



> 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

Inlichtingen

@minfin.nl
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2020-0000130507

Uw brief (kenmerk)

Datum 8 juli 2020
Betreft FSV - Fase I onderzoek

Geachte voorzitter,

Op 28 april¹ jl deden wij u de toezegging u nader te informeren over de Fraude Signalering Voorziening (FSV) en het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst. Veel van de vragen die bij u en bij ons leefden over FSV konden we op dat moment niet beantwoorden. Op 26 mei hebben wij u geïnformeerd dat wij in twee fasen een onderzoek naar FSV laten doen. De uitkomsten van de zeer recent afgeronde fase 1 van het onderzoek, uitgevoerd door KPMG, treft u bijgaand aan. Zoals aangegeven hebben wij het fase 1 onderzoek met urgentie uit laten voeren om zo nodig direct beheersmaatregelen te kunnen nemen.

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. De bevindingen zijn ernstig en vragen direct om maatregelen bij een aantal andere applicaties en verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst. Wij hebben daarom besloten om een aantal applicaties en verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst per direct en tot nader order stop te zetten. In deze brief lichten wij deze beslissing toe.

Tevens reageren we op het verzoek van de Commissie van Financiën van 7 juli jl. om informatie over overige CAF-projecten bij de Belastingdienst, waaronder project 1043.

**Ook hebben wij besloten alle activiteiten mtb CAF on hold te zetten
PM**

Met de uitkomsten van fase 1 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

¹ Kamerstukken II, 31066, nr. 632

gedupeerd heeft' beantwoorden.²³ Verder ontvangt u het antwoord op de vragen die over FSV zijn gesteld naar aanleiding van 'berichtgeving van Follow The Money over de toeslagenaffaire'²⁴ 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)'²⁵. Wij bieden u nogmaals onze excuses aan voor het feit dat de beantwoording veel langer dan gebruikelijk op zich heeft wachten.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130507

Bevindingen Onderzoek Fase 1

Onderstaande tekst is op basis van het derde conceptrapport van KPMG. Er is gisteravond een vierde concept ontvangen maar dat is nog niet in deze brief verwerkt. De conclusies tav het KPMG onderzoek kunnen dus nog wijzigen.

FSV

KPMG heeft gekeken naar het voldoen van FSV aan de AVG, archiefwet en BIO. FSV werd gebruikt in verschillende toezichtsprocessen en de constatering daarbij van KPMG is dat de zes beginselen van de AVG bij het gebruik van FSV onvoldoende waren geborgd. Registratie in FSV kon in bepaalde gevallen leiden tot verscherpt toezicht, met als gevolg dat burgers en bedrijven frequenter werden onderworpen aan vragen, informatieverzoeken en andere bewijslevering. Hierbij werden gedefinieerde toezichtsprocessen op basis van risicosignalen niet eenduidig gevolgd en terugkoppelmechanismen ten aanzien van afgedane risicosignalen ontbraken. Registratie in FSV resulteerde echter niet automatisch in een selectie van individuen of groepen voor verscherpt toezicht. Bij het toeslagenproces konden financiële gevolgen zitten aan een registratie in FSV vanwege het niet toegekend krijgen van een persoonlijke betalingsregeling als in FSV geregistreerd stond dat er sprake was van fraude. FSV was daarbij niet de oorzaak, maar het registratiemiddel in het behandelproces. Hierdoor is de behandeling van burgers niet in alle gevallen voldoende zorgvuldige geweest en is in een aantal gevallen inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers doordat signalen te lang zijn bewaard en mogelijk verder verwerkt zijn buiten FSV om.

Met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen

KPMG heeft ook onderzocht of binnen de Belastingdienst met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen in gebruik zijn. De huidige vastlegging van het processen-, systeem- en gegevenslandschap bij de Belastingdienst geeft volgens KPMG onvoldoende helderheid om een eenduidige lijst met applicaties en toezichtsprocessen samen te kunnen stellen.

KPMG heeft aan de hand van een eigen ontwikkeld selectiekader een aantal toezichtprocessen geïdentificeerd dat geclassificeerd is als 'FSV achtig risicoproces'. Bij de beoordeling van deze processen heeft KPMG geen toepassingen gevonden die vergelijkbaar zijn met FSV, noch processen die in het geheel een sterke gelijkenis vertonen.

Wel komt KPMG tot het oordeel dat in bepaalde gevallen selectie bias kan ontstaan door een onvolledig stelsel van kwaliteitsmetingen en het ontbreken van een structurele toetsing op selectiebias 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

² 2020Z04218, 2020Z04221 en 2020Z04222

³ TK 2019-2020, 31066, nr. 614

⁴ 2020Z05014/2020D10405

⁵ Kamerstukken II, 31066, nr. 650

achteraf en zijn soms bij groepen tegelijk waarschuwingen in het klantbeeld opgenomen.

Het was 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 niet aan de AVG vereisten. Voor de onderzochte processen geldt dat niet altijd in lijn met de AVG wordt gehandeld. Zo is het gebruik van vrije tekstvelden riskant, aldus KPMG en is de verdere borging van risicomodellen in gang gezet. KPMG constateert dat een inhaalslag gemaakt moet worden ten aanzien van ontbrekende GEB's en hieruit voortvloeiende maatregelen voor een volledige naleving van de AVG en Archiefwet.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130507

Genomen beheersmaatregelen

Het stopzetten van FSV op 27 februari jl. is de juiste beslissing geweest. KPMG bevestigt dit. Zoals wij eerder al aangaven had dit echter al veel eerder moeten gebeuren en niet pas op 27 februari jl. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft ons laten weten een onderzoek te starten naar FSV (zie bijlage brief). Wij zullen/hebben de uitkomsten van het KPMG onderzoek met het AP delen.

De bevindingen uit deze eerste fase van het onderzoek geven ons het beoogde betere inzicht. Tegelijk blijkt dat bij de Belastingdienst nog niet altijd voldoet aan de vereisten van de AVG, Baseline informatievoorziening overheid (BIO) en Archiefwet.

Dit was ook de constatering van de ADR op basis van het door hen uitgevoerde onderzoek naar de implementatie van de AVG bij de Belastingdienst. PM vindplaats brief Kamer De centrale boodschap van de ADR was dat er nog meer vervolgacties nodig zijn dan alleen het schonen van verouderde gegevens -zoals door de Belastingdienst in mei 2019 nog dacht werd- om alle bevindingen volledig op te lossen. We zijn ons terdege bewust van het feit dat de constatering van het KPMG onderzoek pijnlijk zijn en dat deze situatie zeer ongewenst is.

Wij hebben daarom besloten om een aantal applicaties en verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst per direct en tot nader order stop te zetten.

KPMG heeft ten aanzien van een aantal verwerkingsprocessen en applicaties aangegeven dat er niet altijd in lijn met de AVG wordt gehandeld. Momenteel vindt er nog besluitvorming plaats over de beheersmaatregelen naar aanleiding van deze conclusie. Als hier een beslissing over genomen is al hierover een tekst worden opgenomen.

Aparte beslisnotitie is in de lijn, tekst volgt.

No- regret 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. 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.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000130507

Herhalen van het eerder uitgevoerde AVG bewustwordingsproces

De Belastingdienst heeft een I-bewustzijn programma die 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 opdat de medewerkers de modules ook relevant blijven vinden. De verplichting om de training periodiek te volgen, blijft uiteraard van kracht

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 applicaties en processen laat noodzaak tot hernieuwde aandacht voor verantwoord omgaan met gegevens en AVG-compliance zien.

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

Daarom is besloten om nogmaals expliciet aandacht te vragen bij de medewerkers voor het verantwoord omgaan met gegevens. Er wordt een inventarisatie gestart waarbij we de medewerkers 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.

Deze inventarisatie vindt nu nog handmatig plaats. Hiernaast wordt onderzoek gedaan naar een voorziening die een systematische analyse kan uitvoeren op de infrastructuur naar risicosignalen en fraudeverdenkingen. Dit is conform het advies van KPMG.

4. CAF / Projectcode 1043

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130507

Een effectieve aanpak van mogelijke fraude door de Belastingdienst is noodzakelijk. Deze aanpak dient uiteraard wel volgens de wet- en regelgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur te zijn. De constatering over geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid door de Adviescommissie uitvoering toeslagen ten aanzien van de fraudeaanpak bij de directie Toeslagen en de problematiek rond het gebruik van FSV en 1043 laten zien dat dit mogelijk niet altijd zo geweest is. En dat is ernstig en dient verbeterd te worden. De Belastingdienst is daarom een traject gestart om bij de aanpak van signalen van mogelijke fraude de waarborgen te verbeteren.

De Belastingdienst is van mening dat, ook met betrekking tot project 1043, transparantie voor alles gaat. Om uw Kamer juist en volledig te kunnen informeren is tijd nodig. Dit geldt ook voor de vragen die de vast commissie voor Financiën heeft gesteld in haar brief van 7 juli jl. Ik wil daarom voorstellen om de Kamer te informeren over deze zaken in de brief over het fraudebeleid, [NOG INVULLEN] naar de Kamer wordt gestuurd. Dit geeft de Belastingdienst de mogelijkheid om dit vraagstuk goed in beeld te brengen en in samenhang te bezien met andere onderwerpen.

Project 1043

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. Iedere ingediende aangifte inkomstenbelasting wordt door de selectiemodule gehaald. De selectiemodule wordt elk jaar gevuld met selectieregels. Bij het grootste deel van de selectieregels wordt gebruik gemaakt van vergelijkingen van de velden in de aangifte met bijvoorbeeld loon-, bank- en hypotheekgegevens of met gegevens uit het voorgaand jaar. De risicoselectie kan leiden tot de uitworp voor handmatige behandeling van een aangifte door een aangiftebehandelaar. Dit betekent dat de aangifte aan de hand van feiten en omstandigheden getoetst kan worden aan de fiscale regelgeving. 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. Tegen deze definitieve aanslag kan de belastingplichtige bezwaar en beroep aantekenen.

Naast 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. De belastingplichtige betaalt de vermoedelijk verschuldigde belasting of ontvangt de vermoedelijke terug te ontvangen belasting in evenzoveel maandelijkse termijnen als resteren in het jaar. Daarnaast voorkomt de belastingplichtige bij een te betalen bedrag dat hem belastingrente in rekening gebracht wordt.

Aanpak misbruik

Gelet op de grote aantallen aangiften inkomstenbelasting en verzoeken om voorlopige teruggaven zijn fraude en misbruik niet onwaarschijnlijk. In de jaren vanaf circa 2007 zijn in de uitvoering daarom maatregelen genomen om misbruik bij de toekenning van wel herziening van voorlopige teruggaven, het vaststellen van voorlopige aanslagen en het vaststellen van definitieve aanslagen aan te

pakken. Begin 2008 is, in aanvulling op de reguliere risicoselectie, 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. Dit is de plek waar de voorlopige teruggave-verzoeken en de aangiften inkomstenbelasting digitaal binnenkomen. In september 2009 werden mogelijke signalen van misbruik bij verzoeken om voorlopige teruggaven geconstateerd. Uitbetaling van gelden 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. Deze projectcode heeft ook in de jaren daarna als startpunt gefungeerd om dergelijke aangiften te kunnen selecteren.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130507

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. Bij systeemfraude wordt, middels het indienen van een verzoek om (voorlopige) teruggaaf of aangifte in de inkomensheffing met onjuiste gegevens, misbruik gemaakt 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. Projectcode 1044, welke is genoemd in combinatie met projectcode 1043, staat voor 'steekproef ondernemingen'. Deze projectcode heeft op geen enkele wijze een relatie met projectcode 1043. Binnen projectcode wordt echter wel gebruik gemaakt van AKI 1044, naast AKI 1043. . AKI 1043 staat voor 'vermoedelijk' georganiseerde fraude en AKI 1044 is bedoeld voor aangiften van belastingplichtigen waarvan de fiscaal dienstverlener in een strafrechtelijk onderzoek is betrokken. De AKI-code blijft in beginsel vijf jaar actief. Om te voorkomen dat belastingplichtigen ten onrechte onder toezicht van de Belastingdienst blijven staan, is een mogelijkheid ingebouwd waardoor na het indienen van een correcte aangifte in enig jaar de AKI-code voor de daaropvolgende jaren wordt verwijderd (deblokkering). Deze maatregel, het verwijderen van de AKI-code, moet voorkomen dat belastingplichtigen door hun voorgaande niet-compliance aangiften onnodig binnen het project worden behandeld.

Behandeling aangiftes project 1043

De aangiften die door de selectiemodule worden uitgeworpen onder projectcode 1043 worden, overeenkomstig hiervoor is opgemerkt over de risicoselectie in de inkomstenbelasting, behandeld door een aangiftebehandelaar. Uitgeworpen betekent dat een aangifte geselecteerd is voor behandeling. De verdere behandeling is afhankelijk van een aantal factoren, zoals nadere keuzes in het toezichtproces en/of inzetbare capaciteit.

Voor uitgeworpen aangiftes die worden geselecteerd voor een inhoudelijke beoordeling, geldt dat aanvullende bewijsstukken kunnen worden opgevraagd. 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 alle gevallen 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. De aangiften inkomstenbelasting die voor beoordeling en behandeling binnen het project 1043 worden aangeboden, doorlopen daarmee het reguliere proces van aangiftebehandeling.

Tot begin 2018 werden de behandelresultaten met projectcode 1043 vastgelegd in FSV. Deze vastlegging is begin 2018 beëindigd. Op dit moment wordt hard gewerkt om boven tafel te krijgen wat er speelt. 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. Daarnaast behoeft de samenhang tussen FSV, 1043 en fraudeaanpak in het algemeen nader en diepgaander onderzoek. Zorgvuldigheid is daarbij zeer van belang.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130507

PM maatregel. On hold zetten alle CAF activiteiten

Vervolg onderzoek noodzakelijk _ NOG AANVULLEN MET EXTRA ONDERZOEK?

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 fase II van het onderzoek willen we, zoals aangegeven in de brief van 26 mei, nog beter inzicht krijgen in 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 fase II willen we een aantal onderwerpen meenemen:

- In fase II zullen we voor Toeslagen hierbij ook voor de jaren 2013-2018 in kaart brengen welke rol FSV [pm inningsproces] gespeeld heeft bij de toekenning van toeslagen. De informatie hieruit zal worden betrokken bij de hersteloperatie toeslagen.
- Daarnaast zullen we in dit onderzoek dieper ingaan op de gevolgen voor burgers en bedrijven van het gebruik van FSV bij de hele Belastingdienst. De bevindingen van KPMG zullen daarbij het startpunt zijn.
- Wij brengen ook voor de overige toezichtsprocessen de gevolgen voor burgers en bedrijven in kaart.
- Als laatste kijken we in fase II naar de aanpak van signalen van mogelijke fraude bij de Belastingdienst. In hoofdstuk 5 zullen wij nader toelichten welke acties daarvoor in gang zijn gezet.

PM wanneer starten en hoe lang.

Afsluiting

PM Passage over opmaat naar de toekomst...

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst

J.A. Vijlbrief

De staatssecretaris van financiën – Toeslagen en Douane

Alexandra C. van Huffelen

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000130507