



Werking en gebruik van FSV Visualisaties

CONCEPT – ONDERHANDEN WERK



Context en aanleiding

Aanleiding voor het opstellen van dit document is het geplande werkbezoek van Staatssecretaris Vijlbrief. Deze presentatie heeft als primair doel om tijdens dat werkbezoek inzicht te geven in de huidige kennis over FSV.

De Fraude Signalering Voorziening (FSV) was een systeem dat de Belastingdienst van 2013 tot begin 2020 gebruikte om signalen in te registreren die mogelijk konden duiden op fouten of niet-naleving van (fiscale) wet- en regelgeving. Ook werden binnenkomende informatieverzoeken van convenantpartners in het systeem geregistreerd.

Op 27 februari 2020 is de Fraude Signalering Voorziening uitgeschakeld, nadat er aanwijzingen waren dat het gebruik van het systeem mogelijk strijdig was met de privacywetgeving.

KPMG deed onderzoek naar de manieren waarop FSV werd gebruikt binnen de Belastingdienst en leverde hier op 10 juli 2020 een rapport over op. Uit het onderzoek blijkt dat er geen geformaliseerde processen waren rondom het gebruik van FSV, waardoor het systeem door de verschillende directies op verschillende manieren werd gebruikt. Het onderzoek constateert dat er onvoldoende waarborgen waren om aan de kernbeginselen van de AVG te voldoen. Het onderzoek stelt ook dat registratie in FSV niet automatisch leidde tot verscherpt toezicht.

Daarnaast is in januari 2021 gebleken dat

Een vervolgonderzoek is nodig om vast te stellen wat de impact is geweest van het gebruik van FSV op burgers en bedrijven. Dit onderzoek wordt nu uitgevoerd en wordt naar verwachting in de zomer van 2021 opgeleverd.

Op dit moment (dd. April '21) leven in de politiek en binnen de Belastingdienst nog veel vragen over FSV en op welke manieren het systeem werd gebruikt. Dit document beoogt een overzicht te bieden van de inzichten die in het afgelopen jaar zijn opgedaan over het gebruik van FSV en baseert zich daarbij zowel op het KPMG rapport, als op bijdragen van de verschillende directies binnen de Belastingdienst. Ook put dit document uit eerdere rapportage over FSV aan de Tweede Kamer¹.

De inzichten die in dit document gepresenteerd worden, moeten gezien worden als een indicatieve reconstructie van hoe FSV gebruikt werd. Aangezien er geen geformaliseerde processen bestonden rondom het gebruik, kan niet worden aangenomen dat er sprake was van één werkwijze; en kan niet worden uitgesloten dat FSV nog op meer manieren gebruikt werd. Overzichten van processen moeten dus ook als zodanig worden geïnterpreteerd.

Samenvatting van het document opgenomen in Appendix



Doel van dit document

- Overzicht geven van de indicatieve reconstructie van **registratie en gebruik van gegevens in FSV¹**
- Inzicht bieden in **geconstateerde issues** rond de inrichting en het gebruik van FSV
- Inzicht bieden in **maatregelen die de Belastingdienst neemt** om deze issues in de toekomst te voorkomen

Noot

Deze reconstructie biedt geen weergave van een formeel gevalideerd proces, noch garantie op weergave van alle soorten feitelijk gebruik. FSV werd door de verschillende directies op uiteenlopende manieren gebruikt en er waren geen eenduidige procesbeschrijvingen voor verschillende processen rondom het gebruik van FSV

Inhoud

- 1 Wat is FSV?
- 2 Hoe kwamen gegevens in FSV terecht?
- 3 Waar werden de gegevens in FSV voor gebruikt?
- 4 Wat waren de problemen rondom het gebruik van FSV?
- 5 Aan welke oplossingen wordt op dit moment gewerkt?



Waarom gegevens verzamelen als BD?

De Belastingdienst registreert **signalen die kunnen duiden op fouten, of (bewust) niet naleving van wet- en regelgeving** door burgers en bedrijven.

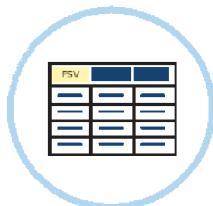
Deze signalen kunnen door **externe bronnen** aan de Belastingdienst worden gemeld¹, maar kunnen ook voortkomen uit de **reguliere toezichtprocessen**.

De Belastingdienst heeft deze signalen nodig om haar **toezicht- en handhavingstaken** goed en efficiënt uit te voeren.

Hoe past FSV in deze context?



De Belastingdienst **registreerde (risico)signalen en informatieverzoeken** over personen en bedrijven **in FSV**



FSV was daarmee één van de **informatievoorziening systemen** van de Belastingdienst



De signalen in FSV werden door medewerkers geraadpleegd en gebruikt als **één van de informatiepunten** in toezicht en bij invordering

FSV werd in 2013 in gebruik genomen en is in de loop der tijd door meerdere directies voor verschillende doeleinden ingezet

	2001	2009	2013	2017	2019	27 februari 2020
			Ingebruikname FSV applicatie			FSV Uitschakeling
MKB	Persoons Intensief Toezicht (PIT) dagboek - Lokaal	PIT dagboek landelijk beschikbaar	Het belangrijkste doel van MKB was het registreren van interne en externe signalen ten behoeve van de toezichtfunctie. Registratie werd gedaan door de MKB informatieloketten. Opvolging van de signalen gebeurde volgens de lijnen van handhavingsregie			
P	Geen gebruik van PIT		Het belangrijkste doel van Particulieren was het vastleggen van geselecteerde aangiften in het kader van project 1043, om o.a. trends in kaart te brengen en samenhang te beoordelen. Daarnaast werden signalen (tips en kliks) ten behoeve van de toezichtfunctie geregistreerd			
T	Geen gebruik van PIT		Toeslagen gebruikte FSV voor signaal registratie, terugkoppeling onderzoek en als werkbesturing van de voorraad voor het team ITO (Fraude team)		Toeslagen gebruikte FSV voor signaal registratie en terugkoppeling onderzoek	
GO	Geen gebruik van PIT		GO heeft nooit in FSV geregistreerd, maar heeft FSV beperkt geraadpleegd als 'verwijzingsindex' om te bepalen of er binnen de Belastingdienst relevante informatie aanwezig was			
CAP	Geen gebruik van PIT		Ook CAP heeft nooit signalen in FSV geregistreerd, maar FSV wel gebruikt in het bepalen of betalingsregelingen konden worden getroffen voor belastingplichtigen of toeslaggerechtigden en bij het bepalen of de BD wilde deelnemen aan MSNP			
FIOD	Geen gebruik van PIT		De FIOD had alleen raadpleegrechten en heeft nooit signalen in FSV geregistreerd. De raadpleegfunctie is tot 1 mei 2019 gebruikt			



FSV had 1229
unieke gebruikers¹
verdeeld over de
verschillende
directies

- **Niet iedere gebruiker had dezelfde permissies in FSV**
Het merendeel van de gebruikers kon alleen signalen raadplegen.
Sommigen konden ook informatie toevoegen.
Voorbeelden van permissies zijn:
 - Raadpleger
 - Behandelaar
 - Beheerder
- **Iedere gebruiker had 1 of meerdere permissies**
En iedere permissie kon 1 of meerdere gebruikers hebben
- **In totaal waren er 1805 permissies**
Verdeeld over de 1229 gebruikers²

1. Telling Belastingdienst peildatum 26 februari 2020

2. Zie tabel 1 in de appendix voor een gedetailleerde uitsplitsing van permissies over de directies; Bron: Rapportage Belastingdienst

Type signalen | In FSV geregistreeerde signalen en informatieverzoeken hadden verschillende herkomsten

Externe signalen

Onder meer afkomstig van burgers en bedrijven

Tips en kliks ontvangen via algemene of directie-specifieke digitale meldpunten

Tips en kliks ontvangen via brief, telefoon of mailverkeer bij Belastingdienstkantoren

Meld Misdaad Anoniem (MMA)-meldingen

Voorbeeld:

Iemand verdenkt zijn buurman van zwarte inkomsten

Interne signalen

onder meer afkomstig van andere directies, diensten of teams binnen BD

Signalen uit massale datastromen¹ en/ of van interne behandelteams, o.a. vanuit:
Heffingen
Controle
CAP/LIC
DF&A (incl. functioneel aangestuurde onderdelen)
Toeslagen
Douane

Voorbeeld:

De Douane constateert dat iemand met een grote som geld naar het buitenland gaat

Informatieverzoeken

afkomstig van ketenpartners, convenantpartners en andere overheden

Informatieverzoeken over burgers en bedrijven, o.a. vanuit:

UWV
Politie
Gemeenten
KvK
RIEC
OM

Voorbeeld:

Politie ontdekt een illegale wietkwekerij bij een bedrijf

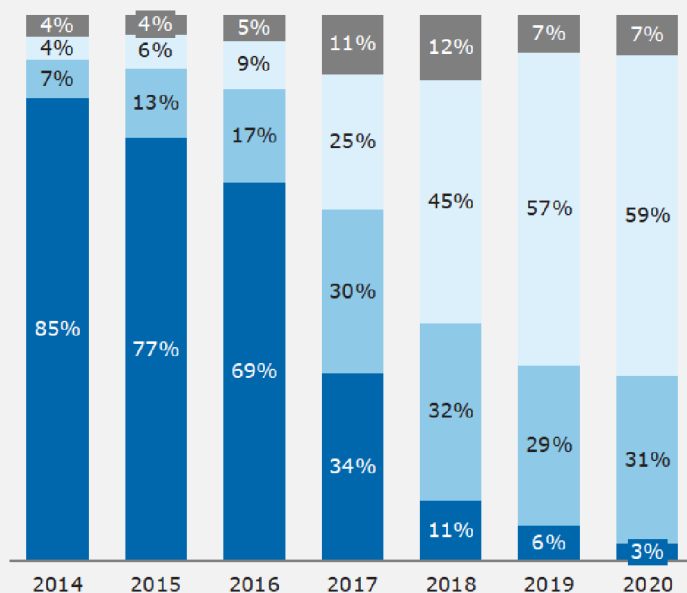
1. Massale datastromen zijn bijvoorbeeld aangiftes, waar vervolgens risicoselectiemodellen op werden toegepast om risicovolle posten te signaleren
2. Obv Aantallen registraties in FSV naar categorie en volgende aannames: Tips & Kliks 100% extern; Informatieverzoeken 100% Ketenpartners, Aangiftefraude 100% intern en Projecten / Overigen 50% intern, 50% extern; Bron: Belastingdienst IV&D



Type registratie van signalen | Er bestonden 4 soorten registraties met ieder een eigen invoerformulier

Totaal aantal signalen per jaar:

68.948 62.898 50.816 26.637 23.880 25.763 4.141²



Projecten / Overig Tips / Kliks
Informatieverzoeken Aangiftefraude

Bron: Rapportage Belastingdienst

1

Aangiftefraude

- Signalen die geregistreerd werden in de categorie aangiftefraude kwamen voornamelijk voort uit **Projectcode 1043¹** onder **Particulieren**
- Daarnaast ook registraties van signalen van mogelijke aangiftefraude voor vnl. **Omzetbelasting MKB**
- Herkomst van deze signalen was doorgaans **intern**

2

Tips/ Kliks

- Tips / Kliks is een containercategorie voor signalen met een doorgaans **externe herkomst**
- De geregistreerde signalen konden onder **MKB, P** en/of **Toeslagen** vallen

3

Projecten/ overig

- De categorie Projecten/ Overig was een **vergaarbak** van verschillende soorten signalen, en bestond voor het grootste deel uit signalen die vielen onder **specifieke projecten binnen MKB**
- De herkomst van deze signalen kon zowel **intern als extern** zijn

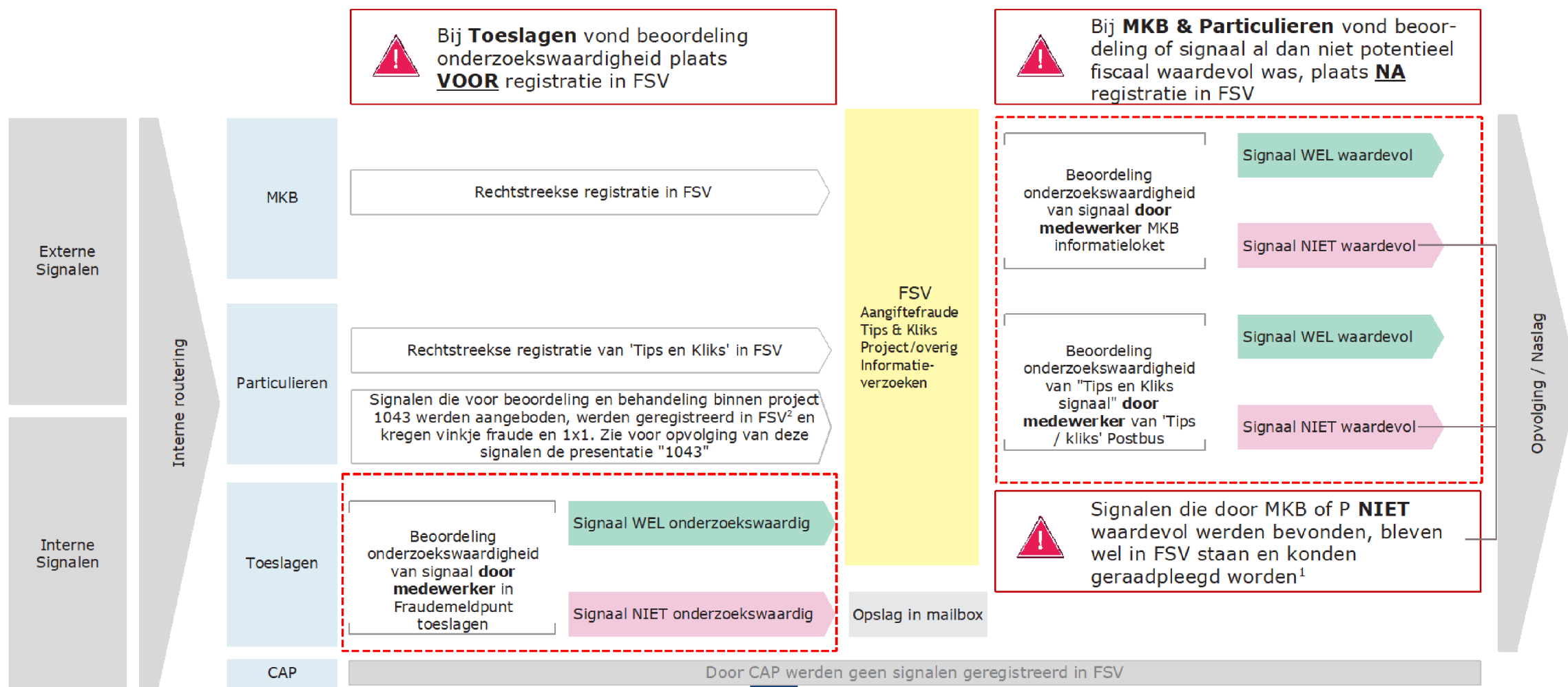
4

Informatieverzoeken

- De categorie Informatieverzoeken was een **afwijkende categorie**.
- Registraties betroffen geen (risico)signalen over burgers of bedrijven, maar **vastlegging van binnengekomen verzoeken** van convenantpartners tot het verstrekken van informatie
- In uitzonderlijke gevallen kon een informatieverzoek ook gelden als (risico)signaal

1. Voor meer detail over 1043, zie presentatie over Projectcode 1043
2. Obv aantallen tot 27 februari 2020 – de datum waarop FSV werd uitgezet

Registratie | Bij MKB & P werden signalen direct na binnenkomst geregistreerd, bij Toeslagen vond eerst beoordeling plaats



Registratie | Bij registratie in FSV werden gegevens in vaste invulvelden vastgelegd, maar ook in een vrij tekstveld



Vaste invulvelden in FSV

In de vaste invulvelden werden persoonsgegevens en informatie m.b.t. het signaal opgenomen door:

- Vrije invulmogelijkheid (bijv. naam)
- Invoercontrole (bijv. 9 cijfer controle voor BSN)
- Keuzemenu (bijv. belastingjaar)
- Aanvinkoptie (bijv. vinkje 1x1)

FSV kent verplichte en niet-verplichte invoervelden



Vrij tekstveld

In het vrije tekstveld werd in vrije vorm aanvullende informatie opgenomen, onder andere:

- Integrale tekst van de melding zelf
- Extra informatie over het (risico)signaal, bijvoorbeeld de status van de beoordeling, afweging van de beoordeling en opvolging van het signaal
- Extra persoonsgegevens. Dit betrof in een gering¹ aantal gevallen mogelijk ook (bijzondere) persoonsgegevens (bijv. nationaliteit, medische gegevens en strafrechtelijke gegevens)



Zie Appendix voor een voorbeeld van de invoerschermen

1. Het KPMG onderzoeksrapport meldt "In de begin 2020 geschoonde set van 263.087 geregistreerde signalen, werd gezocht op trefwoorden die mogelijk konden duiden op nationaliteit, medische of strafrechtelijke gegevens. De query's leverden 1653 hits op van mogelijk strafrechtelijke gegevens, 262 hits van mogelijk medische gegevens en 799 hits van mogelijk nationaliteit, inclusief nationaliteit van derden." Bron: KPMG NOOT: Deze hits zijn niet nader op context beoordeeld en konden in voorkomende gevallen dus ook duiden op eigennamen of andere informatie waarvoor wel AVG grondslag bestond.



Gebruik | FSV werd als informatievoorzieningssysteem geraadpleegd als onderdeel van verschillende processen

Toezichtproces



Het actief opvolgen van onderzoekwaardige signalen na registratie in FSV



Het zoeken naar contra-informatie ten behoeve van onderzoeken

Inningsproces

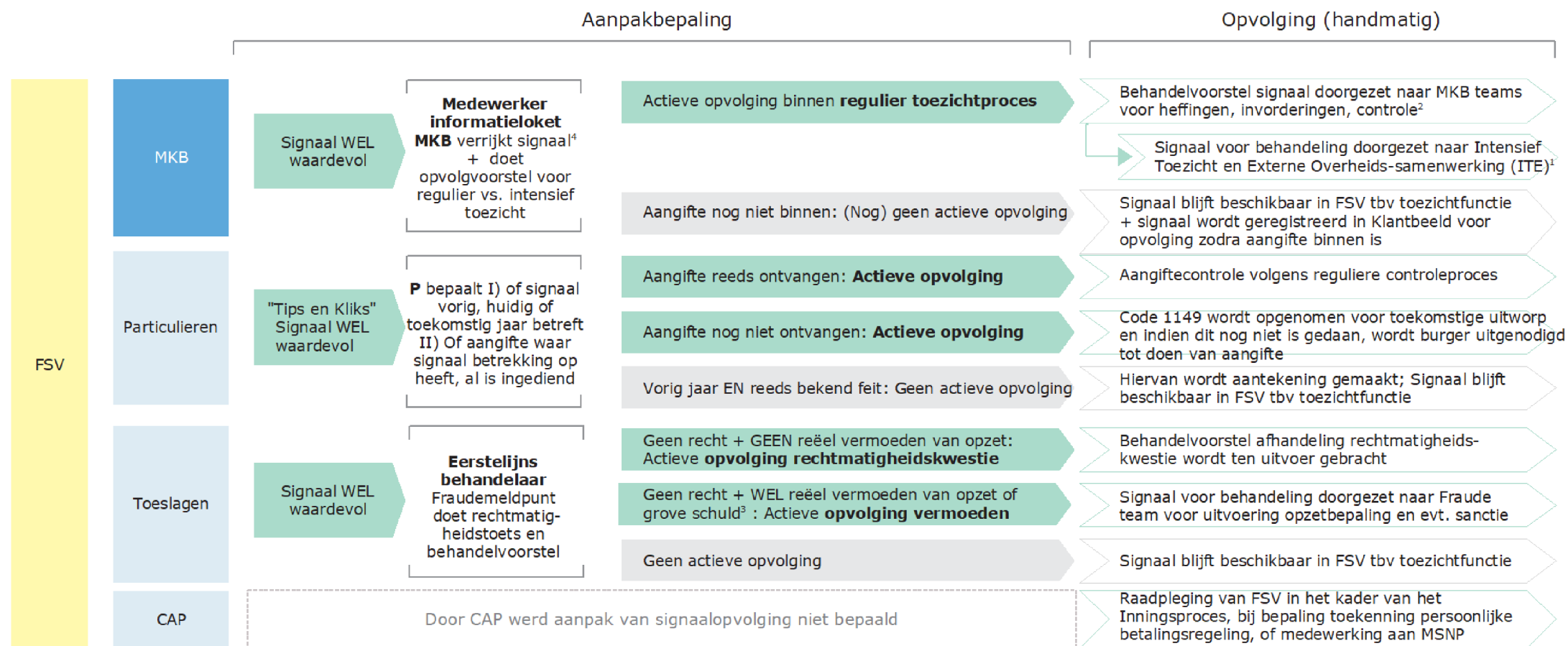


Raadpleging bij het Inningsproces, om te bepalen of burgers in aanmerking kwamen voor een persoonlijke betalingsregeling (bij Toeslagen) of voor MSNP

Noot:

In januari 2021 is gebleken dat bij een vinkje '1x1' in FSV, medewerking aan MSNP automatisch werd afgewezen door de Belastingdienst

Gebruik | Na registratie werd bepaald of een signaal actief opgevolgd werd, of slechts werd opgeslagen voor evt. latere raadpleging



- Intensief Toezicht en Externe overheidssamenwerking (ITE) was voor 1 januari 2021 bekend onder de naam Fraude-EOS team
- Hoofddijn van opvolging is via reguliere proces heffingen, invordering en controle, waarna doorgezet kan worden naar regulier of intensief toezicht
- Dit verschilt van de O/GS duiding die werd gebruikt bij Invordering; voor oplegging opzet of grove schuld bij Toeslagen lag de bewijslast hoger dan bij invordering
- Verrijken gebeurde door het aanvullen van het signaal met beschikbare informatie uit andere bronnen, zoals andere systemen van de Belastingdienst. Bron: KPMG rapportage

Gebruik | Actieve opvolging en/of raadpleging van signalen gebeurde als onderdeel van verschillende processen

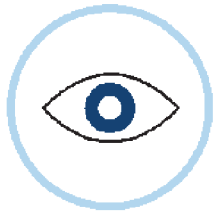
	Proces waarin FSV gebruikt werd	Hoe FSV gebruikt werd
MKB	Signaalproces	- Medewerkers van de MKB informatieloketten registreerden een binnengekomen signaal en gaven een eerste fiscale duiding om te beoordelen of het signaal al dan niet fiscaal waardevol was. - Indien dit het geval was, troffen zij voorbereidingen voor het toezichtproces en zetten het signaal door naar Toezicht
	Toezichtprocessen: - Invordering - Heffing - controle	- Na het doorzetten van een waardevol signaal, naar de MKB toezichtteams, beoordeelden zij op basis van professionele oordeelsvorming de signalen en bepaalden welke actieve opvolging nodig was - Actieve opvolging kon bestaan uit bv. het doen van een naheffing, of het doorzetten van de cases naar teams voor intensief toezicht
Particulieren	M.b.t. "Tips en Kliks" regulier toezichtproces: Aangiftecontrole	De betreffende aangifte wordt op basis van professionele oordeelsvorming en volgens geldende werkinstructies gecontroleerd op mogelijke onregelmatigheden
Toeslagen	Fraudeonderzoek door Fraudeteam ¹	- Rechtmatigheid van Toeslag aanvraag / wijziging wordt op basis van professionele oordeelsvorming en volgens geldende werkinstructies beoordeeld en het daaruit volgende behandeladvies wordt ten uitvoer gebracht - Rechtmatigheidsonderzoek wordt opnieuw beoordeeld en er wordt een opzetbepaling gedaan om opzet of grove schuld te onderzoeken. Indien vastgesteld worden de vinkjes '1x1' en 'fraude' aangezet in FSV en wordt een sanctie opgelegd
Grote onder-nemingen	Samenwerkingsverband met FEC (Financieel Expertise Centrum)	Raadpleging van FSV als 'verwijzingsindex' om te bepalen of er binnen de Belastingdienst relevante informatie aanwezig was
	Onderzoek mogelijke Terrorismefinanciering	Raadpleging van FSV als 'verwijzingsindex' om te bepalen of er binnen de Belastingdienst relevante informatie aanwezig was
CAP	Bepaling of betalingsregeling of MSNP kon worden getroffen voor Particulieren of Toeslagen (uitbesteed aan CAP)	- Raadpleging van FSV op vinkje 1x1 - Raadpleging van uit FSV gegenereerde 1x1 lijst, van BSNs waarbij een bestuurlijke boete of strafrechtelijke vervolging aan de orde was.

Pijnpunten | Op dit moment kennen we drie mogelijke gevolgen voor burgers en bedrijven van registratie in FSV en vinkjes 'Fraude' en '1x1'

Mogelijke gevolgen voor burger /bedrijf:	Door registratie in FSV	Door registratie in FSV én met vinkje "fraude"	Door registratie in FSV én met vinkje "1x1"
Relevante directie	- MKB, Particulieren, Toeslagen	- Toeslagen, Particulieren	- Toeslagen, Particulieren
Hoe kwam deze registratie tot stand?	- Zie slide 8	- T: Nadat opzet of grove schuld (handmatig) was vastgesteld - P: Bij aangiftefraudes (1043)	- T: BSNs die als fraudeur werden aangemerkt kregen ook een vinkje in het "1x1 veld" - P: Bij aangiftefraudes (1043)
Wat was het gevolg van deze registratie	- Signaal kan naar boven komen in reguliere controles of andere onderzoeken, heffing of invordering	- T: Nadat opzet of grove schuld was vastgesteld, vond naast het vinkje 'fraude' tevens opname op de Toezichtlijst plaats en mogelijk ook de uitsluitlijst ¹	- 1x1 lijst werd opgesteld door LIC. Individuen met een vinkje 1x1 werden in de 1x1 lijst opgenomen
Wat was de mogelijke implicatie van deze registratie	- Een FSV-voorkomen in combinatie met een aantekening in een Klantbeeld applicatie verhoogde de zichtbaarheid van het signaal resulterend in mogelijk verscherpt toezicht op burger of bedrijf, additionele vragen, hogere pakkans	Implicaties toezichtlijst/uitsluitlijst: - Automatische beschikkingen (wijzingen) werden niet meer automatisch doorgevoerd - Aanvragen en wijzingen worden handmatig behandeld, met een mogelijk langere behandeltermijn als gevolg	- Individuen met een schuld en vinkje "1x1" kwamen mogelijk niet in aanmerking voor een persoonlijke betalings-regeling (bij Toeslagen) - Ook werd bij individuen met een vinkje "1x1" automatisch geen medewerking verleend aan MSNP

1880199¹ Opname op de toezicht/uitsluitlijst ging simultaan met registratie in FSV en was geen gevolg van registratie

Pijnpunten | De mogelijk negatieve gevolgen van FSV zijn ontstaan door ontoereikende waarborgen en ontbrekende uniforme kaders



Ontoereikende waarborgen ten aanzien van privacy- en beveiligingsaspecten

De manier waarop meldingen werden geregistreerd in het FSV-systeem voldeed niet aan alle eisen van de AVG, BIO en Archiefwet². Dit hield onder andere in dat:

- Er geen onderscheid werd gemaakt in betekenis en gewicht van de melding
- Er geen archieffunctie was en gegevens niet geschoond werden
- Er sprake was van summiere logging binnen het systeem
- Er sprake was van beperkt gelogde en niet versleutelde exportfunctie
- Er in vrije vorm, zonder controle informatie in het vrije tekstveld geregistreerd werd
- (Te) veel medewerkers toegang hadden tot de informatie in FSV¹

Deze aspecten konden er samen voor zorgen dat er informatie in het systeem stond die bijvoorbeeld privacygevoelig, onvolledig, onjuist of achterhaald was of die meer context vergde



Ontbrekende uniforme (normen)kaders en procedures

Het gebruik van FSV was niet vastgelegd in geformaliseerde processen. De beoordeling van signalen gebeurde doorgaans op basis van professionele oordeelsvorming van medewerkers.

Maar door het ontbreken van eenduidige (normen)kaders en procedures waren er onvoldoende handvatten voor medewerkers om consistentie te waarborgen bij hun professionele oordeelsvorming en handelen (zowel tussen als binnen directies)

Zo zijn mogelijk richtlijnen rondom het aanzetten van de vinkjes 'fraude' en '1x1' verschillend geïnterpreteerd en kon het voorkomen dat deze werden aangezet zonder dat een volledig onderzoekstraject werd voltooid.

Er was dus een risico op verschillende of verkeerde interpretatie van informatie, wat mogelijk heeft geleid tot verkeerde oordeelsvorming

1. Permissies onder gebruikers verschilden. Zo was er onderscheid tussen gebruikers die (een deel van de) gegevens konden raadplegen en die gegevens konden wijzigen
2. Bron: Onderzoeksrapport KPMG

Toekomst | De Belastingdienst heeft de Tijdelijke Signalering Voorziening (TSV) ontwikkeld en verbeterde processen met goede waarborgen

In TSV worden alleen signalen geregistreerd, informatieverzoeken niet meer

In de applicatie, processen en werkinstructies worden waarborgen getroffen om te voldoen aan eisen van de AVG, BIO en Archiefwet

Oude situatie

(tijdelijke) nieuwe situatie

FSV

Tips- en kliks
Aangiftefraudes
Project/overig
Informatieverzoeken

TSV

Signalen

Samenwerkingsgebied - Q
Informatieverzoeken

Dit is een noodvoorziening
- Er wordt gewerkt aan een tijdelijke voorziening

Voorbeelden van waarborgen:

- Toetsing van autorisaties op noodzakelijkheid en actualiteit/geldigheid
- Regelmatige schoning van gegevens
- Afwezigheid van vrije tekstvelden in de applicatie
- Afwezigheid van exportfunctie in de applicatie
- Uitgewerkte generieke en specifieke werkinstructies, die handvatten bieden voor differentiatie en weging van signalen



Appendix



Wat was FSV en hoe werd FSV gebruikt? (I/III)

Signalen en FSV

De Belastingdienst ontvangt signalen die kunnen duiden op fouten, of (bewust) niet naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven. Deze signalen kunnen afkomstig zijn van externe bronnen, zoals burgers, bedrijven of andere overheidsinstanties. De signalen kunnen ook ontstaan vanuit de toezichtprocessen van de Belastingdienst zelf.

FSV was het computersysteem dat de Belastingdienst van 2013 tot begin 2020 gebruikte om deze signalen in te registreren. Registratie van de signalen is nodig om deze te kunnen beoordelen en om ze indien nodig te kunnen gebruiken in de toezichtprocessen.

Het ontstaan van FSV

FSV is ontstaan uit een applicatie die in eerste instantie lokaal gebruikt werd binnen MKB in verschillende kantoren van de Belastingdienst. Deze lokale applicatie heette Persoons Intensief Toezicht (PIT) dagboek. In de periode 2012-2013 ontstond binnen de Belastingdienst vanuit de groeiende behoefte aan informatievoorziening, vraag naar een registratiesysteem voor binnenkomende signalen. Dagboek PIT werd doorontwikkeld tot FSV en werd vanaf 2013 door de verschillende directies van de Belastingdienst in gebruik genomen.

Doelen gebruik FSV

FSV werd voor vier doeleinden gebruikt als registratiesysteem:

- i) Registreren van interne signalen die konden duiden op mogelijke aangiftefraude bij Inkomensheffing
- ii) Registreren van Tips & Kliks (externe signalen van voornamelijk burgers en bedrijven)
- iii) Registreren van signalen die ontstonden in het kader van projecten
- iv) Registreren van binnenkomende informatieverzoeken van convenantpartners

Deze laatste categorie betrof geen signalen, maar informatieverzoeken. De Belastingdienst heeft de wettelijke plicht informatie te verstrekken aan convenantpartners zoals Politie en gemeenten indien zij hierom vragen. Dergelijke verzoeken werden geregistreerd in FSV.

Registratie van signalen in FSV

Registratie van signalen in FSV werd alleen gedaan binnen de directies MKB, P en Toeslagen. De directies kenden verschillende werkwijzen bij het registreren van signalen:

- a) Signalen die binnenkwamen bij MKB of P, werden direct geregistreerd in FSV en werden na registratie beoordeeld op onderzoekwaardigheid. Indien zij niet onderzoekwaardig bleken, bleven de signalen in FSV staan en waren daar raadpleegbaar.
- b) Signalen die binnenkwamen bij Toeslagen, werden eerst beoordeeld op onderzoekwaardigheid. Signalen werden alleen in FSV geregistreerd als zij onderzoekwaardig werden bevonden.





Wat was FSV en hoe werd FSV gebruikt? (II/III)

Gegevens in FSV

Bij registratie van signalen en informatieverzoeken werden verschillende gegevens vastgelegd in FSV. Dit gebeurde in vaste invulvelden en in een vrij tekstveld. In de vaste invulvelden werden persoonsgegevens opgenomen, zoals naam, BSN en het betreffende belastingjaar.

In het vrije tekstveld kon aanvullende informatie opgenomen worden. Zo werd hier in sommige gevallen de integrale tekst van de melding opgenomen, de status van de behandeling en/of de afweging van de beoordeling. Uit het onderzoek van KPMG bleken aanwijzingen¹ dat in de vrije tekstvelden mogelijk in een klein aantal gevallen persoonsgegevens zijn opgenomen (bijv. nationaliteit, medische- en strafrechtelijke gegevens)

Gebruik van informatie in FSV

Omdat er geen geformaliseerde processen waren rondom het gebruik van FSV, kan geen eenduidig overzicht gegeven worden van de manieren waarop FSV is gebruikt. FSV werd door de verschillende directies gebruikt in het kader van diverse processen, die waar mogelijk gereconstrueerd zijn.

Hieruit volgt dat FSV geraadpleegd werd in het kader van Toezicht, bij:

- a) Het actief opvolgen van onderzoekwaardige signalen na registratie in FSV
- b) Het zoeken naar contra-informatie ten behoeve van onderzoeken

Daarnaast werd FSV geraadpleegd bij het Inningsproces, om te bepalen of burgers in aanmerking kwamen voor een persoonlijke betalingsregeling (bij Toeslagen) of voor MSNP.

Mogelijke gevolgen voor burgers en bedrijven

Het gebruik van FSV kon, voor zover nu bekend², op drie manieren gevolgen hebben voor burgers of bedrijven. Een registratie in FSV:

- i) kon leiden tot verhoogde zichtbaarheid en mogelijk verscherpt toezicht, waardoor een hogere pakkans kon ontstaan

Na constatering van opzet of grove schuld (bij Toeslagen) of Aangiftefraude (bij P), werd in FSV:

- ii) het vinkje 'fraude' aangezet. Dit leidde tot opname op de Toezichtlijst en mogelijk ook de Uitsluitlijst. Beschikkingen werden daardoor niet automatisch doorgevoerd, maar handmatig behandeld, met mogelijk langere behandeltermijn als gevolg
- iii) het vinkje '1x1' aangezet. Dit leidde tot automatische afwijzing van medewerking aan MSNP. Daarnaast kwamen mensen met een schuld, mogelijk niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling (bij Toeslagen)

De effecten voor burgers en bedrijven van registratie in FSV, worden op dit moment nader onderzocht door PWC.

1. Onderzoek van KPMG betrof query's op termen, geen beoordeling van de context. Zie pagina 11 voor verdere toelichting

2. Punt I en II zijn geconstateerd in het onderzoek van KPMG, punt III is in januari 2021 ontdekt



Wat was FSV en hoe werd FSV gebruikt? (III/III)

Problemen rondom FSV

Het onderzoek van KPMG constateert dat het gebruik van FSV een aantal problemen kende. De manier waarop persoonsgegevens in FSV werden geregistreerd voldeed niet altijd aan de eisen van de AVG, BIO en Archiefwet. Zo hadden teveel medewerkers van de Belastingdienst inzage in de gegevens, werden de gegevens te lang bewaard; en was er onvoldoende zicht op welke gegevens met welke doeleinden geëxporteerd werden.

Ook stelt het onderzoeksrapport dat er onvoldoende sprake was van eenduidige procedures en normenkaders. Hierdoor waren er onvoldoende handvatten voor medewerkers om consistentie te waarborgen bij hun professionele oordeelsvorming en handelen (zowel tussen als binnen directies). Zo zijn mogelijk richtlijnen rondom het aanzetten van de vinkjes 'fraude' en '1x1' verschillend geïnterpreteerd en kon het voorkomen dat deze werden aangezet zonder dat een volledig onderzoekstraject werd voltooid.

Tijdelijke Signalering Voorziening

FSV is op 27 februari 2020 uitgezet. Binnenkomende signalen worden sindsdien niet meer geregistreerd en verwerkt. De Belastingdienst werkt aan een tijdelijke voorziening en verbeterde processen waarmee het registreren van signalen weer kan worden hervat.

Bij het ontwikkelen van de Tijdelijke Signalering Voorziening (TSV) is een aantal maatregelen getroffen om de problemen rondom FSV te voorkomen. Zo ontbreekt een massale en/of integrale exportfunctie en zijn er ook geen vrije tekstvelden. Daarnaast zijn processen, normenkaders en werkinstructies herzien, waarbij waarborgen zijn getroffen om aan de eisen van de AVG, BIO en Archiefwet te voldoen.

Op termijn zal TSV vervangen worden door een duurzame voorziening die meer functionaliteit biedt.





Tabel 1 – aantal gebruikers met permissies op 26 februari 2020 voor Toeslagen, CAP, FIOD, GO, MKB en P

Bedrijfsonderdeel							Aantal gebruikers met die permissie
Naam permissie IMS	Toeslagen	CAP	FIOD	GO	MKB	P	
FSV – Baliemedewerker	0	761	0	0	0	0	761
FSV – Behandelaar	43	0	0	0	380	10	433
FSV – Behandelaar Aangifte Fraude	0	0	0	0	27	11	38
FSV – Beheerder	0	0	0	0	2	0	2
FSV – Raadpleger	8	66	17	3	374	14	482
FSV – Raadpleger Aangifte Fraude	0	0	0	0	17	6	23
FSV – Raadpleger Aangifte Fraude met BI	1	0	0	0	13	2	16
FSV – Senior Behandelaar	2	0	0	0	41	7	50
Aantal permissies per directie	54	827	17	3	854	50	1805



Registratie | Voorbeeld invoerschermen FSV (I/II)

Dagboek FSV

Gebruiker:
Version: 1.9.15.6628

Aanmaken/Behandelen TipKlik Melding

RaadplegenBehandelenOpvoerenImporterenOverzichtenBeheren

Tipklikmelding

OpslaanAnnuleren

Bsn*

Achtersamen

Voorletters

Voorvoegsels

Adres

Postcode

Plaats

Land

Basmiet adres

Middel

Belastingjaar

Melden/Bron/Tijpgaver

Oncelkenaar belastingplichtige

Competente eenheid

Projectcode / subcode

Regionaal project

Bastide minuten

Vuic fetsing

Datein oprame*

Datum afdoening

Correctiebedrag

Fiscaal nadeel

Belastingbedrag

Boete

Boetebedrag

Boetespercentage

Strafrechtelijke beschikking

Wijze van afdoening

Reden

Opgevoerd door*

Beoordeld door

Behandeld door

Anmerking

OpslaanAnnuleren

Dagboek FSV

Gebruiker: PM
Version: 1.9.15.6628

Aanmaken/Bewerken aangiftefraude

RaadplegenBehandelenOpvoerenImporterenOverzichtenBeheren

Aangiftefraude

OpslaanAnnuleren

Bsn*

Achtersamen*

Voorletters*

Voorvoegsels

Soort fraude*

Adres

Postcode

Plaats

Land

Rol

Besmet adres

Besmet postcode en nr

Middel*

Belastingjaar*

Subnummer*

Tijdsval

Raken igrummer/IBAN

Nagat ewe norm OB

Bron*

IP-adres

MAC-adres

Datum event

Opmerking

Gebruikersnaam

Oncelkenaar Bsn

Oncelkenaar naam

Procciteit

Datum oprame*

Datum afdoening

Correctiebedrag

Fiscaal nadeel

Belastingbedrag

Boete

Boetebedrag

Boetespercentage

Strafrechtelijke beschikking

As gemeld of Fisd

Fraude

ID-Fraude

Cefianummer

Beconnummer

Fiscaal dienstverlener Bsn

Fiscaal dienstverlener naam

Inhoudplichtige LH nr

Inhoudplichtige LH naam

Opgevoerd door*

Beoordeld door

Behandeld door

Competentie eenheid

Partner Bsn

Partner naam

LRK

Invoering

Projectcode landelijk

Anmerking

OpslaanAnnuleren

Registratie | Voorbeeld invoerschermen FSV (II/II)

Dagboek FSV

Gebruiker: PM
Version: 1.9.15.6628

Aanmaken/Behandelen Project/Overig

Raadplegen
Behandelen
Opvoeren
Importeren
Overzichten
Beheren

Project/Overig

Opslaan Annuleren

Bsn*		Datum opname*	(dd-mm-jjjj)
Achtersnaam		Datum afdragen	(dd-mm-jjjj)
Voorletters		Correctiebedrag	
Voorvoegsels		Fiscaal noot	
Adres			
Postcode			
Plaats			
Land			
Besmet adres	☐		
Middel		Belastingbedrag	
Belastingjaar		Boete	☐
Competente eenheid		Boetebedrag	
Projectcode land/jr		Boetepercantage	
Regionaal project		Stafrechtelijke beschikking	☐
Ertitel nummer		Opgevoerd door	
Ertitel naam		Beoordeeld door	
Aanleg nummer		Behandeld door	
Besluis nummer		Koppeling aan rechtspersoon naam	
Veld toetsing	☐	Koppeling aan rechtspersoon afdeelnr	

Aanmelding:

Opslaan
Annuleren

Gebruiker: PM
 Version: 1.9.15.9628

Dagboek FSV

Aanmaken/Behandelen informatieverzoek

Raadplegen	Behandelen	Opvoeren	Importeren	Overzichten	Beheren
------------	------------	----------	------------	-------------	---------

Informatieverzoek

[Opslaan](#) [Annuleren](#)

Bsn*		Datum opname*	(dd-mm-jjjj)
Achternaam*		Datum afdoening	(dd-mm-jjjj)
Voorletters		Opgevoerd door*	
Voorvoegsels		Bereiddeeld door	
Adres			
Postcode			
Plaats			
Land			
Besmet adres	☐		
M doel		Behandelt door	
Belaasting jaar		Competentie categorie	
Opragende instantie *		Besteelde m n r uien	

^
v

Aantekening

[Opslaan](#) [Annuleren](#)



Belastingdienst