. Aan de hand van een viertal vragen[14] wordt bepaald of een GEB moet worden uitgevoerd. Als een van deze vier vragen met 'Ja' beantwoord wordt, geldt volgens interne richtlijnen dat een GEB moet worden uitgevoerd. Deze lijst is vrijwel volledig in overeenstemming met de AVG, alleen kan het criterium van grootschalige monitoring worden verbreed van fysieke monitoring naar ook de digitale monitoring van subjecten of medewerkers. In die gevallen waar op vier vragen nee wordt geantwoord hoeft geen GEB te worden uitgevoerd. Voor een paar verwerkingsprocessen moet volgens deze richtlijn wel een GEB worden uitgevoerd en wordt dit ook als zodanig onderkend door de Belastingdienst, maar is dit op het moment van onderzoek nog niet gebeurd. Een overzicht van de door ons opgevraagde GEB's, de ontvangen GEB's en een motivatie vanuit de Belastingdienst bij de niet beschikbare GEB's is te vinden in bijlage E.

Over het algemeen zijn de bestudeerde GEB's gekoppeld aan persoonsgegevens-verwerkende processen. In enkele gevallen zijn GEB's gekoppeld aan een enkel systeem of applicatie, zoals de GEB voor FSV en de GEB's van risicomodellen en data-fundamenten bij DF&A. Deze laatstgenoemde GEB's zijn direct gekoppeld aan risico-modellen, maar nog niet aan het verwerkingsproces vanuit de directie(s) die het risico-model toepassen. Voordeel van een koppeling aan verwerkingen is dat het de doel-binding van de verwerking centraal stelt. Dit is gebruikelijk en in lijn met de AVG. Een nadeel hiervan is dat de samenloop van meerdere potentiële doelen van het gebruik van dezelfde applicatie of hetzelfde datafundament daardoor moeilijk te toetsen is.

Derhalve is sprake van een hiërarchie van GEB's, waarbij het primaire proces verantwoordelijk is voor de overkoepelende GEB en daarbij de deel-GEB's voor specifieke onderdelen zoals risicomodellen en datafundamenten kan benutten. Beide soorten GEB's zijn nuttig. In het geval dat vele verwerkingsprocessen steunen op dezelfde applicatie, kan het uitvoeren van een deel-GEB of Privacy Risico Assessment op applicatieniveau, zoals is gedaan voor bijvoorbeeld FSV of het Datafundament Fraude Risico-Indicatoren, aanvullende inzichten verschaffen. Wel is hierbij van belang dat de processpecifieke eisen, risico's en maatregelen moeten worden gerelateerd aan die in de onderliggende applicatie. Zaken als bijvoorbeeld externe verstrekking,

[14] Het betreft de volgende vier vragen:
1. Is er sprake van systematische en uitgebreide beoordeling van natuurlijke personen, gebaseerd op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, en waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden?
2. Is er sprake van grootschalige verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens of van gegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten?
3. Is er sprake van stelselmatige en grootschalige monitoring van openbaar toegankelijke ruimten?
4. Houdt de soort verwerking, gelet op aard, omvang, context en doeleinden daarvan waarschijnlijk een hoog risico in voor rechten en vrijheden van natuurlijke personen?

Document classification: **KPMG Public**

autorisaties, koppelbaarheid aan andere indicatoren, bewaartermijnen en logging kunnen verschillend zij qua eisen en invullen tussen die bij de diverse gebruikende processen en de basiswaarborgen in applicatie of datafundament.

Wij hebben op basis van de door ons geïdentificeerde toezichtsprocessen met risicosignalen een selectie uit de beschikbare GEB's gemaakt. In de beschikbare tijd konden wij een analyse op hoofdlijnen uitvoeren, de analyse was niet bedoeld als privacydoorlichting per proces of applicatie.

4.3.1 Analyse Gegevensbeschermingseffectbeoordelingen

Onze uiteindelijke analyse van de GEB is in onderstaande tabel samengevat om de lezer snel inzicht te geven in de kwaliteit van de ontvangen en relevant geachte GEB's. Het evaluatiekader is voor onderstaande globale scores is gebaseerd op een verkorte versie van de analyse van GEB's zoals die in het kader van dit onderzoek door KPMG wordt uitgevoerd. Het evaluatiekader is daarbij ontleend aan art. 35 AVG, aangevuld met de richtlijnen vanuit de EDPB (European Data Protection Board) en de AP, rekening houdend met de wettelijke grondslagen voor de taken van de Belastingdienst, en diens plichten vanuit de Archiefwet. In deze tabel staan zowel proces- als applicatiegerichte GEB's; dit wordt veroorzaakt door de wijze waarop de Belastingdienst de GEB's aanvankelijk heeft benaderd en het gebruik van risicomodellen en datafundamenten in meerdere primaire processen. In feite behoort het datafundament Fraude Risico Indicatoren wellicht niet in onderstaande tabel, aangezien het geen zelfstandig verwerkingsproces maar een subverwerkingsproces is (wordt ingezet ten behoeve van OB Carrouselfraude en Afgifte OB-identificatienummer).

De GEB's van de primaire processen en de Privacy Risico Assessment (PRA) van de onderliggende componenten dienen in samenhang te worden beschouwd. In de GEB's zelf is dit echter in beperkte mate gebeurd, waardoor een overkoepelend beeld van de AVG-naleving van een verwerkingsproces met risicosignalen op dit moment vrijwel niet op basis van de GEB's te maken valt. Zoals eerder aangegeven zijn die relaties en de samenhang in het huidige verwerkingsregister niet voldoende inzichtelijk gemaakt.

Document classification: **KPMG Public**

Evaluatie GEB's en samenvatting scores						
GEB (bestandsnaam)	Heeft de GEB betrekking op een verwerking of applicatie?	Is de scope van de GEB goed afgebakend?	Mate van volledigheid GEB	Mate van opbouw GEB	Risico's voor betrokkenen geïdentificeerd en geclassificeerd?	Zijn maatregelen uitgewerkt om de risico's te mitigeren?
GEB Aanpak Team Veelplegers *	Verwerking					
GEB OB Carroussel Fraude	Applicatie					
GEB Interne en externe signalen t.b.v. het toezichtproces MKB *	Verwerking					
GEB - afgifte OB identificatie nummer	Applicatie					
GEB Innovatie OB Positief op het omzetdeel	Applicatie					
GEB DF Fraude Risico Indicatoren (FRI)	Applicatie					
GEB risicoclassificatie Toeslagen **	Applicatie					
GEB behandeling fraudesignalen *	Verwerking					

Legenda:
- Zeer Onvoldoende – Ongeschikt – Zeer Laag
- Onvoldoende – Matig geschikt – Laag
- Voldoende – Deels geschikt – Gemiddeld
- Ruim voldoende – Geschikt – Medium hoog
- Goed – Zeer Geschikt – Hoog

* Betreft concept, nog niet formeel vastgesteld.
** Betreft onvolledig concept. De genoemde scores betekenen niet dat de inhoud zonder meer van onvoldoende kwaliteit is, slechts dat de GEB nog onvoldoende compleet is.

N.B. In bovenstaande tabel is het proces Verstrekken van gegevens bij de directie CAP op basis van Databank Auto (DBA) niet opgenomen. Deze lokaal ontwikkelde applicatie wordt structureel ingezet voor toezichtsprocessen. Vanwege onvoldoende AVG-doelbinding, ruime autorisaties, onduidelijke governance en kans op risicoprofilering en is deze applicatie stilgelegd. Tijdens de afronding van ons onderzoek (begin juli) is een concept-GEB opgesteld, waardoor deze niet meer in detail kon worden betrokken.

4.3.1.1 *GEB OB Carrouselfraude*

De GEB van OB Carrouselfraude is opgevraagd en bestudeerd omdat dit één van de geïdentificeerde risicomodellen is waarbij een gegevensverzameling met een strafrechtelijk karakter, namelijk DF-FRI, is ingezet voor het trainen van het risicomodel. Op basis van inspectie van de GEB hebben wij vastgesteld dat deze gericht op systeem-/applicatieniveau is uitgewerkt (innovatie OB Carrouselfraude). De GEB heeft een 1.0-versiestatus en is voorlopig vastgesteld door het MT.

De geïdentificeerde risico's in de GEB Omzet Belasting (OB) Carrouselfraude zijn geschreven vanuit het perspectief van de Belastingdienst en omvatten derhalve alleen (interne) bedrijfsrisico's. De (mogelijke) risico's voor betrokkenen/subjecten zijn onzes inziens onvoldoende uitgewerkt in de GEB. Tevens zijn de risico's niet geclassificeerd, waardoor kans en impact onduidelijk blijven. De beschreven beheersingsmaatregelen om de geïdentificeerde risico's te mitigeren zijn onvoldoende concreet geformuleerd. Een beschrijving van de rollen, verantwoordelijkheden en tijdlijnen inzake de GEB-opvolging ontbreekt in de GEB.

Document classification: **KPMG Public**

Ook de sterke onderlinge relatie tussen deze GEB inzake Carrouselfraude en de deel-GEB op DF-FRI (zie 4.3.1.6) is beperkt belicht. Hierdoor zijn de daarin geconstateerde risico's ook op deze GEB van toepassing. De risico's van het voorkomen van gevoelige persoonsgegevens en verouderde risicosignalen vanuit DF-FRI, onbeveiligde Excel-export, verschillende bewaartermijnen, uitwisseling van risicosignalen via WAB, eventuele logging via Inzicht, monitoring van gebruik en de eventuele herleidbaarheid van vips blijven onduidelijk. Als deze risico's onduidelijk zijn voor de betrokken medewerkers van de Belastingdienst zal het treffen van de juiste maatregelen ook onmogelijk zijn.

4.3.1.2 GEB Aanpak Team Veelplegers

De GEB Aanpak Team Veelplegers is opgevraagd en geanalyseerd omdat dit team binnenkomende fraudesignalen oppakt, beoordeelt en indien geen behandeling door team veelplegers (meer) nodig is subjecten terugplaatst in het standaard-toezichtsproces. De bekeken GEB betreft een 0.8-versie met datum 13 mei jl. en is derhalve nog niet vastgesteld.

In de GEB Aanpak Team Veelplegers zijn de risico's voor de betrokkene helder geformuleerd. Het feit dat een betrokkene deel uitmaakt van de entiteiten (netwerken) die worden behandeld door het Veelplegersteam kan mogelijk negatieve gevolgen hebben voor betrokkene op het gebied van mogelijke inbreuk op de persoonlijke levens-sfeer. In het algemeen kan worden gesteld dat behandeling in het veelplegersteam een fiscale 100%-behandeling betreft. Van belang is derhalve dat behandeling binnen het team Veelplegers voor zowel de veelpleger als het netwerk geschiedt op basis van objectieve criteria, die een dergelijke intensievere behandeling rechtvaardigen.

Daarnaast is het voor de leden van het netwerk eveneens relevant hoelang en op basis van welke criteria men deel blijft uitmaken van een dergelijk netwerk. Hier speelt mee dat men mogelijk deel kan uitmaken van het netwerk van een veelpleger, terwijl men zelf geen frauduleuze handelingen heeft gepleegd of er enige aanleiding is dat te veronder-stellen (risico op 'vermoeden van schuld door associatie').

De mate van potentiële inbreuk op de privacy hangt eveneens samen met het feit wie er binnen de Belastingdienst toegang hebben tot het netwerkschema en bestand van het team Veelplegers of inzicht kunnen hebben in het feit dat iemand deel uitmaakt van de doelgroep van het team (als veelpleger of als lid van het netwerk). De GEB beschrijft dat toegangsrestricties tot het netwerkschema en het bestand van het team Veelplegers zijn ingeregeld: alleen specifieke, speciaal daartoe bevoegde medewerkers zijn hiervoor geautoriseerd en hebben toegang tot de informatie van het Veelplegersteam. Daarentegen kan iedereen die binnen de Belastingdienst toegang heeft tot de klant-beeldapplicaties BVR/IKB/KRB, e.d. raadplegen of een persoon deel uitmaakt van het postenbestand van het Veelplegersteam. Dit feit is vooral relevant als het deel uitmaken (of het deel hebben uitgemaakt) van de populatie van het team Veelplegers op andere plaatsen in de organisatie als signaal kan worden opgevat. Het is onduidelijk wat het gewicht van het signaal Veelpleger is binnen de verdere organisatie en hoe lang dit signaal actueel blijft. FSV werd door het Veelplegersteam niet gebruikt.

In de GEB staan tevens de voorgenomen maatregelen met daarbij de status van opvolging beschreven om de geïdentificeerde risico's te mitigeren. De voorgenomen maatregelen zijn helder geformuleerd, maar nog niet afgerond.

Document classification: **KPMG Public**

4.3.1.3 *GEB Interne en externe signalen t.b.v. het toezichtsproces MKB*

De GEB inzake de interne/externe signalen van het MKB-toezichtsproces is opgevraagd en bestudeerd, omdat deze inzicht verschaft in het proces vanaf ontvangst van een signaal door de MKB Informatieloketten tot aan het moment van doorgeleiding naar andere directies of verder binnen de directie MKB. De GEB heeft een 0.6-versiestatus en is derhalve nog niet vastgesteld. De scope van de GEB is duidelijk afgebakend.

De opwerking en behandeling van de signalen binnen het Informatieloket MKB gebeurt langs de lijnen van Handhavingsregie, waarbij het MKB Informatieloket behandeling eindigt in het keuzeproces van Handhavingsregie ten behoeve van MKB. Voordat FSV op 27 februari jl. werd uitgeschakeld vond hierin de registratie van deze signalen plaats op basis van het besluit. De Informatieloketten hanteerden hiervoor geen eenduidige oplossing voor de periode na het stopzetten van FSV.

Ten tijde van het opstellen van deze GEB is bij de informatieloketten MKB, vanuit het project FSV MKB de vraag uitgezet of gekozen tijdelijke oplossingen via andere systemen vergelijkbare risico's opleveren. Deze vraag is recent vanuit MKB beantwoord in het kader van de verkenningen naar informatiestromen en waarborgen, maar vindt (nog) geen weerslag in de door ons beoordeelde concept-GEB, die onder meer om die reden als onvolledig gezien kan worden.

Bij de meeste MKB Informatieloketten wordt een signalement met verwijzing naar het signaal in andere systemen ingebracht, zoals IKB, KRB en OPO. Soms wordt het signaal ook integraal in andere systemen opgenomen. De rol van IKB, KRB en OPO is eerder in dit hoofdstuk al geadresseerd.

4.3.1.4 *GEB Innovatie OB Positief op het omzetdeel*

De GEB heeft betrekking op verwerkingen van persoonsgegevens binnen de risicoselectie Innovatie "OB Positief op het Omzetdeel". De GEB is voorlopig vastgesteld door het MT. Het risicomodel 'OB positief' is een innovatie om posten met een hoog correctierisico in het omzetdeel naar voren te brengen. Het gaat om aangiften omzetbelasting waarbij een positief resultaat (voor de Belastingdienst) is aangegeven. Wij hebben begrepen dat deze applicatie momenteel niet actief is.

Deze GEB is voor ons onderzoek opgevraagd omdat het risico bestaat dat de lijst van opgeleverde aangiften door behandelaars bevooroordeeld wordt behandeld wanneer niet duidelijk wordt gemaakt dat het enkel gaat om een risico op een hoge correctie op de omzet. Ook bestaat het risico op profilering wanneer een zorgvuldige afweging in het proces ontbreekt. In tegenstelling tot de andere genoemde risicomodellen in dit hoofdstuk, is dit risicomodel nog in ontwikkeling en wordt dus niet gebruikt. Gebruikservaringen ontbreken dus. Daarmee is het een goede illustratie van hoe de Belastingdienst op dit moment met de GEB als kwaliteitsverhogend onderdeel van het ontwikkelproces omgaat.

De geïdentificeerde risico's in de GEB zijn zowel geschreven vanuit het perspectief van de Belastingdienst als het perspectief van betrokkenen. De risico's zijn echter onvoldoende uitgewerkt en bevatten geen risicoclassificatie waardoor kans en impact onduidelijk zijn.

Document classification: **KPMG Public**

De maatregelen die zijn beschreven om de geïdentificeerde risico's te mitigeren zijn niet duidelijk en in sommige gevallen tegenstrijdig geformuleerd. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken over het pseudonimiseren als maatregel om de risico's voor betrokkenen te mitigeren, maar wordt tegelijkertijd aangegeven dat pseudonimisering problematisch is in de uitvoering van de innovatie. Dit maakt dat deze GEB een beperkte diepgang en volledigheid heeft.

4.3.1.5 *GEB Afgifte OB identificatienummer*

De GEB heeft betrekking op verwerkingen van persoonsgegevens binnen het risicomodel 'Afgifte OB identificatienummer'. De GEB is voorlopig vastgesteld door het MT. Het risicomodel is een innovatie om de aanvragen van een btw-identificatienummer met een mogelijk risico op fraude te identificeren. Het model beoordeelt of er sprake is van een mogelijk risico. Ondanks dat dit risicomodel primair gebruiksgegevens verwerkt, is deze GEB tijdens ons onderzoek opgevraagd, omdat het risico bestaat dat de gegenereerde lijst met risicogevallen een bevooroordeelde werking kan hebben bij andere Belastingdienst-directies en -teams. Het risicomodel maakt gebruik van gegevens met een strafrechtelijk karakter, namelijk het datafundament DF-FRI (zie hierna). Voorts wordt gebruikgemaakt van een deel van de Werkstroom Applicatie Belastingdienst (WAB) en de Generieke Signalen Voorziening (GSV).

De geïdentificeerde risico's in de GEB zijn zowel geschreven vanuit het perspectief van de Belastingdienst als het perspectief van betrokkenen. De risico's zijn enkel op hoofdlijnen, en daarmee feitelijk onvoldoende uitgewerkt en bevatten geen risicoclassificatie. De beschreven beheersingsmaatregelen om de geïdentificeerde risico's te reduceren zijn uiterst beknopt geformuleerd. Zo wordt bijvoorbeeld beschreven dat een 'zwarte lijst''-effect moet worden voorkomen, maar worden onvoldoende handvatten aan de ketenverantwoordelijke gegeven om deze maatregel succesvol en tijdig kan worden geïmplementeerd. Dit maakt dat deze GEB een beperkte diepgang en volledigheid heeft, waarbij de samenhang tussen de risico's en maatregelen in dit proces en die bij DF-FRI onvoldoende duidelijk blijft.

4.3.1.6 *GEB Datafundament Fraude Risico Indicatoren (DF-FRI)*

Datafundamenten worden binnen DF&A ingezet om te voorzien in de databehoefte van DF&A en door hen ondersteunde directies en diensten. De GEB Datafundament Fraude Risico Indicatoren (DF-FRI) is opgevraagd en geanalyseerd omdat dit datafundament een aantal uiterst gevoelige lijsten met strafrechtelijke gegevens bevat. De scope van de GEB is beperkt tot dit datafundament dat specifiek is gericht op het bundelen van fraudelijsten en signaleringen uit diverse bronnen om die in één overzicht aan de afnemers en gebruikers te presenteren. De GEB heeft een 1.3-versiestatus en is vastgesteld door de DQR Board. DF&A heeft de GEB verder verdiept door een aanvullende Privacy Risk Assessment op te stellen.

In feite is sprake van een deel-GEB, aangezien de primaire processen waarin dit datafundament wordt gebruikt (onder andere OB Carrouselfraude & Afgifte OB-identificatienummer) er verantwoordelijk voor zijn om voor de gehele procesketen aan de AVG te voldoen. Deze deel-GEB moet derhalve in samenhang met die GEB's worden

Document classification: **KPMG Public**

beschouwd om een compleet beeld van risico's en maatregelen te verkrijgen. De huidige GEB's voorzien nog niet in dit gehele beeld.

Het datafundament verwerkt geen bijzondere persoonsgegevens, maar wel strafrechtelijke persoonsgegevens (vanuit AVG-perspectief), onder andere Veelplegers. De gegevens zijn dusdanig gevoelig dat afscherming noodzakelijk is, ook binnen DF&A. Dit is ook een voorwaarde om de gegevens te mogen gebruiken. Het datafundament FRI is daarom geclassificeerd als een 'Protected' datafundament. Zo min mogelijk medewerkers mogen bij deze gegevens komen. De gegevens mogen alleen worden gebruikt met voorafgaande toestemming van de FIOD en uitsluitend voor de geautoriseerde toepassingen genoemd in de GLO (Gegevensleveringsovereenkomst).

De risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen zijn duidelijk beschreven en hebben met name betrekking op het feit dat de gebruikte persoonsgegevens niet worden gepseudonimiseerd. Hierdoor kunnen de DF&A-medewerkers deze gevoelige fiscale persoonsgegevens van de belastingplichtigen inzien waardoor in potentie de privacy van belastingplichtigen kan worden geschaad. Een ander opvallend risico genoemd in de GEB betreft de onduidelijkheid of de intern samengestelde lijsten (Veelplegers en verdachte adressen uit CLC, en signalen uit de WAB) voldoen aan de voorwaarden van artikel 33 lid 5 UAVG. Hieruit blijkt dat het de Belastingdienst niet duidelijk is of er een vergunning conform artikel 33 lid 4 noodzakelijk is voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens op de intern samengestelde lijsten. Artikel 33 lid 4 en 5 betreffen de verwerking van strafrechtelijke informatie ten behoeve van derden. Wij hebben geen aanknopingspunten kunnen vinden dat dergelijke lijsten met derde partijen worden gedeeld.

De maatregelen om de geïdentificeerde risico's te mitigeren zijn in beperkte mate in deze GEB geconcretiseerd. Voor de interne lijsten (Veelplegers en verdachte adressen uit CLC, en signalen uit de WAB) moet nog door de Belastingdienst worden gecontroleerd of een procedure bestaat voor het tot stand komen van deze lijsten, hoe vaak deze worden vernieuwd, en hoe (vaak) ze worden geschoond. Ons is bekend dat een schoningsprocedure bestaat voor een aantal bronnen, maar deze is nog beperkt op het gehele datafundament toegepast.

Op basis van deze deel-GEB is naar voren gekomen dat de beoogde verwerkingen een hoog risico opleveren voor betrokkenen. Uit de GEB blijkt onvoldoende of op het niveau van het datafundament de benodigde maatregelen zijn gevonden en getroffen om dit risico te beperken, of dat dit op het niveau van het gebruikende proces moet gebeuren. Op basis van deze informatie geven wij in overweging om onzekerheden over dit type verwerking te reduceren en dit datafundament en de toepassing ervan bij directies voor te leggen aan de AP.

4.3.1.7 GEB Risicoclassificatie Toeslagen

De GEB Risicoclassificatie Toeslagen is opgevraagd en bestudeerd aangezien dit één van de geïdentificeerde risicomodellen is. Het betreft een GEB in conceptversie zonder dagtekening, die nog onvoldoende compleet is om door ons te worden geëvalueerd: voor persoonsgegevens, gegevensverwerkingen en verwerkingsdoeleinden wordt verwezen naar niet bijgeleverde bijlagen; tevens staan er nog diverse te verwerken opmerkingen

Document classification: **KPMG Public**

en commentaren in het document. Wij gaan daarom kort in op de risico's, maar kunnen in dit stadium geen algeheel beeld van deze GEB geven.

De scope van de GEB is onvoldoende afgebakend. Het risicoclassificatieproces is duidelijk, echter de rol van de risicoclassificatie in het gehele toezichtsproces van Toeslagen en welk deel hiervan buiten deze GEB valt is nog onvoldoende afgebakend.

Er worden verschillende risico's voor betrokkenen en de eigen bedrijfsvoering beschreven, een risicoclassificatie ontbreekt, alsmede een uniforme toelichting. De belangrijkste genoemde risico's betreffen het onnodig gebruik van persoonsgegevens, het ontbreken van duidelijke opdrachten en (verwerkings)doelen, onvoldoende inzicht in resultaten en werking en risico op selectiebias.

Maatregelen om deze risico's te beperken zijn in deze conceptversie nog onvoldoende uitgewerkt. Daarentegen moet worden opgemerkt dat vanaf eind 2019 wordt gewerkt aan herziening van het totale risicomodel.

4.3.1.8 GEB behandeling fraudesignalen Toeslagen

De GEB heeft betrekking op het proces van de behandeling van fraudesignalen binnen Toeslagen. Deze GEB heeft een duidelijk afgebakende scope en richt zich op het proces waarin de rechtmatigheid en de mate van opzet en verwijtbaarheid van de fraude-signalen worden getoetst. Het is sterk gerelateerd aan de GEB van FSV voor het verdere behandelproces bij Toeslagen. Dit proces behelst de binnenkomst van een bericht bij het Fraudemeldpunt van Toeslagen, de beoordeling van een bericht als niet relevante melding of als een signaal en het doorzetten van een signaal voor behandeling. In feite vallen dit proces en deze GEB buiten onze primaire onderzoekscope, aangezien het enerzijds niet de selectie op basis van risicosignalen behelst, maar de verdere behandeling na selectie. Anderzijds betreft het een risicoanalyse achteraf van een methode van werken bij Toeslagen met FSV-risicosignalen die inmiddels is stilgezet.

De GEB is uitgevoerd op basis van de vereisten uit het overheidsmodel hiervoor. In de GEB wordt aangegeven dat deze GEB minimaal eens in de drie jaar of bij grote wijzigingen in processen of systemen wordt herijkt. De GEB geeft een heldere beschrijving van het getoetste verwerkingsproces en verduidelijkt het verwerkingsproces door de toegevoegde procesvisualisaties. Een beschrijving van de criteria op basis waarvan fraudesignalen geprioriteerd worden ontbreekt in deze GEB. Dit heeft mogelijk te maken met het ontbreken van (werk)instructies, maar desalniettemin had een (risico)analyse van hoe het proces in de praktijk verloopt op dit punt nader inzicht kunnen bieden. Bij de prioritering van fraudesignalen ontstaan namelijk mogelijk privacyrisico's voor betrokkenen, zoals het risico op selectiebias door behandelaars. De kans op voor-ingenomenheid door medewerkers wordt in de GEB wel aangemerkt als risico, maar een beschrijving van hoe de inhoudelijke prioritering tot stand komt ontbreekt waardoor de GEB op dit punt onvoldoende inzicht aan de lezer geeft.

De persoonsgegevensverwerkingen alsmede de verwerkingsdoelen zijn gedetailleerd en uitgebreid vastgelegd. De GEB maakt inzichtelijk met welk doel en op welke schaal de Belastingdienst persoonsgegevens verwerkt ten behoeve van de behandeling van fraudesignalen. De noodzaak en evenredigheid van de verwerking worden beschreven, een analyse rondom het vereiste van dataminimalisatie ontbreekt echter. Gezien de grote schaal waarop persoonsgegevens worden verwerkt en de maatschappelijke

Document classification: **KPMG Public**

impact van deze verwerking, is het zaak om een uitgebreidere analyse te doen die al dan niet aangeeft of er mogelijk meer persoonsgegevens worden gebruikt dan nodig om het verwerkingsdoel te bereiken.

Er is zowel een beschrijving en beoordeling van de risico's voor betrokkenen als van de risico's voor de interne organisatie. De risico's bevatten een risicoclassificatie waarbij kans en impact beschreven zijn. De maatregelen welke zijn beschreven om de geïdentificeerde risico's te mitigeren zijn concreet geformuleerd, maar een taakverdeling en tijdlijnen om de risico's op te pakken ontbreken. Op basis van de informatie in de GEB stellen wij vast dat de vastgestelde maatregelen (nog) niet gerealiseerd zijn.

4.4 Risico's van toezichtsprocessen met risicosignalen en ontbrekende waarborgen

Buiten de behandelvoorstellen die voortkomen uit ontvangen risicosignalen die in FSV geregistreerd zijn, komen FSV-gegevens slechts bij uitzondering in andere risico-selectieprocessen voor. Het betreft dan behandelde cases en met name recidive-waarschuwingen. De Belastingdienst heeft een wettelijke grondslag voor het gebruik van deze gegevens voor risicoselectie, mits relevant voor het betreffende middel. Ook zonder FSV zou de Belastingdienst gegevens van behandelde cases mogen en moeten bewaren (op basis van de Archiefwet) en gebruiken. De effecten op burgers zijn potentieel dezelfde als die van het gebruik van FSV zelf.

Voor zover wij buiten FSV andere overzichten van subjecten hebben gevonden die direct, zonder onderliggende specifieke legitimerende gegevens, als verdacht worden gekenmerkt, betreft dit voornamelijk een soort *contra-informatie*. Het subject, de belastingplichtige, is niet degene die als zodanig wordt gekwalificeerd. In plaats daarvan is het een adres, facilitator, IP-nummer, etc. die als contra-indicator functioneert. Wij duiden het risicosignaal als deels objectief, maar merken wel op dat ook een adres of IP-nummer hier geldt als persoonsgegeven onder de AVG. Het subject heeft door associatie een verhoogde kans op uitworp en handmatige behandeling, hoewel dit, gezien het objectieve karakter van de risico-indicator, zeker niet altijd onnodig zal zijn. De effecten hiervan kunnen mogelijk worden geduid als vergelijkbaar met die van een aantekening in FSV.

FSV-gegevens die indirect in enige vorm in het klantbeeld terechtkomen[15] betreffen in de regel een vertraagd behandelvoorstel of een recidivewaarschuwing. Voor beide zijn rechtvaardiging en een duidelijke wettelijke grondslag aanwezig. Wel betekent dit dat veel medewerkers dergelijke waarschuwingen zouden kunnen zien, en daar mogelijk een verkeerde functie aan zouden kunnen geven. Daarnaast kan een dergelijke recidive-waarschuwing reeds zijn verouderd, als in het verleden onvoldoende is voorzien in schoning van risicosignalen. De effecten hiervan zijn vergelijkbaar met die van FSV.

Als behandelcapaciteit en risicoselectie onvoldoende op elkaar zijn afgestemd kan dit leiden tot het gebruik van subjectieve selectiecriteria en onacceptabele vertragingen in de behandeling. Beleidsmatig probeert de Belastingdienst behandelcapaciteit en risico-selectie op elkaar af te stemmen. Het aangetroffen gebruik van OPO en interviews duiden erop dat bij MKB het verwerken van risicosignalen in en vanuit FSV zelf het

[15] Zoals eerder aangegeven worden bij Particulieren geen FSV-gegevens in het klantbeeld opgenomen.

Document classification: **KPMG Public**

karakter van massaselectie kan ontwikkelen. Ook bij Toeslagen bestaat die indruk. Daardoor kan dit proces een bijdrage leveren aan het ontstaan van selectiebias. Door de wijze waarop toezicht georganiseerd is, is het risico op gebrek aan afstemming tussen behandelcapaciteit en risicoselectie bij MKB en Toeslagen groter dan bij Particulieren. Risicomodellen dragen hier aanzienlijk in positieve zin bij aan de stuurbaarheid van deze afstemming en daarmee de bescherming van privacy.

Selectiebias kan echter zelfs in statistische verantwoorde risicomodellen voorkomen. Omdat het risicomodel initieel getraind is met historische data, kan bestaande selectiebias overgenomen worden en is ook de nieuwe behandeldata geselecteerd middels het risicomodel niet zonder meer representatief voor de populatie. Daarnaast neemt een risicomodel mogelijk ook eventuele gebreken in representativiteit uit de selectiemodules en selectie middels risicosignalen uit FSV over. Verder leidt jaarlijkse verandering in fiscale regelgeving tot risico op gebreken in representativiteit.

De omvang en variatie van de risicosignalenwerkstroom via FSV in de tijd zijn onbekend, en onderwerp voor onderzoek in FSV-onderzoeksfase 2. Deze omvang en variatie roepen bij ons de vraag op of risicomodellen of selectiemodules zouden moeten worden ontwikkeld voor de behandeling van deze werkstroom.

4.4.1 Lifecycle van risicosignalen in het klantbeeld

De omgang met risicosignalen in workflow en klantbeeld overziend, stellen wij vast dat een risicosignaal een groot aantal verschillende functies kan dienen, maar dat een overzicht van welk signaal dient voor welke functies niet Belastingdienstbreed gedeeld wordt, en geïnterviewden deze soms op verschillende wijzen duiden. Dit kan leiden tot situaties waarin te grote consequenties verbonden worden aan risicosignalen afgegeven buiten de directe werkomgeving.

De volgende functies van signalen, en verbonden risico's als fouten worden gemaakt door behandelaars, zijn in ons onderzoek in algemene zin aan de orde geweest:

Functie signaal	Gevolgen	Risicosituaties
Behandelverzoek	Leidt tot directe uitworp en behandeling van een object (aangifte, aanvraag, wijziging) dat direct voorhanden is	Signaal blijft staan na behandeling
Uitgesteld behandelverzoek	Verzoekt om uitworp en behandeling van een object dat nog binnen gaat komen in de toekomst	Signaal blijft staan na behandeling
Recidivesignaal met deadline	Suggereert uitworp en behandeling van objecten in een bepaalde periode om herhaling van een feit te toetsen	Schoning ontbreekt
Recidivesignaal volgende behandeling[16]	Suggereert uitworp en behandeling van het volgende object om herhaling van een feit te toetsen	Deadline ontbreekt, schoning ontbreekt
Signaal afwijkende volgende behandeling	Verzoekt om uitworp en behandeling van een object om bepaalde gemaakte afspraken na te komen	Signaal wordt anders geïnterpreteerd

[16] Bij de Belastingdienst ook wel deblokkering genoemd.

Document classification: **KPMG Public**

Functie signaal	Gevolgen	Risicosituaties
Signaal geen betalingsregeling	Suggereert geen clementie bij invorderingen	Te brede interpretatie opzet/grove schuld, schoning ontbreekt, deadline ontbreekt
Uitgesteld behandelsignaal	Suggereert betrekken van informatie als een object dat mogelijk betrekking heeft op het signaal behandeld wordt	Deadline ontbreekt, schoning ontbreekt

De Belastingdienst heeft maatregelen genomen omtrent de gevolgen van slordige schoning in het verleden en het opstellen van duidelijke richtlijnen voor gebruik van signalen. De opgesomde signaalfuncties passen duidelijk in een lifecyclemodel en hebben duidelijke existentiële afhankelijkheidsrelaties, en controle van consistentie van bestaan van signalen kan deels geautomatiseerd worden. Daarnaast is het onzes inziens mogelijk, omdat de risico's zich met name middeloverstijgend voordoen, een functie- en lifecyclemodel Belastingdienstbreed te delen in de vorm van een cursus en handleiding voor betrokkenen die met onbekende signalen worden geconfronteerd.

4.4.2 Kwaliteitstoetsing en terugkoppeling om selectiebias te vermijden

Selectiebias ontstaat mogelijk in de risicomodellen; het gebruik van subjectieve selectiecriteria ná toepassing van objectief toetsbare risicoselectiemiddelen veroorzaakt selectiebias. Beleidsmatig past de Belastingdienst selecties voor handmatige behandeling aan de capaciteit aan, en voor zover hij daarin slaagt heeft hij daarmee een sterke procesmatige waarborg tegen selectiebias ingebouwd. Vooral bij Particulieren lijkt deze aanpassing goed te zijn. In het algemeen is er geen sprake van dat toezichthouders hun werkvoorraad bepalen door vrij door de tot hun beschikking staande gegevens te neuzen op zoek naar signalen.

Voorbeeld: als na het toepassen van alle denkbare objectieve regels voor een bepaald risico een te grote werkstroom overblijft voor een team, kan het team of een steekproef nemen of subjectieve of onacceptabele selectiemiddelen gaan gebruiken. Een extreem voorbeeld om dit te illustreren: stel dat bij aangiftes van mannen de kans op een correctie 20% is en bij vrouwen 18%, dan kunnen de resultaten worden verbeterd door alleen mannen te controleren. Als je alleen mannen controleert, is de kans op een correctie bij vrouwen volgens de nieuwe prestatiegegevens nu 0% Daardoor gaat het risicomodel voortaan onterecht alleen mannen als risicovol identificeren als getraind wordt op alle data, ook die van de onbehandelde gevallen.

Exploratieve data-analyse door de ontwikkelaars van het risicomodel zou dit nogal evidente risico echter moeten ondervangen. Niet al dit soort selectiebiases zijn echter even zichtbaar, vooral niet als de bias in een specifieke werkstroom voorkomt en gebundeld wordt met data uit andere werkstromen. Het voorbeeld betreft een hypothetische overdrijving om dit reële risico inzichtelijk te maken, maar moet natuurlijk niet worden gelezen als constatering dat de Belastingdienst een bias met dit karakter over het hoofd zou zien.

Naast deze belangrijke procesmatige waarborg, kan ook gekozen worden voor toetsing achteraf. De manier waarop de Belastingdienst de risicoselectie-processen inricht en toetst is niet voldoende om het ontstaan of voortbestaan van selectiebias geheel te kunnen vermijden. Ook gaan de GEB's van de risicomodellen onvoldoende op toetsing van selectiebias in. Wij kunnen niet vaststellen of selectiebias op gevoelige kenmerken, of selectiebias die zou leiden tot herhaalde behandeling van dezelfde betrokkenen op subjectieve gronden in de praktijk plaatsvindt. We merken daarbij op dat toetsing van selectiebias op gevoelige kenmerken veronderstelt dat je b.v. ook gevoelige gegevens om uitkomstenongelijkheid meetbaar te maken hebt. Ook dit zou weer een privacyrisico opleveren.

Document classification: **KPMG Public**

Om het ontstaan of voortbestaan van selectiebias geheel te kunnen vermijden zijn voldoende kwaliteitstoetsing en effectieve meting en terugkoppeling van geobserveerde selectiebias noodzakelijk.

Verschillende teams binnen de Belastingdienst voeren periodiek een kwaliteitstoetsing uit. Deze kwaliteitstoetsing wordt binnen de Belastingdienst aangeduid als de FIX- en KMO-onderzoeken. Tijdens de FIX- en KMO-kwaliteitsonderzoeken wordt de vaktechnische en fiscaaltechnische kwaliteit van de hoofdproducten en -processen van de Belastingdienst beoordeeld. Hoewel de FIX- en KMO-metingen zich niet specifiek richten op de behandeling van fraudesignalen, worden de vragen die in de onderzoeken gesteld worden wel aangepast aan het soort behandeling. De meting bevat dus vragen die inzicht geven in hoe de inhoudelijke signalering en evenwichtige behandeling van risicosignalen plaatsvindt. Door het afnemen van deze onderzoeken vindt er enige monitoring plaats op het waarborgen van een goede behandeling van risicosignalen. De inhoudelijke kwaliteit van de kwaliteitsonderzoeken en de mogelijke opvolging van de aanbevelingen hieruit zijn niet door KPMG geanalyseerd.

De FIX-onderzoeken vinden steekproefsgewijs plaats en kunnen worden beschouwd als een vorm van tweedelijnscontrole. De FIX-onderzoeken geven inzicht in de fiscaal-technische en vaktechnische productkwaliteit van de Belastingdienst.

De KMO-onderzoeken zijn een vorm van eerstelijnscontrole in het proces zelf of (kort) na de afronding van het betreffende product of proces. De KMO-onderzoeken bestaan uit drie typen metingen:

— Zelfmeting

— Quickscan

— Review

Bij de zelfmeting evalueert de behandelaar met behulp van de vragenlijst zijn eigen werk. Met de KMO-quickscans en -reviews geven collega's en/of leidinggevenden een kwaliteitsoordeel over de producten van een ander. De uitkomsten hiervan geven zowel inzicht in de wijze waarop producten zijn vervaardigd als inzicht in de wijze waarop op individueel niveau de leercirkel kan worden ingericht.

De KMO/FIX-kwaliteitsmeting dekt daarmee onzes inziens de inhoudelijke keuzes voor individuele behandeling op basis van risicosignalen in de toezichtsprocessen voldoende. Bevooroordeeldheid van individuele behandelaars wordt hiermee voor zover mogelijk afgedekt.

Een tweede methode van systematische terugkoppeling is statistisch van aard en wordt met name verricht door DF&A als methode om de risicomodellen te toetsen. Voordat risicomodellen worden aangepast aan de hand van nieuwe gegevens, wordt de opbrengst van het selectieproces gemeten en getoetst aan verwachtingen en aan willekeurige steekproeven. Daarnaast wordt in een exploratieve data-analyse (EDA) opnieuw bepaald of de inputparameters van de risicomodellen voldoende bijdragen aan het risicomodel. De risicomodellen worden echter (binnen hetzelfde middel[17]) niet volledig gedifferentieerd naar werkstroom, waardoor de risicoscores ook niet

[17] Risicomodellen zijn vanzelfsprekend wel middelspecifiek, omdat de inputparameters die per middel beschikbaar zijn verschillen.

Document classification: **KPMG Public**

gedifferentieerd kunnen worden naar type risico. In beginsel horen de risicomodellen per werkstroom met eigen risicoselectiecriteria gevalideerd te worden.

Op basis van de interviews constateren wij dat bij het toetsingsproces van risicomodellen de betrokkenheid van Vaktechniek niet structureel gewaarborgd is en dat bovendien het toetsen van het ontstaan van selectiebias door middel van de EDA niet structureel deel uitmaakt van dit kwaliteitstoetsingsproces. Bovendien ontbreekt het de Belastingdienst aan data waarmee bepaalde kwalijke vormen van selectiebias objectief kunnen worden vastgesteld. Wel is er in de initiële ontwikkelfase altijd betrokkenheid van Vaktechniek bij de selectie van inputparameters, en bestaat een quality assuranceproces binnen DF&A.

De bestaande waarborgen tegen selectiebias zijn wel voldoende indien afgezet tegen vergelijkbare risicoselectieprocessen in het bedrijfsleven.

4.4.3 Risico's voor de privacy van de burger

De mogelijkheid van selectiebias voegt geen extra direct risico toe voor de privacy. Als de selectiebias ontstaat door risicomodellen, dan werken deze risicomodellen zelf niet de-anonimiserend. Wel leidt een verhoogde kans op onnodige selectie voor toezicht uiteindelijk mogelijk tot dezelfde consequenties voor de privacy, nl. een onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Of selectie onnodig was, is, achteraf en per casus bekeken, een uitstekend meetbaar gegeven. Het risico op selectiebias betreft de vraag of de Belastingdienst al het redelijke doet om selectiebias te meten en te vermijden.

De effecten van geautomatiseerde selectiebias, als deze zou bestaan, zijn niet anders dan de selectie-effecten van onnodig bestaan van registraties in FSV. In beide gevallen kan bij de behandelaar een 'waar rook is, is vuur'-houding ontstaan. Vanuit FSV geïnitieerde behandelingen kunnen een rol spelen in de ontwikkeling van selectiebias, maar de risicoselectieprocessen voegen geen nieuwe effecten toe. Zoals eerder gesteld is het risico op selectiebias gering als de mate van afstemming van risicoselectie op werkvoorraad effecten van 'doorselecteren' onwaarschijnlijk maken, en FSV-signalen daar geen evidente rol in kunnen spelen. Bij MKB is deze afstemming moeilijker te realiseren dan bij Particulieren. Of de afstemming onvoldoende is, vereist nader diepgaand onderzoek waarbij ruime toegang tot behandelgegevens noodzakelijk is. Bij Toeslagen zijn duidelijke signalen aanwezig dat de afstemming tot voor kort onvoldoende was.

Document classification: **KPMG Public**

5 Bestaande waarborgen en condities voor toekomstig gebruik

In dit hoofdstuk worden de geïdentificeerde bestaande waarborgen bij de behandeling van risicosignalen door de Belastingdienst beschreven. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een opsomming van condities en benodigde acties voor het toekomstige gebruik van systemen voor de verwerking van risicosignalen.

Bestaande waarborgen binnen het proces waarin risicosignalen in behandeling worden genomen verschillen per directie. De in kaart gebrachte bestaande waarborgen richten zich op de directies die het meest intensief met risicosignalen werken, namelijk de directies MKB, Toeslagen en Particulieren. De geïdentificeerde bestaande waarborgen worden per directie uiteengezet in de paragrafen 5.2 t/m 5.4. Voor de leesbaarheid hebben wij de waarborgen gerelateerd aan de globale processtappen per directie. Zoals in de bijlagen C.4 en C.5 is toegelicht, werden door de directies GO en CAP geen risicosignalen geregistreerd in FSV, derhalve wordt in dit hoofdstuk niet specifiek ingegaan op de situatie binnen deze directies.

Op basis van onze werkzaamheden hebben wij een aantal condities en acties voor toekomstig gebruik gespecificeerd om de toezichtsprocessen waarin de directies risicosignalen vastleggen, verwerken en monitoren nader te uniformeren en de naleving van vereisten op basis van wet- en regelgeving te versterken. In paragraaf 5.5 worden deze condities en benodigde acties nader uiteengezet.

1.1 Bestaande waarborgen

Directieoverstijgend geldt dat voor de initiële beoordeling van de relevantie en waarde van risicosignalen veelal wordt gesteund op de professionele oordeelsvorming van individuele medewerkers. Geformaliseerde normenkaders en/of werkinstructies rondom de registratie en beoordeling van risicosignalen zijn beperkt beschikbaar. Daarnaast zijn de vastlegging van de behandeling en verdere opvolging van het risicosignaal beperkt. Dit laat onverlet dat binnen de Belastingdienst veel aandacht bestaat voor het toezien op de naleving van fiscale wet- en regelgeving door burgers en bedrijven en de behandeling van ontvangen risicosignalen.

In het geval een risicosignaal in behandeling wordt genomen door een van de Intensieve of Speciale Toezichtteams die binnen de Belastingdienst zijn ingericht, worden processen en procedures op een volwassener wijze doorlopen. Zo is sprake van diverse overlegvormen, bijvoorbeeld door inhoudelijke afstemming met medewerkers Vaktechniek en BFC'ers. Tevens is in bepaalde situaties sprake van collegiale toetsing. Voor de directies MKB en Particulieren geldt specifiek dat processen en procedures op een gestructureerde wijze worden doorlopen en tussentijdse en finale dossiervorming plaatsvindt. Binnen de directie Toeslagen waren dergelijke vastgelegde procedures ook aanwezig, maar daar werd door case-by-case weleens van afgeweken. In onderstaande paragrafen worden geïdentificeerde waarborgen per directie nader toegelicht.

Document classification: **KPMG Public**

5.1 Huidige waarborgen MKB

Binnen de directie MKB zijn diverse waarborgen ten aanzien van het proces waarin risicosignalen worden ontvangen en mogelijk in behandeling worden genomen geïdentificeerd. Met name de situatie waarin is besloten verder opvolging te geven aan een risicosignaal, kent verschillende waarborgen. Zo is in dat geval sprake van diverse overlegvormen, vindt inhoudelijke afstemming plaats met medewerkers van Vaktechniek en worden inhoudelijke fiscale toetsen uitgevoerd. Het proces daaraan voorafgaand – de registratie en beoordeling van risicosignalen - kent echter minder waarborgen. Voor de registratie en beoordeling van risicosignalen wordt binnen de directie MKB voornamelijk gesteund op professionele oordeelsvorming van individuele medewerkers.

5.1.1.1 Registratie risicosignalen

Risicosignalen worden binnen de directie MKB in behandeling genomen door medewerkers van de MKB Informatieloketten. Een medewerker van het Informatieloket beoordeelt of ontvangen signalen relevant zijn voor de directie MKB of voor een andere directie. Indien relevantie voor de directie MKB wordt vastgesteld, wordt het signaal geregistreerd in FSV. De beoordeling van de relevantie van het signaal voor de competentie MKB gebeurt op basis van professionele oordeelsvorming. Voorafgaand aan registratie in FSV wordt een dergelijk signaal niet inhoudelijk beoordeeld. Dit gebeurt in de volgende stap 'beoordeling risicosignalen'.

Invoercontroles in de FSV-applicatie kaderen medewerkers van de MKB Informatie-loketten in welke gegevens en in welke vorm zij deze registreren. FSV kent echter ook een aantal tekstvelden waarin medewerkers naar eigen inzicht informatie kunnen opnemen.

5.1.1.2 Beoordeling risicosignalen

Een medewerker van de MKB Informatieloketten met fiscale kennis voert de eerste inhoudelijke beoordeling en vaktechnische duiding van het ontvangen risicosignaal uit. De medewerker beoordeelt of sprake is van een 'waardevol' risicosignaal, door onder meer het belang, de ernst en de mate waarin het signaal concreet is in beschouwing te nemen. Een BFC'er, of andere daartoe aangewezen persoon, is betrokken bij deze beoordeling en voert nadere fiscale analyses uit.

De criteria om te beoordelen of een risicosignaal waardevol is zijn niet geformaliseerd in procesbeschrijvingen of werkinstructies en tevens lokaal gebonden. Als gevolg daarvan wordt voornamelijk gesteund op de professionele oordeelsvorming van medewerkers en is de beoordeling van het risicosignaal sterk afhankelijk van de individuele kwaliteiten van medewerkers en in mindere mate gebaseerd op een Belastingdienstbreed gedefinieerd kwaliteitsniveau. Daarnaast zijn er geen geformaliseerde processen of werkinstructies waarin de benodigde of getroffen waarborgen zijn vastgelegd.

Document classification: **KPMG Public**

5.1.1.3 Opvolging risicosignalen

Nadat een risicosignaal is beoordeeld vindt mogelijke opvolging en verdere verwerking van het risicosignaal plaats. Dit resulteert in de volgende mogelijke vervolgstappen:

— het signaal wordt niet verder opgevolgd;

— het signaal wordt in behandeling genomen door de reguliere toezichtteams;

— het signaal wordt in behandeling genomen door de Fraude/EOS-teams; of

— het signaal wordt ingebracht bij het RIEC of andere externe overheidssamenwerking.

Tevens bestaat er de mogelijkheid om optioneel een aantekening te maken in de applicatie Klantbeeld. Dit gebeurt alleen wanneer het signaal wordt ingebracht bij de reguliere teams. Wij hebben begrepen dat het al dan niet maken van een aantekening in Klantbeeld onderworpen is aan de professionele oordeelsvorming van de medewerker. Het kan dus per medewerker of locatie verschillen of er een aantekening wordt gemaakt in Klantbeeld.

De reguliere MKB-teams functioneren autonoom in het al dan niet opvolgen van een behandelvoorstel. Indien een aantekening is opgenomen in de applicatie Klantbeeld, zal deze in beschouwing worden genomen door de reguliere MKB-teams binnen de reguliere heffings-, invorderings- en controleprocessen. Medewerkers van de reguliere MKB-teams kunnen tevens op eigen initiatief in FSV opgenomen details ten aanzien van het risicosignaal opvragen en gebruiken in hun verdere werkzaamheden. Hier zijn geen specifieke richtlijnen of werkinstructies voor opgesteld.

Wanneer een risicosignaal – na afgewogen fiscale duiding – in behandeling wordt genomen door Fraude/EOS-teams, wordt dit door de medewerker van het Fraude/EOS-team besproken met de boetespecialist, heffingsmedewerkers en/of BFC'er. Gezamenlijk bepalen zij, op basis van de uitgevoerde controle en verzamelde feiten ten aanzien van het specifieke risicosignaal of deze gemeld moet worden bij het afstemmingsoverleg waarbij de FIOD, contactambtenaar en BFC'er zijn aangesloten. Primair wordt voor de beoordeling hiervan gekeken naar de bruikbaarheid/fiscale betrouwbaarheid van de aanwijzing. Verder worden de criteria zoals opgenomen in het 'Verplicht Boeteadvies' en de AAFD-richtlijnen gehanteerd. Hierbij wordt advies voor een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke afdoening meegegeven.

Als laatste optie kan het signaal worden ingebracht in het RIEC of andere externe overheidssamenwerking. Het RIEC (of LIEC) richt zich op het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Zij verbinden expertise en krachten van verschillende overheidsinstanties om dit te bewerkstelligen. Indien een signaal naar dit gremium wordt overgebracht, overstijgt het de Belastingdienst.

5.1.1.4 Terugkoppeling risicosignalen

De uitkomst van de beoordeling en behandeling van een risicosignaal wordt in beginsel niet teruggekoppeld in FSV of naar de bron. Indien het onderzoek naar een signaal is afgerond wordt dit niet structureel geregistreerd in FSV; in sommige situaties gebeurt dit wel in vrije tekstvelden door de betreffende medewerker. Er zijn geen werkinstructies of richtlijnen die medewerkers hierin sturen.

Document classification: **KPMG Public**

5.1.2 Vastlegging en monitoring

De eerste beoordelingen van risicosignalen door medewerkers van de MKB Informatie-loketten worden niet formeel vastgelegd. Indien een signaal wordt doorgestuurd naar een andere competentie, vindt daarvan vastlegging plaats op basis van de doorgestuurde e-mail. In sommige gevallen vindt voorafgaand aan het doorsturen van het risicosignaal naar een andere directie wel (alvast) registratie in FSV plaats. Dit is echter lokaal of individueel gebonden.

Beoordelingen omtrent hoe 'waardevol' een signaal is en welk vervolgtraject dit ingaat worden niet formeel vastgelegd. Er kan e-mailcommunicatie uit de centrale mailbox over worden achterhaald, maar dit is niet conform formele richtlijnen of werkinstructies.

Derhalve vindt er achteraf geen monitoring plaats op de kwaliteit van de beoordelingen. Wel worden lokaal managementrapportages op basis van FSV-gegevens vervaardigd om inzicht te krijgen in de wijze waarop al dan niet opvolging is gegeven aan ontvangen risicosignalen. Dit geeft echter geen inzage in de achterliggende kwalitatieve toetsing die heeft plaatsgevonden.

5.2 Waarborgen Toeslagen

De directie Toeslagen heeft enkele waarborgen binnen het proces waarin risicosignalen in behandeling worden genomen vastgelegd in operationele werkinstructies en applicatiehandboeken. Deze documentatie is echter sterk operationeel georiënteerd, waardoor het in veel gevallen beperkte handvatten biedt voor medewerkers om wel-overwogen inhoudelijke beoordelingen van risicosignalen te kunnen maken. De instructies worden bijvoorbeeld niet ondersteund door geformaliseerde normenkaders of vastgelegde criteria.

Momenteel worden binnen de directie Toeslagen meerdere initiatieven ontplooid om werkprocessen verder te professionaliseren en te werken met geformaliseerde normenkaders en criteria binnen het proces waarin risicosignalen in behandeling worden genomen. Op dit moment ontbreekt het nog aan een structurele afstemmingslijn met Vaktechniek.

Waarborgen omtrent het ontwikkelen van individuele query's en risicoselectiemodellen in de massale gegevensstromen zijn niet onderzocht.

5.2.1 Huidige waarborgen Toeslagen

5.2.1.1 Registratie en beoordeling risicosignalen

Op basis van query's, risicomodellen en inputlijsten worden vanuit de massale geautomatiseerde gegevensstromen verscheidene signalen gegenereerd.

De risicosignalen op basis van de query's of het risicoselectiemodel worden handmatig gecontroleerd door medewerkers van de teams Toezicht en IST. Medewerkers van deze teams nemen de aanvragen handmatig in behandeling. De door de teams uitgevoerde handmatige controles kunnen onder meer resulteren in een correctie van het aan de ingediende aanvraag gekoppelde toeslagenbedrag of de goedkeuring van een

Document classification: **KPMG Public**

aanvraag. Ook worden risicosignalen waarbij het vermoeden van opzet of grove schuld bestaat door de teams Toezicht en IST doorgestuurd naar het Fraudemeldpunt Toeslagen, wat alleen gebeurt indien de bezwaar- en beroepsprocedures zijn afgerond. De kaders voor wanneer een situatie als opzet of grove schuld wordt geclassificeerd zijn vastgelegd in werkinstructies of normenkaders, maar nog niet geformaliseerd. Er wordt gesteund op de professionele oordeelsvorming van de medewerkers. Medewerkers van het Fraudemeldpunt beoordelen vervolgens of een risicosignaal onderzoekswaardig is.

De signalen vanuit de CAF- en IST-teams en 'Tips en kliks'-routes komen direct binnen bij het Fraudemeldpunt Toeslagen.

Een medewerker van het Fraudemeldpunt registreert risicosignalen in BPM met een prioritering (zeer hoog, hoog of gemiddeld), indien het signaal beoordeeld is als 'onderzoekswaardig'. Er zijn geen geformaliseerde werkinstructies of richtlijnen om vast te stellen in hoeverre sprake is van een onderzoekswaardig signaal en op welke wijze een risicosignaal dient te worden geprioriteerd. Signalen die onderzoekswaardig zijn, worden tevens geregistreerd in FSV. In handreikingen en werkinstructies wordt de werkwijze van het Fraudemeldpunt op hoofdlijnen beschreven. Betreffende documentatie is echter niet vaktechnisch gevalideerd. De door medewerkers van het Fraudemeldpunt uitgevoerde beoordeling en meegegeven prioritering is derhalve gebaseerd op professionele oordeelsvorming.

5.2.1.2 *Verdere opvolging risicosignalen*

Medewerkers van het fraudeteam nemen onderzoekswaardige risicosignalen in behandeling en onderzoeken de rechtmatigheid van de aanvraag of mutatie. Dit wordt gedaan op basis van de reguliere beoordelingsprocessen. Indien een aanvraag of mutatie als onrechtmatig wordt geclassificeerd, wordt deze doorgezet naar het tweedelijnsteam (beoordelaars opzetbepaling). In eerste aanleg wordt het rechtmatigheidsonderzoek door medewerkers van het fraudeteam zelfstandig uitgevoerd. In het geval van twijfel kan op initiatief van de medewerker van het fraudeteam inhoudelijke afstemming plaatsvinden met de BFC'er. De medewerker van het fraudeteam stelt een behandelvoorstel en advies op dat wordt afgestemd met de BFC'er. Wij hebben begrepen dat medewerkers Vaktechniek betrokken zijn bij de beoordeling als sprake is van complexe en/of gevoelige casuïstiek.

Indien sprake is van een vermoeden van opzet of grove schuld, vindt overdracht naar het proces 'opzetbepaling' plaats dat deel uitmaakt van het fraudeteam. Binnen het proces opzetbepaling wordt het uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoek opnieuw bekeken en wordt aanvullend onderzocht of opzet of grove schuld kan worden vastgesteld. De uitkomsten worden gecontroleerd door een BFC'er.

De uitkomst van een uitgevoerd rechtmatigheidsonderzoek naar een risicosignaal kan zijn dat er een correctie wordt doorgevoerd in de aanvraag of dat er een boete wordt opgelegd. Een burger kan ten aanzien van dergelijke beschikkingen gebruikmaken van de reguliere bezwaar- en beroepsprocedures. In het geval een burger in FSV is aangemerkt als fraudeur (vinkje 'fraude') of sprake is van een '1x1'-melding is betreffende burger daarmee niet bekend. Daartegen in bezwaar gaan was niet mogelijk, omdat de burger niet bekend was met dit gegeven.

Document classification: **KPMG Public**

5.2.1.3 *Terugkoppeling risicosignalen*

Vanuit de directie Toeslagen vindt in het vrije tekstveld in FSV terugkoppeling plaats over de afhandeling van de risicosignalen. In de 'Werkinstructie FSV (versie 2.2)' worden over de vorm daarvan aanwijzingen gegeven.

Tevens vindt een terugkoppeling plaats in het geval sprake is van vastgestelde opzet of grove schuld. In FSV zal dan de vaststelling 'fraude' worden aangevinkt en tevens de optie '1x1'. In de werkinstructie staat aangegeven dat dit alleen mag indien daadwerkelijk door het onderzoek is vastgesteld dat er fraude in het spel is of dat het signaal dermate duidelijk is dat er fraude in het spel is. Tijdens interviews is aangegeven dat deze werkinstructie momenteel wordt herzien.

Wij merken op dat in het verleden risicosignalen zijn ontvangen die door het Fraudemeldpunt als dermate duidelijk 'frauduleus' werden beschouwd, dat de aanvinkoptie 'fraude' direct werd aangevinkt alvorens het signaal het volledige onderzoekstraject had doorlopen. Als gevolg van een capaciteitstekort kon het voorkomen dat een dergelijk signaal pas veel later of helemaal niet meer in behandeling is genomen.

Indien een subject is opgenomen op een uitsluit, AB- of Toezichtslijst had dit directe gevolgen voor het subject. Deze lijsten worden bijgehouden door specifiek aangewezen medewerkers. Behandelaars konden bij deze medewerkers een onderbouwd voorstel indienen om een BSN van een lijst af te halen. Dit werd vervolgens door de medewerker collegiaal getoetst. Er waren geen structurele integrale controles om de accuraatheid van de lijsten mee te borgen. Er is recentelijk een werkgroep gestart om dit controleproces op te zetten.

5.2.2 Vastlegging en monitoring

Er vindt achteraf geen kwaliteitscontrole op het gehele proces plaats (door bijvoorbeeld Vaktechniek). Daarentegen is er wel continue afstemming in het gehele proces tussen behandelaars en BFC'ers.

Er wordt momenteel gewerkt aan meer structurele procesinrichting, werkinstructies en richtlijnen om beoordelingen en besluiten beter te kunnen onderbouwen en te monitoren.

5.3 Waarborgen Particulieren

De directie Particulieren registreert risicosignalen op grond van een duidelijke werkinstructie. Deze werkinstructie gaat echter niet volledig in op wanneer een signaal bijvoorbeeld voldoende aanknopingspunten heeft en wanneer niet. Daar zit ruimte voor professionele oordeelsvorming. De verdere beoordeling van risicosignalen wordt langs vaste kaders verwerkt, vastgelegd en gecontroleerd.

Waarborgen omtrent de ontwikkeling van query's en risicoselectiemodellen in de massale gegevensstromen zijn niet onderzocht.

Document classification: **KPMG Public**

5.3.1 Huidige waarborgen Particulieren

5.3.1.1 Registratie en beoordeling van risicosignalen

Risicosignalen die ontstaan vanuit query's en risicoselecties uit de massale geautomatiseerde gegevensstromen worden individueel behandeld door de daarvoor ingestelde teams Regulier Toezicht en Intensief Toezicht. De risicosignalen vanuit de query's worden in ABS Klantinformatie (hierna: AKI)geregistreerd (met code 1043) zodat bij binnenkomende aangiften er uitworp plaatsvindt voor een handmatige behandeling.

Signalen die als Tips en kliks binnenkomen van externe partijen komen direct of via de FIOD Infodesk of het MKB Informatieloket binnen.

Het binnengekomen signaal wordt door medewerkers van de 'Tips en kliks'-postbus geregistreerd in FSV. Er is een werkinstructie opgesteld om dit proces te stroomlijnen en consistent vorm te geven. Vervolgens wordt het signaal beoordeeld op aanknopingspunten alvorens wordt besloten of er opvolging noodzakelijk is of niet. De werkinstructie bevat echter geen concrete criteria voor wanneer een risicosignaal voldoende aanknopingspunten bevat. Dit gebeurt op basis van de professionele oordeelsvorming van de medewerker van het team Intensief Toezicht belast met de beoordeling van risicosignalen uit de 'Tips en kliks'-postbus.

5.3.1.2 Verdere opvolging van risicosignalen

Signalen die worden geselecteerd om inhoudelijk opgevolgd te worden, worden verder onderzocht door de medewerker van het team Intensief Toezicht belast met risicosignalen uit de postbus. Allereerst wordt bekeken of er al een aangifte ontvangen is. Indien de aangifte is ontvangen, maar nog niet is gewogen door de selectiemodule, wordt de AKI-code 1194 ingebracht. Dit signaal wordt vervolgens opgepakt en beoordeeld door een behandelaar, waarbij de betreffende aangifte zonder AKI wordt opgevraagd en vervolgens als reguliere aangiftecontrole wordt behandeld. Tevens worden relevante gegevens omtrent het signaal in ELDOC gevuld.

In gevallen waarin de aangifte al is ontvangen en gewogen door de selectiemodule, wordt geen AKI 1194-code opgevoerd.

Vanuit de risicosignalen uit de query's aan de poort op de massale gegevensstromen (1043-code) en via de 'Tips en kliks'-postbus (1194-code), wordt door middel van de selectiemodule uitval gegenereerd uit de massale processen van aangiften en voorlopige teruggaven. Deze uitval wordt vervolgens handmatig doorlopen door de Intensieve Toezichtteams. Deze teams maken vervolgens een blauwdruk van de aangifte of voorlopige teruggave. Een blauwdruk is een overzicht van alle relevante fiscale informatie over de desbetreffende aanvraag. Op basis van de blauwdruk worden vraagbrieven opgesteld aan de burger waarin wordt verzocht om verscheidene posten toe te lichten en te onderbouwen met onderliggende stukken.

Op basis van de aanvullend van een burger ontvangen stukken kan het zo zijn dat de aanvraag alsnog wordt goedgekeurd, of dat er alsnog aanvullende informatie vereist is. Daarnaast is het mogelijk dat de posten niet voldoende aannemelijk zijn gemaakt en er een voornemen tot een correctie wordt gecommuniceerd. De burger kan hierop nog reageren. Indien dit niet gebeurt, wordt de correctie doorgevoerd. Het subject krijgt na

Document classification: **KPMG Public**

de initiële toekenning van de 1043-coderegistratie deze nog vijf jaar toegekend. In deze vijf jaar vindt jaarlijks een (her)beoordeling plaats binnen de kaders van het deblokkeringsbeleid. Indien op basis van deze herbeoordeling wordt vastgesteld dat de belastingplichtige een risicoloze aangifte heeft ingediend, wordt de 1043-registratie verwijderd. Indien bij herbeoordeling het aangiftegedrag van de belastingplichtige niet lijkt te verbeteren wordt de AKI gecontinueerd.

5.3.1.3 Terugkoppeling van risicosignalen

Er zijn geen aanwijzingen dat opvolging van signalen en resultaten van onderzoeken vanuit de directie Particulieren worden teruggekoppeld in FSV. Wel staan de resultaten van onderzoeken naar risicosignalen opgenomen in een notitie in AKI. Indien een aangifte of voorlopige teruggave het opvolgende jaar zonder bevindingen is, wordt deze registratie weer uit AKI weggehaald.

5.3.2 Vastlegging en monitoring

De uitwerking van de processtappen is onderhevig aan kwaliteitstoetsing. Vaktechniek is betrokken bij deze toetsen en uitkomsten worden vastgelegd via formulieren ('Persoonlijke Review', KMO en FIX). Daarnaast worden individuele aangiften en voorlopige teruggaven onderworpen aan een handmatige kantoortoets. De resultaten van deze toets worden vastgelegd in het primaire kernsysteem ABS (Aanslag Belasting Systeem). Deze blijven zichtbaar voor eventuele kwaliteitscontroles achteraf. De verdere verslaglegging van de kantoortoets (verstuurde brieven, ontvangen reacties en nota's van het dossier) is zichtbaar in ELDOC.

5.4 Condities toekomstig gebruik

In dit hoofdstuk worden de condities voor toekomstig gebruik beschreven van een systeem waarin risicosignalen ten behoeve van toezicht worden vastgelegd, verwerkt en gemonitord. Wij gaan ervan uit dat de (vernieuwde) Uitvoerings- en Toezichtstrategie van de Belastingdienst vergezeld gaat van een opnieuw gedefinieerde governancestructuur en bijbehorende processen voor toezicht. Dit proces zal goed moeten aansluiten op de doelen van de Uitvoerings- en Toezichtstrategie van de belastingdienst.

In onderstaande paragrafen worden de condities voor toekomstig gebruik uiteengezet. Een voorwaarde hierbij is dat, voorafgaand aan het ontwerpen en implementeren van onderstaande zaken, wordt bepaald welke (klassen van) risicosignalen op basis van welke (groepen van) bronnen op grond van de wet- en regelgeving mogen worden geregistreerd en gebruikt.

5.4.1 'Schoon schip' en AVG/BIO-proof maken

Ten tijde van ons onderzoek was FSV stopgezet, evenals enkele andere toezichtsprocessen op basis van risicosignalen (zoals het gebruik van 'Tips en kliks' bij Particulieren, lokale Excels, downloads uit FSV, e.d.). Hierbij is aan medewerkers van de

Document classification: **KPMG Public**

Belastingdienst (nogmaals) gevraagd om mailboxen, persoonlijke mappen en netwerkmappen te schonen van dergelijke lokale (kopieën van) risico-/gegevensselecties.

In aanvulling op deze schoningsactie adviseren wij een systematische analyse uit te voeren in de vorm van een tool-gebaseerde controle, waarbij de gehele IT-infrastructuur (file servers, netwerkschijven, Sharepoint-sites, etc.) wordt doorlopen om te kunnen vaststellen of er nog registraties van risicosignalen zijn vastgelegd. Onderdeel hiervan kan een 'text mining'-exercitie zijn, waarbij eventueel oneigenlijk gebruik van vrije tekstvelden in kernsystemen zoals klantbeeldapplicaties wordt geïdentificeerd. Naast bekende voorbeelden van stigmatiserende aantekeningen in vrije tekstvelden kan gezocht worden naar specifieke risicoterminologie of dezelfde standaardzin(sdelen) voorkomen; dit kan duiden op gewoontes of afspraken in een team over het gebruik van vrije tekstvelden om in de toekomst op standaardzoektermen te kunnen selecteren.

Wij adviseren voor de data-analyses de huidige uitworpregels te controleren op de aanwezigheid van onvoldoende onderbouwde selectiecriteria en waar nodig deze selectiecriteria te verwijderen dan wel te herschrijven om de werking van de uitworpregels te verbeteren.

Daarnaast adviseren wij voor de risicomodellen per werkstroom te valideren of de beoogde werking daadwerkelijk wordt gehaald of dat (her)training voor de specifieke werkstroom benodigd is. De Belastingdienst zou op termijn moeten streven naar de ontwikkeling van de capaciteit om een gevalideerd risicomodel per werkstroom te kunnen ontwikkelen en toepassen.

Tot deze 'schoon schip'-operatie behoort ook het op basis van de GEB's en eventuele andere risicoanalyses AVG-, BIO- en Archiefwet-proof maken van minimaal eerst kritieke processen met bijzondere persoonsgegevens. Waar dit niet op korte termijn haalbaar is, zal moeten worden besloten tot het tijdelijk stilleggen van gebruik van bepaalde risicosignalen. Hierbij moet worden gewaakt voor het ontspruiten van lokale en individuele noodoplossingen.

5.4.2 Uniforme werkwijze en gebruik

Binnen de Belastingdienst verschilt de werkwijze van vastlegging, verwerking en monitoring van risicosignalen per directie. In het geval dat verschillende directies dezelfde registratie van risicosignalen en bijbehorende applicatie gebruiken om risicosignalen in te registreren, maar dit doen op basis van verschillende inzichten en gebruiken, levert dat een aantal risico's op:

— De drempel om een signaal te registreren verschilt bij de verschillende directies. Zonder classificatie en segmentatie van type signalen om daarmee een weging per signaal mee te geven, is het niet mogelijk om eenduidig de relevantie van geregistreerde signalen te herkennen en kan eenzelfde signaal verschillende uitwerkingen hebben bij de verschillende directies.

— Binnen Toeslagen worden bepaalde functionaliteiten gebruikt die verdere consequenties konden hebben voor burgers (bijvoorbeeld de '1x1'-aanmerking), dan sec de registratie. Binnen andere directies werd deze functionaliteit niet gebruikt, maar was deze optie niet geblokkeerd, maar wel te raadplegen. Daarmee ontstond het risico op foutieve registraties.

Document classification: **KPMG Public**

— Binnen de directie Toeslagen werd FSV als registratiemiddel, workflowmanagement-systeem en bron voor selectielijsten gebruikt. Binnen de directies MKB en Particulieren werd FSV als registratietool gebruikt. De verdere workflow werd bij MKB en Particulieren buiten FSV vastgelegd. Hierdoor ontstond inconsistentie ten aanzien van de vastlegging van gegevens in FSV, zoals bijvoorbeeld bij het gebruik van het vrije tekstveld om aantekeningen te maken. Mogelijke misinterpretatie van de vastleggingen in FSV kon niet worden uitgesloten, omdat elk van de directies een eigen werkwijze had maar functionarissen vanuit de diverse directies wel toegang hadden tot alle informatie in FSV.

Om dergelijke risico's te mitigeren adviseren wij een uniform en ingekaderd toezichts-proces te definiëren en in te voeren rondom risicosignalen, overkoepelend over de verschillend directies. Hierbij is het van belang dat één generiek verwerkingsproces van risicosignalen met bijbehorende (data)governance wordt gehanteerd en dat vastlegging plaatsvindt in centrale applicaties. Hiertoe adviseren wij om een workflowmanagement-systeem te integreren in of te koppelen aan de applicatie, zodat signalen op structurele en consistente wijze kunnen worden opgevolgd en de opvolging daarvan wordt vastgelegd. Idealiter vinden de ontvangst en initiële beoordeling plaats op een centraal loket binnen de organisatie, onafhankelijk van de directies. Daarbij is het van belang dat deze beoordelingen plaatsvinden binnen een geformaliseerd normenkader dat achteraf op basis van objectieve indicatoren is te toetsen.

Binnen de applicatie kunnen signalen vervolgens worden toegekend aan de relevante directies. Om te waarborgen dat hierin de juiste beslissingen worden genomen, zal het loket over de juist kennis moeten beschikken en ruggespraak moeten kunnen houden met Vaktechniek.

Voorts adviseren wij om op basis van bovenstaande uniforme processen en werk-afspraken toe te zien op zorgvuldige naleving en structurele opvolging van risico-signalen. Ten aanzien van de structurele opvolging dient vooraf te worden bepaald of de werkvoorraad via een vooraf gedefinieerde steekproef wordt geselecteerd of door middel van een andere selectiemethode. Capaciteitsplanning mag hierbij geen primair selectie-criterium zijn.

Indien risicosignalen nader worden onderzocht, adviseren wij om uitkomsten van een dergelijk onderzoek terug te koppelen naar de centrale registratie/applicatie en de status van het signaal bij te werken. Met deze werkwijze kunnen signalen als 'afgehandeld' worden beschouwd en kan de relevantie ervan voor toekomstig toezicht worden bepaald. Tevens kan dit een noodzakelijke 'trigger' zijn voor het starten van de bewaartermijn en/of het direct schonen van (een deel van) de vastgelegde gegevens. Ook zonder deze triggers dient een regulier archiverings- en schoningsproces hierop van toepassing te zijn.

Wij adviseren medewerkers die betrokken zijn bij de toezichtsprocessen gedegen en periodiek te trainen in de werkwijze; niet alleen over het proces maar vooral over de wijze waarop de keuze tot het inzetten van capaciteit bij toezicht tot stand komt. Hierbij dienen alle betrokken medewerkers zich goed bewust te zijn van de effecten van de classificatie van signalen voor (de verdere behandeling van) burgers en bedrijven.

Tot slot merken wij op dat retrospectieve kwaliteitsborging essentieel is voor de kwaliteit van het gehele proces. Wij adviseren op basis van een controleplan periodiek controles uit te voeren op de beoordeling en registratie van binnenkomende risicosignalen in de

Document classification: **KPMG Public**

daarvoor in te richten applicatie. Door het gebruikmaken van objectieve normenkaders en consistente vastlegging is de objectiviteit in de behandeling achteraf te rechtvaardigen.

5.4.3 Waarborgen van privacy- en beveiligingsaspecten

Het werken met risicosignalen omtrent de juistheid en rechtmatigheid van fiscale posities van burgers brengt inherent met zich mee dat potentieel gevoelige persoonsgegevens moeten worden verwerkt. Het werken met (gevoelige persoons)gegevens vergt kaders en waarborgen. Hieronder benoemen wij een paar cruciale waarborgen die wat ons betreft essentieel zijn bij het opzetten en onderhouden van (toezichts)processen die risicosignalen verwerken.

Wij adviseren:

— om op structurele en zo mogelijk op multidisciplinaire wijze te toetsen of de gegevensverwerkingen in de processen rondom het verwerken van risicosignalen in lijn zijn met de privacybeginselen zoals genoemd in artikel 5 AVG. Geredeneerd vanuit de primaire processen bij directies die gebruikmaken van één of meer bronnen van risicosignalen, applicaties, risicoselecties en/of datafundamenten, kan dit worden vormgegeven:

  — in een overkoepelende keten-GEB: een GEB voor een end-to-end procesketen biedt overzicht vanuit de verantwoordelijkheid voor het gehele proces, maar kan veel overlap geven en het onderhouden bemoeilijken – zeker gezien het modulaire karakter van de ingezette componenten vanuit DF&A en GKT; of

  — in sterk onderling gerelateerde GEB's per component of laag: proces – applicatie – risicomodel/datafundament. Deze vorm heeft onzes inziens de voorkeur omdat deze ervoor kan zorgen dat deel-GEB's of Privacy Risico Assessments (PRA) voor generieke onderdelen onderhoudbaar blijven en elkaar vrijwel niet overlappen. Wel zal het meer afstemming vergen om voor procesafhankelijke eisen (bv. bewaartermijn) aanvullende maatregelen te treffen bovenop de generieke waarborgen zoals vermeld in de GEB's van gebruikte componenten.

— vervolgens per GEB in detail te onderbouwen op basis van welke wettelijke grondslag al dan niet bijzondere (persoons)gegevens worden verwerkt in het kader van het verwerken van risicosignalen. Daarbij is het benoemen van een wet of regeling niet toereikend, maar zal men de daadwerkelijke wetsartikelen en bepalingen moeten noemen.
  Indien sprake is van (zelf)lerende systemen, geautomatiseerde besluitvorming of andere toepassing van algoritmes, zoals met risicomodellen en selectiemodules, zou de standaard-GEB moeten worden uitgebreid met vragen c.q. criteria zoals genoemd in paragraaf 4.3. Dit betreft de volgende randvoorwaarden voor risicomodellen en algoritmes, in situaties met bijzondere kwetsbare groepen of personen eventueel nog aangevuld met ethische overwegingen:

  — betrouwbaar: kan de risicoselectie volledig, correct en betrouwbaar opereren binnen het specifieke toepassingsdomein?

  — robuust: is de risicoselectie robuust en bestand tegen een veranderende omgeving en omstandigheden (waaronder oneigenlijk gebruik)?

Document classification: **KPMG Public**

  - uitlegbaar en transparant: is de risicoselectie aan buitenstaanders uitlegbaar en transparant op procedureel en technisch niveau en zijn individuele beslissingen uitlegbaar en traceerbaar?
  - vrij van vooringenomenheid: bevat het risicomodel, algoritme of de trainingsdata geen vooringenomenheid ('selectiebias') vanwege de wijze waarop deze zijn ontwikkeld of verzameld (m.a.w. maakt het geen onrechtmatig of ongewenst onderscheid tussen groepen)?
- naast de in de GEB behandelde privacyaspecten kan een risicoanalyse inzake informatiebeveiliging (in relatie tot BIO) aangeven welk Basis Beveiligingsniveau van toepassing is, welke beveiligingsrisico's relevant zijn en welke beheersmaatregelen daartegen aanvullend moeten worden ingericht;
- een PDCA-proces binnen het bredere risicomanagementproces in te richten dat toeziet op het daadwerkelijk treffen van de aanvullende beheersingsmaatregelen op basis van de privacy- en beveiligings(rest)risico's;
- periodiek self-assessments of audits te laten uitvoeren om de effectiviteit van de getroffen beheersmaatregelen te verifiëren;
- periodiek bij aanpassingen in het proces of het verwerken van additionele persoonsgegevens, de GEB bij te werken en te laten goedkeuren door de FG;
- in de eerste lijn een privacy-/beveiligingsfunctionaris aan te stellen die lokaal verantwoordelijk is voor het zorgdragen dat persoonsgegevens in continuïteit in lijn met de AVG worden verwerkt, met een escalatielijn naar de Privacy Officer in de tweede lijn en eventueel de FG in de derde lijn.

Voorgaande betekent ook dat het register van verwerkingsactiviteiten duidelijker en concreter dan momenteel de onderlinge afhankelijkheden tussen processen, applicaties, bedrijfsregels, datafundamenten, alsmede de relatie tussen de bijbehorende GEB's gaat aangeven[18]. Deze hiërarchie of cascadering is van belang om risico's in samenhang te kunnen beheersen. In het verwerkingsregister dient er in ieder geval per verwerkingsdoel/-proces met een hoog inherent risicoprofiel een GEB te staan vermeld die verwijst naar onderliggende GEB's of Privacy Risico Assessments en dus niet louter per applicatie. Het opstellen van GEB's op procesniveau is bij de Belastingdienst in gang gezet, maar nog onderhanden en beperkt onderling gerelateerd.

Tevens zou voor de vastlegging van welke bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt het verwerkingsregister eveneens een geschikt hulpmiddel zijn. Dit geldt des te meer wanneer er bijzondere of strafrechtelijke gegevens worden verwerkt (in lijn met artikel 9 en 10 AVG).

[18] In de domeinarchitecturen is al een aanzet gegeven tot het relateren van processen aan systemen en gegevens, alleen hebben die een ander doel en zijn die niet ingestoken vanuit persoonsgegevens of risicosignalen.

Document classification: **KPMG Public**

5.4.4 Applicatie met gedegen waarborgen

Wij geven in overweging om voor de registratie van risicosignalen voor toezicht, naast een uniform proces, ook één systematiek te implementeren en bij voorkeur via één centrale applicatie te laten plaatsvinden.

Voor toekomstig gebruik van een applicatie waarin risicosignalen worden vastgelegd en door meerdere processen wordt benut, is het noodzakelijk dat minimaal onderstaande basiselementen op orde zijn:

Applicatiearchitectuur en -ontwikkeling:

— voor het ontwikkelen, testen en periodiek beoordelen van een dergelijke toezichts-applicatie de vernieuwde fraude-aanpak als uitgangspunt te hanteren, de Privacy & Security by Design-principes en een specifiek normenkader toe te passen;

— aanwezigheid van risicosignalen per directie met daartussen zg. 'toll-gates' ('Chinese walls') voor de gereguleerde en geautoriseerde uitwisseling van risicosignalen tussen directies. Per directie kan een ander verwerkingsdoel van toepassing zijn. Uitsluitend specifieke fraudeteams zouden gegevens over meerdere directies mogen combineren;

— ingebouwde workflowmanagement voor de definitieve vastlegging van risicosignalen (zie ook paragraaf 5.5.5 Procesmonitoring).

Applicatieve beheersmaatregelen:

— in detail te beschrijven welke beheersmaatregelen van organisatorische, procedurele, juridische of technische aard rondom de gegevensverwerkingen van risicosignalen benodigd zijn;

— specifiek voor FSV enkele inhoudelijke velden te herzien als deze applicatie opnieuw wordt gebruikt, aangezien er gegevens worden verwerkt die grenzen aan of kwalificeren als strafrechtelijke gegevens. Zoals onder andere genoemd is in de GEB is onvoldoende onderbouwd dat hiervoor een wettelijke grondslag is;

— de inhoudelijke velden van de applicatie nader voor te definiëren, aan te scherpen en te laten aansluiten op het oorspronkelijke verwerkingsdoel;

— ingebouwde applicatieve controles voor het waarborgen van de juistheid, volledigheid en tijdigheid/actualiteit van ingevoerde en verwerkte risicosignalen;

— functionaliteit met betrekking tot de status van het signaal (open, onder behandeling, afgehandeld, niet relevant, etc.), alsmede voor het bieden van een terugkoppel-mechanisme van afgehandelde terechte of onterechte risicosignalen;

— in aanvulling op voorgaande terugkoppelmechanisme ('kleine loop') ook een soort tweedelijnsterugkoppeling te organiseren vanuit gegrond verklaarde bezwaren, beroepen en klachten, waarbij in het behandelproces is gebruikgemaakt van risicosignalen. Het analyseren van de redenen voor het eventuele gegrond verklaard worden kan duiden op onjuiste (toepassing van) risicosignalen en tot wijziging van het geregistreerde risicosignaal ('grote loop').

Document classification: **KPMG Public**

Privacy- en beveiligingsmaatregelen:

— stringente en granulaire logische toegangsbeveiliging waarmee alleen specifieke geautoriseerde teams, rollen en personen toegang hebben tot de gegevens die zijn vastgelegd. De autorisatiematrix dient niet alleen op functionaliteiten toe te zien, maar ook op toegang tot gegevens op een 'need to know'-basis;

— strikte toekenning van rechten voor mutatiemogelijkheden aan gebruikers en beheerders in de applicatie en database;

— de risico's van identiteitsrijk gebruik van gevoelige persoonsgegevens in te perken door waar mogelijk meer gebruik te maken van gepseudonimiseerde gegevens, die alleen in geval van gebleken noodzaak tot vervolgbehandeling behoeven te worden herleid tot identificeerbare subjecten. Op technisch niveau is gegevensversleuteling van belang, opdat gevoelige persoonsgegevens niet buiten de applicatie om en direct op databaseniveau te benaderen zijn.

Data- en risicosignalenbeheer:

— gedegen datakwaliteits- en (IT-)beheerprocessen;

— archiverings- en schoningsfunctionaliteiten die aansluiten op de wettelijke en – nader te specificeren – overige bewaartermijnen. Bij archivering van risicosignalen zijn niet alleen de wettelijke bewaartermijnen van belang, maar zeker ook de kaders vanuit het Handhavingsbeleid. Die kunnen afwijken van de reguliere retentietermijnen. Het tijdig schonen en verwijderen betreft overigens niet alleen een dergelijke applicatie met risicosignalen, maar ook de tijdelijke data-analyses, selecties en trainingsdata in bestanden bij DF&A, die zich minder lenen voor geautomatiseerde archivering en verwijdering.

Monitoring:

— gedetailleerde logging, waarmee zowel de inhoudelijke mutaties van registraties als de raadplegingen van de gegevens kunnen worden gemonitord en hierop wordt bijgestuurd. Wij adviseren met klem om in ieder geval gegevensmutaties te loggen en raden tevens aan om het raadplegen van gevoelige (persoons)gegevens te loggen. Indien vanuit meerdere directies en meerdere teams toegang wordt verschaft tot een centrale applicatie met gevoelige persoonsgegevens is dit een passende en wellicht zelfs noodzakelijke detectieve maatregel om de veiligheid en integriteit van de gegevens te waarborgen (in aanvulling op preventieve maatregelen als autorisaties, richtlijnen en training);

— logging dient vergezeld te gaan van een vorm van monitoring, waarin kritieke mutatietypen, grootschalige raadpleging en specifieke uitzonderingen worden beschouwd.

Tot slot merken wij op dat FSV in de huidige vorm niet of slechts ten dele voldoet aan de bovengenoemde beheersmaatregelen, ook de GEB is nog niet op het vereiste niveau. Dat wil niet zeggen dat FSV in de toekomst niet kan worden gebruikt, maar wel dat het in de huidige vorm en binnen de huidige toezichtsprocessen daarvoor nu ongeschikt is. Met opnieuw vormgegeven processen en registratie van risicosignalen geven wij in overweging ook de naam te actualiseren.

Document classification: **KPMG Public**

5.4.5 Procesmonitoring

Wij adviseren om niet alleen de risicosignalen vast te leggen, maar ook op uniforme wijze te beschrijven waarop en hoe op signalen opvolging wordt gegeven. Hiermee wordt geborgd dat een signaal daadwerkelijk wordt opgepakt en consequent wordt afgewikkeld.

Derhalve adviseren wij om in de geautomatiseerde ondersteuning voor procesmanagement alle signalen bij binnenkomst op te nemen en de status van de opvolging en afwikkeling te registreren en monitoren. Zodra een signaal is afgewikkeld dient te worden bepaald of en in welke mate vastlegging benodigd is en wat de bijbehorende bewaartermijn is. Het monitoren van het proces maakt het meta-analyses op bijvoorbeeld procesvoortgang uit te voeren. Hiertoe kunnen enkele proceslogistieke indicatoren (kpi's) worden gehanteerd.

5.4.6 Meetbare risicoselectieprocessen

Wij adviseren door het implementeren van verschillende maatregelen te voorkomen dat selectiebias in de risicoselectieprocessen ontstaat; hierbij valt te denken aan de volgende condities:

— Algemeen: om risicomodellen en overige selectiesystemen/processen voldoende toekomstbestendig te maken, dient te worden gevalideerd of het risicomodel geschikt is voor het specifieke middel/toezichtsdoel. Daarnaast dient een eventueel in het risicomodel aanwezige selectiebias te worden geïdentificeerd en verwijderd.

— Binnen Toeslagen: de vaktechnische infrastructuur en kwaliteitsmeting dienen op een vergelijkbaar niveau als dat van de rest van de Belastingdienst te worden gebracht.

— Risicogebaseerde selectie voor een werkstroom in toezichtsprocessen dient op basis waarvan objectieve criteria of zorgvuldige, individuele overweging van gevallen gebaseerd te zijn. In principe hoort te worden uitgegaan van 100% behandeling of steekproefsgewijze/aselecte behandeling als geen objectieve criteria voorhanden zijn om onderscheid te maken. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor deugdelijke kwaliteitsmeting en meetbaarheid van eventueel aanwezige selectiebias.

— Om aselecte behandeling mogelijk te maken dient Handhavingsregie voldoende in staat te zijn behandelcapaciteit af te stemmen op de risicoselectiemogelijkheden; de eventuele prestatiedruk op (financiële) opbrengsten van correcties bij behandelaars dient te worden geminimaliseerd.

— Risicomodellen dienen te worden gevalideerd op de werkstroom waarin ze worden toegepast. Onderdeel van deze validatie is onderzoek naar selectiebias op gevoelige/beschermde persoonsgegevens per werkstroom, ten minste door middel van een zg. 'Exploratory Data Analysis' (EDA).

Bij periodieke (her)kalibratie van risicomodellen dient structureel ondersteuning te worden geboden vanuit Vaktechniek (in de rol *van product owner*).

Document classification: **KPMG Public**

A Definitie- en afkortingenlijst

Afkorting	Toelichting
AAFD	Aanmelding en Afhandeling Fiscale Delicten, douane- en toeslagendelicten
AB-lijst	Afwijkende behandellijst
ABS	Aanslag Belasting Systeem
AKI	ABS Klantinformatie
AOi	Account Opsporingsinformatie
ARC	Digitaal Archief
ATK+	Applicatie Transparante Klantbehandeling
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
BECON	Registratienummer voor belastingconsulent of administratiekantoor
BFC'er	Boete-fraudecoördinator
BIO	Baseline Informatiebeveiliging Overheid
BPM	Business Process Manager
BRP	Basis Registratie Personen
BSN	Burgerservicenummer
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BVR	Beheer Van Relaties: Belastingdienst-interne kopie van BRP
CAF	Combiteam Aanpak Facilitators
CAP	Centrale Administratieve Processen
CD VT	Corporte Dienst Vaktechniek
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DAT	Data Analyse Toeslagen
DF&A	Datafundamenten en Analytics
DF CLC	Datafundament Customer Life Cycle
DF FRI	Datafundament frauderisico-indicatoren
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DQR board	Data Quality Review Board
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EDA	Exploratory data analysis
ELDOC	Elektronisch Dossier Centraal
EOS	Externe Overheid Samenwerking
EU	Europese Unie
FEC	Financieel Expertise Centrum
FG	Functionaris Gegevensbescherming
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIX	Een tweedelijnscontrole, geanalyseerd door Vaktechniek en door tussenkomst van de kwaliteitstafel geaccordeerd door de driehoek FJZ.
FRS	Feiten Registratie Systeem
FSV	Fraude Signalering Voorziening
GEB	Gegevens Effect Beoordeling
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst

Document classification: **KPMG Public**

Afkorting	Toelichting
GKT	Generiek Kantoor Toezicht
GLO	Gegevensleveringsovereenkomst
GO	Grote Ondernemingen
IKB	Informatiesysteem KlantBehandeling
IST	Integraal Subjectgericht Toezichtteam
KMO	Kwaliteitsmeting, een eerstelijnscontrole in het proces zelf of kort ná de afronding van het betreffende product of proces.
KRB	KlantRelatie en -Behandeling Toezicht
KvK	Kamer van Koophandel
LIC	Landelijk Incasso Centrum
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LOA	Lokale applicatie
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MMA	Meld Misdaad Anoniem
OB	Omzetbelasting
OM	Openbaar Ministerie
OPO - tool	Order Portefeuille Overleg
P	Particulieren
PDB	Particulieren, Dienstverlening en Bezwaren
PIT	Persoonsgericht Intensief Toezicht
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
RIS	Renseignementen Informatie Systeem
RSIN	Rechtspersonen en Samenwerkingsverbanden Identificatie Nummer
RTV	Robuuste Tijdelijke Voorziening
SNA	Stichting Normering Arbeid
SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVB	Sociale Verzekeringsbank
TRAFI	Team Research en Analyse Fiscale/Financiële Informatie
TVS	Toeslagen Verstrekkingen Systeem
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VTA	Vaktechnisch Aanspreekpunt
WAB	Wet op het accountantsberoep
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WPG	Wet politiegegevens

Document classification: **KPMG Public**

Definitie	Toelichting
Risicosignaal	Informatie die zonder verdere verwerking kan worden gebruikt voor risicoselectie van subjecten.
Risicosignalering	Het proces van het afgeven, verrijken, doorgeven of andere verwerking van risicosignalen.
Risicoselectie	Het proces van selecteren of prioriteren voor een risicomitigerende bijzondere behandeling met mogelijk negatieve gevolgen voor het subject door middel van risicosignalen
Objectief risico-signaal	Een objectief risicosignaal ontstaat door aggregatie van informatie, en kan, in samenhang met onderliggende informatie, als bewijsmateriaal gelden voor een neutrale behandelaar. De herkomst van het signaal is duidelijk, betrouwbaar en relevant voor het risico.
Subjectief risico-signaal	Een risicosignaal waarbij objectiviteit (grotendeels) ontbreekt als gevolg van de externe herkomst van het signaal, door ontbrekende informatie over herkomst of de aan het risicosignaal ten grondslag liggende informatie, of door gebrek aan bewezen relevantie voor een bepaalde risicoselectie.
Professionele oordeelsvorming	Het toepassen van relevante training, kennis en ervaring door een functionaris bij het maken van weloverwogen keuzes tijdens werkzaamheden.
Intern en extern risicosignaal	Een intern risicosignaal wordt afgegeven binnen de organisatie. Vaak wordt dit als objectief geduid als voldoende herkomstinformatie aanwezig is. Van een extern risicosignaal moet de mate van objectiviteit altijd eerst geduid worden.

Document classification: **KPMG Public**

B Registratieproces FSV

Het registreren van signalen in FSV kan op verschillende manieren. Zo maakt FSV onderscheid in vier typen signalen, te weten aangiftefraude, informatieverzoek, 'Tips en kliks'-melding en Project/ Overig. Ieder type signaal kent zijn eigen invoerformulier. Deze zullen in deze bijlage elk uiteen worden gezet.

FSV kent verplichte en niet-verplichte invoervelden. Sommige van deze invoervelden kennen een invoercontrole, sommige velden hebben een keuzemenu en andere velden hebben vrije invoer. Per aangegeven invoerveld zal worden aangegeven welke invoercontrole of verplichting bestaat.

Op basis van de handleiding en werkinstructies zijn de onderstaande overzichten opgesteld. Deze invoeropties en invoercontroles zijn niet gevalideerd door FSV zelf te raadplegen.

Zoals is af te lezen uit de tabellen zijn er weinig invoervelden met een verplicht invulveld. De medewerker heeft dus veel vrijheid in het al dan niet invullen van gegevens. Daarnaast kent elk invoertype een vrij invoerveld. In dit veld kunnen 8.000 karakters worden ingevoerd zonder invoercontroles. Dat wil zeggen dat de gebruiker alles over individuele signalen kan opschrijven.

B.1 Registratie aangifte signalen

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
BSN	Ja	9-proef en dubbeltest
Achternaam	Ja	
Voorletters		
Voorvoegsels		
Soort Fraude		Keuzemenu
Adres		
Postcode		
Plaats		
Land		
Rol		Keuzemenu
Besmet Adres		Aanvinkoptie
Besmet Postcode en nr.		
Belastingjaar	Ja	Keuzemenu
Subnummer		Keuzemenu
Tijdvak		Keuzemenu
Rek. Nr/ IBAN		
Negatieve norm OB		Keuzemenu
Bron	Ja	Keuzemenu
IP-adres		
MAC-adres		
Datum Event		Systeeminput
Opmerking		Systeeminput
Gebruikersnaam		Systeeminput
Ondertekenaar BSN		Systeeminput
Prioriteit		Keuzemenu
Datum opname	Ja	Datumveld
Datum afdoening		Datumveld
Correctiebedrag		
Fiscaal nadeel		
Belastingbedrag		
Boete		Aanvinkoptie
Boetebedrag		
Boetepercentage		Keuzemenu
Strafrecht. Beschikking		Aanvinkoptie
Aangemeld FIOD		Aanvinkoptie

Document classification: **KPMG Public**

Vervolg tabel 'Registratie aangifte signalen'

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
Fraude		Aanvinkoptie
ID-fraude		Aanvinkoptie
Gefisnummer		
Beconnummer		
Fiscaal dienstverlener BSN		
Fiscaal dienstverlener naam		
Inhoudsplichtige LH nr		
Inhoudsplichtige LH naam		
Opgevoerd door	Ja	Keuzemenu
Beoordeeld door		Keuzemenu
Behandeld door		Keuzemenu
Competente eenheid		Keuzemenu
Partner BSN		
Partner Naam		
LRK		
Invordering		Keuzemenu
Projectcode Landelijk		Keuzemenu
Aantekening		Vrij tekstveld (8000 kar)

B.2 Registratie Informatieverzoeken

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
BSN	Ja	9-proef en dubbeltest
Achternaam	Ja	
Voorletters		
Voorvoegsels		
Middel		Keuzemenu
Belastingjaar		Keuzemenu
Opvragende instantie	Ja	Keuzemenu
Datum Opname	Ja	Datumveld
Datum Afdoening		Datumveld
Opgevoerd door	Ja	Keuzemenu
Beoordeeld door		Keuzemenu
Behandeld door		Keuzemenu
Competente eenheid		Keuzemenu
Besteden minuten		
Aantekening		Vrij tekstveld

B.3 Registreren Tips- en kliks-melding

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
BSN	Ja	9-proef en dubbeltest
Achternaam		
Voorletters		
Voorvoegsels		
Middel		Keuzemenu
Belastingjaar		Keuzemenu
Melder/Bron/Tipgever		Keuzemenu
Onbekende belastingplichtige		Aanvinkoptie
Competente eenheid		Keuzemenu
Projectcode landelijk		Keuzemenu
Regionaal project		Keuzemenu
Bestede minuten		
Veld toetsing		Aanvinkoptie
Datum Opname	Ja	Datumveld
Datum afdoening		Datumveld
Correctiebedrag		
Fiscaal nadeel		
Belastingbedrag		
Boete		Aanvinkoptie
Boetebedrag		
Boetepercentage		Keuzemenu

Document classification: **KPMG Public**

Vervolg tabel 'registreren Tips en kliks-melding'

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
Strafrecht. Beschik.		Aanvinkoptie
Wijze van afdoen		
Reden		
Opgevoerd door	Ja	
Beoordeeld door		
Behandeld door		
Aantekening		Vrij tekstveld

B.4 Registreren project/overige signalen

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
BSN	Ja	9-proef en dubbeltest
Achternaam		
Voorletters		
Voorvoegsel		
Middel		Keuzemenu
Belastingjaar		Keuzemenu
Competente eenheid		Keuzemenu
Projectcode landelijk		Keuzemenu
Regionaal project		Keuzemenu
Entiteit nummer		
Entiteit naam		
Aanslag nummer		
Bestede minuten		
Veld toetsing		Aanvinkoptie
Aantekening		Vrij tekstveld
Datum Opname	Ja	Datumveld
Datum afdoening		Datumveld
Correctiebedrag		
Fiscaal nadeel		
Belastingbedrag		
Boete		Aanvinkoptie
Boetebedrag		
Boetepercentage		Keuzemenu
Strafrecht. Besch.		Aanvinkoptie
Behandeld door		Keuzemenu
Beoordeeld door		Keuzemenu
Koppeling aan rechtspersoon naam		
Koppeling aan rechtspersoon entiteit-nummer		

B.5 Signalen importeren

Naast de optie om signalen handmatig in te voeren, bestaat er ook de optie om signalen (Tips en kliks, project/overig en aangiftefraude signalen) via een importfunctie te importeren in FSV. Met deze functie kan men een Excel-bestand met grote hoeveelheden informatie tegelijk in FSV registreren.

Document classification: **KPMG Public**

C FSV-gebruik en -werking bij verschillende directies

Deze bijlage vormt een vervolg op paragraaf 3.1 waarin het generieke werking en het gebruik van FSV is beschreven. Achtereenvolgens wordt dit generieke FSV-proces nader toegespitst op de directies MKB (C.1), Toeslagen (C.2), Particulieren (C.3), GO (C.4) en CAP (C.5).

C.1 Werking en gebruik FSV – MKB

In deze paragraaf wordt, in aanvulling op de generieke beschrijving voor de processtappen 'herkomst risicosignalen' en 'ontvangst en routering risicosignalen' de directiespecifieke situatie voor MKB beschreven. Daarnaast worden de processtappen 'vastlegging en beoordeling risicosignalen' en 'opvolging en verdere verwerking risicosignalen' binnen de directie MKB beschreven.

In figuur 8 is door middel van een grafisch processchema inzichtelijk gemaakt op welke wijze de procesketen rondom FSV voor de directie MKB is gestructureerd. De vier te onderscheiden deelprocessen zijn in dit schema zichtbaar als vier verticale blokken. In de navolgende paragrafen zal op de verschillende deelprocessen van de keten afzonderlijk dieper worden ingegaan.

C.1.1 Herkomst en Routering risicosignalen

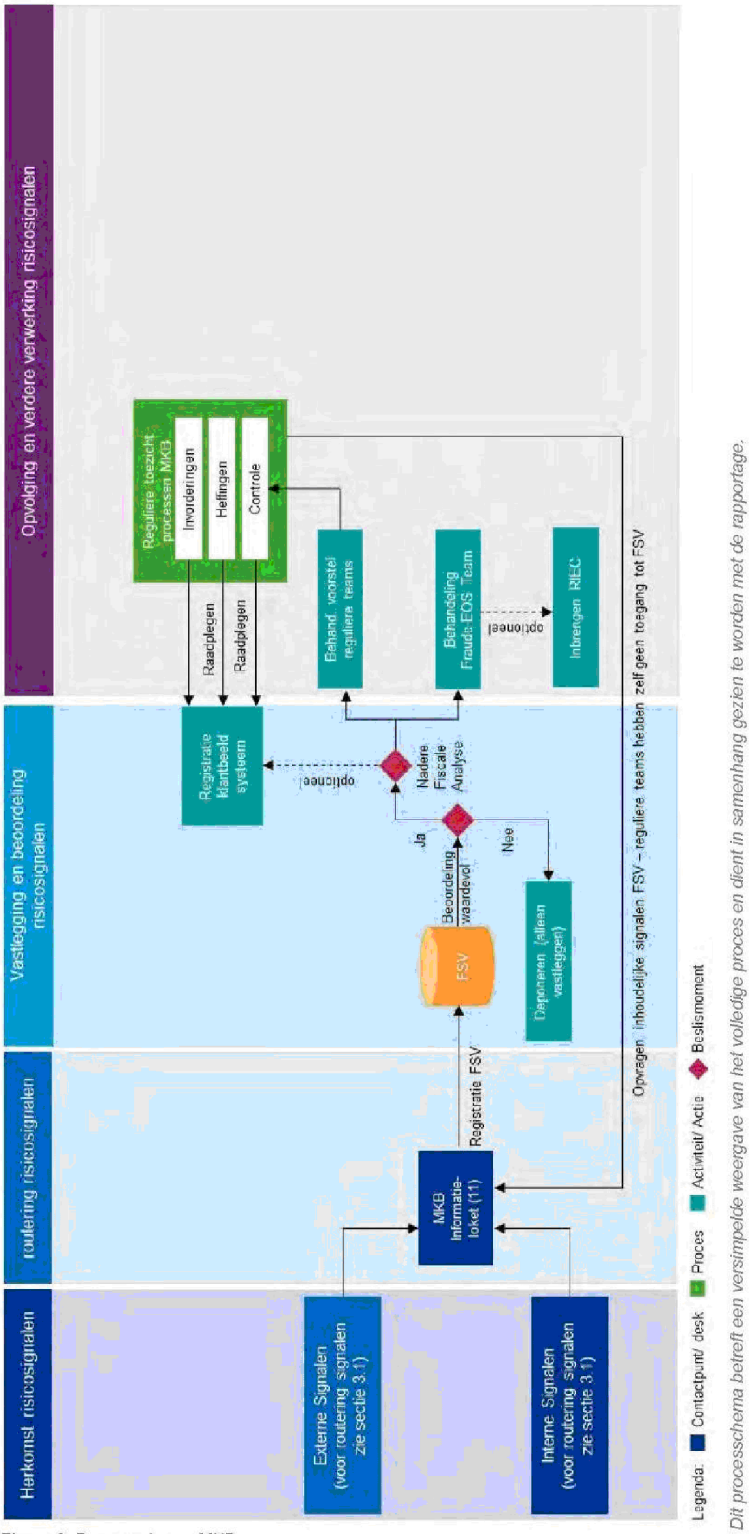
In de vorige sectie is generiek uiteengezet hoe risicosignalen binnenkomen en op welke wijze deze worden doorgestuurd binnen de organisatie van de Belastingdienst. In aanvulling daarop geldt specifiek voor de directie MKB dat sporadisch signalen worden ontvangen waarvan de herkomst is gelegen in massale gegevensstromen vanuit de dienst DF&A. Dit is in figuur 8 gedefinieerd als een 'intern' signaal.

C.1.2 Vastlegging en beoordeling risicosignalen

In deze paragraaf wordt de registratie van een risicosignaal in FSV beschreven, zoals deze voor uitschakeling van FSV plaatsvond, evenals de wijze waarop in FSV geregistreerde risicosignalen werden beoordeeld door de directie MKB.

Zoals uit eerdere toelichting reeds is gebleken werd een signaal dat door een medewerker van het MKB Informatieloket als 'relevant' werd aangemerkt binnen de competentie MKB, door dezelfde medewerker geregistreerd in FSV. Op het moment dat het signaal door een medewerker van het MKB Informatieloket werd geregistreerd in FSV was in beginsel nog geen sprake van verrijking van het signaal met informatie uit andere bronnen. Voor verdere details over de registratieprocessen in FSV wordt verwezen naar bijlage B.

Document classification: **KPMG Public**



Figuur 8: Processchema MKB

Document classification: **KPMG Public**

FSV werd door de directie MKB gebruikt voor de registratie van zogenaamde contra-informatie. Na de registratie van een risicosignaal in FSV werd door een medewerker met fiscale kennis, niet zijnde degene die het initiële signaal heeft geregistreerd in FSV, inhoudelijk beoordeeld of het signaal voldoende aanknopingspunten had voor verder toezicht vanuit de directie MKB. Op deze manier kon beoordeeld worden of een risicosignaal 'waardevol' kon worden genoemd. Voor deze beoordeling werd gesteund op de professionele oordeelsvorming van medewerkers. Hiervan vond geen formele vastlegging of rapportage plaats. Volledigheidshalve merken wij op dat het hierboven beschreven proces lokaal gebonden kan zijn. Medewerkers van de MKB Informatieloketten oordeelden in hoeverre sprake was van een 'waardevol' signaal, hetgeen resulteerde in één van de volgende opties:

Signaal is niet 'waardevol' (deponeren)

Indien, op basis van de beoordeling, een signaal niet als voldoende 'waardevol' werd beschouwd volgde deponering. Er vond in dit geval geen opvolging in de vorm van (regulier ofwel speciaal) toezicht plaats van het specifieke signaal. Het signaal werd gedeponeerd en was daarmee enkel vastgelegd in FSV en aangemerkt als 'afgedaan'. Op deze manier bleef het signaal in FSV raadpleegbaar voor eventuele toekomstige heffingszaken, invorderingszaken of boekenonderzoeken.

Signaal is voldoende 'waardevol'

Indien het signaal kwalificeerde als voldoende 'waardevol', werd het signaal, naar aanleiding van nader uitgevoerde fiscale analyses, verrijkt met overige relevante informatie. Tevens werd relevante documentatie met betrekking tot deze signalen opgeslagen op een netwerkschijf, de zogenaamde Q-schrijf. Uit interviews hebben wij begrepen dat enkel medewerkers van het Fraude/EOS-team toegang hebben tot de beveiligde Q-schijf. Een beschrijving van de opvolging en verdere verwerking van als 'waardevol' gekwalificeerde signalen volgt in de volgende paragraaf.

Wij hebben begrepen dat er geen werkinstructie bestaat waaruit kan worden afgeleid wanneer sprake is van een voor MKB relevant risicosignaal. De toewijzing van de competente directie vond overeenkomstig de in het systeem Beheer van Relaties (BVR) opgenomen informatie plaats. Tevens is niet formeel vastgelegd in welke gevallen een signaal diende te worden verstrekt aan andere procesdirecties of diensten die competent zijn voor een ander ambtsgebied.

C.1.3 Opvolging en verdere verwerking risicosignalen

Zoals hierboven reeds toegelicht vond als gevolg van de kwalificatie 'waardevol' een nadere fiscale analyse van het risicosignaal door de Boete Fraudecoördinator (hierna: BFC'er) of een andere daartoe aangewezen medewerker plaats. De BFC'er deed, op basis van professionele oordeelsvorming, een voorstel voor verdere opvolging van het signaal. De BFC'er kon tot één van de volgende voorstellen komen:

1. Een behandelvoorstel werd opgesteld waarna het signaal in behandeling werd genomen door de reguliere MKB-teams, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen de processen 'invorderingen', 'heffingen' en 'controle'.

Document classification: **KPMG Public**

2. Het signaal werd in behandeling genomen door de Fraude/EOS-teams (en eventueel ingebracht in het RIEC), waarmee sprake was van speciaal toezicht.
3. Optioneel werd een aantekening gemaakt van het signaal in de applicatie Klantbeeld, indien de BFC'er hiertoe voldoende aanleiding zag. Dit gebeurde op basis van professionele oordeelsvorming en enkel in het geval dat sprake was van 'regulier' toezicht.
4. Het signaal werd ingevoegd bij een reeds lopende invordering, heffing of controle.

Volledigheidshalve merken wij op dat het hierboven beschreven proces lokaal gebonden kan zijn. Zo wordt de nadere fiscale analyse niet altijd door de BFC'er uitgevoerd, maar kan dit ook door een andere daartoe aangewezen medewerker worden uitgevoerd. De werkwijze van de verschillende informatieloketten kan op detailniveau verschillen.

Behandeling regulier MKB-team

Binnen het reguliere toezicht werden drie processen onderscheiden, te weten 'invorderingen', 'heffingen' en 'controle'.

Als een als 'waardevol' gekwalificeerd signaal werd overgedragen aan het reguliere MKB-team, werd voorafgaand aan de overdracht een behandelvoorstel opgesteld door de BFC'er. De vaktechnische aanspreekpunten (hierna: VTA's) waren leidend in de wijze waarop opvolging werd gegeven aan de binnengekomen signalen.

Behandeling Fraude/EOS-teams

Zoals eerder aangegeven werden naar aanleiding van besluitvorming vanuit de BFC'er en het VTA-overleg signalen ter behandeling overgedragen aan de Fraude/EOS-teams. In het VTA-overleg werd tevens bepaald in hoeverre signalen, bestemd voor de Fraude/EOS-teams, werden ingediend bij het RIEC.

Het initieel in FSV geregistreerde signaal werd door het Fraude/EOS-team verder verrijkt op basis van in andere systemen geregistreerde relevante informatie.

Aantekening in Klantbeeld

Van binnengekomen signalen werd optioneel een notitie van het signaal gemaakt in de applicatie Klantbeeld (voorheen IKB-systeem). Wij hebben begrepen dat veelal sprake was van een notitie in Klantbeeld als een signaal niet nader werd onderzocht. Door een notitie in Klantbeeld op te nemen bleven niet nader onderzochte signalen wel inzichtelijk. In Klantbeeld werd enkel het ontvangen signaal genoteerd zonder onderliggende documentatie.

Volledigheidshalve merken wij op dat een brede groep medewerkers binnen MKB toegang heeft tot Klantbeeld. Enkel medewerkers van de Fraude/EOS-teams hadden toegang tot FSV. Medewerkers die vanuit reguliere MKB-teams signalen in behandeling namen met betrekking tot 'invorderingen', 'heffingen' of 'controle' hadden geen toegang tot FSV, maar enkel tot de informatie in Klantbeeld. De in FSV geregistreerde informatie diende derhalve door de medewerkers van de reguliere MKB-teams opgevraagd te worden bij de MKB Informatieloketten.

Document classification: **KPMG Public**

Invoeging signaal reeds lopende invordering, heffing of controle

In sommige gevallen werden signalen door de medewerkers van de MKB MKB Informatieloketten gekoppeld aan lopende dossiers of projecten. In dat geval werd het signaal geregistreerd in FSV en gekoppeld aan het lopende dossier of project zodat het signaal kon worden betrokken in de uit te voeren werkzaamheden van het betrokken team.

Tot slot merken wij op dat medewerkers van de afdeling Invorderingen van de directie MKB tot mei 2019 de raadpleegfunctie van FSV konden gebruiken. Door betreffende medewerkers is de raadpleegfunctie gebruikt om na te gaan of sprake was van voor het invorderingsproces relevante aanknopingspunten. Deze autorisaties zijn in mei 2019 stopgezet. Wij hebben begrepen dat medewerkers vanaf dat moment een dergelijke melding/aanknopingspunt dienden te identificeren via Klantbeeld en eventueel relevante in FSV opgenomen informatie konden opvragen bij de MKB Informatieloketten.

Over de resultaten van toezicht, controles en onderzoeken wordt binnen de directie MKB geen terugkoppeling opgenomen in FSV. FSV wordt gebruikt als registratiesysteem van (risico)signalen.

C.2 Werking en gebruik FSV – Toeslagen

In deze paragraaf wordt, in aanvulling op de generieke beschrijving voor de processtappen 'herkomst risicosignalen' en 'ontvangst en routering risicosignalen' de directiespecifieke situatie voor Toeslagen beschreven. Daarnaast worden de processtappen 'vastlegging en beoordeling risicosignalen' en 'opvolging en verdere verwerking risicosignalen' binnen de directie Toeslagen beschreven.

In figuur 9 is door middel van een grafisch processchema inzichtelijk gemaakt op welke wijze de procesketen rondom FSV voor de directie Toeslagen is gestructureerd. De vier te onderscheiden deelprocessen zijn in dit schema zichtbaar als vier verticale blokken.

C.2.1 Herkomst risicosignalen

In aanvulling op de generieke beschrijving (paragraaf 3.1) geldt voor Toeslagen dat informatie vanuit massale datastromen onderverdeeld kan worden naar:

— zogenaamde 'uitworp' vanuit uitvalsysteem FRS; en

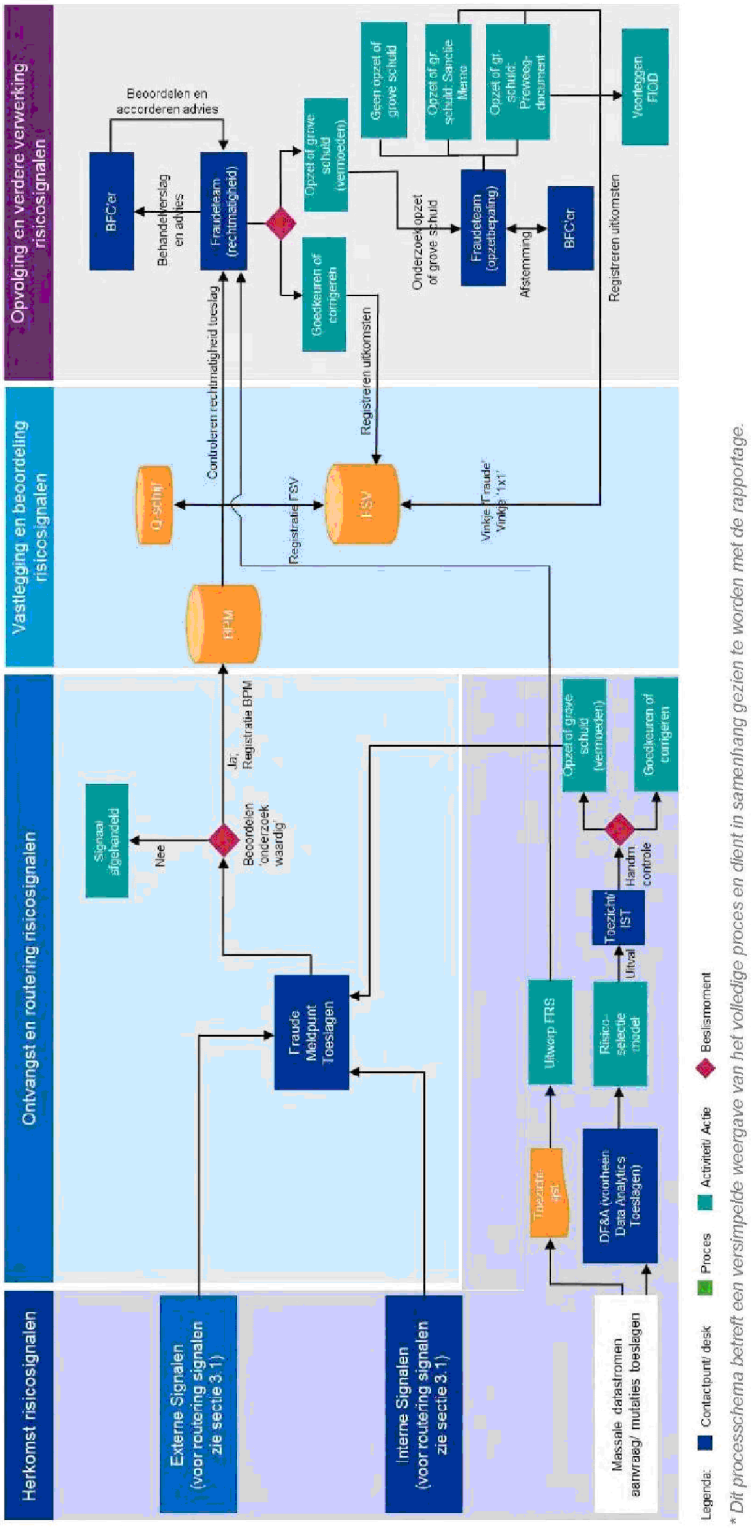
— risicoselectiemodel massale datastromen.

Signalen afkomstig uit bovenstaande massale datastromen worden rechtstreeks in behandeling genomen door het fraudeteam. In de volgende paragraaf worden de ontvangst en de beoordeling van de risicosignalen afkomstig uit deze twee datastromen nader toegelicht.

Na afronding van onze onderzoekswerkzaamheden zijn wij bekend geworden met nieuwe informatie waaruit mogelijk blijkt dat samenhangende signalen afkomstig van het CAF in FSV zijn geregistreerd. In fase 2 van het FSV-traject dat binnen de Belastingdienst wordt uitgevoerd dient de Belastingdienst deze nieuwe informatie te onderzoeken om deze te duiden en eventuele implicaties zorgvuldig in kaart te kunnen brengen.

Document classification: **KPMG Public**

Belastingdienst
Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020



Figuur 9: Processchema Toeslagen

Document classification: **KPMG Public**

C.2.2 Ontvangst en routering risicosignalen

De wijze waarop risicosignalen vanuit massale datastromen binnen de directie Toeslagen worden ontvangen en doorgeleid wordt hieronder omschreven per onderscheidde datastroom. Daarna volgt een beschrijving van de ontvangst en routering van risicosignalen vanuit het Fraudemeldpunt Toeslagen.

Uitworp FRS

Door het Fraudemeldpunt Toeslagen ontvangen interne meldingen omvatten onder andere meldingen vanuit interne behandelteams binnen de Belastingdienst en zogenaamde 'uitworp FRS'. FRS staat voor Feiten Registratie Systeem. Hieronder zullen wij nader ingaan op de door het fraudeteam ontvangen signalen welke voorvloeien uit de uitworp FRS. Volledigheidshalve merken wij op dat uitworp FRS niet wordt ontvangen door het Fraudemeldpunt Toeslagen, maar rechtstreeks in behandeling wordt genomen door het fraudeteam.

In het Toeslagen en Verstrekkingen Systeem (hierna: TVS) worden alle toeslagen verwerkt. FRS kan worden gezien als een werkstroom die afkomstig is uit TVS. De uitworp afkomstig uit TVS wordt FRS genoemd. Uitworp FRS ontstaat onder andere als een burger, die is opgenomen op de Toezichtslijst, een wijziging doorvoert. Personen worden opgenomen op de Toezichtslijst als eerdere behandeling door het fraudeteam heeft plaatsgevonden waarbij opzet of grove schuld is vastgesteld. Voor 2019 werd echter ruimer omgesprongen met het plaatsen van mensen op de Toezichtslijst. Burgers werden voor verdere behandeling 'alvast' op de Toezichtslijst geplaatst, indien de eerste behandelaar op basis van professionele oordeelsvorming daar aanleiding toe zag. Zie hiervoor ook paragraaf C.2.4. Uitworp ontstaat op het moment dat betreffende burger vervolgens een wijziging doorvoert of aanvraag indient. Uitworp wordt rechtstreeks in behandeling genomen door het fraudeteam. Wijzigingen, zijnde de uitworp FRS, worden handmatig behandeld door een medewerker van het fraudeteam.

Risicoselectiemodel massale datastromen

Op basis van een risicoselectiemodel (op massale datastromen) worden vanuit de afdeling DF&A / DAT (Data Analyse Toeslagen) risicovolle posten geselecteerd. De geselecteerde posten worden individueel in behandeling genomen door het team Toezicht en het Integraal Subjectgericht Toezichtteam (hierna: IST). De teams Toezicht en IST nemen beide risicosignalen in behandeling. De door de teams uitgevoerde handmatige controles kunnen grofweg resulteren in:

— het goedkeuren van de ingediende aanvraag;

— het corrigeren van het aan de ingediende aanvraag gekoppelde toeslagenbedrag; en/of

— het vermoeden van opzet of grove schuld.

Als tijdens de behandeling van risicovolle posten het vermoeden bestaat dat sprake is van opzet of grove schuld, kan het na behandeling worden doorgestuurd naar het Fraudemeldpunt Toeslagen. In het geval sprake is van een lopende bezwaarprocedure, wordt eerst de bezwaarprocedure afgerond alvorens het risicosignaal wordt

Document classification: **KPMG Public**

doorgestuurd naar het Fraudemeldpunt. Op dit moment wordt gewerkt aan de formalisering van normenkaders en criteria op basis waarvan besloten kan worden om dergelijke posten over te dragen aan het Fraudemeldpunt.

Fraudemeldpunt Toeslagen

Het Fraudemeldpunt Toeslagen heeft een centrale rol in het ontvangen en beoordelen van risicosignalen binnen de directie Toeslagen. In de volgende passages wordt de beoordeling van door het Fraudemeldpunt Toeslagen ontvangen risicosignalen nader toegelicht zoals van toepassing tot het moment van uitschakeling van FSV.

Beoordeling risicosignaal

Op het moment dat een risicosignaal wordt ontvangen door het Fraudemeldpunt Toeslagen wordt allereerst beoordeeld of voldoende informatie aanwezig is om een BSN te koppelen aan het signaal. Vervolgens wordt, op basis van kennis en ervaring van medewerkers van het Fraudemeldpunt, beoordeeld of sprake is van een voor de directie Toeslagen relevant signaal. In het geval sprake is van een relevant risicosignaal voor de directie Toeslagen, wordt beoordeeld of sprake is van een 'onderzoekswaardig' signaal. Als het signaal niet relevant is voor de directie Toeslagen, vindt routering naar de competente directie of retour naar keten- en convenantpartners plaats. Specifieke overwegingen rondom de beslissingen over de verdere routering van een binnengekomen signaal vanuit het Fraudemeldpunt Toeslagen worden niet vastgelegd.

Voor een nadere beschrijving van de wijze van vastlegging en beoordeling van het risicosignaal in de BPM wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3.

Delen informatie externe partijen

Vanuit het Fraudemeldpunt wordt proactief informatie gedeeld met externe partijen, waaronder het UWV, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de SVB, het meldpunt Zorgfraude, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en het Landelijk Meldpunt Sociale Recherches. Wij hebben begrepen dat door het Fraudemeldpunt Toeslagen ontvangen signalen, zonder verdere verrijking, op handmatige wijze en naar inzicht van betreffende medewerkers worden gedeeld met externe partijen.

C.2.3 Vastlegging en beoordeling risicosignalen

Ontvangen risicosignalen, die vallen binnen de competentie van de directie Toeslagen, worden door een medewerker van het Fraudemeldpunt beoordeeld. Voor zover sprake is van een 'onderzoekswaardig' signaal vindt registratie in BPM plaats. BPM kan worden gezien als een workflowmanagement tool gericht op voorraadbeheersing en voortgangsmonitoring. Elk in BPM geregistreerd signaal wordt door een medewerker van het Fraudemeldpunt geprioriteerd naar 'gemiddeld', 'hoog' of 'zeer hoog'. Signalen met de prioritering 'zeer hoog' worden als eerste behandeld. Vervolgens wordt het 'last in first out'-principe gehanteerd. Wij hebben begrepen dat signalen die niet als onderzoekswaardig werden aangemerkt, in de mailbox van het Fraudemeldpunt naar een daarvoor aangewezen map verplaatst worden. Dergelijke signalen zijn niet vernietigd, ook is de mailbox niet opgeschoond.

Document classification: **KPMG Public**

De door medewerkers van het Fraudemeldpunt meegegeven prioritering is gebaseerd op individuele ervaring en professionele oordeelsvorming. Wij hebben begrepen dat handreikingen en instructies (bv. 'Handreiking Meldpunt 1.0' d.d. 18-9-2014 en 'Handreiking team Fraude versie 1.2' d.d. 8-6-2015) bestaan waarin op hoofdlijnen de werkwijze van het Fraudemeldpunt Toeslagen en het fraudeteam wordt beschreven. Betreffende handreikingen en instructies zijn echter niet vaktechnisch gevalideerd. In BPM wordt, naast het signaal en de toegekende prioritering, de volgende informatie geregistreerd: BSN, type melding, de herkomst van de melding, eventueel een casusnaam en de notitie of een melding al dan niet in behandeling wordt genomen.

Tot het moment dat FSV is stilgelegd werden risicosignalen tevens in FSV opgenomen voor zover deze door medewerkers van het Fraudemeldpunt als 'onderzoekswaardig' werden gekwalificeerd. Voor verdere details over de registratieprocessen van de Applicatie FSV, zie bijlage B. Simultaan aan de registratie van het signaal in BPM en FSV maakte de medewerker van het Fraudemeldpunt een map aan op de Q-schijf onder vermelding van het BSN van betreffende burger. Vervolgens werd het signaal door de medewerker van het Fraudemeldpunt ter beoordeling van de rechtmatigheid doorgezet naar een eerstelijnsmedewerker. De medewerker van het Fraudemeldpunt nam enkel het initieel in BPM geregistreerde signaal – zonder verdere verrijking – over in FSV.

Medewerkers van het Fraudemeldpunt Toeslagen maken deel uit van de eerstelijnsbehandelaars. Door de eerstelijnsbehandelaars werden 'onderzoekswaardige' signalen in behandeling genomen. Daarbij werd getoetst of al dan niet sprake is van een onrechtmatige aanvraag of mutatie. Het reeds in FSV geregistreerde signaal werd door de eerstelijnsbehandelaar verrijkt door nadere informatie op te nemen in de lege tekstvelden. Het in FSV opgenomen vrije tekstveld werd gebruikt om de status van de beoordeling en opvolging van het signaal te beschrijven. Binnen de directie Toeslagen gold de afspraak, die tevens is geformaliseerd in een werkinstructie, dat documenten niet als bijlage in FSV werden opgeslagen, maar op de Q-schijf.

In FSV werd in beginsel geen informatie vastgelegd over de nationaliteit van burgers. FSV bevat geen specifiek invoerveld waarin nationaliteit ingevuld kan worden. Wel is sprake van een vrij tekstveld waar aanvullende informatie opgenomen kon worden. Bij gegevensgerichte werkzaamheden op vastleggingen in het vrije tekstveld in – de begin 2020 geschoonde versie van – FSV[19] hebben wij vastleggingen in kaart gebracht betreffende mogelijk gevoelige bijzondere persoonsgegevens.

In de set geselecteerde data uit deze geschoonde FSV-versie zijn voor wat betreft Toeslagen 327 vermeldingen van nationaliteit (waarvan 289 keer de nationaliteit van het betrokken subject en 38 keer de nationaliteit van derden) in het vrije tekstveld aangetroffen in de FSV-set met in totaliteit 263.087 geregistreerde risicosignalen. Bij deze aantallen gelden de beperkingen zoals genoemd bij de scope van het onderzoek (paragraaf 1.3).

Daarnaast zijn in relatie tot Toeslagen 3 vermeldingen aangetroffen over de medische situatie van een subject en 346 vermeldingen over (verdenkingen van) strafbare feiten. De registratie van dergelijke gegevens houdt overigens niet automatisch niet in dat de informatie heeft geleid tot een effect op de behandeling van burgers of bijvoorbeeld

[19] Zie bijlage D voor onze gehanteerde aanpak van de gegevensgerichte werkzaamheden op de vrije tekstvelden in FSV en een nadere specificatie van de omvang waarin dergelijke gegevens werden vastgelegd.

Document classification: **KPMG Public**

faciliterend[20] van aard te zijn. In een deel van de gevallen is de vastgelegde informatie direct overgenomen vanuit een binnengekomen 'Tips- en kliks'-meldingen en daarmee geen duiding van een medewerker van de Belastingdienst is.

Uit de werkinstructie FSV (versie 2.2) kan opgemaakt worden dat voor in FSV geregistreerde signalen die niet direct werden afgehandeld nooit de kwalificaties 'fraude' of '1x1' mochten worden aangevinkt door behandelaars, tenzij duidelijk was dat absoluut sprake was van fraude. Het vinkje 'fraude' houdt in dat een subject bewezen met opzet of grove schuld heeft gehandeld bij een aanvraag of mutatie van toeslagen. Voorafgaand aan de toenemende aandacht voor de toeslagenaffaire in 2019, werd hier ruimer mee omgegaan en kon het voorkomen dat het vinkje werd aangezet bij een sterk vermoeden van opzet of grove schuld in het sanctieproces, voordat het signaal alle formele beoordelingsprocessen had doorlopen. Het vinkje '1x1' in FSV heeft voor belastingplichtigen mogelijk geresulteerd in een afwijzing van een aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling, omdat het betreffende werd meegewogen in de beoordeling van een medewerker van het LIC om al dan niet een persoonlijke betalingsregeling toe te kennen. Daarnaast werd het 1x1-vinkje gebruikt als bron voor het genereren van de 1x1-lijsten voor LIC vanuit Toeslagen. Voordat deze lijst naar LIC ging, werd er nog wel een cross-check uitgevoerd of er daadwerkelijk een boete of strafrechtelijke vervolging was ingesteld.

Signalen die betrekking hadden op individuele fraudesituaties en tevens de hoogste prioriteit hadden meegekregen, werden doorgestuurd naar het fraudeteam. De wijze waarop door het fraudeteam opvolging werd gegeven aan ontvangen risicosignalen wordt toegelicht in de volgende paragraaf. De overige signalen werden door de teams Toezicht en IST volgens het 'last in first out'-principe in behandeling genomen.

C.2.4 Opvolging en verdere verwerking risicosignalen

Medewerkers van het fraudeteam namen signalen met de hoogste prioritering met voorrang in behandeling. Op basis van het ontvangen signaal werd een rechtmatigheidsonderzoek uitgevoerd. De beoordeling van signalen en het rechtmatigheidsonderzoek werd in eerste aanleg door medewerkers zelfstandig uitgevoerd. Op initiatief van de medewerker van het fraudeteam kon inhoudelijke afstemming plaatsvinden met de BFC'er. De medewerker van het fraudeteam stelde na afronding van het rechtmatigheidsonderzoek een behandelvoorstel en advies op, dat deel uitmaakte van het behandelverslag. Op het moment dat het behandelverslag gereed was werd dit door de medewerker van het fraudeteam afgestemd met de BFC'er. Wij hebben begrepen dat medewerkers Vaktechniek door de BFC'er werden betrokken bij de behandeling in het geval sprake was van een complex vraagstuk. Op dit moment wordt een nieuwe vaktechnische structuur geïmplementeerd.

Het door de medewerker van het fraudeteam opgenomen advies, na uitvoering van het rechtmatigheidsonderzoek, kon resulteren in de volgende uitkomsten binnen het sanctieproces:

— geen actie benodigd;

[20] Met 'faciliterend' bedoelen wij dat de tekst behulpzaam is bij de behandeling, bijvoorbeeld wanneer een belastingplichtige slechthorend is of andere omstandigheden kent die een aangifte of aanvraag bemoeilijken.

Document classification: **KPMG Public**

— sprake van een rechtmatigheidskwestie; of

— sprake van een vermoeden van opzet of grove schuld.

In de eerste twee gevallen was geen vervolgactie benodigd. Wanneer geen vervolgactie benodigd was, werd in FSV gemeld dat het signaal was afgehandeld door de datum van afdoening op te voeren. Wanneer sprake was van een rechtmatigheidskwestie werd tevens het in het behandelvoorstel opgenomen advies tot uitvoering gebracht. In het geval sprake was van een vermoeden van opzet of grove schuld in het sanctieproces werd het behandelverslag van het rechtmatigheidsonderzoek overgedragen aan het proces 'opzetbepaling' dat deel uitmaakt van het fraudeteam. Binnen het proces opzetbepaling werd het uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoek opnieuw bekeken en werd aanvullend onderzocht of opzet of grove schuld kon worden vastgesteld.

Het binnen het proces opzetbepaling uitgevoerde onderzoek kon resulteren in de volgende uitkomsten:

— er was geen sprake van opzet of grove schuld ofwel dit kon niet aangetoond worden;

— een sanctiememo, waarin een voorstel tot het opleggen van een bestuurlijke vergrijpboete stond opgenomen, dat werd voorgelegd aan de BFC'er of een andere daartoe aangewezen medewerker; of

— een zogenaamd 'preweeg'-document (als gevolg van het vermoeden van omvangrijke fraude) dat op basis van de AAFD-richtlijnen, via de Contactambtenaar Toeslagen, werd voorgelegd aan de FIOD voor mogelijke afhandeling in het Strafrecht.

Door een medewerker van het fraudeteam werd een voorstel gedaan om een burger op de Toezichtslijst te plaatsen als sprake was van vastgestelde opzet of grove schuld. In dat geval werd het BSN van betreffende persoon op de door de directie Toeslagen gehanteerde Toezichtslijst geplaatst. Plaatsing op de Toezichtslijst resulteert in 'uitworp FRS' welke ontstaat als betreffende persoon een wijziging doorvoert. Uitworp ontstaat op het moment dat betreffende burger een wijziging doorvoert of nieuwe aanvraag indient. Door een medewerker van het fraudeteam werd vervolgens een handmatige controle uitgevoerd op de door de burger doorgegeven wijziging met als doel de rechtmatigheid van deze wijziging te controleren. Burgers werden mogelijk op de uitsluitlijst geplaatst in het geval aangetoond werd dat sprake was van opzet of grove schuld.

Binnen de directie Toeslagen werd naast een Toezichtslijst tevens een Uitsluitlijst gehanteerd. Burgers konden om verschillende redenen op de Uitsluitlijst worden geplaatst variërend binnen de bandbreedte:

— opzet of grove schuld was aangetoond; en

— dienstverlenend richting burgers toe (bv. de situatie waarin een burger nog bewijsstukken diende op te sturen terwijl een automatische beschikking op korte termijn werd verstuurd. In dat geval werd een burger op de uitsluitlijst geplaatst, waardoor de beschikking tijdelijk werd tegengehouden, om te voorkomen dat de burger in eerste instantie het volledige bedrag diende terug te betalen om na verwerking van de bewijsstukken weer geld terug te ontvangen van de Belastingdienst.)

Het gevolg van plaatsing op de Uitsluitlijst was dat wijzigingen niet automatisch werden doorgevoerd, lopende toeslagen bleven echter gewoon doorlopen. Tot het moment dat

Document classification: **KPMG Public**

de kwestie (handmatig) nader was onderzocht, werd de automatische toekenning van beschikkingen tijdelijk stopgezet.

Wij hebben begrepen dat normenkaders ten aanzien van de Toezichts- en Uitsluitlijst eind 2019 in concept zijn opgesteld, maar ten tijde van onze werkzaamheden nog niet zijn gevalideerd. Kaders of procesbeschrijvingen die op dit moment wel aanwezig zijn bieden naar verwachting van de bij het proces betrokken functionarissen onvoldoende garantie dat op de voorgeschreven manier werd gewerkt.

Nadat naar aanleiding van door het fraudeteam uitgevoerde controles opzet of grove schuld is geconstateerd, werd in FSV 'Fraude' en/of '1x1' aangevinkt. Uit de FSV-werkinstructie (versie 2.2) kan opgemaakt worden dat elk BSN dat op de Toezichtslijst is geplaatst, in FSV geregistreerd diende te zijn. De melding moet tevens volledig behandeld en afgedaan zijn in FSV. Hieruit vloeit voort dat een BSN niet op de Toezichtslijst diende te worden geplaatst in het geval het BSN niet in FSV stond opgenomen.

Uit de werkinstructie FSV (versie 2.2) kan opgemaakt worden dat in FSV tevens gegevens van de partner van belastingplichtige werden opgenomen van wie was vastgesteld dat bewust onjuiste gegevens zijn verstrekt. In het geval dat opzet of grove schuld bij de partner is gebleken diende in FSV, op basis van de werkinstructie, bij betreffende persoon 'medeplichtig' te worden aangevinkt. Enkel in het geval dat aan de partner ten onrechte een bedrag is uitbetaald diende de rubriek 'Fraude' en '1x1' aangevinkt te worden bij de partner. In dat laatste geval werd de partner aangemerkt als 'Dader' en niet als 'Medeplichtig'.

Wij hebben op basis van gesprekken begrepen dat FSV door de directie Toeslagen niet is gebruikt als een bron van signalen om nader onderzoek of toezicht uit te voeren. Wel zijn registraties in FSV, tot het moment van uitschakeling, meegenomen in de totale weging van door toezichtteams behandelde individuele kwesties.

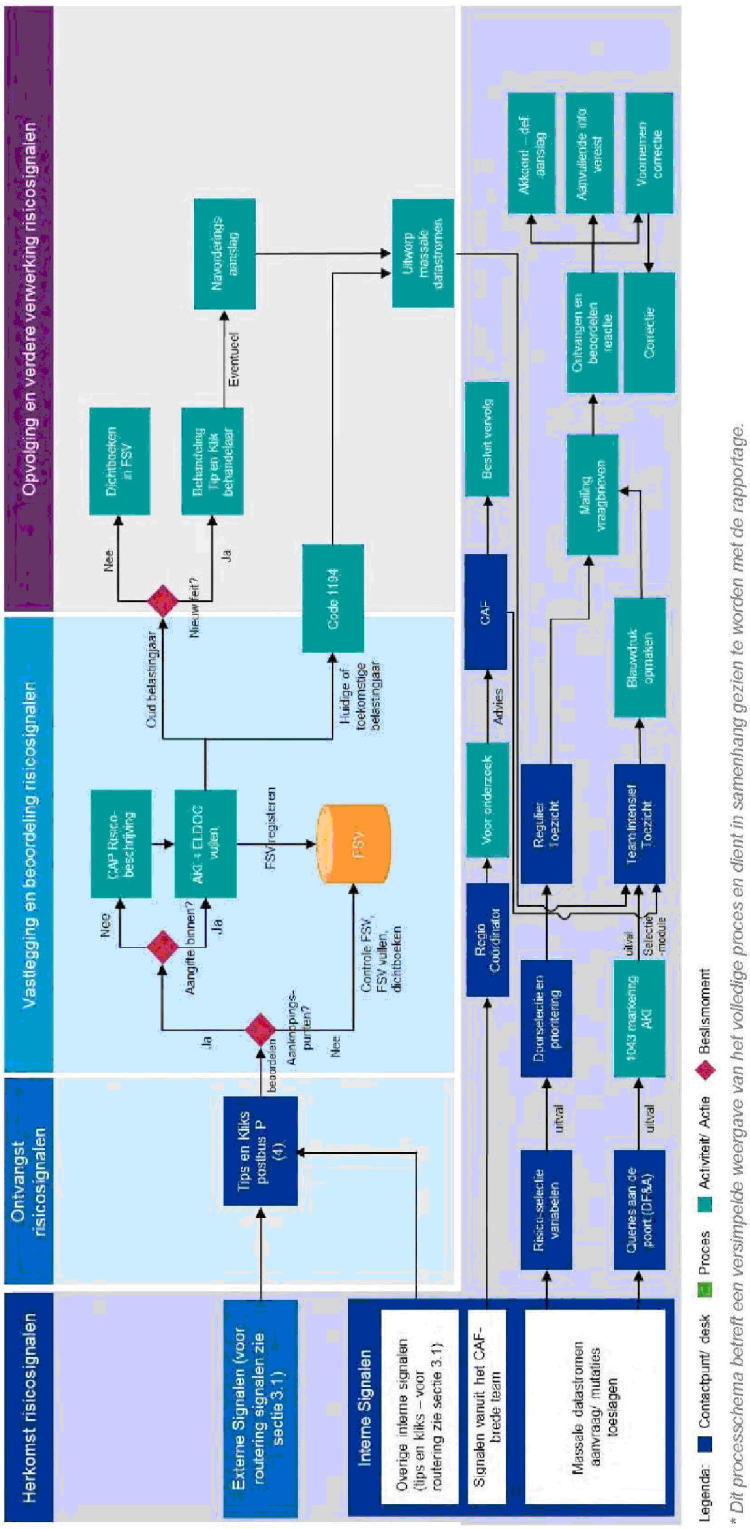
FSV is gebruikt als één van de bronnen die werd geraadpleegd om te bepalen of een persoonlijke betalingsregeling of invorderingsregeling met individuen getroffen konden worden.

C.3 Werking en gebruik FSV – Particulieren

In deze paragraaf wordt, in aanvulling op de generieke beschrijving voor de processtappen 'herkomst risicosignalen' en 'ontvangst en routering risicosignalen' de directiespecifieke situatie voor Particulieren beschreven. Daarnaast worden de processtappen 'vastlegging en beoordeling risicosignalen' en 'opvolging en verdere verwerking risicosignalen' binnen de directie Particulieren beschreven.

In figuur 10 is door middel van een grafisch processchema inzichtelijk gemaakt op welke wijze de procesketen rondom FSV voor de directie Particulieren is gestructureerd. De vier te onderscheiden deelprocessen zijn in dit schema zichtbaar als vier verticale blokken. In de navolgende paragrafen zal op de verschillende deelprocessen van de keten afzonderlijk dieper worden ingegaan.

Document classification: **KPMG Public**



** Dit processchema betreft een versimpelde weergave van het volledige proces en dient in samenhang gezien te worden met de rapportage.*

Figuur 10: Processchema Particulieren

Document classification: **KPMG Public**

C.3.1 Herkomst risicosignalen

In aanvulling op de generieke beschrijving geldt voor de directie Particulieren dat interne signalen vanuit massale datastromen onderverdeeld kunnen worden naar[21]:

— signalen afkomstig van het CAF;

— signalen afkomstig van query's aan de poort; en

— signalen afkomstig van risicoselectievariabelen.

In de volgende paragraaf worden de ontvangst en de beoordeling van de risicosignalen afkomstig uit deze drie datastromen nader toegelicht.

C.3.2 Ontvangst en routering risicosignalen

De wijze waarop risicosignalen vanuit massale datastromen binnen de directie Particulieren worden ontvangen en doorgeleid wordt hieronder omschreven per onderscheiden datastroom. Daarna volgt in paragraaf C.3.3 een beschrijving van de ontvangst en routering van risicosignalen vanuit de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren.

De signalen afkomstig uit massale datastromen worden door de teams Regulier Toezicht en Intensief Toezicht in behandeling genomen. Wij hebben begrepen dat op basis van signalen die afkomstig zijn van het CAF en van de query's aan de poort mailingen worden samengesteld. De in een mailing betrokken belastingplichtigen ontvangen een vraagbrief waarin door de Belastingdienst wordt verzocht om nadere informatie te delen.

Tot het eerste kwartaal van 2018 werden de in een mailing betrokken belastingplichtigen standaard geregistreerd in FSV. Vanaf het eerste kwartaal van 2018 zijn dergelijke signalen niet meer vastgelegd in FSV, de reeds voor die tijd geregistreerde signalen zijn echter nog wel opgenomen. De signalen afkomstig van risicoselectievariabelen zijn niet, ook niet voor het eerste kwartaal van 2018, in FSV geregistreerd.

Signalen afkomstig uit de in de vorige paragraaf genoemde drie datastromen worden hieronder individueel toegelicht.

Signalen afkomstig van het CAF

Het CAF richt zich op zogenaamde systeemfraudezaken, waarbij het een rol speelt bij het opvolgen van (risico)signalen die betrekking hebben op 'facilitators'. Daarbij is de facilitator degene die fraude faciliteert en veelal degene die de rol van boekhouder of adviseur vervult. Het CAF richt zich op stelselmatige onjuistheden als gevolg van de door de facilitator ingevulde aangiften voor derden.

De risicosignalen komen tot stand door de herkenning van patronen in het aangiftegedrag van facilitators. De uitkomsten van intelligente query's, waaruit dergelijke patronen herkend kunnen worden, zijn opgenomen in een door DF&A en CAF ontwikkeld dashboard inkomensheffing. De query's komen tot stand door een samenwerking tussen het CAF en de afdeling DF&A.

[21] In de praktijk ontstaan de meeste risicosignalen o.b.v. risicoselectievariabelen, daarna o.b.v query's en ten slotte o.b.v. het CAF.

Document classification: **KPMG Public**

De afspraak geldt dat het CAF, naar aanleiding van het door hem uitgevoerde onderzoek naar facilitators, selecties van aangiften aanreikt aan de directie Particulieren. Deze selecties worden gemaakt op basis van bijvoorbeeld het aan facilitators gekoppelde beconnummer of de inhoud van bepaalde tekstvelden (bv. de in de aangifte opgenomen naam van de adviseur/boekhouder). De uitkomsten van deze selecties resulteren in de volgende twee lijsten:

— Code 1044-lijsten: samengesteld op basis van aangiften van burgers waarbij facilitators zijn betrokken die strafrechtelijk worden onderzocht.

— Code 1043-lijsten: samengesteld op basis van aangiften van burgers waarbij facilitators betrokken zijn die niet direct strafrechtelijk worden onderzocht, maar wel verdacht worden van onregelmatigheden.

In bovenstaande lijsten zijn het BSN van burgers en de beconnummers van facilitators opgenomen. De regiocoördinator rapporteert over de resultaten naar aanleiding van de uitgevoerde selecties aan het CAF en geeft daarbij advies over het vervolg:

— geen nader onderzoek;

— nader onderzoek; en

— intensief toezicht.

De risicosignalen die voortkomen uit deze samenwerking tussen het CAF en DF&A en in aanmerking komen voor intensief toezicht, worden in behandeling genomen door de teams Intensief Toezicht van de directie Particulieren.

Signalen afkomstig van query's aan de poort

Aangiften en verzoeken inzake Voorlopige teruggaaf IH worden door de Belastingdienst in Heerlen "aan de poort" ontvangen. Na de ontvangst van de aangiften en verzoeken worden op basis van criteria en parameters, speciaal daartoe ontwikkelde query's opgesteld. De criteria en parameters worden ontleend aan reeds bekende patronen van onregelmatigheden in combinatie met nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen. De criteria en parameters worden verwerkt in de opdrachten voor het bouwen van de query's ten behoeve van de risicoselectie. De query's worden door medewerkers van CAP en DF&A ontwikkeld waarbij ook wordt gebruikgemaakt van de input van de teams Intensief Toezicht bij Particulieren.

Medewerkers van de poort analyseren de query's. De query-opdrachten resulteren in selecties die zich richten op het voorkomen van onjuistheden en onrechtmatigheid en daarmee een verhoogd risico met zich meebrengen. Indien posten voldoen aan de criteria zoals gesteld in de query's, vallen deze posten uit de massale gegevensstromen. De geselecteerde subpopulatie waaraan door een medewerker van de poort een verhoogd risico is toegekend, wordt doorgezet naar de teams Intensief Toezicht. Door de medewerker van de teams Intensief Toezicht wordt in AKI de omschrijving 'klantuitworp gewenst' in combinatie met de code '1043' opgenomen.

De door de poort gedetecteerde aangiften met een verhoogd risico zijn herkenbaar door de code '1043' in AKI. De uitworp van aangiften en verzoeken met deze code kan gezien worden als een verzameling van risicosignalen. De risicosignalen worden, na de toepassing van een risicoselectiemodel (waarvoor parameters worden gehanteerd op

Document classification: **KPMG Public**

bijvoorbeeld bandbreedtes van bedragen), opgepakt en beoordeeld door de teams Intensief Toezicht van de directie Particulieren.

Signalen afkomstig van risicoselectie variabelen

Naast de query's aan de poort, vinden er risicoscorende query's (risicomodule en selectiemodule inkomensheffing) plaats die met een risicoscoringsmodel werken. Daar waar de query's aan de poort vooral werken met objectieve bedrijfsregels, selecteren deze query's op risico's.

Hieronder volgt een beschrijving van de ontvangst en routering van risicosignalen vanuit de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren.

C.3.3 'Tips en kliks'-postbus Particulieren

Voor de directie Particulieren relevante risicosignalen, van zowel interne als externe herkomst, worden ontvangen door de 'Tips en kliks'-postbus. Daarnaast komen interne risicosignalen voort uit het digitale massaproces. De signalen afkomstig van het CAF en de query's aan de poort komen sinds het eerste kwartaal van 2018 niet meer terecht in FSV, waar dat voorheen wel het geval was. Vanwege het ontbreken van de relatie tussen de uit deze processen afkomstige informatiestromen en FSV worden deze datastromen in de navolgende paragrafen buiten beschouwing gelaten.

Vanuit de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren worden risicosignalen ontvangen en in behandeling genomen ofwel doorgerouteerd. Hieronder volgt een beschrijving van de beoordeling en eventuele doorroutering van de door de 'Tips en kliks'- postbus Particulieren ontvangen risicosignalen.

Beoordeling risicosignaal

Ontvangen risicosignalen, die vallen binnen de competentie van de directie Particulieren, werden voorheen allemaal door een medewerker van de 'Tips en kliks'- postbus geregistreerd in FSV, voor zover dit nog niet door medewerkers van het MKB Informatieloket was gedaan. In het geval geen of onvoldoende aanknopingspunten in het risicosignaal waren inbegrepen, werd het in FSV opgenomen signaal direct 'dichtgeboekt'. In het vrije tekstveld van FSV werd in dat geval door de medewerker de opmerking 'geen aanknopingspunten' opgenomen. Voor verdere details over de registratieprocessen van FSV, zie bijlage B.

Voor een nadere beschrijving van de wijze waarop een door de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren ontvangen risicosignaal waarbij voldoende aanknopingspunten zijn geïdentificeerd, werd beoordeeld verwijzen wij naar paragraaf C.3.4.

Delen informatie externe partijen

Vanuit de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren wordt geen informatie over risicosignalen gedeeld met externe partijen. Indien daartoe noodzaak wordt gezien, wordt een verzoek tot het delen van informatie met externe partijen door de directie Particulieren uitgezet bij het Fraude/EOS-team.

Document classification: **KPMG Public**

C.3.4 Vastlegging en beoordeling risicosignalen

Na registratie van door de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren ontvangen risicosignalen in FSV werd, zoals eerder reeds is beschreven, beoordeeld in hoeverre sprake was van voldoende aanknopingspunten. In het geval dat sprake was van voldoende aanknopingspunten werd nagegaan of de met het signaal gemoeide aangifte of aanvraag reeds was ontvangen en behandelbaar was.

Signalen die betrekking hadden op aangiftes die nog niet behandelbaar waren of nog moesten worden ontvangen, werden niet direct in behandeling genomen. In dat geval werd, naast de registratie in FSV, enkel informatie vastgelegd in AKI en onderliggende documentatie opgenomen in ELDOC, het elektronisch klantdossier. Tevens werd in dit geval een brief naar de betreffende burger gestuurd met een verzoek tot nadere informatie, een uitnodiging voor het doen van aangifte of het verzoek bepaalde inkomsten mee te nemen in de aangifte.

In het geval dat de met het signaal gemoeide aangifte of aanvraag reeds was ontvangen en behandelbaar was, werd het signaal opgepakt en beoordeeld door een behandelaar van de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren. De aangifte werd in deze situatie gecontroleerd conform de wijze waarop reguliere aangiftecontroles plaatsvinden. Binnen Particulieren bestaat een werkinstructie voor medewerkers van de 'Tips en kliks'-postbus. Deze instructie bevat echter geen concrete criteria voor wanneer een risicosignaal voldoende aanknopingspunten bevat. Dit gebeurt op basis van de professionele oordeelsvorming van de medewerker van het team Intensief Toezicht belast met de beoordeling van risicosignalen uit de 'Tips en kliks'-postbus.

Wij hebben begrepen dat vanuit de directie Particulieren geen informatie over eerste of tweede nationaliteit werd vastgelegd in FSV. FSV werd gebruikt om risicosignalen te registreren, het vastleggen van de status van de opvolging van het signaal maakte daar geen deel van uit. Relevante onderliggende documentatie werd vastgelegd in ELDOC, het door de directie Particulieren gehanteerde digitale klantdossier.

C.3.5 Opvolging en verdere verwerking risicosignalen

Indien in behandeling genomen signalen betrekking bleken te hebben op een oud belastingjaar werd beoordeeld of al dan niet sprake was van een nieuw feit. In het geval geen sprake was van een nieuw feit, werd de melding in FSV 'dichtgeboekt', wat inhoudt dat het signaal is afgedaan. Als sprake was van een nieuw feit werd het signaal verder in behandeling genomen door de behandelaar van de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren.

Voor in behandeling genomen signalen die betrekking hadden op het huidige of een toekomstig belastingjaar gold dat in AKI een omschrijving werd opgenomen waarin de code '1194' was opgenomen. Als gevolg van codering '1194' vond uitworp van betreffende aangifte plaats vanuit het digitale massaproces. De aangifte werd vervolgens door de teams Intensief Toezicht binnen de directie Particulieren in behandeling genomen.

Wij hebben begrepen dat de gegevens in FSV door de directie Particulieren niet zijn gebruikt als bron om risicolijsten op te stellen. Binnen de teams Intensief Toezicht

Document classification: **KPMG Public**

werden geen exports van FSV gemaakt. Wel zijn de destijds opgestelde import-bestanden, die tot begin 2018 zijn gebruikt om signalen uit het digitale massaproces in FSV in te brengen, nog altijd bewaard gebleven.

Enkel medewerkers van de teams Intensief Toezicht hebben toegang gehad tot FSV.

C.4 Werking en gebruik FSV – GO

Op basis van onze werkzaamheden hebben wij een korte beschrijving van de werking en het gebruik van FSV door de directie GO opgesteld. Aangezien FSV door de directie GO slechts beperkt is gebruikt, wordt volstaan met een beknopte beschrijving, waarbij wordt afgeweken van de eerder gehanteerde vier deelprocessen.

In de navolgende paragrafen zal op de verschillende onderdelen van het proces afzonderlijk worden ingegaan.

C.4.1 Herkomst risicosignalen

In afwijking van de generieke beschrijving geldt specifiek voor de directie GO dat interne signalen vanuit massale datastromen binnen de directie GO niet zijn geïdentificeerd. Media-uitingen en berichten op social media worden, in aanvulling op de generieke beschrijving, tevens als extern signaal beschouwd binnen de directie GO.

C.4.2 Ontvangst en beoordeling risicosignalen

In aanvulling op de generieke beschrijving van dit deelproces geldt voor GO dat risicosignalen, in tegenstelling tot andere directies, niet via één centraal punt worden ontvangen. Signalen met zowel een interne als externe herkomst worden door GO via verschillende kanalen ontvangen. Elke klant binnen de directie GO heeft een contactpersoon, ook wel klantcoördinator genoemd, toegewezen gekregen. Ontvangen risicosignalen worden individueel behandeld door de klantcoördinator. Risicosignalen werden niet in FSV geregistreerd.

Op het moment dat een risicosignaal wordt ontvangen dat betrekking heeft op een GO-klant, wordt dit signaal doorgestuurd naar de betreffende klantcoördinator. De klant-coördinator bespreekt het ontvangen signaal binnen het behandelteam. In het behandel-team, bestaande uit onder andere fiscaal specialisten en de klantcoördinator, wordt besloten of opvolging van het signaal is vereist.

Een risicosignaal wordt in ATK+ (Applicatie Transparante Klantbehandeling) opge-nomen voor zover het relevant wordt geacht door het behandelteam. In ATK+ is de status van een risicosignaal raadpleegbaar en is het strategisch behandelplan voor individuele klantbehandeling opgenomen. Het strategisch behandelplan wordt opgesteld door de klantcoördinator op basis van een opgebouwd klantbeeld. Voor zover risicosignalen nog niet zijn afgehandeld, zijn deze opgeslagen in mailboxen en in archiveringssysteem ARC. In het geval wordt besloten dat een risicosignaal geen (verdere) opvolging behoeft, wordt het signaal als afgehandeld beschouwd en blijft het niet langer in de mailbox opgeslagen staan.

Specifieke overwegingen rondom de behandeling van een binnengekomen signaal worden niet standaard vastgelegd. Hieromtrent bestaat geen geformaliseerd proces.

Document classification: **KPMG Public**

C.4.3 Gebruik FSV

Door de directie GO is enkel de raadpleegfunctie van FSV gebruikt om op verzoek informatie voor de volgende doeleinden te verzamelen:

— uitwisseling van informatie binnen het samenwerkingsverband FEC (Financieel Expertise Centrum); en

— terrorismefinanciering (tot medio 2018 en derhalve niet in scope van dit onderzoek).

Wij hebben begrepen dat voor beide hierboven genoemde doeleinden gold dat geen informatie, afkomstig uit FSV, is gedeeld met externe partijen. FSV is door GO enkel gebruikt om intern te beoordelen in hoeverre mogelijk sprake was van onregelmatigheden of andere relevante indicaties.

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat slechts drie medewerkers van de directie GO tot het moment van uitschakeling toegang hebben gehad tot de raadpleegfunctie van FSV. Vanuit GO is derhalve geen informatie opgevoerd in FSV.

Delen informatie externe partijen

De directie GO deelt binnen de wettelijke mogelijkheden informatie met convenantpartijen en ketenpartners. Op basis van de AAFD-richtlijnen is de Belastingdienst bovendien ambtelijk verplicht zaken proactief te melden bij de FIOD en het OM.

C.5 Werking en gebruik FSV – CAP

Op basis van onze werkzaamheden hebben wij een korte beschrijving van de werking en het gebruik van FSV door de primaire procesdirectie CAP opgesteld. Aangezien FSV door CAP slechts beperkt is gebruikt, wordt volstaan met een beknopte beschrijving, waarbij wordt afgeweken van de eerder gehanteerde vier deelprocessen.

In de navolgende paragrafen zal op de verschillende onderdelen van het proces, rondom de werking en het gebruik van FSV door CAP, afzonderlijk worden ingegaan.

C.5.1 Invorderingsproces LIC

Een van de domeinen binnen CAP is het domein Inningen. Het Landelijk Incasso Centrum (hierna: LIC) maakt deel uit van het domein Inning. Het LIC voert invorderingswerk uit ten aanzien van belastingschulden of toeslagschulden die zijn ontstaan bij particulieren en kleine ondernemingen. De dienstverlening van het LIC is daarmee gericht op de directies Particulieren, Toeslagen en MKB (enkel kleine ondernemingen). Een van de taken van het LIC is het in behandeling nemen van aanvragen voor een betalingsregeling.

Het LIC maakte gebruik van de raadpleegfunctie van FSV. De raadpleegfunctie werd gebruikt om na te gaan of sprake was van een indicatie van fraude of een faillissement. Medewerkers van het LIC hadden, evenals medewerkers van de CAP-brede organisatie geen schrijfrechten in FSV. In paragraaf C.5.3 wordt nader beschreven op welke wijze door het LIC werd gebruikgemaakt van de in FSV geregistreerde informatie.

Document classification: **KPMG Public**

C.5.2 Aanvraag en besluitvorming rondom betalingsregelingen

Zoals eerder aangegeven houdt het LIC zich onder meer bezig met de besluitvorming rondom de toekenning van betalingsregelingen. Burgers die een schuld aan de Belastingdienst niet tijdig kunnen betalen, kunnen een aanvraag voor een (persoonlijke) betalingsregeling indienen bij het LIC. Twee soorten schulden worden binnen de context van betalingsregelingen onderscheiden:

— blauwe schulden, zijnde schulden die betrekking hebben op middelenheffing; en

— rode schulden, zijnde schulden die betrekking hebben op toeslagenterugvordering.

Hieronder wordt de besluitvorming rondom de aanvraag van betalingsregelingen ten aanzien van beide soorten schulden individueel toegelicht.

Blauwe schulden

In de toekenning van betalingsregelingen met betrekking tot schulden gerelateerd aan middelenheffing speelt het kenmerk 'opzet of grove schuld' geen rol. Bewezen opzet of grove schuld resulteert in een bestuurlijke boete, maar vormt voor belastingplichtige geen beperking voor de aanvraag van een (persoonlijke) betalingsregeling. Wel heeft bewezen opzet of grove schuld effect op de aanvraag van wettelijke schuldsanering en kwijtschelding.

Rode schulden

Ten aanzien van toeslagenschulden wordt onderscheid gemaakt tussen standaardbetalingsregelingen en persoonlijke betalingsregelingen. Iedere burger kan gebruikmaken van de standaardbetalingsregeling, ook als sprake is van bewezen opzet of grove schuld. Voor zowel de standaardbetalingsregeling als een persoonlijke betalingsregeling geldt dat betaling binnen 24 maanden plaats dient te vinden. In het geval van een persoonlijke betalingsregeling wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de burger, waar dat niet geldt voor de standaardbetalingsregeling.

Het bedrag dat na afloop van de persoonlijke betalingsregeling (per einde 24 maanden) nog niet is voldaan, wordt buiten de invordering gesteld. Dit houdt in dat het betreffende bedrag binnen een periode van drie jaar verrekend kan worden met teruggaven en toeslagen. Na drie jaar wordt het eventuele restant kwijtgescholden. Een aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling kan worden afgewezen als gevolg van de kwalificatie opzet of grove schuld, ook wel 'OGS-kenmerk' genoemd. Het OGS-kenmerk wordt afgegeven op vorderingenniveau, niet op debiteurenniveau.

Een burger kan tegen de kwalificatie opzet of grove schuld geen bezwaar of beroep aantekenen. Wel kan bezwaar worden gemaakt tegen een afwijzing van een persoonlijke betalingsregeling. Een burger wordt pas bekend met het aan hem/haar gekoppelde OGS-kenmerk op het moment dat betreffende burger een aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling indient en deze wordt afgewezen.

Document classification: **KPMG Public**

C.5.3 Gebruik FSV

Medewerkers van het LIC konden, voorafgaand aan de uitschakeling van FSV, enkel gebruikmaken van de raadpleegfunctie binnen FSV. FSV is door het LIC gebruikt als informatiebron bij het in behandeling nemen van door hem ontvangen aanvragen voor persoonlijke betalingsregelingen.

Daarnaast werd door het LIC periodiek een lijst ontvangen vanuit de directie Toeslagen waarop BSN's stonden opgenomen met een registratie '1x1' in FSV. Voorafgaand aan de samenstelling van deze lijst heeft controle plaatsgevonden ten aanzien van de BSN's met een '1x1'-registratie, waardoor enkel burgers die een bestuurlijke boete of strafrechtelijke vervolging opgelegd hadden gekregen op de aan het LIC toegezonden lijst waren opgenomen. Wij hebben begrepen dat medewerkers van het LIC aanvragen voor persoonlijke betalingsregelingen van burgers met een registratie '1x1' met extra aandacht in behandeling hebben genomen. De kans dat een dergelijke aanvraag wordt afgewezen is groter als in FSV een '1x1'-registratie staat opgenomen. De '1x1'-registratie staat opgenomen op persoonsniveau.

Wij hebben begrepen dat FSV geen primaire rol heeft gespeeld in het proces rondom de toekenning van persoonlijke betalingsregelingen, maar kan worden gezien als één van de informatiebronnen die werd geraadpleegd. De opgestelde '1x1'-lijst vanuit Toeslagen was hierin leidend, de informatie in FSV was daarin secundair.

Document classification: **KPMG Public**

D Gegevensgericht onderzoek FSV

In deze bijlage wordt de methode beschreven op basis waarvan wij hebben onderzocht of er additionele persoonsgegevens zijn verwerkt in het vrije tekstveld van FSV. Wij hebben gezocht op een select aantal bijzondere en gevoelige persoonsgegevens, namelijk:

- Strafrechtelijke gegevens (gegevens betreffende strafbare feiten of verdenkingen);
- Medische gegevens of gegevens over iemands gezondheid; en
- Nationaliteit.

Dit hebben wij gedaan aan de hand van een door de Belastingdienst opgesteld Python-script, waarin de door KPMG gedefinieerde zoektermen zijn verwerkt. KPMG heeft het Python-script, inclusief de zoektermen, voorafgaand aan de uitvoering van het script kunnen inzien.

Hieronder staan de gehanteerde zoektermen opgenomen voor de in het onderzoek betrokken bijzondere en gevoelige persoonsgegevens. Het vrije tekstveld in de reeds geschoonde versie van FSV is doorzocht op vastleggingen van deze zoektermen. Hierbij wordt opgemerkt dat de geschoonde set met data bestond uit in totaal 263.087 signalen. De ongeschoonde versie van FSV, waarin ook signalen zijn opgenomen die eerder dan in 2014 waren ontvangen, bestond uit 542.284 risicosignalen.

Conform de beschrijving van onze scope in paragraaf 1.3 is door ons geen audit of accountantscontrole op deze aantallen uitgevoerd. Derhalve dienen de genoemde aantallen als indicatief te worden beschouwd en zijn deze aan interpretatie onderhevig, onder andere over het al dan niet relevante en terechte gebruik van bepaalde termen in het vrije tekstveld van FSV.

Strafrechtelijke gegevens

Voor strafrechtelijke gegevens hebben wij geen uitputtende lijst opgesteld, maar een indicatieve lijst met zoektermen gehanteerd:

Strafrechtelijke persoonsgegevens	
'crimineel'	'oplichter'
'delict'	'oplichting'
'diefstal'	'strafbaar'
'misdaad'	'strafblad'
'misdadiger'	'strafrechtelijk'
'misdrijf'	'veroordeeld'

Document classification: **KPMG Public**

Ten aanzien van de vermelding van hits op voornoemde zoektermen ten aanzien van (verdenkingen van) strafrechtelijke gegevens bij in het vrije tekstveld geldt dat de 1.653 vermeldingen in de set met 263.087 geregistreerde signalen zijn onder te verdelen naar:

Strafrechtelijke gegevens					
Jaar[1]	**IH**	**OB**	**Toeslagen**	**Overigen[3]**	**Totaal**
2007	0	0	0	5	5
2008	5	0	3	1	9
2009	5	0	3	1	9
2010	19	0	5	7	31
2011	88	1	137	4	230
2012	92	1	140	9	242
2013	77	2	18	19	116
2014	84	2	18	76	180
2015	81	6	7	84	178
2016	142	2	6	56	206
2017	36	1	3	30	70
2018	18	3	4	19	44
2019	12	3	2	10	27
2020	0	0	0	0	2
Onbekend[2]	15	2	0	287	304
Totaal	**674**	**23**	**346**	**608**	**1.653**

[1] 'Jaar' betreft het belastingjaar waarop de melding betrekking heeft gehad
[2] Onder 'Onbekend' zijn de signalen opgenomen waarvan het belastingjaar niet is geregistreerd
[3] Onder 'Overigen' zijn de overige en onbekende belastingmiddelen gecategoriseerd.

Medische gegevens

Naast strafrechtelijke gegevens zijn ook medische persoonsgegevens betrokken in het onderzoek. Wij hebben hiervoor tevens een indicatieve lijst met zoektermen opgesteld om te valideren of er medische gegevens werden verwerkt in het vrije tekstveld:

Medische persoonsgegevens	
'analfabeet'	'dementie'
'analfabete'	'diabetis'
'autist'	'gehandicapt'
'autisme'	'handicap'
'autistische'	'toerekeningsvatbaar'
'dement'	

Document classification: **KPMG Public**

Ten aanzien van de vermelding van hits op voornoemde zoektermen ten aanzien van medische gegevens bij in het vrije tekstveld geldt dat de 262 vermeldingen in de set met 263.087 geregistreerde signalen zijn onder te verdelen naar:

Medische gegevens					
Jaar[1]	**IH**	**OB**	**Toeslagen**	**Overigen[3]**	**Totaal**
2009	2	0	0	0	2
2010	4	0	0	0	4
2011	8	0	1	0	9
2012	10	0	0	1	11
2013	156	0	0	0	156
2014	58	0	0	2	60
2015	11	0	0	0	11
2016	0	0	1	0	1
2017	0	0	0	0	0
2018	1	0	0	2	3
2019	0	0	1	0	1
Onbekend[2]	2	0	0	2	4
Totaal	**252**	**0**	**3**	**7**	**262**

[1] 'Jaar' betreft het belastingjaar waarop de melding betrekking heeft gehad

[2] Onder 'Onbekend' zijn de signalen opgenomen waarvan het belastingjaar niet is geregistreerd

[3] Onder 'Overigen' zijn de overige en onbekende belastingmiddelen gecategoriseerd.

Document classification: **KPMG Public**

Nationaliteit

Voor het persoonsgegeven nationaliteit zijn wij uitgegaan van alle nationaliteiten wereldwijd, met uitzondering van een aantal nationaliteiten die foutgevoelig zijn in het gebruik van dergelijke zoekslagen. De gehanteerde zoektermen staan hieronder weergegeven[22]:

Nationaliteit			
'afghaan'	'burkinese'	'ghanees'	'kenyaan'
'afghaanse'	'burmaanse'	'ghanese'	'kenyaanse'
'afrikaan'	'burundees'	'grenadaanse'	'kirgizisch'
'albanees'	'burundese'	'grieks'	'kirgizische'
'albanese'	'cambodjaan'	'griekse'	'kiribatische'
'algerijnse'	'cambodjaanse'	'guatemalaan'	'koew eitse'
'allochtoon'	'canadees'	'guatemalaanse'	'kosovaarse'
'amerikaan'	'canadese'	'guinese'	'kroaat'
'andorrees'	'chileen'	'guyaanse'	'kroatische'
'andorrese'	'chileense'	'haitiaan'	'laotiaanse'
'angolees'	'chinees'	'haitiaanse'	'lesothaanse'
'angolese'	'chinese'	'hondurees'	'lets'
'arabisch'	'colombiaan'	'hondurese'	'letse'
'argentijn'	'colombiaanse'	'hongaar'	'libanees'
'argentijnse'	'comorees'	'hongaarse'	'libanese'
'armeens'	'comorese'	'iers'	'liberiaan'
'armeense'	'cubaanse'	'ierse'	'liberiaanse'
'australisch'	'cyprische'	'ijslands'	'libische'
'australische'	'deen'	'ijslandse'	'liechtensteinse'
'azerbeidzjaans'	'deense'	'indiase'	'litouw s'
'azerbeidzjaanse'	'djiboutiaanse'	'indonesisch'	'litouw se'
'bahamaanse'	'dominicaan'	'indonesische'	'luxemburgse'
'bahreinse'	'dominicaanse'	'iraakse'	'macedonische'
'bahreinse'	'duits'	'iraanse'	'malagassische'
'barbadaan'	'duitser'	'irakees'	'malaw ische'
'barbadaanse'	'ecuadoraan'	'iraniër'	'maldivische'
'belarussisch'	'ecuadoraanse'	'israëliër'	'maleisische'
'belarussische'	'egyptische'	'israëlische'	'malinese'
'belg'	'eritrese'	'italiaan'	'maltese'
'belgische'	'estisch'	'italiaanse'	'marokkaan'
'belizaanse'	'estische'	'ivoriaanse'	'marokkaanse'
'bengalees'	'esw atinische'	'jamaicaan'	'marshalleilands'
'bengalese'	'ethiopische'	'jamaicaanse'	'marshalleilandse'
'beninse'	'fijische'	'japanner'	'mauritaan'
'bhutaanse'	'filipijn'	'japanse'	'mauritaanse'
'boliviaan'	'filipijnse'	'jemenitisch'	'mauritiaan'
'boliviaanse'	'fins'	'jemenitische'	'mauritiaanse'
'botsw aan'	'finse'	'joegoslaaf'	'mexicaan'
'botsw aanse'	'frans'	'joegoslavische'	'mexicaanse'
'braziliaan'	'franse'	'jordaanse'	'micronesische'
'braziliaanse'	'gabonese'	'jordaniër'	'migrant'
'bruneise'	'gambiaan'	'kaapverdische'	'moldavisch'
'bulgaar'	'gambiaanse'	'kameroense'	'moldavische'
'bulgaarse'	'georgisch'	'kazachs'	'monegaskische'
'burkinees'	'georgische'	'kazachse'	'mongolische'

[22] De landen met een koppelteken in de naam konden niet worden geselecteerd.

Document classification: **KPMG Public**

Nationaliteit		
'montenegrijn'	'portugese'	'taiwanese'
'montenegrijnse'	'qatarese'	'tanzaniaanse'
'mozambikaan'	'roemeen'	'thai'
'mozambikaanse'	'roemeense'	'thaise'
'myanmarees'	'russisch'	'togolese'
'myanmarese'	'russische'	'tongaan'
'namibisch'	'rwandese'	'tongaanse'
'namibische'	'salomonseilandse'	'tsjadische'
'nauruaanse'	'salvadoraan'	'tsjech'
'nederlander'	'salvadoraanse'	'tsjechische'
'nederlandse'	'samoaanse'	'tunesische'
'nepalees'	'senegalees'	'turk'
'nepalese'	'senegalese'	'turkmeens'
'nicaraguaan'	'serviër'	'turkmeense'
'nicaraguaanse'	'servische'	'turkse'
'nigerese'	'seychelse'	'tuvaluaanse'
'nigeriaan'	'singaporese'	'ugandees'
'nigeriaanse'	'sloveens'	'ugandese'
'noor'	'sloveense'	'uruguayaan'
'noorse'	'slowaak'	'uruguayaanse'
'oekraïense'	'slowaakse'	'vanuatuaanse'
'oekraïniër'	'soedanees'	'vaticaanse'
'oezbeeks'	'soedanese'	'vaticaanse'
'oezbeekse'	'somaliër'	'venezolaan'
'omaanse'	'somalische'	'venezolaanse'
'oostenrijkse'	'spaanse'	'vietnamees'
'pakistaan'	'spanjaard'	'vietnamese'
'pakistaanse'	'staatloos'	'zaïrese'
'palause'	'surinaam'	'zambiaanse'
'panamees'	'surinaamse'	'zimbabwaan'
'panamese'	'swazische'	'zimbabwaanse'
'paraguayaanse'	'syriër'	'zweed'
'peruaanse'	'syrische'	'zweedse'
'pool'	'tadzjieks'	'zwitser'
'poolse'	'tadzjiekse'	'zwitserse'
'portugees'	'taiwanees'	

Document classification: **KPMG Public**

Ten aanzien van de vermelding van hits op voornoemde zoektermen ten aanzien van medische gegevens bij in het vrije tekstveld geldt dat de 799 (waarvan 313 nationaliteit van de betrokken subjecten en 486 nationaliteit van derden) vermeldingen in de set met 263.087 geregistreerde signalen zijn onder te verdelen naar:

Nationaliteit, exclusief nationaliteit van derden					
Jaar[1]	**IH**	**OB**	**Toeslagen**	**Overigen[3]**	**Totaal**
2009	0	0	0	0	0
2010	2	0	0	2	4
2011	1	0	0	1	2
2012	3	0	4	1	8
2013	11	1	12	4	28
2014	13	3	15	10	41
2015	23	0	4	11	38
2016	12	0	1	18	31
2017	25	0	0	21	46
2018	10	0	0	11	21
2019	1	0	1	4	6
Onbekend[2]	11	0	1	76	88
Totaal	**112**	**4**	**38**	**159**	**313**

[1] 'Jaar' betreft het belastingjaar waarop de melding betrekking heeft gehad
[2] Onder 'Onbekend' zijn de signalen opgenomen waarvan het belastingjaar niet is geregistreerd
[3] Onder 'Overigen' zijn de overige en onbekende belastingmiddelen gecategoriseerd

Nationaliteit, inclusief nationaliteit van derden					
Jaar[1]	**IH**	**OB**	**Toeslagen**	**Overigen[3]**	**Totaal**
2009	3	0	2	0	5
2010	6	1	5	3	15
2011	3	3	134	1	141
2012	6	0	134	1	141
2013	16	3	19	8	46
2014	20	5	22	16	63
2015	32	4	4	29	69
2016	23	0	3	25	51
2017	32	0	1	31	64
2018	19	1	1	25	46
2019	1	0	1	4	6
Onbekend[2]	16	0	1	135	152
Totaal	**177**	**17**	**327**	**278**	**799**

[1] 'Jaar' betreft het belastingjaar waarop de melding betrekking heeft gehad
[2] Onder 'Onbekend' zijn de signalen opgenomen waarvan het belastingjaar niet is geregistreerd
[3] Onder 'Overigen' zijn de overige en onbekende belastingmiddelen gecategoriseerd

Document classification: **KPMG Public**

E Overzicht beschikbare en bestudeerde GEB's

Nummer	Directie	GEB benodigd o.b.v. beoordeling Belastingdienst	Proces	Ontvangen	Geanalyseerd door KPMG	Motivatie voor geen analyse
	GKT	Ja	Fraude Signalering Voorziening (FSV)	GEB FSV, V1.2	Ja	
M1059	MKB	Nee	Afhandelen toezichtsignalen Ciba			
M1063	MKB	Nee	Afhandelen risicosign Prive Gebruik Auto/Uitsluitend Zakelijk			
M1193	CAP	Nee	Actualiseren van het klantbeeld van belastingplichtigen			
M1225	MKB	Ja	Afhandelen aangifte en correctie op aangifte OB nationaal			
M1236	GO	Nee	Behandelen Opgaaf Dividendbelasting vrijgestelde uitkeringen			
M1266	UHB	Ja	Ontwerp en advies gebruik selectiemodule voor te controleren			
M1296	MKB	Nee	Toezicht 30%-regeling Loonheffing (onbelaste			
M1320	MKB	Nee	Afhandelen toezichtsignalen Loonheffingen			
M1331	UHB	Ja	Behandelen en intern doorzetten van ontvangen individuele			
M1332	UHB	Ja	Onderzoeken mogelijke systematische vormen			
M1354	T	Ja	Doelgericht ingrijpen op een aangevraagde toeslag	M1354 20200416 PIA_risicoclassificatie_Concept	Gedeeltelijk	Betreft concept in vroeg stadium.
M1364	DF&A	Ja	Risicomodel Omzetbelasting Negatief	M1364 - Adviesrapport PIA OB Negatief 1.0	Nee	Betreft advies rapport over GEB niet de GEB zelf.
M1374	DF&A	ja	Dynamisch Monitoren Landelijk Incasso Centrum	M1374, M1389 - GEB - Dynamisch Monitoren v1.2	Nee	Betreft geen risicoselectie of verwerking van risicosignalen. Monitoring betreft debiteuren management.
M1375	MKB	ja	Behandeling van boven regionaal opererende	GEB Aanpak veelplegers 13 mei 2020_0.8	Ja	
M1389	DF&A	ja	Dynamisch Monitoren MKB	M1374, M1389 - GEB - Dynamisch Monitoren v1.2	Nee	Betreft geen risicoselectie of verwerking van risicosignalen. Monitoring betreft debiteuren management.
M1395	DF&A	ja	Risicomodel OB Carrousel Fraude	M1395 - GEB OB Carroussel Fraude	Ja	
M1405	P	Nee	Afhandelen signalen over mogelijke fouten in Iconaangiften			
M1441	DF&A	Ja	Risicomodel Afgifte BTW-nummer	M1441 - GEB - afgifte OB identificatie nummer v2.0	Ja	
M1445	CAP	Nee	Behandelen Individuele aangifte BPM			
M1495	DF&A	Ja	Risicomodel Omzetbelasting Positief	M1495 - GEB OB positief Omzetdeel	Ja	
M1518	T	Ja	Uitvoeren van een interne controle op recht en hoogte van de toeslag	M1518 PIA TRC V1.0 Concept	Nee	Buiten scope op basis van uitsluit criterium 3 hoofdstuk 4.1.1. Betreft rechtmatigheidscontrole aan de hand van een door de Auditdienst Rijk (ADR) aangeleverde steekproef.
M1522	DF&A	Ja	Risicomodel Inkomensheffing Niet Winst	M1522, M1536 - GEB - IH Risicomodel	Nee	Het is KPMG bekend dat dit door ADR beoordeeld is.
M1534	MKB	Nee	Afhandelen signalen speur en ontwikkelingwerk			
M1536	DF&A	Ja	Risicomodel Inkomensheffing Winst	M1522, M1536 - GEB - IH Risicomodel	Nee	Het is KPMG bekend dat dit door ADR beoordeeld is.
M1554	DF&A	Ja	Risicomodel Inkomstenheffing Aanvullingen	M1554 - GEB - IH Aanvullingen	Nee	Het is KPMG bekend dat dit door ADR beoordeeld is.
M1603	DF&A	Ja	Inzicht in klant gegevens voor Toezicht GO & MKB	M1551 - GEB - Inzicht V2.2	Nee	Betreft geen risicoselectie of verwerking van risicosignalen. Het doel van het product Inzicht is om uniformiteit te bieden in een look en feel ten aanzien van dashboards.
M1642	MKB	Nee	Toezicht houden op ANBI-status			

Nummer	Directie	GEB benodigd o.b.v. beoordeling	Proces	Ontvangen	Geanalyseerd door KPMG	Motivatie voor geen analyse
M1647	T	Ja	Automatisch continueren toeslag	M1647 PIA MAC 25-01-19 CONCEPT 2-cmtmr	Nee	Betreft geen risicoselectie of verwerking van risicosignalen.
M1650	MKB	Nee	Toezicht houden op rangschikking Natuurschoonwet (NSW)			
M1652	GO	Nee	Toedeling werkzaamheden obv beschikbare capaciteit			
M1654	P	Nee	Vastleggen resultaat van de Risicoselectie Inkomstenbelasting			
M1696	UHB	Ja	Data-analyse t.b.v. fiscaal toezicht op particulieren en midden- en kleinbedrijf			
M2077	T	Ja	Handmatige behandeling van onvolledige en/of tegenstrijdige toeslagenaanvragen	(M860 & M2077) PIA Handmatig behandelen Toeslagen V1.02_Concept	Nee	Betreft het handmatig behandelen ná selectie.
M2648	MKB	Ja	Beoordelen afhandeling mogelijke fraude MKB obv protocol fiscale delicten			
M3901	P	Ja	Beoordelen afhandeling mogelijke fraude Part. obv protocol fiscale delicten			
M4023	MKB	Ja	Externe Overheids Samenwerking: aanpak georganiseerde criminaliteit			
M676	GO	Nee	Behandelen aangifte Dividendbelasting			
M686	GO	Nee	Afhandelen aangifte VennootschapsBelasting			
M715	P	Ja	Behandelen Aangifte Inkomstenbelasting			
M833	T	Ja	Beoordelen opleggen boete bij niet verstrekken gegevens of inlichtingen	20181231 (M0833) Beoordelen opleggen boete (v1.1)_Concept	Nee	Betreft verwerking ná handmatige behandeling.
M857	T	Ja	Behandelen van aanvragen en betalingen van zogeheten Uitreizigers	(M857) PIA Behandelen Uitreiziger versie 1.0_Concept	Nee	Is in concept en nog voorzien van commentaar. Betreft het handmatig behandelen ná selectie o.b.v. bevestiging door bevoegde instantie.
M860	T	Nee	Handmatig behandelen aanvragen Toeslagen	(M860 & M2077) PIA Handmatig behandelen Toeslagen V1.02_Concept	Nee	Betreft het handmatig behandelen ná selectie.
M861	T	Ja	Behandelen Fraudesignalen	M861 PIA Fraudesignalen behandelen_Concept	Ja	
M870	T	Ja	Beoordelen Opzet / Grove schuld t.b.v. persoonlijke betalingsregeling toeslagen	20181231 (M0870) Beoordeling opzet grove schuld (v1.1)_Concept	Nee	Betreft het handmatig behandelen ná selectie.
M871	MKB	Nee	In beheer nemen loonaangiftebericht			
M907	MKB	Ja	Risicoselectie bij (fiscaal) toezicht door dataanalyse			
M949	GO	Ja	Risicoselectie voor specifieke klantbehandeling			
M989	MKB	Nee	Verrichten boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken			
	DF&A	Ja	Datafundament FRI (Frauderisicoindicatoren)	PRA	Ja	
	CAP	Ja	Data Base Auto (DBA)	GEB DBAUTO#	Nee	GEB is na afronding van KPMG-onderzoek gereedgekomen. Inmiddels is DBA buiten gebruik gesteld.
	MKB	Ja	Toezichtproces MKB	GEB Interne en externe signalen tbv toezichtproces MKB, V0.6	Ja	
	MKB	Nee, facultatief	Toezichtsproces EOS-informatieloketten	Fraude-EOS Informatieloketten, V1.04	Ja	Heeft geen betrekking op gegevensverwerking in hoofdstuk 4. Wel geraadpleegd als informatiebron voor dit rapport.

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

Aangetekend
De Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst
De heer dr. Vijlbrief
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
2 juni 2020

Ons kenmerk
z2020-04615

Contactpersoon
[redacted]

Onderwerp
Onderzoek naar de Fraude Signalering Voorziening binnen de Belastingdienst

Geachte heer Vijlbrief,

Eind februari 2020 kwam via de media een gegevensverwerkingseffectbeoordeling (GEB) naar buiten over de binnen de Belastingdienst gebruikte Fraude Signalering Voorziening (FSV). De GEB stelde onomwonden dat de FSV-applicatie op meerdere onderdelen in strijd was met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Op 3 maart 2020 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) daarom aangekondigd dat zij een onderzoek start naar de verwerkingen van persoonsgegevens in en rond deze FSV-applicatie. In dat kader zijn er inmiddels gesprekken geweest met de Belastingdienst en met de Functionaris voor Gegevensbescherming (FG).[1]

In deze brief, welke ook aan de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane mevr. Van Huffelen is verzonden, wordt de scope van het onderzoek van de AP toegelicht. Hierbij wordt rekening gehouden met de door u voorgestelde aanpak van de problematiek zoals beschreven in uw brief aan de Tweede Kamer van 28 april jl.. Alvorens hiertoe wordt overgegaan, willen wij eerst in algemene zin onze bezorgdheid uiten.

Ernstige zorgen naleving AVG binnen Belastingdienst

Wij zijn ernstig bezorgd over het gebrek aan naleving van de AVG binnen de Belastingdienst. De FSV-applicatie lijkt niet een op zichzelf staand incident. Het begon al met het feit dat de Belastingdienst pas een jaar na het van kracht worden van de AVG op 25 mei 2018 naar eigen zeggen qua 'basispositie' voldeed aan

[redacted]

de AVG.[2] Eind 2019 heeft de AP aan de Belastingdienst een verbod moeten opleggen voor het verwerken van het BSN-nummer in het btw-identificatienummer[3], en binnenkort zal het onderzoek van de AP naar het verwerken van nationaliteit door de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst worden afgerond. De vermoedelijke niet-naleving van de AVG inzake de FSV-applicatie om signalen van vermoedens van fraude mee te registreren komt hier nu bij.[4]

De AP constateert dat er een structurele oplossing nodig is voor de problemen bij de Belastingdienst. Uit uw brief van 28 april jl. aan de Kamer leidt de AP af dat u deze mening deelt. De AP waardeert het daarom dat u heeft besloten het interne toezicht op de naleving van de AVG te versterken.

Onderzoek AP

Het onderzoek van de AP zal zich richten op de FSV-applicatie zoals deze werd gebruikt binnen de Belastingdienst tot het moment van uitschakeling ervan op 27 februari 2020.[5] Het onderzoek zal zich in ieder geval richten op de volgende aspecten van het gegevensbeschermingsrecht:

1. De rechtsgrond van de verwerking van de persoonsgegevens in de FSV-applicatie.
2. De beveiliging van de applicatie.
3. De bewaartermijnen die werden gehanteerd.
4. De juistheid van de persoonsgegevens.
5. De eisen die de AVG stelt aan een GEB.

Naast bovenstaand onderzoek wenst de AP door middel van guidance de uitvoering van het interne toezicht op de totstandkoming van de toekomstige applicatie met vermoedelijke fraudesignalen te ondersteunen.

Tot slot

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Voor eventuele vragen kunnen de medewerkers van de Belastingdienstcontact opnemen met bovengenoemd contactpersoon.

De AP zendt een afschrift van deze brief aan de Functionaris voor Gegevensbescherming, [redacted] en de privacy-officer van de Belastingdienst, [redacted] Tevens zendt de AP een afschrift aan [redacted] Grote Ondernemingen, [redacted] die verantwoordelijk is voor de FSV-applicatie binnen de Belastingdienst.

[2] Met uitzondering van de maatregel 'verwijderen van verouderde gegevens', Kamerstuk 31 066, nr. 485; Brief voortgang AVG bij Belastingdienst en toesturen rapport ADR.
[3] https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/01_04122018_verwerkingsverbod_belastingdienst_-_openbare_versie.pdf
[4] Kamerbrief Fraude Signalering Voorziening (FSV) met kenmerk 2020-0000082569, gepubliceerd op 28 april 2020.
[5] Bijlage 1 bij Kamerbrief Fraude Signalering Voorziening (FSV) met kenmerk 2020-0000082569, gepubliceerd op 28 april 2020.

1906582 00899

AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Datum
2 juni 2020

Ons kenmerk
z2020-04615

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

[redacted]

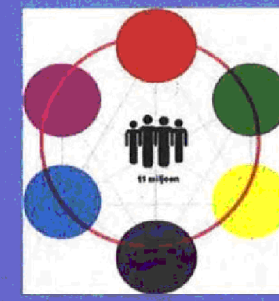
[redacted]



Belastingdienst

Werkinstructie Tips en Kliks

Toezicht Particulieren 2017



Dit product is onder regie van LR&I tot stand gekomen

Inhoud

Inleiding 3
Algemeen 4
Onderwerp 5
Behandelwijze kantoortoets 6
Praktijkvoorbeeld kantoortoets 14
Tips en trucks 15
Bijlagen: Voorbeeldbrieven 16
Lijst met hyperlinks 22

Inleiding

Je hebt hier voor je de werkinstructie Tips en Kliks. Bij de werkinstructie hoort een procesplaat die je ook kunt vinden op de intranetpagina van Toezicht Particulieren. Wanneer je de werkinstructie in combinatie met de procesplaat hanteert dan geeft dat de meeste duidelijkheid in de te nemen stappen.

De verschillende werkinstructies zijn geschreven aan de hand van input van collega's die aan het betreffende werkproces werken. LR&I voert de coördinatie over deze werkinstructies uit en beheert de centrale plaats waar de werkinstructies beschikbaar worden gesteld. Mocht je naar aanleiding van deze werkinstructie dus nog vragen of opmerkingen hebben, dan kun je die stellen via de postbus van LR&I. LR&I brengt je vervolgens in contact met de juiste personen die jouw vraag kunnen beantwoorden.

1906582 00899

Algemeen

In het hoofdstuk **'Behandelwijze kantoortoets'** wordt omschreven welke stappen je doorloopt bij de behandeling van de Tip of Klik. Wij gaan ervan uit dat je weet hoe de systemen werken. Over de stappen die je moet nemen om OKA en ABS op te starten of een brief in Oscar aan te maken, zul je in deze werkinstructie dus geen uitgebreide informatie aantreffen. Die informatie is immers al te vinden op de ICT site via deze link http:/[redacted]. Gebruik het scherm 'ICT A-Z' om te zoeken naar de applicatie waar jij meer over wilt weten en scrol vervolgens naar beneden om de Gebruikersdocumentatie te vinden. Hieronder wordt kort aangegeven welke gebruikersinformatie je kunt aantreffen op de ICT-site, die door IM/B wordt bijgehouden:

- Handboek: geeft inzicht in (de logistiek binnen) een proces en de wijze van verwerking in het systeem. Een handboek wordt door IM/B voornamelijk voor ABS geschreven.
- Handleiding: geeft een uitgebreide beschrijving van de menu's en wijze van verwerking in een systeem. Handleidingen worden (i.t.t. Handboeken) voor diverse systemen geschreven. Een handleiding geeft van een specifieke taak/ functie aan hoe de verwerking moet gebeuren in een systeem.
- Gebruikerskaart; kan voor diverse systemen worden geschreven en geven verkort aan hoe een bepaalde functie van een systeem werkt en welke stappen moeten worden uitgevoerd.
- Gebruikersinstructie: geeft voor 'kleine' applicaties aan hoe de verwerking in het systeem moet gebeuren.

Op de ICT-site komen ook nog 'Handreikingen' voor. Handreikingen zijn producten die in het verleden werden gemaakt. IM/B maakt geen 'Handreikingen' meer.

Tenslotte nemen we een 'Lijst met hyperlinks' op. De hyperlinks dienen te verwijzen naar relevante informatie die de behandelaar nodig kan hebben. Mocht je merken dat een bepaalde link niet meer werkt, dan verzoeken wij je vriendelijk om dit door te geven via de postbus van LR&I.

Onderwerp

Burgers en andere overheidsinstanties (zoals de politie of de Douane) sturen ons regelmatig informatie over mogelijke fiscale misstanden. Dit worden tips en kliks genoemd. Dit kan gaan om een telefoontje naar de Belastingtelefoon of een email naar de FIOD of een handgeschreven briefje door de bus van een belastingkantoor. De collega's die zich bezig zullen gaan houden met het onderzoeken van de tips en kliks kunnen van alles tegenkomen: handel op Facebook, een ex-echtgenoot die zijn ex-echtgenote met zwarte inkomsten 'verlinkt', de Douane die constateert dat iemand met een grote som geld naar het buitenland gaat. Het is erg divers.

Een tip of klik komt in de regel binnen in een speciaal daarvoor ingerichte postbus, beheerd door MKB medewerkers van wat nu team EOS (Externe Overheid Samenwerking) heet. Zij maken onderscheid tussen welke tips en kliks door MKB opgepakt worden en welke doorgezet worden naar particulieren. Bij binnenkomst van een tip of klik in de locatie mailbox van het PDB Fraudeteam kunnen deze posten beoordeeld worden door een collega van het PDB Fraudeteam.

Het is lastig om evenredig aandacht te schenken aan alle tips en kliks die wij binnenkrijgen. Er kunnen soms posten bij zitten met een gering of geen fiscaal belang. In sommige gevallen kan het dan nog steeds nodig zijn dat de tip of klik behandeld wordt omdat bijvoorbeeld er een belang is bij Toeslagen, Douane, UWV, gemeente of andere partijen). De behandelaar komt een vrij grote mate van beleidsvrijheid toe om een tip of klik te behandelen. Om toch enig houvast te geven aan de behandelaar hebben wij voor de afhandeling van een tip of klik deze werkinstructie geschreven.

Om ervoor zorg te dragen dat de vier concentratie locaties op dezelfde manier de tips en kliks verwerken, is ervoor gekozen om de afspraken landelijk af te stemmen middels deze werkinstructie. Ook zijn er een aantal (globale) criteria opgesteld onder welke omstandigheden wij een tip of klik in behandeling zullen nemen. De doelstelling van deze werkinstructie is dat de tips en kliks de aandacht krijgen die zij verdienen. Gelet op het feit dat een deel van de tips en kliks die wij binnen krijgen, is ontstaan uit maatschappelijk onrust, vereisen deze posten waar mogelijk aanpak en behandeling. Verder vormt de werkinstructie een bijdrage aan een uniforme werkwijze voor de 4 concentratie locaties.

<u>Afspraken</u>

De afspraak die wij gemaakt hebben is dat als de aangifte al binnen en behandelbaar is, dan pakt de Tip en Klik behandelaar die op. Aangiftes die nog niet behandelbaar zijn of in de toekomst nog binnen moeten komen doen wij niet. Alleen AKI en Eldoc vullen en verder niets. Dus ook geen 1043 in de AKI zetten.

Verder hebben wij afgesproken dat we, net als in de werkinstructie al staat, 2 keer per jaar bij elkaar komen om te sparren over diverse voorbeelden.

Tevens hebben afgesproken dat alle meldingen van bijvoorbeeld UWV, Toeslagen, Douane, SVB of FIOD die voortvloeien uit een interne of externe samenwerking en terugkoppeling vereisen, opgepakt worden door de behandelaars van Tips en Kliks. Dit heeft te maken met het feit dat deze meldingen niet elders behandeld kunnen worden binnen PDB.

Behandelwijze kantoortoets

Er kunnen zicht 4 scenario's voordoen bij de behandeling van binnengekomen tips en kliks. Een melding kan anoniem gedaan zijn, maar soms is de melder ook bereid zijn of haar identiteit bekend te maken. Daarnaast kan een melding voldoende aanknopingspunten bevatten wat de behandeling vergemakkelijkt, maar soms zijn er onvoldoende aanknopingspunten en zal er eerst moeten worden gekeken of het mogelijk is die wel te krijgen om de tip of klik vervolgens in behandeling te nemen.

De 4 scenario's die zicht voor kunnen doen zijn de volgende:

Scenario 1: Anoniem zonder aanknopingspunten
Scenario 2: Anoniem met aanknopingspunten
Scenario 3: Melder bekend zonder aanknopingspunten
Scenario 4: Melder bekend met aanknopingspunten

Hieronder worden de 4 scenario's uitgewerkt aan de hand van de procesplaat.

Scenario 1: Anoniem zonder aanknopingspunten

Stap 1: Tip of Klik ophalen uit de postbus

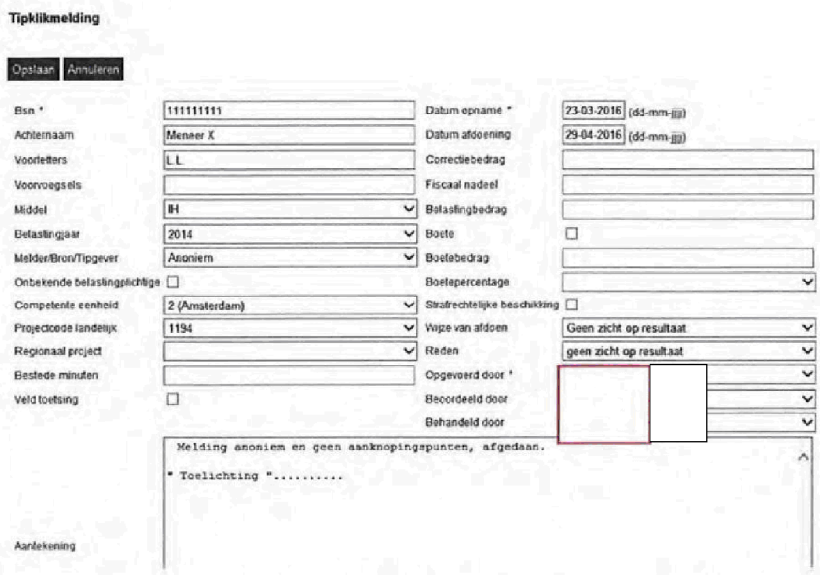
Stap 2: Behandelwijze bepalen

Stap 3: Melding anoniem?

Ja → Ga verder naar stap 4
Nee→ Ga verder naar stap 12 (Zie scenario 3 of 4, hier is de melder bekend)

Stap 4: Aanknopingspunten?

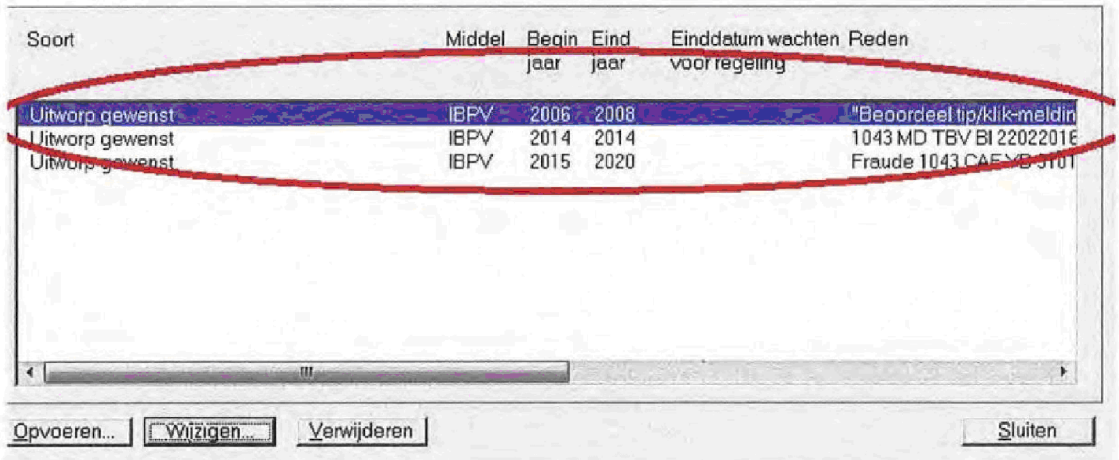
Ja → Ga verder naar stap 5 indien er aanknopingspunten aanwezig zijn
Nee → Ga verder naar stap 17
- Controleer of de melding al is aangemeld in FSV, indien dit niet het geval de melding aanmelden.
- Vul alle gegevens van de belastingplichtige in en vermeld de datum van dichtboeken en de projectcode (1194).
- Vermeld kort en bondig waarom je de melding dichtboekt, kies als kopje van je tekst onderstaande reden:
  - Melding anoniem en geen aanknopingspunten, afgedaan.
- Voeg als bijlage de tip of klik toe zoals die in de postbus ontvangen is.



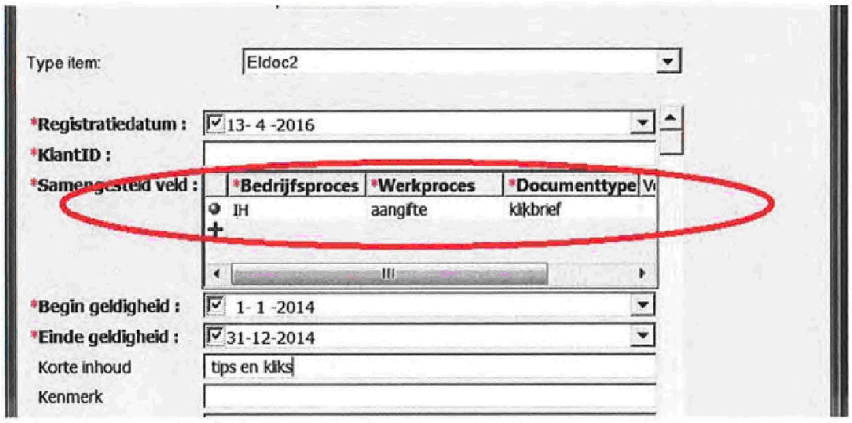
Stap 5: ABS raadplegen en controleren of de aangifte binnen en behandelbaar is voor het desbetreffende jaar?
Ja →De aangifte is binnen en behandelbaar in ABS. Nagaan of de aangifte bij een collega in behandeling is of reeds is behandeld. **Ga verder naar stap 6**
Nee → Ga verder naar stap 9

Stap 6: Tip of Klik in FSV?
Ja → De melding is aangemeld in FSV, **ga verder naar stap 7**
Nee → Ga verder naar stap 15
- Controleer of de melding al is aangemeld in FSV, indien dit niet het geval de melding aanmelden.

Stap 7: AKI + ELDOC vullen
Nadat melding is beoordeeld en er voldoende informatie aanwezig is voor de behandeling een uitworp aanmaken in AKI. Dit is enkel mogelijk als het gaat om een lopend of toekomstig belastingjaar.
Kies het juiste belastingjaar en vermeld de volgende omschrijving: "1194 Tips en Kliks userid en datum"



In Eldoc sla je melding op zoals je deze ontvangen hebt via de postbus, indien nodig een nota aanmaken voor het desbetreffende jaar en deze opslaan onder IH – Aangifte – Klikbrief. **Ga verder naar stap 8**



Stap 8: Aangifte behandeling

Oud belastingjaar
Indien het gaat om een belastingjaar dat reeds is vastgesteld de aangifte zelf behandelen. Let op! Beoordeel of er sprake is van een nieuw feit.

Heden en toekomstig belastingjaar
Gaat het om nog te behandelen belastingjaar dan komt de aangifte bij een Tips en Kliks behandelaar terecht doormiddel van de opgevoerde AKI 1194.

Scenario 2: Anoniem met aanknopingspunten

Stap 1: Tip of Klik ophalen uit de postbus

Stap 2: Behandelwijze bepalen

Stap 3: Melding anoniem?
Ja → Ga verder naar stap 4
Nee→ Ga verder naar stap 12 (Zie scenario 3 of 4, hier is de melder bekend)

Stap 4: Aanknopingspunten?
Ja → Ga verder naar stap 5 indien er aanknopingspunten aanwezig zijn
Nee → Ga verder naar stap 17
- Controleer of de melding al is aangemeld in FSV, indien dit niet het geval de melding aanmelden.
- Vul alle gegevens van de belastingplichtige in en vermeld de datum van dichtboeken en de projectcode (1194).
- Vermeld kort en bondig waarom je de melding dichtboekt, kies als kopje van je tekst onderstaande reden:
  - Melding anoniem en geen aanknopingspunten, afgedaan.
- Voeg als bijlage de tip of klik toe zoals die in de postbus ontvangen is.

Stap 5: ABS raadplegen en controleren of de aangifte aanwezig is voor het desbetreffende jaar?
Ja → Er is een aangifte aanwezig in ABS. Nagaan of de aangifte bij een collega in behandeling is of reeds is behandeld. **Ga verder naar stap 6**
Nee → Ga verder naar stap 9

Stap 6: Tip of Klik in FSV?
Ja → De melding is aangemeld in FSV, **ga verder naar stap 7**
Nee → Ga verder naar stap 15
- Controleer of de melding al is aangemeld in FSV, indien dit niet het geval de melding aanmelden.

Stap 7: AKI + ELDOC vullen
Nadat melding is beoordeeld en er voldoende informatie aanwezig is voor de behandeling een uitworp aanmaken in AKI. Dit is enkel mogelijk als het gaat om een lopend of toekomstig belastingjaar.
Kies het juiste belastingjaar en vermeld de volgende omschrijving: "1194 Tips en Kliks userid en datum"
In Eldoc sla je melding op zoals je deze ontvangen hebt via de postbus, indien nodig een nota aanmaken voor het desbetreffende jaar en deze opslaan onder IH – Aangifte – Klikbrief. **Ga verder naar stap 8**

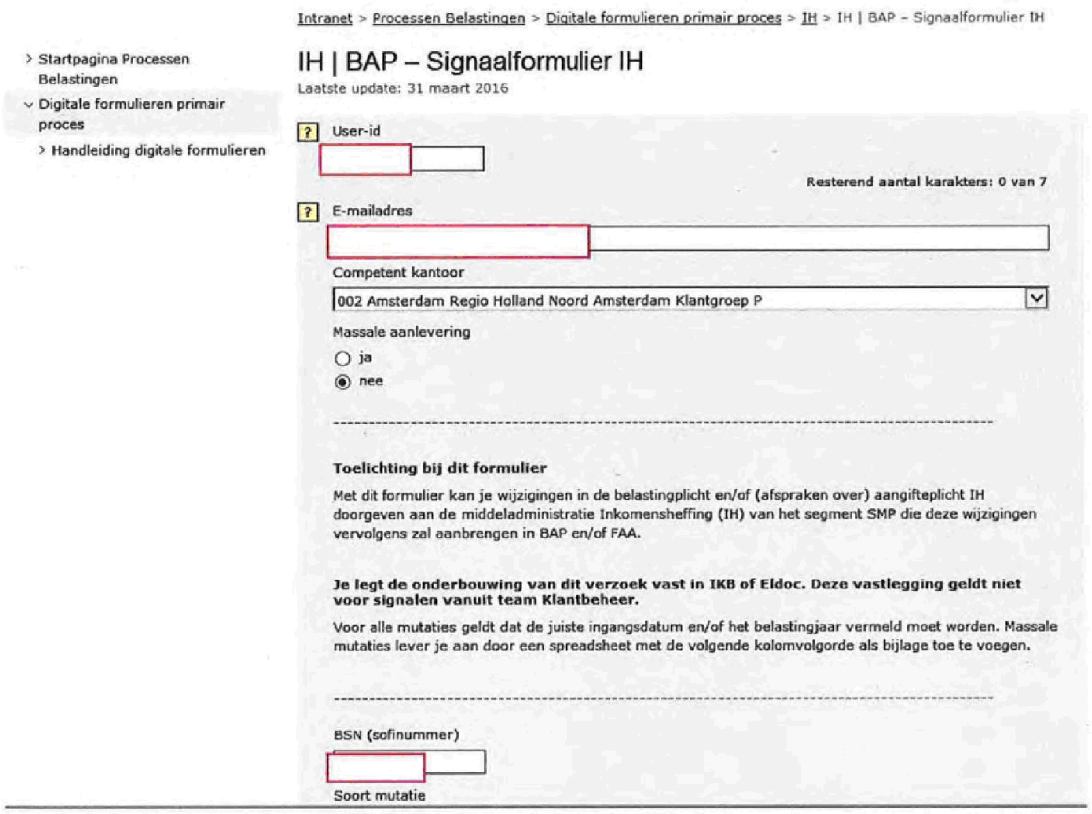
Stap 8: Aangifte behandeling

<u>Oud belastingjaar</u>
Indien het gaat om een belastingjaar dat reeds is vastgesteld de aangifte zelf behandelen of zorgen dat een collega de behandeling overneemt. Let op! Beoordeel of er sprake is van een nieuw feit.

<u>Heden en toekomstig belastingjaar</u>
Gaat het om nog te behandelen belastingjaar dan komt de aangifte bij een Tips en Kliks behandelaar terecht doormiddel van de opgevoerde AKI 1194.

Stap 9: Tip of Klik in FSV?
Ja → De melding is aangemeld in FSV, **ga verder naar stap 10**
Nee → Ga verder naar stap 15
- Controleer of de melding al is aangemeld in FSV, indien dit niet het geval de melding aanmelden.

Stap 10: Indien nodig risicobeschrijving SMP
Ja → Beschreven → Ga verder naar stap 7
Niet beschreven → Ga verder naar stap 11



Stap 11: Einde proces
- Vul FSV met alle gegevens van de belastingplichtige in en vermeld de datum van dichtboeken en de projectcode (1194).
- Vermeld kort en bondig waarom je de melding dicht boekt.
- Voeg als bijlage de tip of klik toe zoals die in de postbus ontvangen is.

Scenario 3: Geen aanknopingspunten, melder bekend

Stap 1: Tip of Klik ophalen uit de postbus

Stap 2: Behandelwijze bepalen

Stap 3: Melding anoniem?
Ja → Ga verder naar stap 4 (Zie scenario 1 of 2, hier is de melder anoniem)
Nee→ Ga verder naar stap 12

Stap 12: Aanknopingspunten?
Ja → Ga verder naar stap 5
Nee → Ga verder naar stap 13

Stap 5: ABS raadplegen en controleren of de aangifte aanwezig is voor het desbetreffende jaar?
Ja → Er is een aangifte aanwezig in ABS. Nagaan of de aangifte bij een collega in behandeling is of reeds is behandeld. **Ga verder naar stap 6**
Nee → Ga verder naar stap 9

Stap 6: Tip of Klik in FSV?
Ja → De melding is aangemeld in FSV, **ga verder naar stap 7**
Nee → Ga verder naar stap 15

Stap 7: AKI + ELDOC vullen
Nadat melding is beoordeeld en er voldoende informatie aanwezig is voor de behandeling een uitworp aanmaken in AKI. Dit is enkel mogelijk als het gaat om een lopend of toekomstig belastingjaar.
Kies het juiste belastingjaar en vermeld de volgende omschrijving: "1194 Tips en Kliks userid en datum"
In Eldoc sla je melding op zoals je deze ontvangen hebt via de postbus, indien nodig een nota aanmaken voor het desbetreffende jaar en deze opslaan onder IH – Aangifte – Klikbrief. **Ga naar stap 8**

Stap 8: Aangifte behandeling

<u>Oud belastingjaar</u>
Indien het gaat om een belastingjaar dat reeds is vastgesteld de aangifte zelf behandelen of zorgen dat een collega de behandeling overneemt. Let op! Beoordeel of er sprake is van een nieuw feit.

<u>Heden en toekomstig belastingjaar</u>
Gaat het om nog te behandelen belastingjaar dan komt de aangifte bij een Tips en Kliks behandelaar terecht doormiddel van de opgevoerde AKI 1194.

Stap 9: Tip of Klik in FSV?
Ja → De melding is aangemeld in FSV, **ga verder naar stap 10**
Nee → Ga verder naar stap 15
- Controleer of de melding al is aangemeld in FSV, indien dit niet het geval de melding aanmelden.

Stap 10: Indien nodig risicobeschrijving SMP
Ja → Beschreven → Ga verder naar stap 7
Niet beschreven → Ga verder naar stap 11

Stap 11: Einde proces
- Vul FSV met alle gegevens van de belastingplichtige in en vermeld de datum van dichtboeken en de projectcode (1194).
- Vermeld kort en bondig waarom je de melding dicht boekt.
- Voeg als bijlage de tip of klik toe zoals die in de postbus ontvangen is.

1906582 00899

Stap 13: Telefonisch contact/vragenbrief
De melding bevat geen of onvoldoende aanknopingspunten om in behandeling te nemen. Ga na of er een telefoonnummer of adres bekend is. Beoordeel aan de hand van de gegevens die je tot je beschikking hebt of het nodig is een vragenbrief te sturen naar de melder om extra informatie op te vragen. Indien mogelijk neem telefonisch contact op met de melder. Verzamel alle informatie die je ontvangen hebt en sla deze op. Vervolgens **ga je verder naar stap 15** en vul je FSV.

Stap 14: Resultaat
Heeft het contact met de melder voldoende informatie opgeleverd? Dit kan zowel voldoende informatie zijn om de behandeling verder voort te zetten als voldoende informatie om de behandeling te staken.
Heeft het contact resultaat opgeleverd om verder te gaan?
Ja → Ga verder naar stap 5
Nee → Ga verder naar stap 16

Stap 16: FSV dichtboeken
- Controleer of de melding al is aangemeld in FSV, indien dit niet het geval de melding aanmelden.
- Vul alle gegevens van de belastingplichtige in en vermeld de datum van dichtboeken en de projectcode (1194).
- Vermeld kort en bondig waarom je de melding dicht boekt.
- Voeg als bijlage de tip of klik toe zoals die in de postbus ontvangen is.

Scenario 4: Melder bekend met aanknopingspunten

Stap 1: Tip of Klik ophalen uit de postbus

Stap 2: Behandelwijze bepalen

Stap 3: Melding anoniem?
Ja → Ga verder naar stap 4 (Zie scenario 1 of 2, hier is de melder anoniem)
Nee→ Ga verder naar stap 12

Stap 12: Aanknopingspunten?
Ja → Ga verder naar stap 5
Nee → Ga verder naar stap 13

Stap 13: Telefonisch contact/vragenbrief
De melding bevat geen of onvoldoende aanknopingspunten om in behandeling te nemen. Ga na of er een telefoonnummer of adres bekend is. Beoordeel aan de hand van de gegevens die je tot je beschikking hebt of het nodig is een vragenbrief te sturen naar de melder om extra informatie op te vragen. Indien mogelijk neem telefonisch contact op met de melder. Verzamel alle informatie die je ontvangen hebt en sla deze op. Vervolgens **ga je verder naar stap 15** en vul je FSV.

Stap 14: Resultaat
Heeft het contact met de melder voldoende informatie opgeleverd? Dit kan zowel voldoende informatie zijn om de behandeling verder voort te zetten als voldoende informatie om de behandeling te staken.
Heeft het contact resultaat opgeleverd om verder te gaan?
Ja → Ga verder naar stap 5
Nee → Ga verder naar stap 16

1906582 00899

Stap 16: FSV dichtboeken
- Controleer of de melding al is aangemeld in FSV, indien dit niet het geval de melding aanmelden.
- Vul alle gegevens van de belastingplichtige in en vermeld de datum van dichtboeken en de projectcode (1194).
- Vermeld kort en bondig waarom je de melding dicht boekt.
- Voeg als bijlage de tip of klik toe zoals die in de postbus ontvangen is.

Stap 5: ABS raadplegen en controleren of de aangifte aanwezig is voor het desbetreffende jaar?
Ja → Er is een aangifte aanwezig in ABS. Nagaan of de aangifte bij een collega in behandeling is of reeds is behandeld. **Ga verder naar stap 6**
Nee → Ga verder naar stap 9

Stap 6: Tip of Klik in FSV?
Ja → De melding is aangemeld in FSV, **ga verder naar stap 7**
Nee → Ga verder naar stap 15

Stap 7: AKI + ELDOC vullen
Nadat melding is beoordeeld en er voldoende informatie aanwezig is voor de behandeling een uitworp aanmaken in AKI. Dit is enkel mogelijk als het gaat om een lopend of toekomstig belastingjaar.
Kies het juiste belastingjaar en vermeld de volgende omschrijving: "1194 Tips en Kliks userid en datum".
In Eldoc sla je melding op zoals je deze ontvangen hebt via de postbus, indien nodig een nota aanmaken voor het desbetreffende jaar en deze opslaan onder IH – Aangifte – Klikbrief. **Ga verder naar stap 8.**

Stap 8: Aangifte behandeling

<u>Oud belastingjaar</u>
Indien het gaat om een belastingjaar dat reeds is vastgesteld de aangifte zelf behandelen of zorgen dat een collega de behandeling overneemt. Let op! Beoordeel of er sprake is van een nieuw feit.

<u>Heden en toekomstig belastingjaar</u>
Gaat het om nog te behandelen belastingjaar dan komt de aangifte bij een Tips en Kliks behandelaar terecht doormiddel van de opgevoerde AKI 1194.

Stap 9: Tip of Klik in FSV?
Ja → De melding is aangemeld in FSV, **ga verder naar stap 10**
Nee → Ga verder naar stap 15
- Controleer of de melding al is aangemeld in FSV, indien dit niet het geval de melding aanmelden.

Stap 10: Indien nodig risicobeschrijving SMP
Ja → Beschreven → Ga naar stap 7
Niet beschreven → Ga verder naar stap 11

Stap 11: Einde proces
- Vul FSV met alle gegevens van de belastingplichtige in en vermeld de datum van dichtboeken en de projectcode (1194).
- Vermeld kort en bondig waarom je de melding dicht boekt.
- Voeg als bijlage de tip of klik toe zoals die in de postbus ontvangen is.

Praktijkvoorbeeld kantoortoets

Melder is bekend: Zwartwerken
Tineke is een dame van 83 jaar oud en al ruim 30 jaar werkzaam als schoonmaakster. Tineke heeft deze inkomsten nooit opgegeven. Haar beste vriendin heeft er melding van gemaakt bij de SVB dat Tineke al jaren zwartwerkt.

- Alle interne systemen raadplegen.
- Contact opnemen met de melder.
- Vragenbrief sturen naar de bel.pl of bellen indien er een nummer bekend is.
- Tineke heeft naar aanleiding van de vragenbrief telefonisch gereageerd. Ze heeft bevestigd dat ze ruim 30 jaar schoonmaakwerkzaamheden heeft verricht. Ze was zich er niet van bewust dat zij deze inkomsten moest opgegeven.
- Informatie vragen zoals namen en een adressenlijst van de mensen bij wie ze schoonmaakt.
- Gesprek inplannen met de mevrouw en de op te leggen aanslag bespreken.
- Beoordeel de inkomsten en waar nodig navorderen.

Aangehouden door Douane
De Douane constateert dat iemand met een grote som geld naar het buitenland gaat en maakt hiervan een melding. Uit de ontvangen stukken blijkt dat iemand een schade-uitkering heeft ontvangen van schadeverzekeraar X, maar uit de schadeovereenkomst kun je verder niet veel opmaken.

- Alle interne systemen raadplegen.
- Je wilt een vragenbrief sturen naar de bel.pl maar je ontdekt dat de bel.pl geïmmigreerd is. Wat nu?
- De vragenbrief stuur je eerst naar de bel.pl indien er een adres bekend is.
- De bel.pl reageert niet op de vragenbrief.
- Je stelt op nieuw een vragenbrief op, maar deze keer stuur je het naar de schadeverzekeraar X. Schadeverzekeraar X is namelijk administratieplichtig en hierdoor verplicht jou van informatie te voorzien die voor de heffing van belang kan zijn.
- Je ontvangt stukken van schadeverzekeraar X. Hieruit blijkt dat de bel.pl de gederfde inkomsten niet heeft opgegeven.
- Je stuurt een vooraankondiging/navordering naar het adres van de bel.pl en je rond het proces verder intern af.

Anonieme melding: Zwartwerken
Anja werkt parttime op een middelbare school en haar hobby is koken. Anja is in 2013 gevraagd door een moeder van één van haar leerleningen om een kookworkshop te geven. Anja aarzelt geen moment en zegt ja. Zij is begonnen met het geven van workshops aan kinderen met autisme. Niet lang daarna beginnen meerdere geïnteresseerden zich aan te melden voor een workshop. Inmiddels zijn we in het jaar 2016 en Anja werkt nog steeds parttime, maar ze geeft hiernaast nu verschillende kookworkshops. Verder heeft ze haar eigen Facebook pagina opgericht voor haar workshops. Daarop is de bovenstaande informatie te lezen en er zijn verscheidene foto's te zien van haar workshops en deelnemers.

- Alle interne systemen raadplegen.
- Op het internet zoeken naar informatie en hiervan printscreens maken.
- Vragenbrief sturen naar de bel.pl of bellen indien er een nummer bekend is.
- Anja heeft naar aanleiding van de vragenbrief telefonisch gereageerd. Anja heeft bevestigd dat zij ruim 3 jaar kookworkshops geeft, maar dat deze inkomsten slechts kostendekkend zijn. Zij is van mening dat er hier geen sprake is van een werkzaamheid, maar van een hobby.

- De verzamelde informatie doormiddel van de printscreens nagaan. Is er sprake van bron van inkomsten? Neemt zij deel aan het economische verkeer? Is het voordeel redelijkerwijs te verwachten? Allemaal met een ja kunnen beantwoorden?
- Gesprek inplannen met de mevrouw en de op te leggen aanslag bespreken.
- Beoordeel de inkomsten en waar nodig navorderen.

Buitenlands onroerend goed
Je ontvangt een anonieme melding dat iemand onroerend goed heeft in Suriname en deze tevens verhuurt voor toeristische doeleinden. Bij de melding is een visite kaartje van het huis in Suriname bijgevoegd.

- Alle interne systemen raadplegen.
- Op het internet zoeken naar informatie en hiervan printscreens maken.
- Vragenbrief sturen naar de bel.pl of bellen indien er een nummer bekend is. Niet vergeten om mogelijke bankrekeningen in het buitenland ook op te vragen.
- Je ontvangt een reactie van de bel.pl waarin aangegeven wordt dat hij geen onroerend goed heeft in het buitenland.
- Je gaat opnieuw op zoek naar informatie die je reeds hebt vergaart via het internet. Indien Facebook of andere websites ineens uit de lucht zijn, dan schrijf je de bel.pl opnieuw aan. Hierin geef je aan dat je het niet aannemelijk vindt dat de bel.pl niet de eigenaar is van de woning in Suriname en leg uit waarom je dat van mening bent. Meestal levert deze brief of dit telefoongesprek wel resultaat op.
- Je vraagt de bel.pl of hij/zij informatie wil aanleveren m.b.t. tot deze woning en bankrekeningen.
- Indien er informatie opgestuurd wordt m.b.t. bankrekeningen in het buitenland dan stuur je deze naar onze collega's van 'Vermogen in het buitenland'.
- Op basis van de ontvangen informatie ga je kijken of de WOZ-waarde die de bel.pl aangeeft klopt. Dit kun je doen door te kijken naar huizen die in die omgeving te koop staan.
- Je stelt een vooraankondiging/navordering op stuurt deze naar de bel. pl.

Tips en trucks

1. Als je naar aanleiding van je brief gebeld wordt dan zullen de meeste belastingplichtigen heel defensief reageren, maar blijf altijd kalm en vraag door. Stel je altijd vriendelijk op en stel 'openvragen'.
2. Maak altijd verslagen van de telefoongesprekken en deze sla je vervolgens op in FSV;
3. In de beginfase stellen de meeste belastingplichtigen voor om langs te komen voor een gesprek, maar ga hier niet in mee. Je hebt te weinig informatie om het gesprek in goede banen te leiden. Geef aan dat de procedure er als volgt uitziet: eerst zoveel mogelijk informatie vergaren, om een beeld te kunnen vormen en daarna een gesprek om eventuele fiscale volgen te bespreken.
4. Indien dat je overweegt om een boete op te leggen, weet dan dat de belastingplichtige recht heeft op inzage in het dossier. Dit is al tijdens de aanslagregeling. Zorg dat de veiligheid en identiteit van de melder gewaarborgd blijft. Haal de stukken uit het dossier die de identiteit van de melder kunnen onthullen.
5. Na de vragenbrief kun je soms vastlopen, maar schroom dan niet om langs je collega's van Systeemfraude te gaan voor vragen en advies. Je hoeft het wiel niet zelf uit te vinden. Sommige collega's hebben verscheidene brieven hierover geschreven en je kunt deze gebruiken voor inspiratie.

1906582 00899

Bijlagen: Voorbeeldbrieven

HCC vragenbrief

Geachte ....,

Als u in Nederland woont, betaalt u belasting over uw inkomsten en vermogen. Hoeveel belasting u precies moet betalen, hangt af van uw situatie. Hebt u bijvoorbeeld naast uw loon nog andere inkomsten? Hebt u recht op aftrekposten? Of hebt u bezittingen? U vermeldt dit allemaal in uw jaarlijkse aangifte.

In veel gevallen ontvangt u automatisch bericht van ons dat u aangifte moet doen, maar niet in alle gevallen ontvangt u bericht.

De Belastingdienst denkt dat u (een verbeterde) aangifte moet doen.

Wanneer moet u aangifte doen?
Dit is bijvoorbeeld het geval als u:
- naast uw loon nog andere inkomsten hebt gehad, bijvoorbeeld als freelancer, waarover u geen belasting hebt betaald,
- meerdere (bij)banen hebt,
- naast uw loon een uitkering hebt,
- bezittingen hebt.

Wij berekenen via uw aangifte hoeveel belasting u moet betalen of terug krijgt. U ontvangt dan van ons een aanslag.

Hoe kunt u aangifte doen?
Steeds meer mensen doen hun aangifte digitaal met het aangifteprogramma. Als u geen gebruik maakt van het aangifteprogramma, kunt u ook op papier aangifte doen. Het aangifteprogramma kunt u via www.belastingdienst.nl downloaden. Als u op papier aangifte wilt doen, dan kunt u een aangifteformulier bestellen via deze site of aanvragen bij de BelastingTelefoon (0800-0543).

Wat geeft u aan in Box 1?
In Box 1 vermeldt u alle inkomsten, onder andere winst uit onderneming, loon uit dienstbetrekking, uitkeringen en overige inkomsten. Maar ook de eigen woning en (premies voor) lijfrente kunt u aangeven in Box 1.

Wat geeft u aan in Box 3?
Had u of hadden uw minderjarige kinderen bezittingen in Nederland of in het buitenland, zoals spaargeld, aandelen of een tweede woning? Of gold dit voor uw fiscale partner of zijn minderjarige kinderen? Dan moet u over uw voordeel uit sparen en beleggen (box 3) 30% belasting betalen.

Dit voordeel is een vast percentage: 4% van uw gemiddelde vermogen (bezittingen min schulden) op 1 januari. Een deel van het vermogen is vrijgesteld. De hoogte van de vrijstelling is per jaar verschillend en hangt af van uw situatie. Dit kunt u terug vinden in het aangifteprogramma.

Hoe kunt u uw ingediende aangifte wijzigen?
Wilt u uw aangifte aanvullen of wijzigen? Dat kan. Hoe u dat doet, hangt ervan af hoe u aangifte hebt gedaan.

U hebt aangifte gedaan met de aangifte-app
Met de aangifte-app kunt u uw aangifte niet aanvullen of wijzigen. Doe dan opnieuw aangifte met de online aangifte op "Mijn Belastingdienst".

Gebruikt u het aangifteprogramma en hebt u dat opgeslagen op uw computer? Dan kunt u (opnieuw) aangifte doen en uw gegevens aanpassen. Dat kan wanneer u uw aangifte hebt ingevuld en opgestuurd. Maar ook wanneer u uw aangifte alleen nog maar hebt ingevuld.

Waarom vermoedt de Belastingdienst dat u (een verbeterde) aangifte moet doen?
De Belastingdienst heeft dat vermoeden door de volgende informatie over u:

Volgens onze gegevens geniet u mogelijk inkomsten uit nevenwerkzaamheden, die niet worden aangegeven voor de inkomstenbelasting.

Wat verwacht de Belastingdienst van u?
- Doe (een verbeterde) aangifte, of vul in op het vragenformulier waarom u dat niet doet.
- Stuur zo snel mogelijk, maar uiterlijk voor ..... het meegestuurd vragenformulier ingevuld en ondertekend naar mij terug in de retourenvelop.

Als u vragen of opmerkingen heeft, kunt u mij bellen. Mijn telefoonnummer is .....

Hoogachtend,

namens de inspecteur

Bijlage 1

Vragenformulier **Dhr/Mevr.....**

Let op! Terugsturen vóór .....
Gaat u naar aanleiding van deze brief aangifte doen?
- ❑ Ja, ik ga aangifte doen vanaf het jaar .....
  De reden waarom ik aangifte doe, is:

- ❑ Ja, ik ga mijn ingediende aangiften aanvullen/wijzigen vanaf het jaar .....
  De reden waarom ik ga aanvullen/wijzigen, is:

- ❑ Nee, ik doe geen (verbeterde) aangifte.
  De reden waarom ik geen (verbeterde) aangifte doe, is:

Is de informatie die de Belastingdienst over u heeft juist?
- ❑ Ja, de informatie die de Belastingdienst over mij heeft, is juist.

- ❑ Nee, de volgende informatie die de Belastingdienst over mij heeft, is niet juist:

Algemeen:
De Belastingdienst wil graag contact met u kunnen opnemen bij vragen. Bellen gaat sneller en is vaak duidelijker dan een briefwisseling. Daarom willen wij graag uw telefoonnummer weten.
- ❑ Mijn telefoonnummer, waarop ik overdag bereikbaar ben, is .....

Andersom kan natuurlijk ook: u wilt graag contact met de Belastingdienst naar aanleiding van deze brief. Dat kan!
- ❑ Ik bel zelf rechtstreeks .....
- ❑ Ik wil een gesprek met u of één van uw collega's en ontvang hiervoor graag een uitnodiging.

1906582 00899

Hieronder is ruimte voor informatie of opmerkingen die u bij bovenstaande vragen niet kwijt kunt.

- ☐ Ik wil nog graag het volgende opmerken:
  .....
  .....
  .....
  .....

Ondertekening:

Plaats: .....
Datum: .....

.....
Handtekening

U kunt dit vragenformulier na ondertekening terugsturen met de bijgevoegde retourenvelop.
Bedankt voor uw medewerking!

1906582 00899

Vragenbrief inzake inkomsten

Geachte ……,

U heeft aangiften inkomstenbelasting-premie volksverzekeringen ingediend over de jaren tot en met 2014. De aanslagen over deze jaren zijn vastgesteld conform de door u ingediende aangiften. In uw aangiften zijn nimmer inkomsten uit werkzaamheden vermeld waarop geen loonheffingen zijn ingehouden.

Volgens mijn informatie heeft u inkomsten uit werkzaamheden zonder dienstbetrekking. Om te kunnen bepalen of er fiscaal belang is, verzoek ik u mij gespecificeerd per jaar de volgende informatie te verstrekken.

- een omschrijving van de aard van uw werkzaamheden;
- de datum waarop u met deze werkzaamheden is begonnen;
- een specificatie van de opbrengsten, inclusief vergoedingen voor kosten;
- een overzicht van de opdrachtgevers (naam, adres en woonplaats);
- een specificatie van de kosten;
- de nota's en betalingsbewijzen van de afgetrokken kosten;

Ik verzoek u mij uw schriftelijke reactie vóór (……) toe te sturen.
Voor uw reacties kunt u gebruik maken van de bijgevoegde invulstaat en portvrije retourenvelop.

Als u vragen of opmerkingen heeft, kunt u mij bellen op ……

Hoogachtend,
namens de inspecteur

naam behandelaar

Bijlagen:
- Invulstaat
- retourenvelop

Jaar	Inkomsten verdiend bij werkgever/opdracht	Bedragen in € Inkomsten	Kosten
2009			
2010			
2011			
2012			

Toelichting:
……
……

Onroerend goed in het buitenland

Geachte .....

Volgens mijn informatie heeft u vermogensbestanddelen in het buitenland. Om te kunnen beoordelen of en zo ja welke fiscale gevolgen dit heeft, verzoek ik u mij de volgende informatie te verstrekken.

Bankrekeningen:

Bank:.....
Rekeningnummer:.....
Datum opening:.....
T.n.v.:.....
Herkomst van gelden : .....

Jaar	Saldo op 1 januari	Ingehouden	
		Dividendbelasting	Bronbelasting
2004			
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			
2010			
2011			
2012			
2013			
2014			
2015			

Onroerende zaken	1	2	3
Adres			
Datum verwerving			
Financiering uit			

Waarde op			
1 januari 2004			
1 januari 2005			
1 januari 2006			
1 januari 2007			
1 januari 2008			
1 januari 2009			
1 januari 2010			
1 januari 2011			
1 januari 2012			
1 januari 2013			
1 januari 2014			
1 januari 2015			

Ik verzoek u mij in ieder geval de volgende bescheiden toe te sturen:
- Openingsformulier van de bankrekening;
- Jaaroverzichten van de bankrekening
- Eigendomsakte van de onroerende zaken (waaruit blijkt sinds wanneer u deze bezit);
- Bescheiden waaruit blijkt hoe u deze onroerende zaken heeft verworven.

Ik verzoek u mij uw schriftelijke reactie binnen een drie weken toe te sturen. U kunt hiervoor gebruikmaken van de bijgevoegde portvrije retourenvelop.

Als u vragen of opmerkingen heeft, kunt u mij bellen op (088) .....

Hoogachtend,

namens de inspecteur

...

1906582 00899

Lijst met hyperlinks

Het internet is een vrijwel onuitputtelijke bron van informatie. Ook kan iedereen informatie op het internet plaatsen. Heb je een onderneming dan start je een website. Wil je wat vertellen over je werk of je hobby's dan maak je gebruik van de sociale media. Wil je kleine berichtjes plaatsen dan ga je twitteren. Wil je foto's delen met anderen dan start je een webalbum. Wil je video's tonen dan doe je dat op YouTube. Wil je iets verkopen dan plaats je een advertentie op Marktplaats.

Ga je op het internet op zoek naar informatie dan zijn een aantal aspecten belangrijk. Heb je alle noodzakelijke informatie gevonden (volledigheid) en is de gevonden informatie wel juist (betrouwbaarheid). Daarnaast zijn factoren als veiligheid (welke gevaren kom ik tegen en welke sporen laat ik achter) ook belangrijk. Wellicht kunnen onderstaande links hulp bieden bij het zoeken naar informatie op internet.

IP adres achterhalen? Gebruik de onderstaande link
- http://www.watismijnipadres.nl/

Internet archief? Gebruik de onderstaande link
- https://archive.org/

Iemand opzoeken in Linkedin? Gebruik de onderstaande link
- https://www.linkedin.com/pub/dir/People/Search

Twitterbericht lezen? Gebruik de onderstaande link
- https://twitter.com/twittersearch

Domeininformatie nodig? Gebruik de onderstaande link
- http://centralops.net/co/

Informatie nodig over nl-domeinnamen? Gebruik de onderstaande link
- https://www.sidn.nl/

Je kunt ook de reader 'Zoeken op internet' downloaden op ConnectPeople, via de open community 'Zoeken op internet'.

1906582 00899

Instructie

Handleiding Dagboek FSV

Oktober 2013

Handleiding

Colofon

Deze handleiding is
een uitgave van

Belastingdienst
Directie
Informatiemanagement
Belastingen
Team Toezicht

Inhoudsopgave

1. Inleiding *2*
1.1 Ondersteuning *2*

2. Autorisaties *3*

3. Aan de slag in Dagboek FSV *7*

4. Raadplegen *9*
4.1 Zoeken op BSN *9*
4.2 Zoeken op alle signalen *9*

5. Behandelen *11*

6. Opvoeren *13*
6.1 Aangiftefraude *14*
6.1 Informatieverzoek *17*
6.2 Tip/Klik/Melding *18*
6.3 Project/overig *20*

7. Importeren *22*
7.1 Aangiftefraude *22*
7.2 Project/overig *23*
7.3 Bijwerken aangiftefraude *23*

8. Knoppen *25*
8.1 Overzetten naar andere werkstroom *26*

9. Bijlagen *29*

10 Signalen B/CA *31*

11. Overzichten *32*
11.1 Mijn openstaande posten *32*
11.2 Aangiftefraude *34*
11.3 Alle signalen *35*
11.4 B.I. Aangiftefraude *36*
11.5 B.I. BCA *37*

12. Beheren *39*
12.1 Competente eenheid *39*
12.2 Medewerker *40*
12.3 Regionaal project *42*
12.4 Lijsten *42*
12.5 Regio *44*

13. Signalen Dagboek PIT (oud) *45*

14. Tips gebruik Excel *46*

1906582 00899

1. Inleiding

De applicatie Dagboek FSV (Fraude Signalering Voorziening) is bestemd voor de registratie van fraudesignalen die voorheen in dagboek PIT werden geregistreerd. In deze handleiding is beschreven hoe u deze applicatie kunt gebruiken.

Primair is deze applicatie ontwikkeld voor de registratie van alle soorten signalen van "systeemfraude". Hiermee wordt hoofdzakelijk bedoeld het min of meer opzettelijke misbruiken van fiscale regelingen. Dit kan gelden voor inkomstenbelasting, loonbelasting, omzetbelasting, maar ook voor de verschillende Toeslagen (huur, zorg, kinderopvang enzovoort). De applicatie kan ook gebruikt worden voor de registratie van tips/kliks/signalen, projecten (per segment, regionaal, plaatselijk) in het Subject Gerichte Toezicht (S.G.T.) en voor de registratie van bijzondere verzoeken om informatie, bijvoorbeeld verzoeken in het kader van strafrechtelijke onderzoeken (bijv. zogenaamde art. 126nd verzoeken), misbruik van bijstandsuitkeringen, RIEC verzoeken, enzovoort.

Door het vastleggen van deze gegevens, kunnen over een bepaalde periode wellicht bepaalde trends in beeld worden gebracht, bestuurlijke informatie worden verstrekt, en mogelijke andere relevante informatie worden verzameld.

In deze handleiding worden de diverse werkstromen beschreven en wordt vermeld welke autorisaties nodig zijn om met de applicatie te kunnen werken.

Deze applicatie is een voortzetting van dagboek PIT (oud) zoals dat vanaf 2002 door de (voorheen) Belastingdienst/Rijnmond en thans kantoor Rotterdam – Dordrecht is ontwikkeld en gebruikt. De laatste jaren is het "oude" PIT dagboek in gebruik bij meerdere kantoren en vormde het de rol van landelijk centraal register voor de VTA / systeemfraude.

1.1 Ondersteuning

De gebruikersdocumentatie bij Dagboek FSV staat op de site ICT Gebruikersondersteuning op Belastingnet.

Bij vragen over en verstoringen in Dagboek FSV kunt u de Servicedesk van B/CIE bellen op telefoonnummer 555. Als u mobiel belt, kunt u de Servicedesk bereiken op nummer 055-528 85 55.

1906582 00899

2. Autorisaties

De autorisaties moeten worden aangevraagd via IMS. Lokaal IMB (toepassingsbeheer) wordt door IMS over de aanvraag geïnformeerd en zal dan de voor de autorisatie nodige handelingen verrichten. In de aanvraag via IMS geeft de leidinggevende, door de keuze voor één of meer rollen, aan welke autorisatie(s) de medewerker zou moeten ontvangen. FSV kent de volgende autorisatierollen:

- Balie medewerker (BM);
- Medewerker raadplegen (MR);
- Medewerker raadplegen aangiftefraude (MRA);
- Medewerker raadplegen B.I. (MRB);
- Behandelaar (B);
- Senior behandelaar (SB);
- Platform gebruiker / beheerder (PG/B);
- Special (BCA) (S);
- Behandelaar aangiftefraude (BA).

Gebruiksduur applicatie

De applicatie is een zogenaamde "webbased-applicatie". Dat wil zeggen dat bij het openen/opstarten van Dagboek FSV een verbinding tot stand tussen de gebruiker en de centrale computer van de Belastingdienst. Deze verbinding wordt verbroken als u 20 minuten geen mutaties heeft aangebracht. Sla daarom steeds tussentijds (binnen 20 minuten) uw wijzigingen op.

Let op
Sla de ingevoerde/gemuteerde gegevens regelmatig op. Dit voorkomt verlies van deze gegevens.

Taken bij autorisaties

	BM	MR	MRA	MRB	B	SB	PG/B	S	BA
Zoeken alle signalen		X	X	X	X	X		X	X
Aanmaken/behandelen aangiftefraude					X	X		X	X
Aanmaken/behandelen informatieverzoek					X	X			
Aanmaken/behandelen tip/klik/melding					X	X			
Aanmaken/behandelen project/overig					X	X			
Raadplegen PIT		X	X	X					
Raadplegen aangiftefraude		X	X	X					
Raadplegen informatieverzoek		X		X					
Raadplegen tip/klik/melding		X		X					

1906582 00899

	BM	MR	MRA	MRB	B	SB	PG/B	S	BA
Raadplegen project/overig		X		X					
Zoeken en bepalen voorkomen in PIT	X								
Beheren overige lijsten							X		
Selecteren overige lijsten							X		
Beheren competente eenheid							X		
Zoek medewerker							X		
Zoeken competente eenheid							X		
Beheren medewerker							X		
Beheren regio							X		
Beheren regionaal project						X	X		
Zoeken regionaal project						X	X		
Filter en toon alle signalen				X	X	X			
Filter en toon aangiftefraude				X	X	X		X	X
Exporteren alle gegevens signalen naar Excel				X	X	X			
Exporteren alle gegevens aangiftefraude > Excel				X	X	X		X	X
Importeren aangiftefraude					X	X		X	
Importeren project/overig					X	X			
Verwijderen tip/klik/melding						X			
Verwijderen project/overig						X			
Verwijderen aangiftefraude						X		X	
Overzetten tip/klik/melding naar aangiftefraude					X	X			
Overzetten tip/klik/melding naar project/overig					X	X			

	BM	MR	MRA	MRB	B	SB	PG/B	S	BA
Dupliceren aangiftefraude					X	X			X
Dupliceren project/overig					X	X			
Bijlage toevoegen / bewerken					X	X		X	X
Verwijderen bijlage					X	X		X	X
Exporteren 'mijn openstaande posten' naar Excel					X	X			X
Exporteer aangiftefraude naar Word		X	X	X	X	X			X
Toon aantal signalen Hoog BCA				X	X	X			X
Toon aantal signalen Rappel				X	X	X			X
Massaal bijwerken aangiftefraude					X	X		X	
Exporteren aantallen aangiftefraude naar Excel				X		X		X	
Filter en toon aantallen aangiftefraude				X		X		X	
Exporteren aantallen BCA meldingen naar Excel				X		X		X	
Filter en toon aantallen BCA meldingen				X		X		X	
Mijn openstaande posten					X	X			X
Aanmaken/bewerken aantekening aangiftefraude					X	X		X	X
Aanmaken/bewerken aantekening tip/klik/melding					X	X			
Aanmaken/bewerken aantekening project/overig					X	X			
Aanmaken/bewerken aantekening informatieverzoek					X	X			
Raadplegen bijlagen aangiftefraude		X	X	X					

1906582 00899

	BM	MR	MRA	MRB	B	SB	PG/B	S	BA
Raadplegen bijlagen informatieverzoek, tip/klik/melding, project/overig		X		X					
Raadplegen aantekening aangiftefraude		X	X	X					
Raadplegen aantekening informatieverzoek, tip/klik/melding, project/overig		X		X					

Knoppen en rubrieken

De knoppen in Dagboek FSV zijn blauw gekleurd. Als u op deze knoppen klikt, voert de applicatie een actie uit. De beschikbaarheid en het resultaat van deze knoppen is afhankelijk van uw autorisatie.

Rubrieken in Dagboek FSV die zijn voorzien van een asterisk (*) ***moet*** u invullen.
Als u bij het afdoen van een signaal een of meer rubrieken vergeet, dan kun u het signaal niet afdoen. Door meldingen bovenaan het scherm en rood gekleurde rubrieken wordt u hieraan herinnerd.

1906582 00899

3. Aan de slag in Dagboek FSV

Om FSV te starten, gaat u als volgt te werk:

1. Klik op Internet Explorer.
2. Typ de volgende url: URL: https://fsv.belastingdienst.nl
3. Toets Enter.
   Het volgende scherm verschijnt:

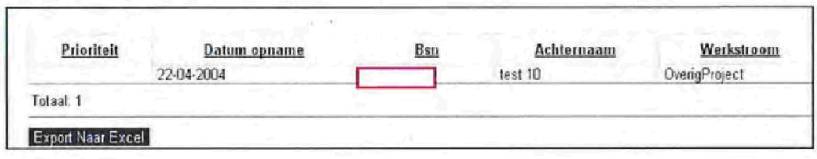


Het aantal opties in de blauwe balk is afhankelijk van uw autorisatie.

Dagboek FSV afsluiten

Om Dagboek FSV af te sluiten, klikt u op rechtsboven in de browser.

Als u de applicatie al langer gebruikt en hierin een post hebt opgenomen die nog is afgehandeld, staat onder in het openingsscherm:



- Klik op zoeken. Als u niets heeft ingevuld, verschijnt geen resultaat. Klik op Terug.
  Het volgende scherm verschijnt:



Let op
Voordat u besluit een signaal op te nemen in de applicatie, zoekt u altijd eerst of het signaal reeds is opgenomen in de applicatie. Is dat het geval, beoordeel dan of het reeds aanwezige signaal gelijk is aan uw gegevens. Als dat zo is, ga dan met dat signaal verder. Overleg eventueel met de opvoerder/beoordelaar/behandelaar. Zie hoofdstuk 6 (Opvoeren) als sprake is van een nieuw signaal.

In bovenstaand scherm staan zes onderdelen:
- Raadplegen;
- Behandelen;
- Opvoeren;
- Importeren;
- Overzichten;
- Beheren.

Daarnaast geeft dit scherm (rechtsboven) aan, hoeveel signalen de betreffende medewerker nog heeft waarvan de urgentie HOOG B/CA is (dit wordt hierna nog verder behandeld).

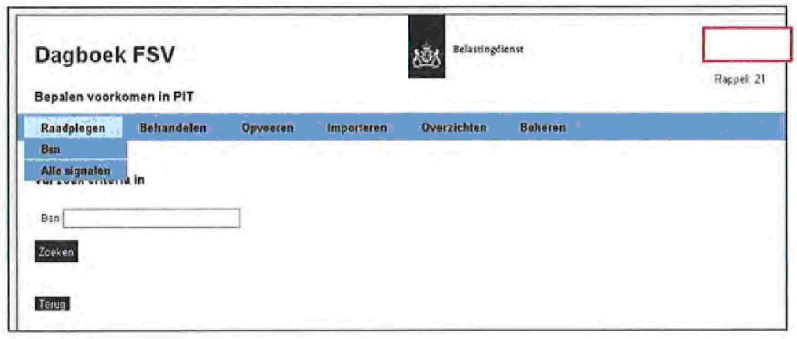
Door het klikken op een van de zes onderdelen, worden onder het betreffende onderdeel de opties getoond. Deze zijn afhankelijk van de soort autorisatie.

1906582 00899

4. Raadplegen

Als u Dagboek FSV wilt raadplegen, gaat u als volgt te werk:

1. Klik op Raadplegen.
   Het volgende scherm verschijnt:



   U heeft nu twee mogelijkheden:
   - zoeken op BSN (autorisatie baliemedewerker);
   - zoeken op alle signalen.

4.1 Zoeken op BSN

1. Klik op BSN.
   Het volgende venster verschijnt:

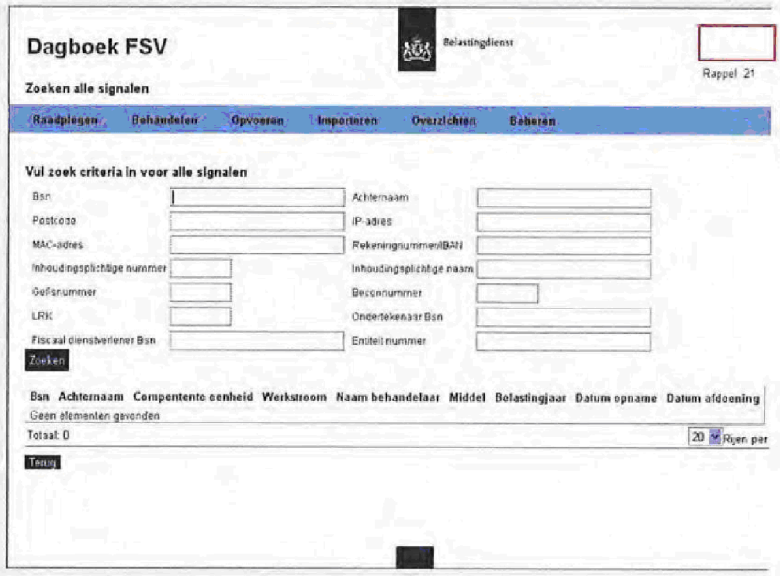


2. Typ het BSN.
   Als het BSN in de applicatie is opgenomen, krijgt u dat te zien. Meer gedetailleerde informatie kunt u bij een collega krijgen, die geautoriseerd is om het signaal in te zien.

4.2 Zoeken op alle signalen

1. Klik op Alle signalen.
   Het volgende venster verschijnt:

1906582 00899



2. Vul de zoekcriteria in.

3. Klik op Zoeken.
   De resultaten worden getoond.

4. Klik bij de gevonden resultaten op het gewenste BSN.
   Er verschijnt een scherm met het signaal zoals dit is opgeslagen in Dagboek FSV. U kunt hier alleen raadplegen, geen mutaties aanbrengen.

5. Klik op Terug om terug te keren in het scherm met zoekresultaten.

6. Klik nogmaals op Terug om terug te keren naar het startvenster.

5. Behandelen

Als u een signaal wilt behandelen, gaat u in onderstaand scherm als volgt te werk:



1. Klik op Behandelen.
   De optie Zoeken verschijnt.

2. Klik op Zoeken.
   Het volgende scherm verschijnt:

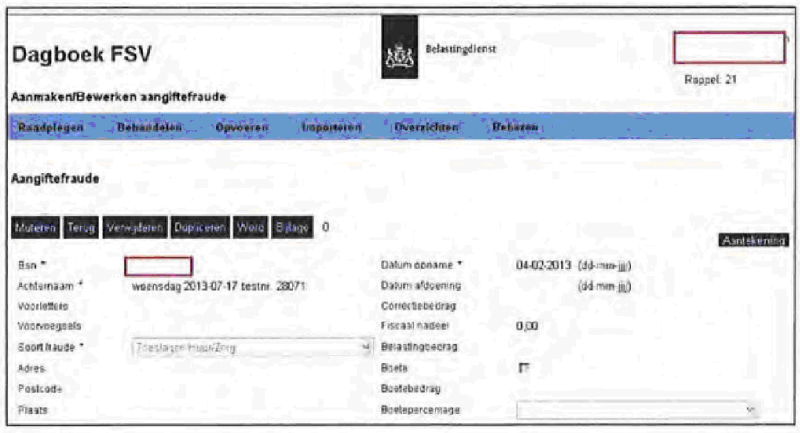


3. Vul de zoekcriteria in.

4. Klik op Zoeken.
   De resultaten worden getoond.
   U kunt de resultaten sorteren door te klikken op een van de tabelkoppen.

5. Klik bij de gevonden resultaten op het gewenste BSN.
   Er verschijnt een scherm met het signaal zoals dit is opgeslagen in Dagboek FSV.

1906582 00899



De gegevens in dit scherm zijn (afhankelijk van uw autorisatie) te muteren.

6. Breng de wijzigingen aan.

   Let op
   Het origineel opgevoerde signaal is niet te verwijderen. Hiervoor is een Senior Behandelaar geautoriseerd. Ook de naam van de opgevoerde medewerker is niet te muteren.

7. Klik op Opslaan.

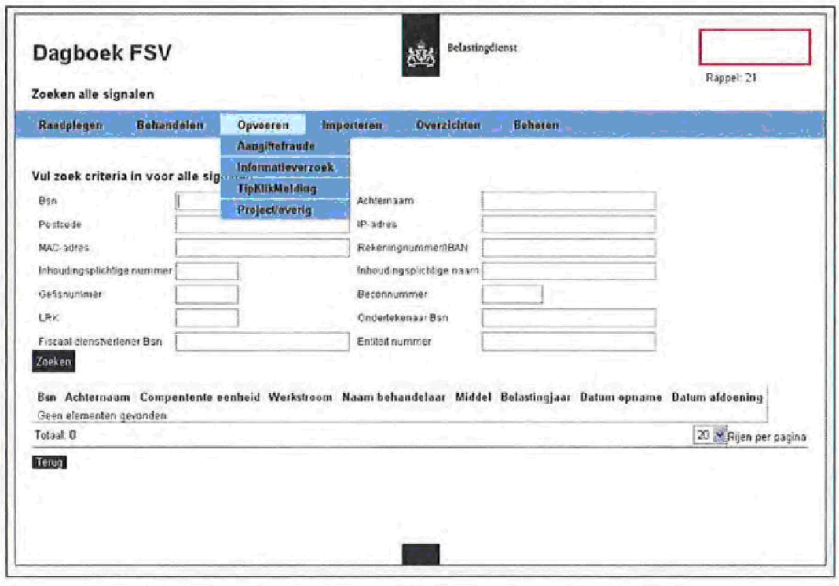
8. Klik op Terug.
   U keert terug in het zoekscherm.

6. Opvoeren

In dagboek PIT waren meerdere tabbladen (werkstromen) opgenomen. In Dagboek FSV zijn een aantal van deze werkstromen samengevoegd of niet meer opgenomen.

In dit hoofdstuk is per werkstroom beschreven hoe u een nieuw signaal opvoert en daarna de behandeling vastlegt. Soms worden vastleggingen afgedwongen door het systeem. Hierdoor helpt Dagboek FSV de gebruiker de juiste keuzes te maken en moet in voorkomende gevallen andere afdelingen worden geïnformeerd. Bijvoorbeeld: bij het afdoen van een signaal aangiftefraude kan de afdeling invordering moeten worden geïnformeerd (er moet sprake zijn van bijzondere invordering = 1x1 team of art. 7 AWIR). Door het verplicht maken van deze rubriek, wordt de gebruiker erop attent gemaakt dat hij wellicht de invordering moet informeren voor hij het signaal aangiftefraude afdoet.

Als u een signaal wilt opvoeren, gaat u in onderstaand scherm als volgt te werk:



1. Klik op Opvoeren.
   De volgende opties verschijnen:
   - Aangiftefraude;
   - Informatieverzoek;
   - Tip/klik/melding;
   - Project/overig.

1906582 00899

6.1 Aangiftefraude

Als u klikt op Aangiftefraude, verschijnt het volgende scherm:



In onderstaande tabel worden de rubrieken toegelicht. Rubrieken met een asterisk (*) zijn verplicht bij het opvoeren van een nieuw signaal. In de tabel wordt aangegeven welke rubrieken verplicht zijn bij het afdoen (einddatum plaatsen) van een signaal.

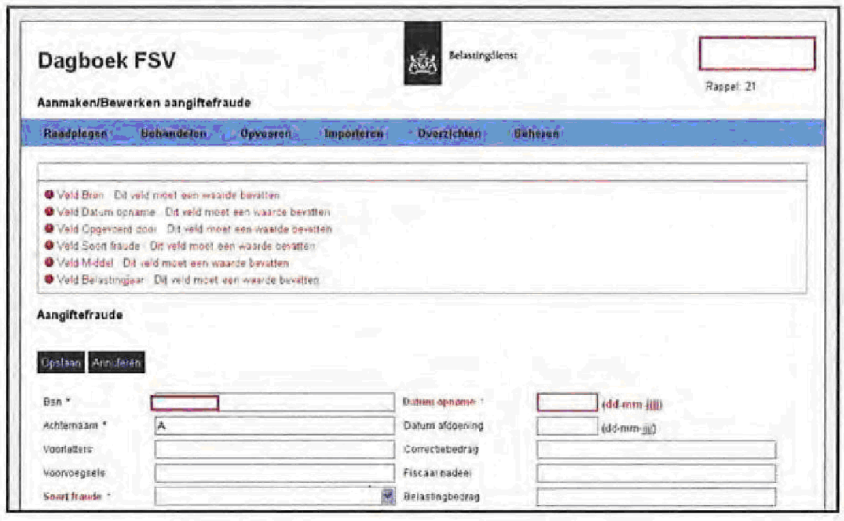
Rubriek	Opmerkingen:
Bsn	9 karakters-controle wordt uitgevoerd op de juistheid van het BSN. Als het BSN reeds voorkomt in applicatie, wordt een signaal getoond.

Rubriek	Opmerkingen:
Achternaam *	Vul in, zoals bekend in BVR.
Voorletters	Vul in indien bekend.
Voorvoegsels	Vul in indien bekend.
Soort Fraude *	Afrolmenu (ICT term: drop down list)
Adres	Alleen tekst
Postcode	Cijfers en tekst
Plaats	Alleen tekst
Land	Alleen tekst
Rol	Afrolmenu (verplicht veld bij "afdoen")
Besmet Adres	Plaats een V, je moet nu ook de volgende rubriek Invullen.
Besmet Postcode En Nummer	Zie vorige rubriek; Cijfers en tekst.
Middel	Afrolmenu
Belasting Jaar	Afrolmenu
Sub Nummer	Afrolmenu
Tijdvak	Afrolmenu
Rekeningnummer IBAN	Indien bekend: bankrekeningnummer; IBAN nummer
Negatieve Norm OB	Afrolmenu
Bron	Afrolmenu
IP Adres	Indien bekend
MAC Adres	Indien bekend
Datum Event	Wordt centraal gevuld bij LIP door BCA.
Opmerking	Wordt centraal gevuld bij LIP door BCA.
Gebruikersnaam	Wordt centraal gevuld bij LIP door BCA.
Ondertekenaar Bsn	Wordt centraal gevuld bij LIP door BCA.
Ondertekenaar Naam	Wordt centraal gevuld bij LIP door BCA.
Prioriteit	Afrolmenu
Aantekening	Ruimte voor tekst (8000 karakters)
Rappel	Wordt centraal gevuld bij LIP door BCA.
Datum Opname	Klik en datum van vandaag verschijnt. Je kunt ook zelf datum invullen.
Datum Afdoening	Idem
Correctie Bedrag	Alleen cijfers in hele euro's. (verplicht veld bij "afdoen")
Fiscaal Nadeel	Alleen cijfers in hele euro's. (verplicht veld bij "afdoen")
Belasting Bedrag	Alleen cijfers in hele euro's. (verplicht veld bij "afdoen")
Boete	Plaats een V, je moet nu ook de volgende rubriek Invullen.
Boete Bedrag	Zie vorige rubriek. Vul bedrag in.
Boete Percentage	Afrolmenu
Strafrechtelijke Beschikking	Plaats een V (indien van toepassing).
Aangemeld bij Fiod	Plaats een V (indien van toepassing).
Fraude	Plaats een V (indien van toepassing).
ID Fraude	Plaats een V (indien van toepassing).
Gefis Nummer	Vul nummer in, indien van toepassing.
Becon Nummer	Vul nummer in, indien van toepassing.

1906582 00899

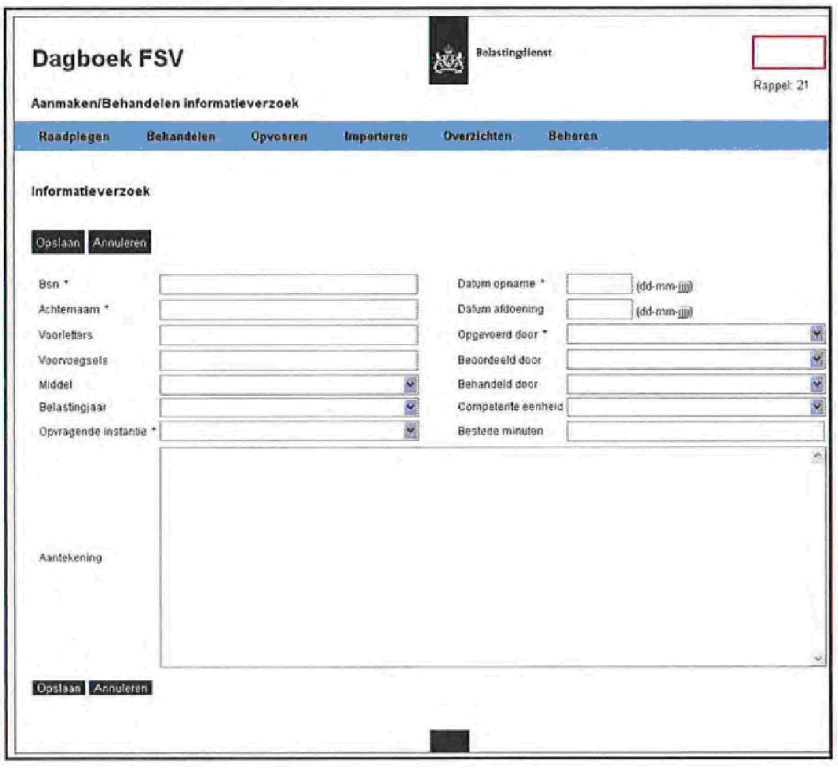
Rubriek	Opmerkingen:
Mededader Bsn	Wordt centraal gevuld bij LIP door BCA.
Mededader Naam	Wordt centraal gevuld bij LIP door BCA
Inhoudsplichtige Loonheffing Nummer	Vul in, indien bekend
Inhoudsplichtige Loonheffing Naam	Vul in, indien bekend
Opgevoerd door *	Afrolmenu
Beoordeeld door	Afrolmenu
Behandeld door	Afrolmenu (verplicht veld bij "afdoen")
Competente Eenheid	Afrolmenu (verplicht veld bij "afdoen")
Partner Bsn	Vul in, indien bekend
Partner Naam	Vul in, indien bekend
LRK	Vul in, indien bekend
Invordering	Afrolmenu (verplicht veld bij "afdoen") Informeer invordering
Projectcode landelijke	Afrolmenu

Als u na het afdoen niet alle rubrieken hebt gevuld, verschijnt een melding (zie onderstaande afbeelding). U kunt dan alsnog de ontbrekende rubrieken invullen en opslaan. Ook kunt u nu de invordering informeren over het subject/signaal.



6.1 Informatieverzoek

Als u klikt op Informatieverzoek, verschijnt het volgende scherm:



In onderstaande tabel worden de rubrieken toegelicht. Rubrieken met een asterisk (*) zijn verplicht bij het opvoeren van een nieuw signaal. In de tabel wordt aangegeven welke rubrieken verplicht zijn bij het afdoen (einddatum plaatsen) van een signaal.

Rubriek	Opmerkingen:
Bsn	Controle wordt uitgevoerd op juistheid BSN. Als BSN reeds voorkomt in applicatie, wordt signaal getoond.
Achternaam *	Vul in.
Voorletters	Vul in indien bekend.
Voorvoegsels	Vul in indien bekend.
Middel *	Afrolmenu
Belasting Jaar	Afrolmenu
Opvragende Instantie	Afrolmenu
Bestede Minuten	Hoeveel tijd is besteed aan behandeling in te vullen.
Rekeningnummer IBAN	Indien bekend: bankrekeningnummer; IBAN nummer
Aantekening	Ruimte voor tekst
Datum Opname	Klik en datum van vandaag verschijnt. Je kunt ook zelf datum invullen.
Datum Afdoening	Idem
Opgevoerd door	Afrolmenu
Beoordeeld door	Afrolmenu

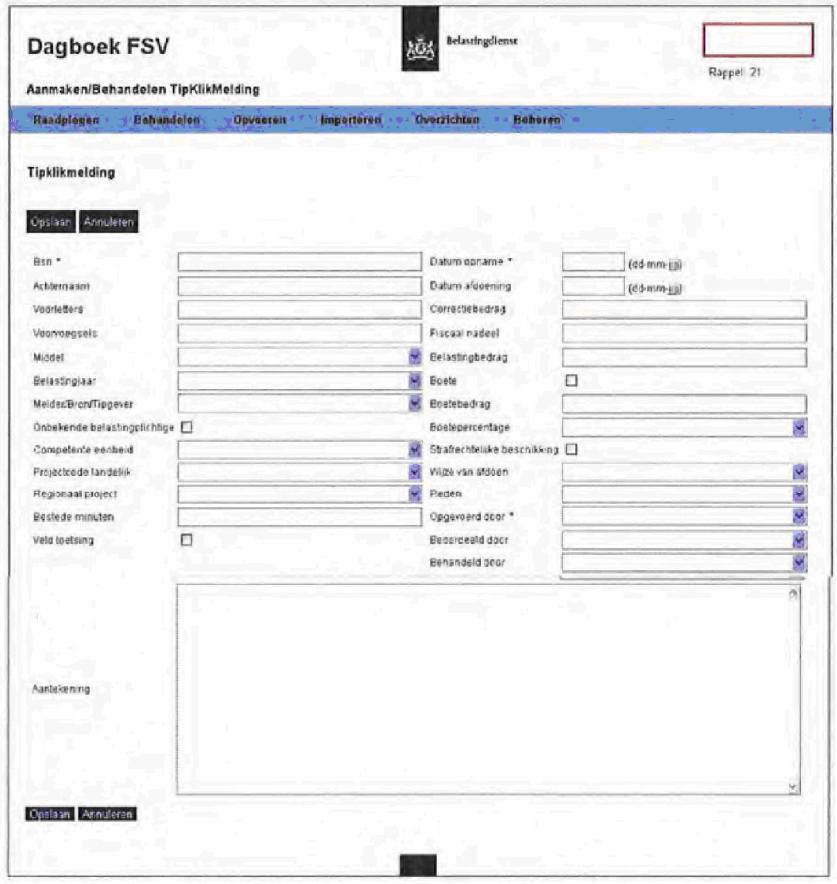
1906582 00899

Rubriek	Opmerkingen:
Behandeld door	Afrolmenu (verplicht veld bij "afdoen")
Competente eenheid	Afrolmenu (verplicht veld bij "afdoen")

Als u na het afdoen niet alle rubrieken hebt gevuld, verschijnt een melding. U kunt dan alsnog de ontbrekende rubrieken invullen en opslaan.

6.2 Tip/Klik/Melding

Als u klikt op Tip/Klik/Melding, verschijnt het volgende scherm:



In onderstaande tabel worden de rubrieken toegelicht. Rubrieken met een asterisk (*) zijn verplicht bij het opvoeren van een nieuw signaal. In de tabel wordt aangegeven welke rubrieken verplicht zijn bij het afdoen (einddatum plaatsen) van een signaal.

Rubriek	Opmerkingen:
Bsn	Controle wordt uitgevoerd op juistheid BSN. Als BSN reeds voorkomt in applicatie, wordt signaal getoond.
Achternaam	Vul in

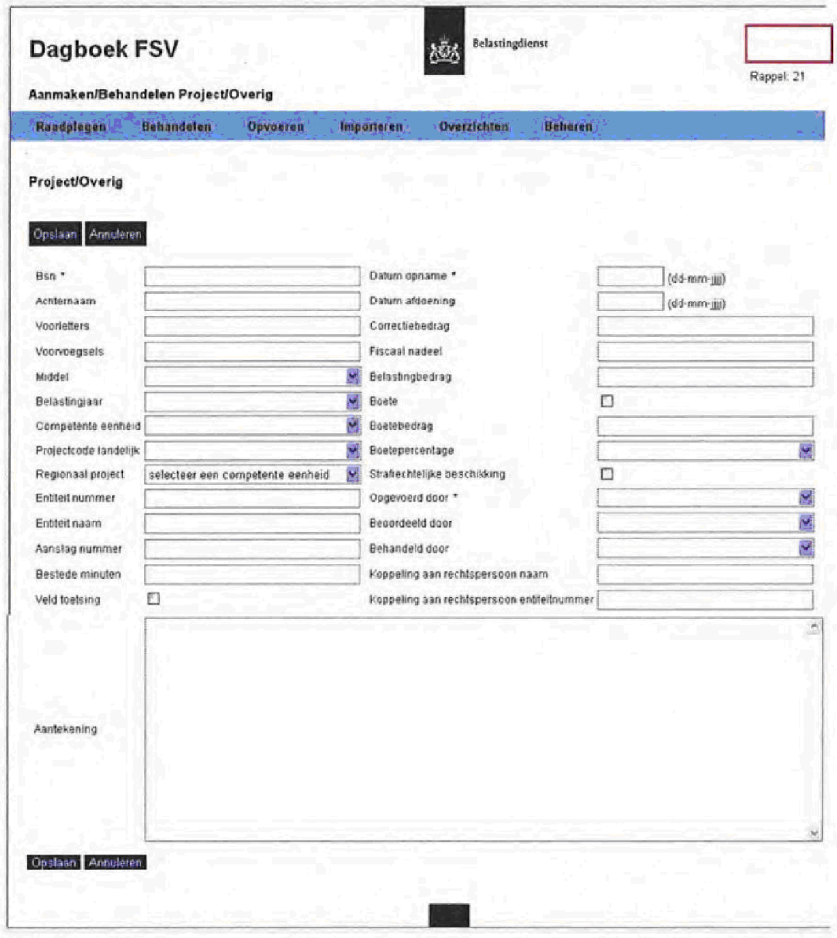
Rubriek	Opmerkingen:
Voorletters	Vul in indien bekend
Voorvoegsels	Vul in indien bekend
Middel	Afrolmenu
Belastingjaar	Afrolmenu
Aantekening	Ruimte voor tekst
Opgevoerd door*	Afrolmenu
Beoordeeld door	Afrolmenu
Behandeld door	Afrolmenu (verplicht veld bij "afdoen")
Competente eenheid	Afrolmenu (verplicht veld bij "afdoen")
Datum opname*	Klik en datum van vandaag verschijnt. Je kunt ook zelf datum invullen.
Datum afdoening	Idem
Correctiebedrag	Alleen cijfers in hele euro's (verplicht veld bij "afdoen")
Fiscaal nadeel	Alleen cijfers in hele euro's (verplicht veld bij "afdoen")
Belastingbedrag	Alleen cijfers in hele euro's (verplicht veld bij "afdoen")
Boete	Plaats een V, je moet nu ook de volgende rubriek invullen
Boetebedrag	Vul bedrag in
Boetepercentage	Afrolmenu
Strafrechtelijke beschikking	Plaats een V (indien van toepassing)
Wijze van afdoen	Afrolmenu
Reden	Afrolmenu
Projectcode landelijk	Afrolmenu
Onbekende belastingplichtige	Plaats een V (indien van toepassing)
Veldtoetsing	Plaats een V (indien van toepassing)
Bestede minuten	Hoeveel tijd besteed aan behandeling in te vullen
Melder Bron Tipgever	Afrolmenu

Als u na het afdoen niet alle rubrieken hebt gevuld, verschijnt een melding. U kunt dan alsnog de ontbrekende rubrieken invullen en opslaan.

1906582 00899

6.3 Project/overig

Als u klikt op Project/overig, verschijnt het volgende scherm:



In onderstaande tabel worden de rubrieken toegelicht. Rubrieken met een asterisk (*) zijn verplicht bij het opvoeren van een nieuw signaal. In de tabel wordt aangegeven welke rubrieken verplicht zijn bij het afdoen (einddatum plaatsen) van een signaal.

Rubriek	Opmerkingen:
Bsn*	Controle wordt uitgevoerd op juistheid BSN. Als BSN reeds voorkomt in applicatie, wordt signaal getoond.
Achternaam	Vul in.
Voorletters	Vul in indien bekend.
Voorvoegsels	Vul in indien bekend.
Middel	Afrolmenu
Belastingjaar	Afrolmenu
Competente eenheid	Afrolmenu (verplicht veld bij "afdoen")

Rubriek	Opmerkingen:
Projectcode landelijk	Afrolmenu (bij opname dit veld of regionaal project > verplicht).
Regionaal project	Afrolmenu (bij opname dit veld of projectcode landelijk > verplicht).
Entiteitnummer	Vul in indien bekend.
Entiteitnaam	Vul in indien bekend.
Aanslagnummer	Vul in indien bekend.
Bestede minuten	Hoeveel tijd besteed aan behandeling in te vullen.
Veldtoetsing	Plaats een V .
Aantekening	Ruimte voor tekst
Datum opname*	Klik en datum van vandaag verschijnt. Je kunt ook zelf datum invullen.
Datum afdoening	Idem
Correctiebedrag	Alleen cijfers in hele euro's invullen (verplicht veld bij "afdoen").
Fiscaal nadeel	Alleen cijfers in hele euro's invullen (verplicht veld bij "afdoen").
Belastingbedrag	Alleen cijfers in hele euro's invullen (verplicht veld bij "afdoen").
Boete	Plaats een V, je moet nu ook de volgende rubriek invullen.
Boetebedrag	Vul bedrag in.
Boetepercentage	Afrolmenu
Strafrechtelijke beschikking	Plaats een V (indien van toepassing).
Opgevoerd door*	Afrolmenu
Beoordeeld door	Afrolmenu
Behandeld door	Afrolmenu (verplicht veld bij "afdoen")
Koppeling aan rechtspersoon naam	Plaats naam van failliete.
Koppeling aan rechtspersoon entiteitnummer	Plaats dossiernummer van failliete.

Let op
Hieronder staat een toelichting bij de in te vullen bedragen in de diverse schermen:

Correctiebedrag
Bedrag van het gecorrigeerde inkomen en/of aftrekpost (van invloed op hoogte van het inkomen).

Fiscaal nadeel
Het bedrag dat de belastingplichtige niet of minder zou hoeven te betalen of meer zou terugkrijgen als de aangifte/aanvraag van de belastingplichtige was gevolgd.

Belastingbedrag
Bedrag wat belastingplichtige minder betaald of wat de Belastingdienst meer teruggeeft (de euro's die uit de schatkist verdwijnen).

1906582 00899

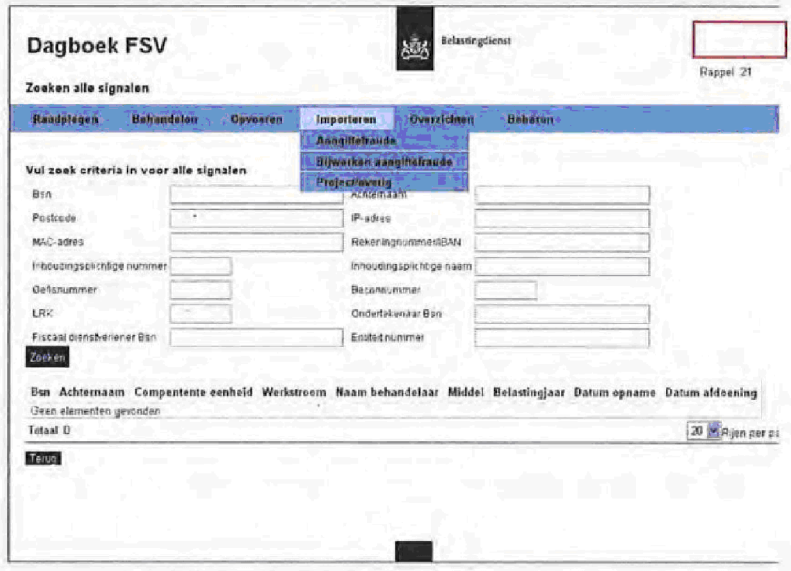
7. Importeren

U kunt een Excel bestand importeren in Dagboek FSV. Hiervoor zijn zogenaamde templates beschikbaar. In deze templates zijn de rubrieken van de werkstromen aangiftefraude en project/overleg opgenomen. Afhankelijk van de beschikbare signalen, kunt u een template invullen en inlezen in de applicatie.

De benodigde templates zijn beschikbaar in een community voor Dagboek FSV op Connect people.

Om signalen te importeren, gaat u in het beginscherm van Dagboek FSV als volgt te werk:

- Klik op Importeren.



U heeft de volgende opties:
- aangiftefraude;
- bijwerken aangiftefraude;
- project/overig.

7.1 Aangiftefraude

1. Klik op Aangiftefraude.
   Het volgende scherm verschijnt:



2. Klik op bladeren om het betreffende bestand te zoeken.

3. Selecteer het bestand en klik op Import.
   Het bestand is nu geïmporteerd in Dagboek FSV.
   Als het niet is gelukt, verschijnt een melding en is het hele bestand niet gevuld.

7.2 Project/overig

De werkwijze voor het importeren van een bestand van werkstroom Project/overig is gelijk aan de werkwijze van werkstroom Aangiftefraude (zie paragraaf 7.1). Alleen klikt u nu bij stap 1 op Project/overig.



7.3 Bijwerken aangiftefraude

Naast massaal importeren, kunt u voor de werkstroom aangiftefraude in een keer de gegevens bijwerken in de applicatie. Ga hiervoor als volgt te werk:

1. Transporteer de gegevens binnen de werkstroom aangiftefraude naar een Excel-bestand.

2. Werk in het Excel-bestand de gegevens (massaal) bij.

3. Klik in het beginscherm van Dagboek FSV op Importeren.
   Het volgende scherm verschijnt:

1906582 00899



4. Klik op Bijwerken aangiftefraude.
   Het volgende scherm verschijnt:



5. Klik op Bladeren om het bestand te zoeken.

6. Selecteer het bestand en klik op Import.
   Het bestand is nu geïmporteerd in Dagboek FSV.

   Let op
   Het importen en bijwerken van grote bestanden (meer dan ± 1.000 signalen) in een keer kost meer tijd. Hierdoor kan de applicatie (landelijk) voor de gebruikers enige hinder gegeven. De applicatie is dan intensief bezig met de importeren/bijwerken en heeft daardoor minder performance voor de reguliere gebruikers. U kunt grotere bestanden het beste aan het begin of einde van de werkdag inlezen.

8. Knoppen

De onderstaande knoppen vindt u in de diverse schermen van Dagboek FSV:
- Muteren;
- Terug;
- Verwijderen;
- Dupliceren;
- Word;
- Bijlage.

Met deze knoppen kunt u gegevens wijzigen, aanvullen en verwijderen.

> **Let op**
> Het opgevoerde signaal is niet te verwijderen. Hiervoor is een senior behandelaar geautoriseerd. Ook de naam van de medewerker die het signaal heeft opgevoerd is niet te muteren.

Als u geen wijzigingen heeft aangebracht in het betreffende signaal, of u wilt deze niet opslaan, klik dan op Annuleren. U keert terug in het gevonden signaal. Als u vervolgens klikt op Terug, keert u terug in het zoekscherm.

In dit hoofdstuk worden bovenstaande knoppen beschreven.

Muteren
Nadat u op deze knop heeft geklikt, kunt u mutaties aanbrengen in dit scherm. Nadat u de mutaties hebt aangebracht, klikt u op Opslaan. Boven in het scherm verschijnt de melding "Wijzigingen zijn opgeslagen". Denk aan de 20 minuten!

Terug
Via deze knop keert u terug in het zoekscherm.

Verwijderen
Deze knop is niet voor alle werkstromen te gebruiken. Signalen over informatieverzoeken kunnen nooit worden verwijderd. Als deze hun waarde hebben verloren, moet dit op een andere manier worden aangetekend in het betreffende signaal.

Een signaal (aangiftefraude, tip/klik/melding, project/overig) kan alleen worden verwijderd door een senior behandelaar. U moet hiervoor contact opnemen met een senior behandelaar. Hierbij moet u de reden aangeven.

Het verwijderen van een bijlage kan door een (senior) behandelaar (inclusief aangiftefraude) en special (BCA) worden uitgevoerd.

Dupliceren
Deze functie kan alleen bij de werkstromen aangiftefraude en project/overig worden uitgevoerd. In situaties waarin meerdere signalen, maar met wisselende variabele gegevens, moeten worden opgenomen, kunt u met de knop Dupliceren het scherm in zijn totaliteit dupliceren. Let wel op dat u jaartal, rekeningnummer, middel enzovoort zelf moet aanpassen per gedupliceerd scherm.

1906582 00899

Let op
Bij dupliceren wordt/worden de bijlage(n) *niet* gedupliceerd naar het nieuwe signaal.

Word
Een signaal voor aangiftefraude kunt u met deze knop exporteren naar een Word-document. In Word kunt u dit document dan opslaan in bijvoorbeeld Eldoc en/of IKB of op een andere manier bewerken.

Bijlage
Bij alle werkstromen kunt u bijlagen opslaan. In verband met capaciteit wordt u dringend verzocht hiermee zeer terughoudend om te gaan. Als er veel stukken worden opgeslagen, kan dit gevolgen hebben voor de performance van de applicatie. Daarnaast zijn er andere systemen beschikbaar (Eldoc, IKB, DAS enzovoort) waarin voldoende mogelijkheden zijn om bijlagen op te slaan.

Als u een bijlage heeft opgeslagen, kunt u deze bij het betreffende signaal vinden op naam. In de kolom daarachter is vermeld op welke datum de bijlage is opgeslagen. Geheel rechts vindt u achter de opgeslagen bijlagenaam en datum van opslag een prullenbak. Door hier op te klikken, wordt de bijlage verwijderd.

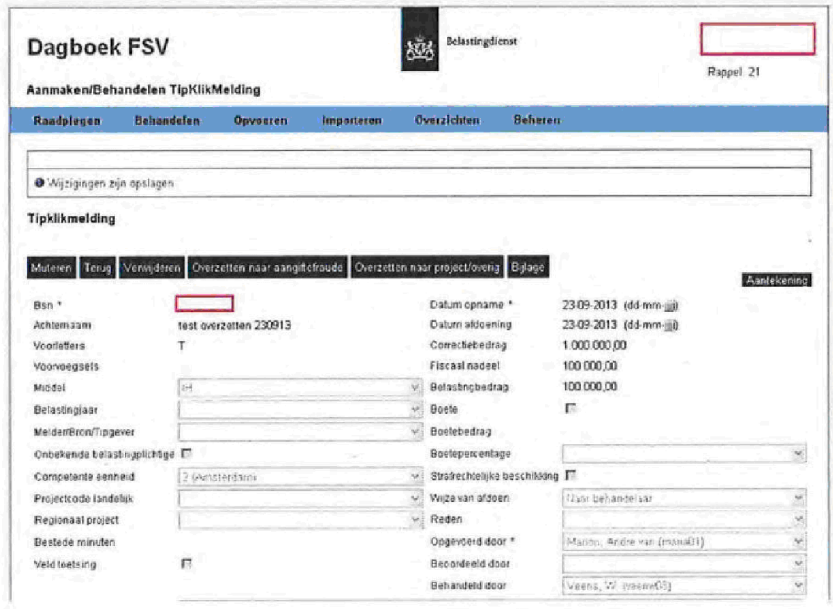
Let op
Klik *voor* de overgang naar een ander scherm (werkstroom) altijd eerst op Opslaan. Hiermee voorkomt u dat u de ingevoerde gegevens kwijt bent.

8.1 Overzetten naar andere werkstroom

Binnen de werkstroom Tip/Klik/Melding bestaat de mogelijkheid om dit signaal over te zetten naar de werkstroom aangiftefraude of naar de werkstroom project/overig.

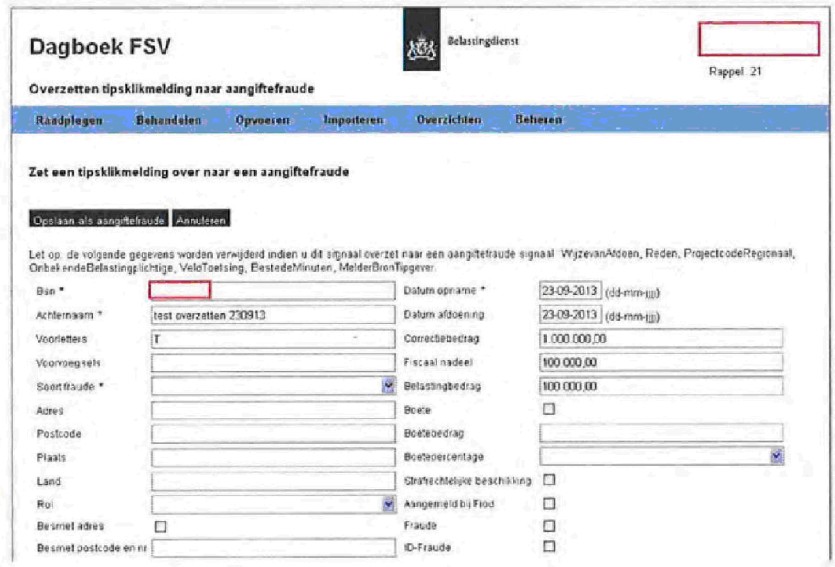
Als een tip/klik/signaal wordt ontvangen, maar bij behandeling blijkt dat dit signaal bestemd is voor een van genoemde werkstromen, kan de tip/klik/melding worden overgezet naar de juiste werkstroom. Dit doet u met de knoppen Overzetten naar aangiftefraude en Overzetten naar project/overig.

1906582 00899



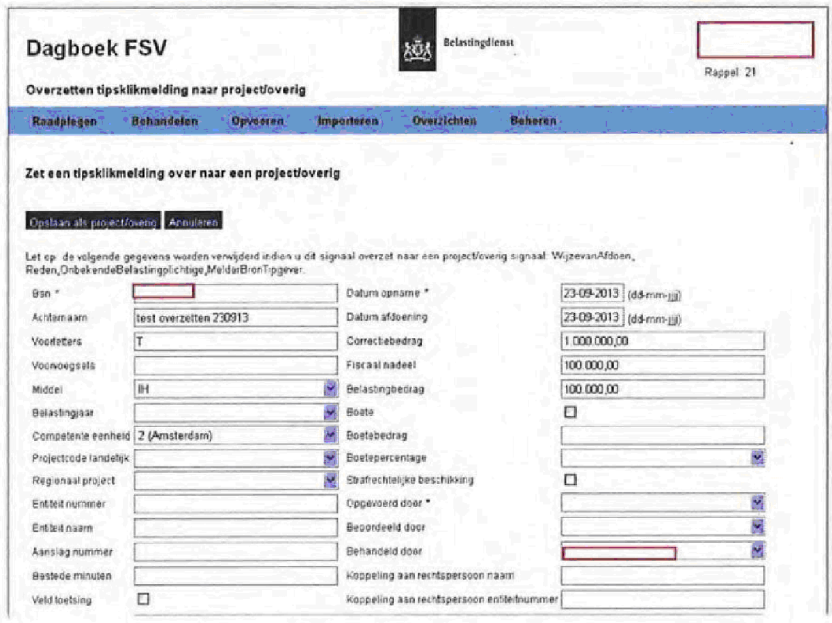
Let op
Door het overzetten van een tip/klik/melding worden bepaalde gegevens verwijderd. Let hierop bij overzetten. Welke gegevens worden verwijderd, ziet u op onderstaande schermen.

Het onderstaand scherm wordt getoond bij overzetten naar aangiftefraude:



1906582 00899

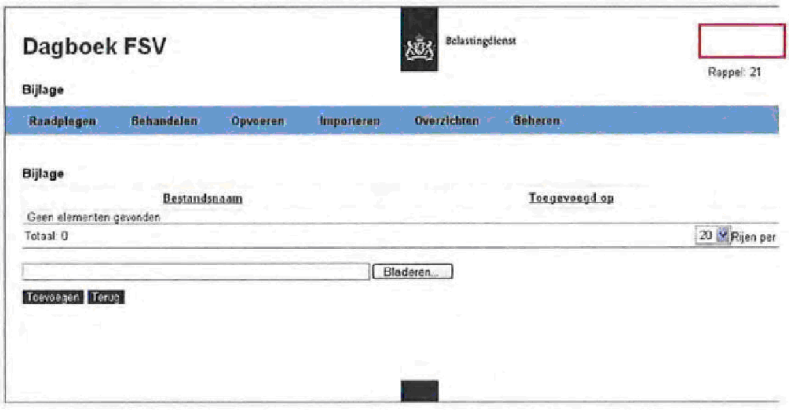
Het onderstaand scherm wordt getoond bij overzetten naar project/overig:



9. Bijlagen

In alle werkstromen is het mogelijk om een of meerdere bijlagen bij het betreffende signaal op te slaan. Ga hiervoor als volgt te werk:

1. Klik in het betreffende signaal op Bijlage.
   Het volgende scherm verschijnt:



2. Klik op Bladeren om de bijlage te zoeken, bijvoorbeeld in Word.

3. Klik op het gevonden document en vervolgens op Openen of dubbelklik op het document.

4. Klik op Toevoegen.
   Het document vormt nu een bijlage bij het signaal. Onderstaand scherm verschijnt:

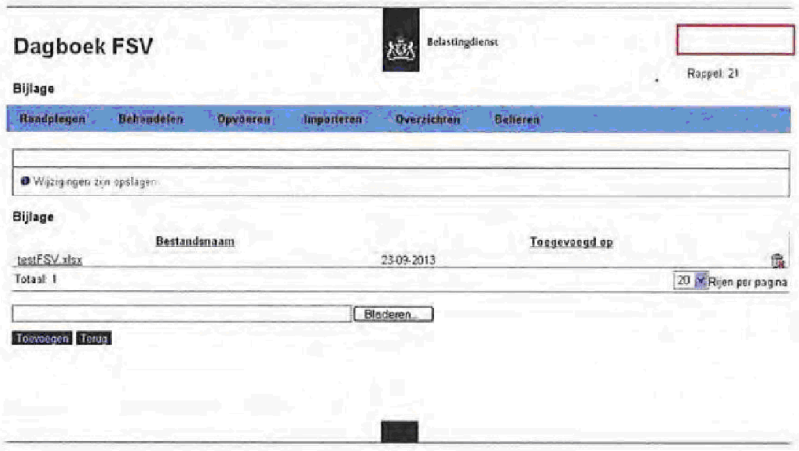


Bijlage verwijderen
Een bijlage bij een signaal kunt u als volgt verwijderen:

1906582 00899

1. Klik op het betreffende signaal.
   Er verschijnt een scherm met het signaal zoals dit is opgeslagen in Dagboek FSV.

2. Klik op Bijlage.
   Het volgende venster verschijnt:

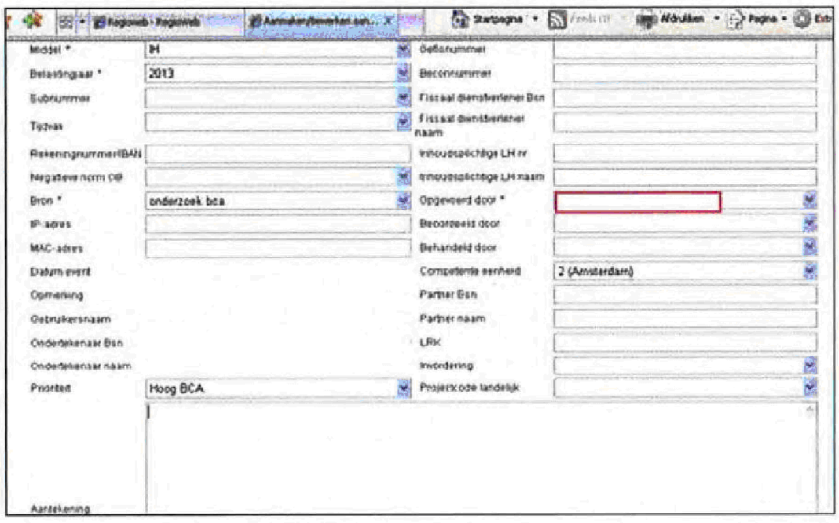


3. Klik op de prullebak  bij de te verwijderen bijlage.
   De vraag "Weet u het zeker?" verschijnt.

4. Klik op OK.
   De bijlage is verwijderd.

10 Signalen B/CA

Van BCA komen regelmatig signalen ter behandeling. Deze betreffen verzoeken om de juistheid van rekeningnummers te beoordelen/controleren. Deze signalen worden opgenomen in de werkstroom Aangiftefraude. Door het aanmaken/behandelen van aangiftefraude of door het importeren van resp. UC100 en UC900, worden deze signalen opgevoerd in de applicatie. Deze signalen moeten direct worden behandeld. Hiervoor wordt de prioriteit op Hoog BCA gezet. Zie onderstaand scherm.



Als de prioriteit op Hoog BCA wordt gezet, verschijnt bij alle medewerkers die gekoppeld zijn aan de geselecteerde competente eenheid, een tekstbox met Signalen BCA op het scherm en het aantal signalen wat aan deze conditie voldoet.

Het aantal neemt af met één als de Datum afdoen ingevuld wordt bij een signaal dat aan bovengenoemde conditie voldoet. De tekstbox wordt niet meer getoond als er geen signalen meer zijn voor de behandelaar.

Rappel
Als de prioriteit op Hoog BCA wordt gezet *en* er zijn 14 kalenderdagen verstreken na datum opname, verschijnt bij alle medewerkers die gekoppeld zijn aan de geselecteerde competente eenheid, een tekstbox met Rappel op het scherm en het aantal signalen wat aan deze conditie voldoet.

Het aantal neemt af met één als de Datum afdoen ingevuld wordt bij een signaal dat aan bovengenoemde conditie voldoet. De tekstbox wordt niet meer getoond als er geen signalen meer zijn voor de behandelaar.

1906582 00899

11. Overzichten

Als u in het beginscherm van Dagboek FSV klikt op Overzichten, verschijnen vijf mogelijkheden:



11.1 Mijn openstaande posten

Als u klikt op Mijn openstaande posten, wordt een overzicht getoond van de signalen die op uw naam zijn opgenomen en nog niet zijn behandeld (einddatum is niet gevuld). Onderstaand scherm, tevens openingsscherm bij starten van de applicatie, wordt getoond:

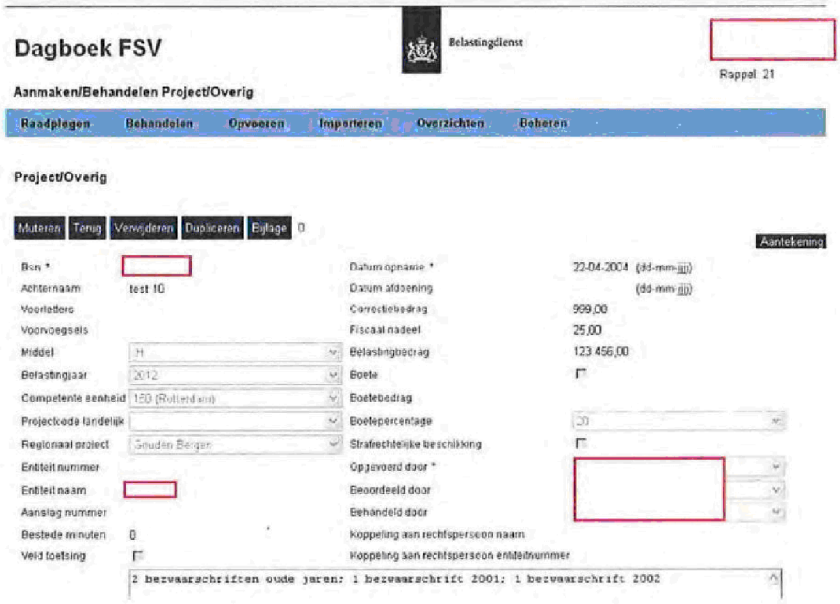


U kunt nu een nadere specificatie maken door een vinkje te plaatsen of weg te halen bij:
- Opgevoerd;
- Beoordeeld door;
- Behandeld door.

U kunt hier ook een datum opnemen waarvoor uw posten zijn opgenomen in de applicatie.

U kunt een sortering aanbrengen door te klikken op één van de onderdelen:
- Prioriteit;
- Datum opname;
- BSN;
- Achternaam;
- Werkstroom;
- Soort fraude.

Door direct op een BSN te klikken, kunt u direct een signaal inzien.



Afhankelijk van uw autorisatie, kunt u gebruik maken van de volgende knoppen:
- Muteren;
- Terug;
- Verwijderen;
- Overzetten naar aangiftefraude;
- Overzetten naar project/overig;
- Bijlage.

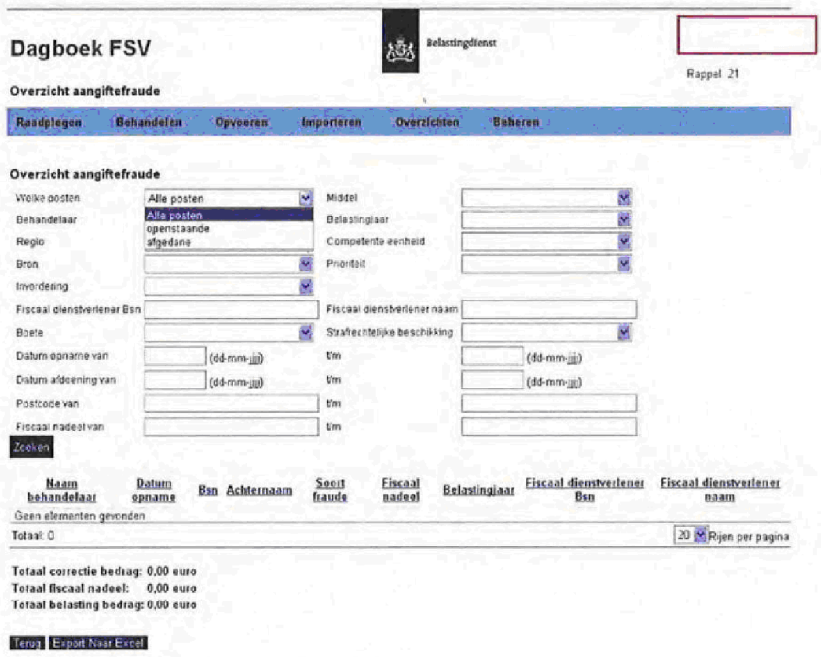
Deze knoppen zijn behandeld in hoofdstuk 8.

1906582 00899

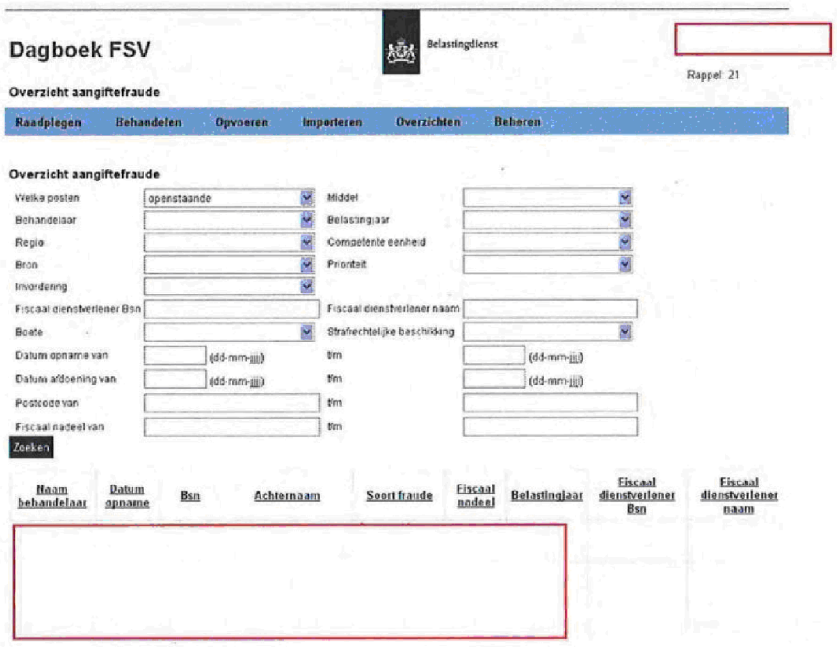
11.2 Aangiftefraude

Voor het overzicht Aangiftefraude gaat u als volgt te werk:

1. Klik op Aangiftefraude.
   U kunt nu kiezen voor:
   - Alle posten;
   - Openstaande posten;
   - Afgedane posten.



2. Vul de rubrieken in en klik op Zoeken.
   Als u de rubrieken niet invult, krijgt u een totaaloverzicht van de aangiftefraude.

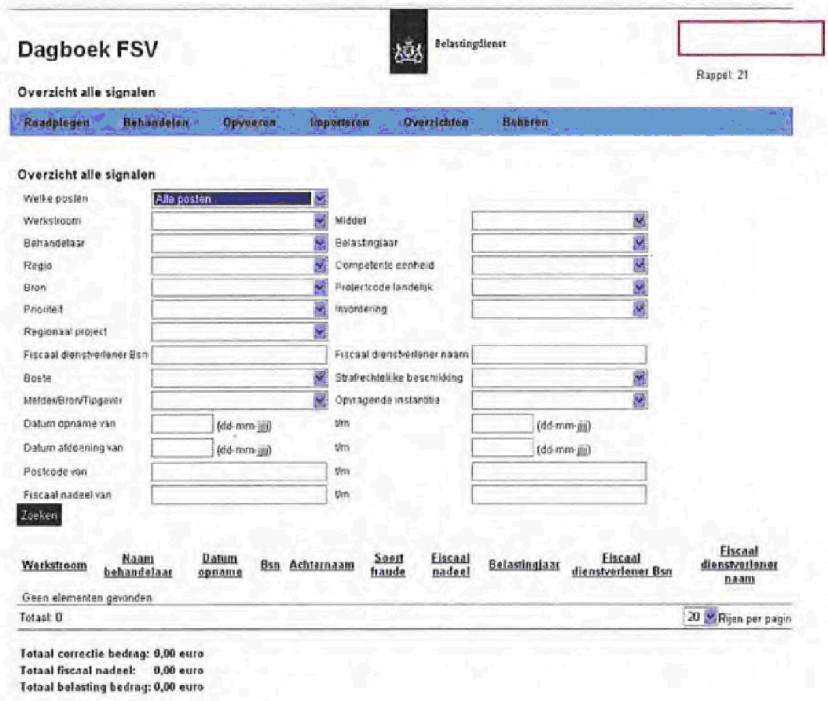


Met de knop Export naar Excel kunt u het gevonden resultaat exporteren naar Excel. In dat programma kunt u het resultaat verder bewerken en opslaan.

11.3 Alle signalen

Voor een overzicht van alle signalen, gaat u als volgt te werk:

1. Klik op Alle signalen.
   Het volgende scherm verschijnt:



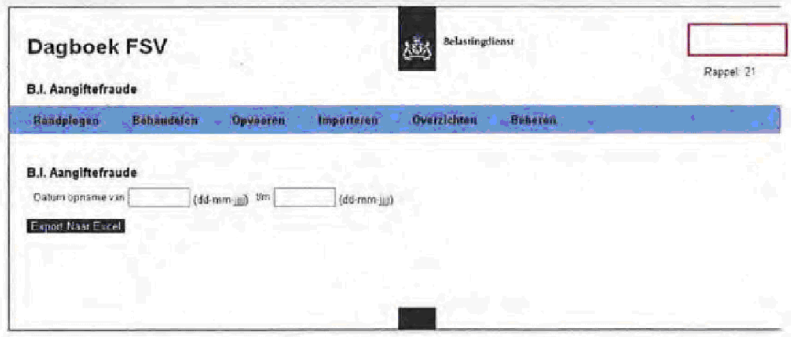
2. Vul de rubrieken in.

3. Klik op Zoeken.
   Het overzicht verschijnt. Met de knop Export naar Excel kunt u het gevonden resultaat exporteren naar Excel. In dat programma kunt u het resultaat verder bewerken en opslaan.

11.4 B.I. Aangiftefraude

Voor het overzicht B.I. Aangiftefraude, gaat u als volgt te werk:

1. Klik op B.I. Aangiftefraude.
   Het volgende scherm verschijnt:



Dit scherm wordt gebruikt voor het maken van overzichten Bestuurlijke Informatie.

2. Vul de data in.

3. Klik op Export naar Excel.
Het volgende scherm verschijnt:



4. Klik op Openen.
Het overzicht met de gevraagde gegevens wordt in Excel geopend.

5. U kunt het overzicht in Excel verder bewerken en opslaan.

11.5 B.I. BCA

Voor het overzicht B.I. BCA, gaat u als volgt te werk:

1. Klik op B.I. BCA.
Het volgende scherm verschijnt:



Dit scherm wordt gebruikt voor het maken van overzichten Bestuurlijke Informatie.

3. Klik op Exporteer naar Excel.
   Het volgende scherm verschijnt:



4. Klik op Openen.
   Het overzicht met de gevraagde gegevens wordt in Excel geopend.

5. U kunt het overzicht in Excel verder bewerken en opslaan.

12. Beheren

Deze functie kan alleen worden gebruikt door medewerkers die hiervoor zijn geautoriseerd.



Beheerders kunnen de volgende zaken beheren.
- competente eenheid;
- medewerker;
- regionaal project;
- lijsten;
- regio.

12.1 Competente eenheid

1. Klik op Competente eenheid.
   Het volgende scherm verschijnt:



1906582 00899

2. Klik op Nieuw om een nieuwe eenheid op te voeren.
   Het volgende scherm verschijnt:



3. Selecteer een eenheid.



In dit scherm kunt u wijzigingen aanbrengen (zal in de praktijk niet of nauwelijks voorkomen).

12.2 Medewerker

1. Klik op Medewerker.
   Het volgende scherm verschijnt:



In dit scherm kunt u:
- een medewerker zoeken en wijzigingen aanbrengen;
- alle medewerkers van een competente eenheid zoeken (afrolmenu);
- een nieuwe medewerker opvoeren.

2. Klik op Nieuw om een nieuwe medewerker op te voeren.
Het volgende scherm verschijnt:

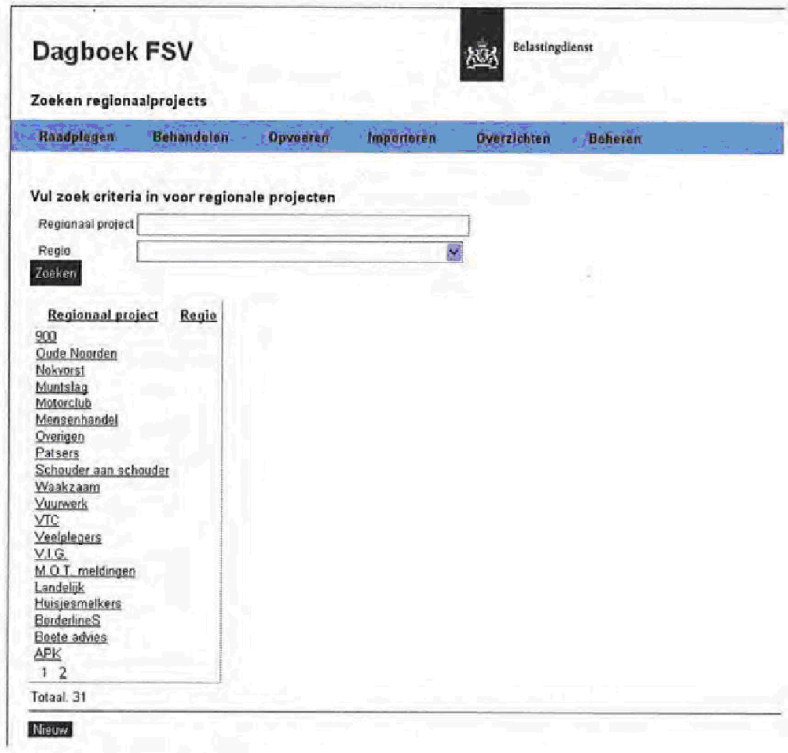


3. Vul de rubrieken in en klik op Opslaan.
De medewerker is opgevoerd.

1906582 00899

12.3 Regionaal project

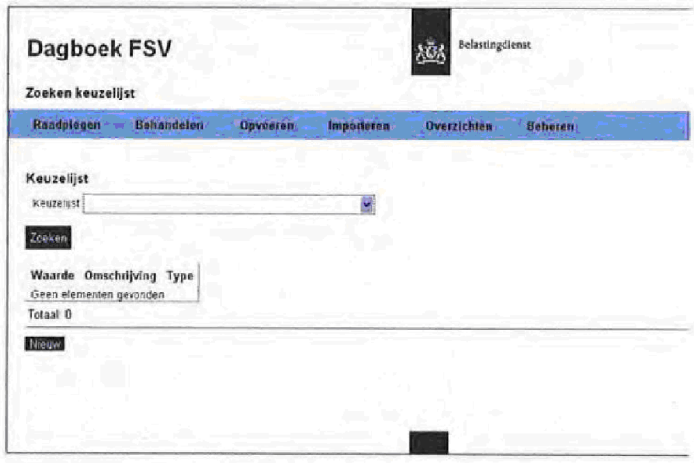
Voor dit onderdeel zijn de beheerder en senior behandelaar geautoriseerd.



In dit scherm kunnen zij:
- zoeken op regionaal project per regio;
- nieuwe projecten opvoeren (via de knop Nieuw).

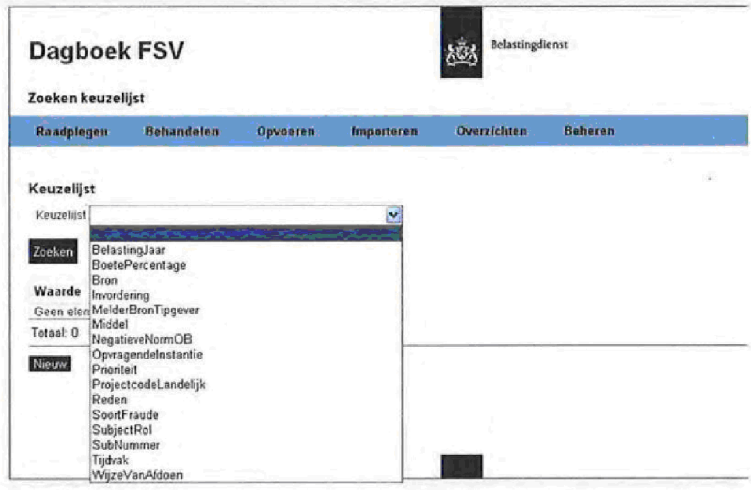
12.4 Lijsten

1. Klik op Lijsten.
   Het volgende scherm verschijnt:



De rubriek Keuzelijst bevat een overzicht van de afrolmenu's in de diverse werkstromen.

2. Klik op in de rubriek Keuzelijst.
Het volgende scherm verschijnt:



3. Klik op de gewenste lijst.
De waardes van de lijst verschijnen. U kunt deze nu wijzigen:



4. Als u klikt op Nieuw, kunt u een nieuwe waarde, omschrijving en type invullen.

5. Klik na akkoord op Opslaan.

1906582 00899

12.5 Regio

In dit scherm kunt u wijzigingen aanbrengen (zal in de praktijk niet of nauwelijks voorkomen).



13. Signalen Dagboek PIT (oud)

In het Dagboek FSV zijn een aantal signalen opgenomen die uit het dagboek PIT oud zijn overgenomen. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden in signalen die zijn afgehandeld voor 1 januari 2009 en signalen vanaf 1 januari 2009, maar ook signalen die bij de start van Dagboek FSV nog verdere behandeling / afwerking behoeven. Laatstgenoemde zijn op naam van de betreffende behandelaar geplaatst. Deze verschijnen onder raadplegen van Mijn openstaande posten (zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 11). De signalen die zijn afgehandeld voor 1 januari 2009 in dagboek PIT oud zijn herkenbaar aan:

- Datum opname : 1 juli 2013
- Datum afdoening : 1 juli 2013
- Soort fraude : afhankelijk van betreffende signaal / signalen
- Middel : idem
- Bron : dagboek PIT oud
- Opgevoerd door : fictieve naam
- Beoordeeld door : idem
- Behandeld door : idem
- Aantekening : hier zal een korte notitie worden geplaatst

1906582 00899

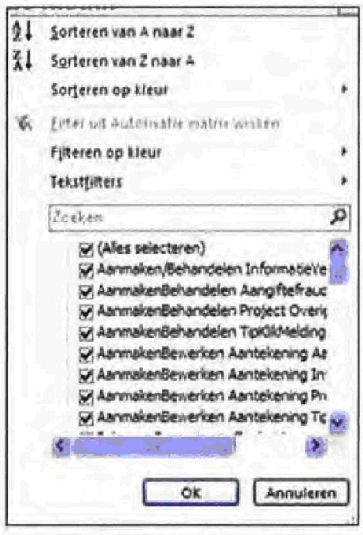
14. Tips gebruik Excel

Een aantal tips voor het werken in Excel:

- Op een pagina kunt u, door op de spatiebalk te drukken, "springen" naar de onderzijde van deze pagina.
- Tips bij het exporteren van bestanden naar Excel (Office 2010):
  - Zodra u een overzicht in Excel heeft, kunt u door het plaatsen van een filter eenvoudig zoeken in het bestand, maar ook bestuurlijke informatie genereren. Plaats hiervoor de cursor in vakje 1 kolom A en klik op Sorteren en filteren. Nu verschijnt:



Klik op Filter.
In de Autorisatiematrix verschijnen driehoekjes. Als u op deze driehoekjes klikt, verschijnt een lijst waaruit u kunt selecteren.



U kunt nu een keuze maken door vinkjes aan of uit te zetten.

- In plaats van Filter, kunt u ook kiezen voor Sorteren:
  Selecteer een aantal vakken in uw Excel-bestand, klik op Sorteren en filteren en plaats ze bijvoorbeeld op alfabetische volgorde.

- Als in een kolom bedragen zijn opgenomen en u wilt weten hoeveel het totaal is, plaatst u de cursor in het vakje waar u wilt beginnen. Houdt nu de shift knop ingedrukt en ga met de pijltjestoets naar

boven of beneden, of van links naar rechts. Onder verschijnt een bedrag/aantal in beeld van de gevraagde gegevens.

1906582 00899

Instructie

FSV
Archivering documenten
Toezichtlijst en
Beheer Uitsluitingen TVS

1906582
00899

Inhoud:

Meldingen in FSV
Archivering van documenten
Toezichtlijst

1906582 00899

Meldingen in FSV

FSV is het systeem om fraudemeldingen in op te slaan voor Toeslagen en ten dele wordt het ook door Belastingen gebruikt.

In het verleden werd in FSV heel veel informatie gezet en veel documenten als bijlage opgeslagen. Het aantekeningenscherm in FSV is daardoor niet meer duidelijk en overzichtelijk

Afgesproken is om FSV en met name het scherm "Aantekening" te gebruiken om alle administratieve handelingen in te zetten met een summiere opsomming en de datum van vermelding. bijv.:
- Info opgevraagd bij de KOI (burger) + datum
- Info (niet) ontvangen + datum
- Burger ontvangt geen toeslag, beschikking uit + datum
- BSN op Toezichtlijst gezet + datum
- Bezwaar ontvangen + datum
- Bezwaar gegrond, omdat + datum
- BSN van toezichtlijst verwijderd + datum
- Conclusie (resultaat van je onderzoek)

Afgesproken is ook dat documenten niet meer als bijlage in FSV worden opgeslagen, maar op de Q-schijf in het pad Q:\\
Op de Q schijf moet voor elk BSN een map worden gemaakt. In deze map (de naam van de map is het BSN en achternaam van de burger) moeten de documenten worden opgeslagen. Zolang je het BSN in behandeling hebt, moet jouw eigen naam tussen haakjes erachter staan.
Wanneer een collega een BSN in behandeling heeft en voor dit BSN komen nieuwe/aanvullende documenten bij het Meldpunt binnen, zal het Meldpunt een mail sturen naar de collega.
Op verzoek van de BFC'ers worden in de map alle documenten opgeslagen die van belang zijn voor dit BSN, zodat er altijd een compleet dossier voor dit BSN op de Q-schijf staat. Dit geldt voor team 1 en team 2

Team 1:
- In FSV moet het BSN van aanvrager **en** indien aanwezig, de partner worden gezet, van wie is vastgesteld dat bewust onjuiste gegevens zijn verstrekt. Vermeld in FSV alle gegevens op het tabblad van de aanvrager en maak vervolgens één tabblad aan voor de partner. Op het tabblad van de partner verwijs je naar het BSN van de aanvrager. Vink bij fraude bij de partner aan "Medeplichtig" Alleen als ook aan de partner ten onrechte een bedrag is uitbetaald vink je rubriek Fraude aan en vermeld je 1X1, in dit geval is de partner "Dader"
- Wanneer het een ex-partner betreft, vermeld duidelijk de periode van partnerschap.
- Zet in FSV een korte, duidelijke omschrijving van de preweeg en/of sanctiememo. En vermeld ook waar je deze documenten hebt opgeslagen
- Zet in FSV al je administratieve handelingen met datum.
- Documenten, die fysiek op de afdeling komen, moeten op de Q:\ worden opgeslagen en verwerkt worden volgens het schema van "Archivering documenten"
- Neem je een afgesloten tabblad in behandeling, verwijder dan de einddatum (nr. 16) en zet in het Aantekeningscherm je user-id en datum, wanneer je het tabblad van een betreffend jaar en middel opnieuw in behandeling neemt
- Maak **geen** dubbele tabbladen van een zelfde jaar en toeslagsoort aan

- Zorg ervoor dat alle jaren in FSV door jou worden afgehandeld. Is er geen sprake van fraude boek dan ook deze tabbladen dicht.

Team 2:

- Vermeldt in FSV in het aantekeningenscherm, dat je een bezwaar in behandeling hebt genomen met je userrid en datum
- Zet in FSV alle de administratieve handelingen met datum.
- In FSV moet het resultaat van de behandeling van het bezwaarschrift worden vermeld.
- Overleg met een collega van team 1, wanneer je naar aanleiding van het bezwaarschrift een andere beslissing neemt dan de collega van team 1
- Na afhandeling van het bezwaarschrift moeten alle documenten worden opgeslagen in de map op de Q:\
- Als het bezwaarschrift gegrond is, kijk of het BSN voor dat middel en jaar van "Beheer uitsluitingen" moet worden verwijderd
- Vergeet ook niet de vinkjes bij "Fraude" weg te halen en 1x1 bij "Invordering"
- Controleer of het nog zinvol is, als het bezwaarschrift gegrond is, om het BSN op de Toezichtlijst / uitsluitlijst te laten staan.
- Zie de schermprint in de FSV-instructie, hoe FSV verder moet worden ingevuld

Boete

Als een boete wordt opgelegd, moet "Boete" worden aangevinkt in FSV, het boetebedrag en boetepercentage worden aangegeven.

Wanneer zet je wel een melding in FSV en wanneer niet (onderstaand staan voorbeelden):
WEL:

- Een frauduleuze melding
  - Per jaar
  - Per middel

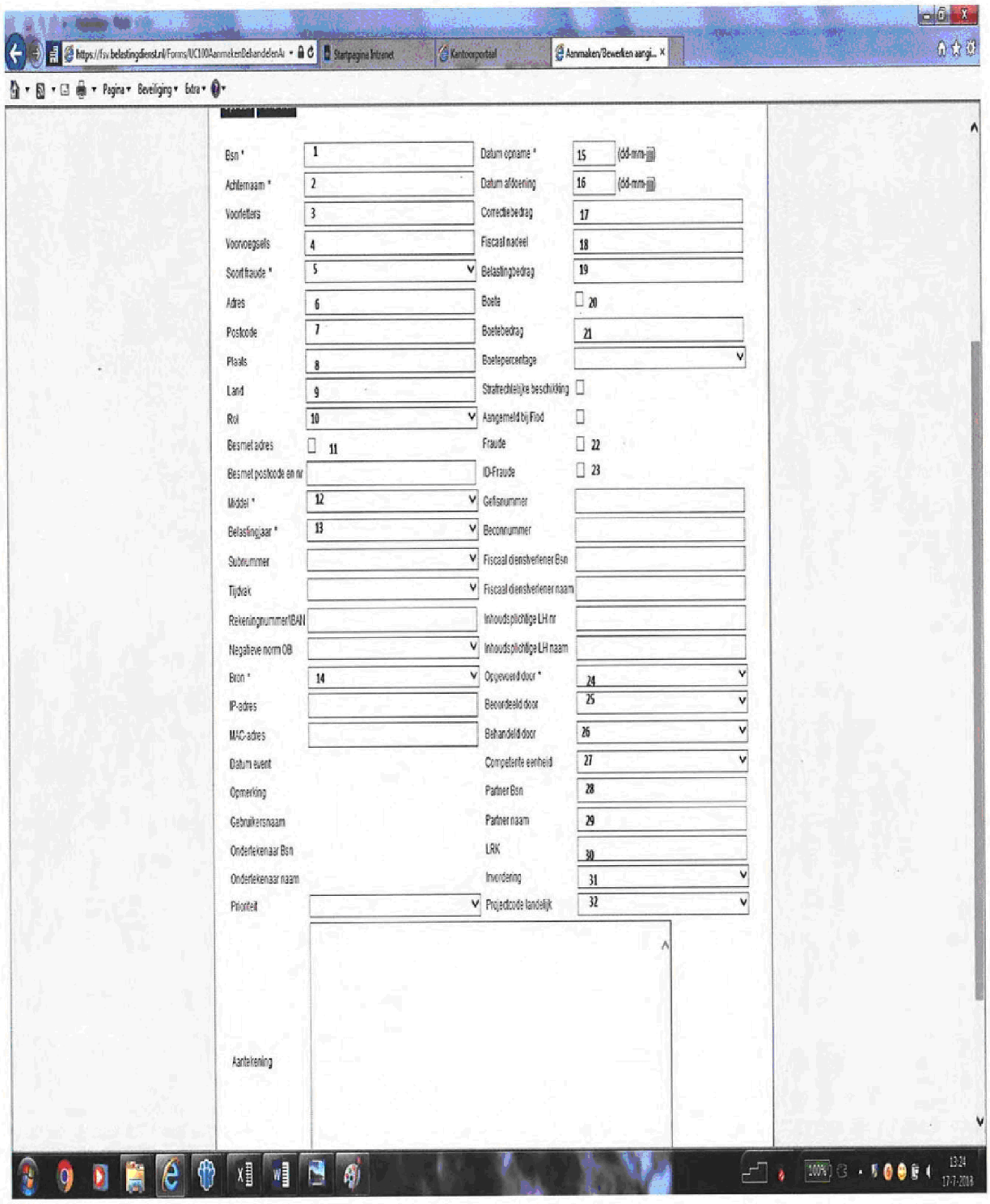
- Een nieuwe frauduleuze nieuwe aanvraag en/of wijziging
  - Wanneer het betreffende jaar en middel al in FSV staan, zet dit nieuwe feit en je userid hierbij, maak geen nieuw tabblad aan. Geef, indien nodig, aan het Meldpunt door dat dit een nieuwe poging is van de burger om fraude te plegen. Deze poging wordt vermeld in de Tool Toezichtlijst
  - Dient de burger, voor het middel dat in FSV staat, een juiste aanvraag en/of wijziging in, zet dit ook in FSV. En zet je userid hierbij.
  - Is het een frauduleuze aanvraag en of wijziging en staat dit middel nog niet in FSV, maak een nieuw tabblad aan. Blijkt na onderzoek dat dit BSN ook op de Toezichtlijst moet worden gezet, geef dit door aan het Meldpunt.

NIET:

- Wanneer een middel niet in FSV en de burger stuurt een correcte aanvraag en/of wijziging op, valt dit ook in de FRS uitworp. Deze aanvraag en/of wijziging niet in FSV zetten

Let op:

- Dupliceer nooit een tabblad, maak zelf een nieuw tabblad aan
- Het scherm "Aantekeningen" mag niet helemaal worden gevuld. Zet alle informatie op de Q:\ in de map met he betreffende BSN.
- In verband met foutmeldingen mogen onderstaande tekens mogen niet in FSV worden gezet
  ! @ # $ % € ^ & * ( ) _ + < > ? : "


Bsn *
Achternaam *
Voorletters
Voorvoegsels
Soort fraude *
Adres
Postcode
Plaats
Land
Rol
Bes met adres
Bes met postcode en nr
Middel *
Belastingjaar *
Subnummer
Tijdvak
Rekeningnummer IBAN
Negatieve norm OB
Bron *
IP-adres
MAC-adres
Datum event
Opmerking
Gebruikersnaam
Ondertekenaar Bsn
Ondertekenaar naam
Prioriteit
Aantekening
Datum opname *
Datum afloening
Correctiebedrag
Fiscaal nadeel
Belastingbedrag
Boete
Boetebedrag
Boetepercentage
Strafrechtelijke beschikking
Aangemeld bij Flod
Fraude
ID-Fraude
Gelisnummer
Beconnummer
Fiscaal dienstverlener Bsn
Fiscaal dienstverlener naam
Inhoudsplichtige LH nr
Inhoudsplichtige LH naam
Opgevoerd door *
Beoordeeld door
Behandeld door
Competente eenheid
Partner Bsn
Partner naam
LRK
Invordering
Projectcode landelijk

Uitleg:

1. BSN invullen
2. Achternaam invullen zonder voorvoegsel
3. Voorletters invullen met spatie ertussen (bijv. E F) Overnemen wat in BvR staat
4. Voorvoegsel volledig uitschrijven (bijv. van)
5. Soort fraude: **Toeslagen**
6. Adres: invullen (vanuit BvR)
7. Postcode: invullen (vanuit BvR)
8. Plaats: invullen
9. Land: invullen
10. Rol: moet gevuld zijn. Dader, mededader of slachtoffer. Bij dader en mededader moet "Fraude" worden aangevinkt en bij "Invordering" 1x1 worden vermeld
11. Besmet adres: niet aanklikken
12. Middel: kies de juiste toeslag, dus
    - KOT-Toeslagen
    - Zorg-Toeslagen
    - Huur-Toeslagen
    - KGB-Toeslagen
13. Belastingjaar: klik op het juiste jaar
14. Bron: klik op de juiste bron (bij MNSP/WSNP, altijd "Insolventie" aanklikken)
15. Datum opname: vul de datum van vandaag in
16. Datum afdoening: vul de datum in dat je de melding hebt afgehandeld
17. Correctiebedrag: vul hier altijd € 0 in
18. Fiscaal nadeel: vul hier het bedrag in dat de klant beoogd heeft te krijgen
19. Belastingbedrag: vul altijd € 0,- in
20. Boete: moet worden aangevinkt door medewerker team 2, die de boete behandelt
21. Boetebedrag, moet gevuld worden door medewerker van team 2, die de boete opgelegd heeft.
22. Fraude: vink dit altijd aan, als sprake is van fraude
23. ID-Fraude: vink dit aan, als sprake is van ID-fraude
24. Opgevoerd door: hier staat de naam van de opvoerder in
25. Niet vullen (leeg laten) Uit FSV wordt geen Bestuurlijke informatie gehaald.
26. Behandeld door: vul hier de naam van de behandelaar in
27. Competente eenheid: vul hier altijd 700 (Toeslagen)
28. Partner BSN: wanneer een partner aanwezig is, altijd het BSN invullen
29. Partner naam: wanneer een partner aanwezig is, altijd de naam invullen
30. LRK: LRK invullen, wanneer het een fraude met KOT betreft
31. Invordering: hier zijn 3 mogelijkheden.
    - Klik op 1x1 Team, wanneer het fraude is en het BSN op de Toezichtlijst is/wordt gezet Vink alleen in FSV 1X1 aan, als voor betreffend jaar en middel er een terugvordering is (of ontstaat). Is voor dat middel en jaar niets uitbetaald dan niet 1X1 aanvinken.
    - Klik op Regulier, wanneer geen sprake is van fraude, maar wel een terugvordering is ontstaan.
    - 1X2 team niet gebruiken
    - Art. 7 AWIR niet gebruiken
32. Projectcode landelijk: hier kan 9999 staan, dit moet je weghalen

1906582 00899

Algemeen

- Bij het boeken in FSV van een melding die niet direct wordt afgehandeld, mag nooit "Fraude" worden aangevinkt en 1x1 worden vermeld. Tenzij duidelijk is dat het absoluut fraude betreft
- Elk BSN, dat op de Toezichtlijst wordt gezet, moet in FSV zijn geregistreerd. De melding moet volledig zijn behandeld en dicht geboekt in FSV. Een BSN wordt dus nooit op de Toezichtlijst gezet, wanneer het BSN niet in FSV staat
- Is het noodzakelijk om het BSN met spoed op de Toezichtlijst te registreren en is het niet mogelijk om de melding in FSV dicht te boeken, zet een duidelijke reden in FSV
- Zorg ervoor dat in TVS de juiste beschikking wordt afgegeven. Denk ook aan oude en nieuwe jaren
- Maak in TVS een duidelijke gespreksnotitie. De collega (fraude)medewerker moet direct kunnen zien wat het probleem is. Zie GM06
- Maak altijd een beoordelingsbrief na het uitvragen van stukken. Ongeacht of je de stukken wel of niet hebt ontvangen

1906582 00899

Archivering van documenten

Zodra het Meldpunt een BSN in FSV zet, wordt een map gemaakt op de
Q:\[redacted]
Staat er nog geen map op de Q-schijf en je gaat een BSN behandelen, maak dan altijd zelf een map aan met als naam het BSN van de burger en de achternaam van de burger zonder toevoegingen.
Zolang je aan het onderzoek werkt, zet je je eigen naam tussen haakjes achter het BSN.
Pas als alles is afgerond, haal je je naam weg. De map draagt nu alleen de naam van het BSN en de achternaam van de burger zonder toevoegingen.

Elk verslag van de 1e lijnwerk wordt besproken met de BFC. De BFC'er geeft aan wat het vervolg zal zijn. Vul in verslag de naam van de BFC'er in en de vervolgstappen in en leg het daarna in het postvakje van[redacted]

Ter info:
Inzet Strafrecht in 2018
Het strafrecht wordt in 2018 ingezet in zaken waarbij het gaat om grootschalige georganiseerde fraude. Daarnaast worden ook individuele zaken strafrechtelijk opgepakt waarbij het nadeel meer dan € 100.000 bedraagt.
Individuele gevallen waarbij het nadeel minder is dan € 100.000 worden slechts opgepakt indien:

- Ze onderdeel uitmaken van een georganiseerde fraude
- Er naast (verschillende) valse stukken over meerdere jaren sprake is van een substantieel nadeel (meer dan € 50.000)
- Er sprake is van recidive (eerder een vergrijpboete of en strafrechtelijke veroordeling)
- Er sprake is van een nieuw fenomeen

Alleen in die gevallen hoeft er nog een preweeg geschreven te worden. In alle andere gevallen kan worden volstaan met een boete. Dus ook in de gevallen waarbij er wel een nadeel is voor Toeslagen en er valse stukken zijn overlegd maar dit nadeel niet substantieel en er is geen sprake van verschillende valse stukken over meerdere jaren.
Als er twijfel bestaat over een boete of toch een preweeg, afstemmen met de BFC-er.

Archivering documenten	Q schijf	DAS	TVS
Preweeg/Sanctiememo	x		
Documenten Sociale Recherche	x		
Rapportage SVB	x		
Interventieteam	x		
Politieonderzoek/Recherche	x		
FIOD	x		
Mailwisseling			
Naar klant	x		
Verhuurder	x		
Externe instanties	x		
Collegae	x		
Fysieke stukken gescand			
Contracten	x	x	
Bankafschriften	x	x	
Betalingsbewijzen	x	x	
Jaaropgaven	x	x	
Re-integratie bewijsstukken	x	x	
Gemeentelijke bijdrage	x	x	
Diploma's/Schoolverklaringen	x	x	
Gespreksnotities			x

Let op: Q:\ .

In deze map sla je de valse stukken op, die je aantreft bij de behandeling van het fraudesignaal, bezwaar of andere behandeling. Vraag eventueel bij de betreffende instellingen voorbeelden op van de originele stukken, liefst als pdf.

De stukken worden per instelling vastgelegd, zodat we beschikken over de gebruikte stukken en de gebruikte instellingen.