



> 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
2020-0000130504

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. In deze brief informeren wij u over het KPMG-onderzoek, gaan we specifiek in op hoe FSV bij Toeslagen is gebruikt om signalen te registreren en op te volgen, informeren we u welke conclusies wij trekken uit de bevindingen, welke maatregelen we reeds hebben genomen en nog voornemens zijn uit te voeren en schetsen we u het vervolg dat we voor ogen hebben. Specifiek gaan we in op de stand van zaken rond de afhandeling van inzage verzoeken FSV.

PM politiek bestuurlijk oordeel.

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 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'⁴ 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)'⁵. Wij bieden u nogmaals onze excuses aan voor het feit dat de beantwoording veel langer dan gebruikelijk op zich heeft wachten. Wij grijpen tevens de gelegenheid

¹ Kamerstukken II, 31066, nr. 632

² 2020Z04218, 2020Z04221 en 2020Z04222

³ TK 2019-2020, 31066, nr. 614

⁴ 2020Z05014/2020D10405

⁵ Kamerstukken II, 31066, nr. 650

u te informeren naar aanleiding van de recente berichtgeving in de media over wat Project 1043 wordt genoemd. **PM CAF.**

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Het onderzoek naar FSV

Op 27 februari is de Fraude Signalering Voorziening (FSV) door de Belastingdienst uitgeschakeld vanwege het niet voldoen aan de eisen van de AVG. In onze brief van 26 mei jl⁶ schetsen wij hoe we in twee fasen nader onderzoek verrichten.

Fase 1 (uitgevoerd door KPMG) richtte zich op de volgende urgente vragen:

- 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?
- Bestaan er met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen?
- Onder welke condities kunnen ondersteunende applicaties en toezichtprocessen daarbij worden ingezet?

In Fase 2 zullen wij onderzoeken wat voor effecten dit heeft gehad op de beoordeling van burgers en bedrijven. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zullen wij tevens kijken naar de vraag of herstelmaatregelen aan de orde zijn.

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.

De uitkomsten van fase 1 van het onderzoek bevestigen dat het besluit om FSV uit te schakelen een juist besluit is geweest. 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.

<passage nationaliteit>

<passage O/GS Bij Toeslagen>

KPMG heeft, op basis van een ontwikkeld selectiekader, in haar onderzoek geen applicaties of verwerkingsprocessen gevonden die in het geheel een sterke gelijkenis met FSV vertonen. Waarbij aangetekend moet worden dat het onderzoek van KPMG niet uitputtend kon zijn omdat de vastlegging van het processen, systeem- en gegevenslandschap binnen de Belastingdienst onvoldoende helder was om een eenduidige lijst van applicaties vast te stellen voor nadere beschouwing. **Voor 9 (PM aanvullen/nader beschouwen) verwerkingen** heeft KPMG een nadere analyse gedaan van de gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (GEB's). Net als bij FSV gold dat niet altijd in lijn met de AVG wordt gehandeld. En kon er niet altijd een wettelijke

⁶ Kamerstukken II, 31066, nr. 650

grondslag voor rechtmatige verwerking worden gevonden in de beschrijving van de GEB's.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ten aanzien van de derde hoofdvraag (condities voor toekomstig gebruik) constateert KPMG dat de Belastingdienst sterk leunt op de professionele oordeelsvorming van medewerkers en weinig structurele waarborgen heeft ingebouwd.

Ons kenmerk
2020-0000130504

Allereerst gaan wij in op het belang van signalen voor de handhaving en fraudeaankpak door de Belastingdienst. Handhaving is een onderdeel van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. We streven ernaar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft zowel een dienstverlenende rol naar burgers en bedrijven als een handhavende rol om naleving van regels te bevorderen en niet-naleving tegen te gaan. Het is voor de handhaving van groot belang dat de Belastingdienst de juiste middelen kan toepassen. Signalen spelen daar een belangrijke rol in. Het is voor de Belastingdienst onmogelijk en niet nodig om alle aangiften en toeslagen te controleren. De Belastingdienst maakt daarom aan de hand van de uitvoerings- en toezichtstrategie voortdurend keuzes over waar de beschikbare capaciteit op wordt ingezet. Om dat zo goed mogelijk te doen, wordt de beschikbare capaciteit ingezet op de aangiften met de grootste risico's op niet naleving (het zogenoemde risicogerichte toezicht). Daarbij maakt de Belastingdienst onder meer gebruik van contra-informatie. Voorbeelden zijn renseignementen, tips en kliks, signalen van andere overheidsorganisaties, meldingen van Meld misdaad anoniem of burgers. De Belastingdienst kan deze contra-informatie naast de aangifte leggen. De terminologie van 'risicosignaal' is dan ook in wezen pas een de orde indien een signaal nader is beoordeeld FSV was, tot het op 27 februari jl werd uitgezet, een applicatie die gebruikt kan worden om contra-informatie uit te halen. In FSV werden signalen geregistreerd. Daarnaast werden informatieverzoeken van externe partijen in FSV vastgelegd.

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. 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 constatering pijnlijk en deze situatie ongewenst is. Het sterkt ons in de noodzaak van onze veranderaanpak waarin ontvlechting, een integrale aanpak van de informatievoorziening en een verbetering van de cultuur centrale elementen zijn.

<relatie met brief die ongeveer gelijktijdig uitgaat?>

Op basis van de uitkomsten van fase 1 zijn nu al de volgende concrete actielijnen en maatregelen gedefinieerd (PM verwerken deels al gestart en tijdlijnen):

1. Uitwerken van een uniforme werkwijze voor binnenkomende signalen en de ontwikkeling van een tijdelijke voorziening (korte termijn).
2. Bouwen van een nieuwe voorziening en daarvoorafgaand het uitwerken van een nieuw AVG-proof kader voor de registratie en verwerking van signalen (?)

3. Beheersmaatregelen ten aanzien van de door KPMG aan gegeven processen met AVG gebreken (korte termijn).
4. Validatie van alle gegevensverwerkingen (inclusief gebruik van applicaties) op basis van de vereisten van de AVG (?) waarbij bij geconstateerde afwijkingen ook de gevolgen voor burgers en bedrijven in beeld gebracht worden.
5. Herhalen van het eerder uitgevoerde AVG bewustwordingsproces (periodiek)
6. Hernieuwde aandacht voor het zorgvuldig omgaan met gegevens en AVG conform werken en hierbij aanscherpen van omgaan met bijzonder gegevens en zorgvuldig omgaan met gegevens in de toezichtsprocessen (korte termijn)
7. Versterken van de functies /formatie van en (korte termijn)
8. Bevindingen ten aanzien van informatiestromen en waarborgen worden meegenomen in de verbeterde aanpak van signalen van mogelijke fraude (najaar)

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

In hoofdstuk 2 van deze brief zullen wij alle genomen maatregelen toelichten.

Uiteraard is er alle aanleiding om het onderzoekfase 2 nu ter hand te nemen. Het onderzoek fase 2 richt zich vooral op het scherper in beeld krijgen van de gevolgen voor burgers en bedrijven om hieraan de juiste maatregelen te kunnen koppelen. En eventueel als daar aanleiding toe is herstel. Voor Toeslagen gaan wij 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. Wij brengen ook voor de overige toezichtsprocessen de gevolgen voor burgers en bedrijven in kaart. <WIE EN HOE GAAN WE DIT DOEN?>

Als laatste zullen we in deze fase ingaan op de verbetering van de aanpak van signalen van mogelijke fraude door de Belastingdienst.

Voortgang afhandeling inzageverzoeken FSV

De Belastingdienst heeft in de afgelopen periode uiteenlopende verzoeken ontvangen van burgers die willen weten welke informatie de Belastingdienst over hen heeft. Elk FSV-inzageverzoek wordt 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.

PM invoegen burgerperspectief en stand van zaken.

Projectcode 1043

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.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

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 dan 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.

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.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

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.

CAF
PM

Wij zullen hieronder de volgende onderwerpen nader toelichten:

1. Onderzoek KPMG
2. Gebruik FSV bij Toeslagen
3. Maatregelen en acties
4. Fase II van het onderzoek
5. Inzageverzoeken
6. Verbetering aanpak van mogelijke fraude

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

1 Onderzoek KPMG

Het onderzoek van KPMG is de eerste fase van het FSVonderzoek. Fase I richt zich op het beoordelen van FSV en het verder in kaart brengen van andere applicaties en het gebruik daarvan in de toezichtsprocessen van de Belastingdienst. Daarnaast richt deze fase zich op de vraag op welke wijze het gebruik van FSV nadelige effecten kan hebben gehad voor burgers en bedrijven. In het onderzoek van KPMG staat een drietal vragen centraal waarvan wij de belangrijkste conclusies willen toelichten:

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. Daarnaast zal KPMG nog een check op deze passage doen.

1.1 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?

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.

KPMG heeft gekeken naar het voldoen van FSV aan de AVG, archiefwet en BIO. Ten aanzien van FSV werd volgens KPMG niet altijd in lijn met de AVG gehandeld omdat de 6 beginselen onvoldoende waren geborgd. 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.

Aanvullen nav laatste svz nationaliteit en sr gegevens

De risicosignalen zijn gebruikt bij de behandeling van het toezicht. De opzet en gebruik van de toezichtsprocessen van FSV-risicosignalen verschilden per directie. Een eenduidig normenkader ontbrak wat tot gevolg had dat er een risico was van inconsistentie. Bij opvolging van risicosignalen vond een rechtmatigheidstoets plaats alvorens opzet/grove schuld kon worden geïndiceerd. Hiervan is bij Toeslagen in sommige gevallen afgeweken waarbij de rechtmatigheidstoets en opzetbepaling gelijktijdig is onderzocht. Registratie in FSV kon in bepaalde gevallen aanleiding zijn voor verscherpt toezicht. Indien er sprake is van verscherpt toezicht kan er sprake zijn van een intensievere vorm van toezicht (en daardoor frequenter 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 een belangrijke registratiemiddel in het behandelproces.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

De directies Grote Ondernemingen, Centrale Administratieve Processen en FIOD (FIOD tot mei 2019) raadpleegden FSV. **PM evt concretiseren.**

1.2 Bestaan er met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen?

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 ontwikkeld selectiekader een **aantal** toezichtsprocessen 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 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.

1.3 Onder welke condities kunnen ondersteunende applicaties en toezichtsprocessen 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.

2 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 burgers hiervan mogelijk hebben kunnen ondervinden. 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. Dit geldt zowel voor het proces waarin Toeslagen vaststelt of er sprake is van opzet grove schuld in de sanctiesfeer als voor het proces waarin er wordt bepaald of er sprake is van opzet grove schuld bij de invorderingen. 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. Ik concludeer daarnaast ook dat het onderzoek van KPMG zich heeft gericht op de jaren 2019 en 2020, en ik vind het ook van belang om voor de jaren daarvoor inzicht te krijgen in de werking van FSV bij toeslagen en de mogelijke gevolgen voor burgers. Daarom ben ik voornemens om in fase 2 aanvullend onderzoek te laten doen naar de rol van FSV bij Toeslagen om ook vast te kunnen vaststellen of er op individueel niveau sprake heeft kunnen zijn van oneigenlijke effecten van registratie van risicosignalen in FSV.

Ik licht in deze paragraaf verder toe hoe registratie van risicosignalen bij Toeslagen werkte, daarna ga ik 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

Voor Toeslagen gold over het algemeen de volgende volgorde in de verwerking van risicosignalen: 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- hier kom ik hieronder nog verder op terug. 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 van een registratie in FSV voor burgers.

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 ik met uw Kamer in het kader van de Hersteloperatie heb gesproken. Dit criterium werd niet vastgelegd in FSV en vond plaats bij het beoordelen of een persoonlijke betalingsregeling aangeboden kon worden. Bij deze beoordeling werd getoetst of de schuld mogelijk is ontstaan door opzet of nalatigheid aan de kant van de burger. Bij deze variant hebben we helaas moeten vaststellen dat er burgers zijn die onevenredig schade hebben opgelopen doordat hen deze kwalificatie te makkelijk is gegeven, en daarom heb ik al eerder aangekondigd herstel te bieden aan deze burgers. Ik ga hieronder zowel in op hoe opvolging is gegeven aan de risicosignalen in FSV om te bepalen of er sprake

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

was van opzet grove schuld in het licht van het opleggen van een sanctie als hoe FSV is geraadpleegd bij het vaststellen van opzet grove schuld in de invordering.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Opvolging van risicosignalen bij Toeslagen om opzet grove schuld in het licht van een sanctie te beoordelen

Ons kenmerk
2020-0000130504

Wanneer een signaal als onderzoekswaardig werd aangemaakt en werd geregistreerd in FSV werd het signaal vervolgens opgepakt en werd eerst gekeken of er sprake was van recht op toeslag door middel van een rechtmatigheidstoets. Als dit het geval was, werd het item afgerond. Dit had verder geen gevolgen voor de burger, immers het recht op Toeslag was aangetoond. Als er niet, of verminderd sprake was van recht op toeslagen werd bij twijfel over opzet of grove schuld het item overgedragen aan een ander team binnen hetzelfde cluster dat zich bezighield met het bepalen van opzet of grove schuld in de sanctiesfeer. Dit betreft dus een andere vorm van opzet of grove schuld dan in de invorderingensfeer, waar ik verderop in deze paragraaf op in ga.

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 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 alvorens deze doorgevoerd werd, waardoor aanvragen en wijzigingen langer duurden. Het feit dat iemand op de toezichtlijst is geplaatst heeft op zichzelf nog geen directe gevolgen voor de uitbetaling van toeslagen. De uitkomst van handmatige controle kan mogelijk wel gevolgen hebben voor de uitbetaling van toeslagen. 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 beschrijf ik in de volgende alinea.

In het rechtmatigheidsonderzoek van het fraudeteam dat onderzoek doet naar het signaal, maar ook in andere handmatige processen van Toeslagen, kon er ook gekozen worden om een burger daarnaast op de uitsluitlijst te plaatsen. Dit hield in dat de toeslagen gewoon doorliepen, maar dat (automatische) wijzigingen tijdelijk tegengehouden werden, zodat ruimte geboden werd om administratief zaken op orde te stellen. 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.

Raadplegen van FSV bij bepaling Opzet/Grove Schuld bij invordering (persoonlijke betalingsregeling)

Hoewel er overlappen zijn, is de opzet grove schuldbepaling bij de invordering een losstaand proces van het verwerkingsproces van risicosignalen bij Toeslagen. Hieronder licht ik toe hoe dit proces bij de invordering loopt. 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. Om te beoordelen of hier sprake van was werd onderzoek gedaan,

waarbij informatie werd gevraagd bij Toeslagen. Zoals ik in een eerdere kamerbrief heb aangegeven, is dit proces inmiddels stilgelegd. De wijze waarop FSV in dit onderzoek werd geraadpleegd beschrijf ik hieronder.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

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. Daarnaast is het belangrijk te melden dat een opzet grove schuld kwalificatie betrekking had op een vordering en niet op persoon. Daarbij zijn er twee zaken van belang om te noemen. Zo kon FSV wel geraadpleegd worden als iemand een persoonlijke betalingsregeling aanvraag. 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 was om in aanmerking te komen voor een persoonlijke betalingsregeling. De standaard betalingsregeling van 24 maanden behoorde altijd wel tot de mogelijkheden.

Als uit het onderzoek bleek dat er sprake was van OGS werd dit bij het LIC vastgelegd in de ontvangersadministratie, het zogenaamde INL systeem. In het invorderingssysteem INL worden risicosignalen opgeslagen. INL heeft een 'stam derde' functionaliteit. Registraties vinden in INL op BSN-niveau plaats. Binnen het systeem bestaat de mogelijkheid om door middel van codering vrije tekst op te nemen.

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 extern gecommuniceerd. Wel kon de burger hinder 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.

Gevolgen OGS voor betalingsregelingen bij Toeslagen

Bij het eventueel aanbieden van een betalingsregeling bij Toeslagen hebben we helaas eerder al moeten vaststellen dat er burgers zijn die onevenredig schade hebben opgelopen doordat hen de kwalificatie opzet of grove schuld (OGS) te makkelijk is gegeven. Daarom hebben wij inzake Herstel Toeslagen benoemd dat waar Toeslaggerechtigden schade hebben ondervonden van een onterechte kwalificatie "OGS" voor compensatie gezorgd zal worden.

3 Maatregelen en acties

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. Wij hebben een aantal maatregelen genomen en acties in gang gezet die wij hieronder zullen toelichten. Allereerst zullen wij een aantal maatregelen toelichten die wij hebben genomen naar aanleiding van het onderzoek naar FSV (2.1 en 2.2) en vergelijkbare processen en applicaties (2.3). Daarna een aantal generieke maatregelen (2.4 e.v.).

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

3.1 Uniforme werkwijze binnenkomende signalen en informatieverzoeken en een tijdelijke voorziening

Voor de uniforme werkwijze is het eerst van belang om onderscheid te maken tussen signalen en informatieverzoeken. Signalen bevatten informatie over mogelijke verhoogde risico's voor de Belastingdienst ten opzichte van de fiscale positie van belastingplichtigen, inhoudingsplichtigen of toeslaggerechtigden. Informatieverzoeken zijn verzoeken om informatie door een andere overheidsinstelling/bestuursorgaan aan wie de Belastingdienst een verplichting tot verstrekking van informatie heeft. Op dit moment is de behandeling van signalen en informatieverzoeken te verweven. De processen worden daarom uit elkaar getrokken.

Omdat gebleken is dat op een verschillende wijze werd omgegaan met de behandeling van signalen door de verschillende directies, is besloten hier in vervolg op een uniforme wijze mee om te gaan. Voor de behandeling van informatieverzoeken wordt inmiddels een tijdelijk proces ontwikkeld dat losgekoppeld wordt van de behandeling van signalen. Dit proces is conform de AVG en wordt gebruikt om deze verzoeken te beoordelen en verwerken. Voor de behandeling van signalen is dit proces eveneens in ontwikkeling. Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan een uniform afwegingskader voor de beoordeling van de signalen waarbij de uiteindelijke weging aan de desbetreffende directie is (nodig gezien de verschillende type belastingplichtigen/aanvragers per directie). Dit nieuwe proces voor de behandeling van signalen sluit aan op de tijdelijke voorziening die momenteel wordt ontwikkeld.

In FSV werden informatieverzoeken en signalen geregistreerd. Omdat de informatieverzoeken en signalen in aard verschillen zullen deze werkstromen nu worden gescheiden en met andere aparte voorzieningen worden ondersteund. Informatieverzoeken komen binnen bij de bestaande verschillende loketten van de directie MKB en Toeslagen. Voor het, na behandeling, vastleggen van deze informatieverzoeken zal gebruik gemaakt gaan worden van een bestaande voorziening. Thans onderzoeken we welke voorzieningen daarvoor het meest geschikt is. Voorts wordt gewerkt aan de nieuwe processen en autorisatie rollen om de werkstroom van informatieverzoeken in die bestaande voorziening onder te brengen. Nadat aan alle randvoorwaarden, is voldaan, moet met een realisatieperiode van ruim een maand rekening worden gehouden.

Er komt een apart loket voor binnenkomende signalen. Voor behandeling van de binnenkomende signalen wordt een tijdelijke voorziening ontwikkeld. Ook hiervoor werken we nu aan de realisatie van de benodigde randvoorwaarden, zoals de gebruikerseisen, de beschikbaarheid business expertise en bouwcapaciteit. Nadat dit afgerond is, moet rekening worden gehouden met een realisatieperiode van 3 maanden. Het gaat namelijk om de bouw van een nieuwe tijdelijke voorziening. Gelijktijdig wordt gestart met het ontwerp van een duurzame voorziening voor het registreren en behandelen van signalen. Dit wordt toegelicht in paragraaf 3.2.

3.2 *Bouw duurzame voorziening*

Het KPMG-onderzoek heeft onze conclusie versterkt dat het onwenselijk is om FSV in de huidige vorm in de toekomst weer te gaan gebruiken. Daarom start de Belastingdienst met het proces om te komen tot een nieuwe duurzame voorziening. Deze voorziening moet gaan passen in de nieuwe uniforme werkwijze zoals die ontwikkeld is door de primaire directies. Bij het ontwerpen van een definitieve voorziening is het uitgangspunt privacy by design. Door privacy by design toe te passen wordt het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens al tijdens de ontwerpfase, zowel technisch als organisatorisch, afgedwongen. Voor de bouw van zo'n voorziening moet daarom eerst een aantal randvoorwaarden, technische eisen en eisen van de gebruikers scherp worden gemaakt. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan eisen die in lijn zijn met de AVG zoals data-minimalisatie, correctie, archivering, logging en monitoring van zowel raadplegingen als gegevensmutaties en archivering en schoning, het formuleren van de beveiligingseisen op basis van need to know principe, het beschrijven van één uniform proces voor alle onderdelen voor een zorgvuldige naleving en opvolging van risicosignalen alsmede de naleving van de kaders zelf en de kwaliteitscontroles daarop. Op basis hiervan kan pas worden bepaald hoe de definitieve voorziening eruit moet zien en om een reële inschatting te kunnen maken hoe lang de bouw en implementatie van de duurzame voorziening duurt.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

3.3 *Beheersmaatregelen ten aanzien van 9 verwerkingsprocessen en applicaties*

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.

3.4 *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.

3.5 *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

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

3.6 *Hernieuwde aandacht voor het zorgvuldig omgaan met gegevens en AVG conform werken*

Ons kenmerk
2020-0000130504

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.

3.7 *Versterking positie [] en [] 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.

[] zoals bedoeld in de AVG, maakt daarvan deel uit. Wij gaan de taak van de [] versterken, naast versterking van de [] 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 [] 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. Er is inmiddels een voorgenomen organisatie & formatie besluit in de vorm van een addendum op het bestaande organisatie & formatierapport. Hierin staat de uitbreiding van formatie weergegeven. Dit ligt nu voor een 1e afstemming bij de departementale medezeggenschap. Nadat de medezeggenschap formeel advies heeft gegeven, kan de [] formeel besluiten tot uitbreiding van deze formatie. Naar verwachting zal dat dit najaar kunnen gebeuren. 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.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

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

4 Onderzoek fase II PM nog aanvullen/compleet maken

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.

5 Verbetering aanpak mogelijke fraude

De aanpak van mogelijke fraude maakt deel uit van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. Het streven is dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. Dit is zowel voor burgers en bedrijven als de Belastingdienst beter dan achteraf corrigeren. Het streven naar naleving door goedwillende burgers en bedrijven wordt ondermijnd door diegenen die de regels

niet naleven. Het is daarom belangrijk dat de Belastingdienst ook aandacht besteedt aan deze groep en dat er wordt opgetreden als er een vermoeden van fraude is, uiteraard passend, zorgvuldig en proportioneel. Er dient hierbij goed onderscheid gemaakt te worden tussen risico's, fouten, (grote) schuld binnen het bestuursrecht en fraude binnen het strafrecht en de procedures en waarborgen dienen inzichtelijk te zijn waarbij van belang is dat dit niet mag leiden tot ineffectiviteit van de fraudebestrijding. Deze aanpak dient uiteraard volgens wet- en regelgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur te zijn. De conclusies van KPMG, en eerder 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 zijn voor ons aanleiding om de aanpak van vermoedens van fraude bij de Belastingdienst ook tegen het licht houden. Om de aanpak te verbeteren is de Belastingdienst daarom een drietal trajecten gestart die wij hieronder toelichten. Wij verwachten uw Kamer in het najaar te kunnen informeren over de resultaten hiervan.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000130504

Verbetering waarborgen aanpak mogelijke fraude

Onze ambtsvoorganger heeft in de brief van 15 november 2019⁷ aan uw Kamer toegezegd om te kijken naar de waarborgen bij de behandeling van signalen van mogelijke fraude door de Belastingdienst en de vraag welke verbeteringen hierbij nodig zijn. Het gaat dan om de vraag of bij het oppakken van signalen van mogelijke fraude gepaste middelen worden ingezet, keuzes kunnen worden onderbouwd en deze waarborgen ook worden nageleefd en toegepast. De Belastingdienst beziet of en zo ja welke verbeteringen nodig zijn bij de waarborgen. Er wordt een plan van aanpak opgesteld ten aanzien van de implementatie van de eventueel aanvullende waarborgen. Daarnaast wordt duidelijker in beeld gebracht welke waarborgen er zijn, hoe hierop wordt toegezien en hoe die nageleefd worden zodat dit intern en extern inzichtelijk is. KPMG adviseert om een uniform kader op te stellen en toe te zien op een zorgvuldige naleving en opvolging van risicosignalen en medewerkers periodiek te trainen.

De conclusies van het KPMG onderzoek ten aanzien van de condities waaronder ondersteunende applicaties en toezichtprocessen kunnen worden ingezet zullen hier ook bij betrokken worden.

Inzicht in de informatiestromen

Een randvoorwaarde voor het zo effectief en efficiënt mogelijk inrichten van de handhaving is een goede informatiepositie. De Belastingdienst gebruikt informatie uit verschillende bronnen en combineert die data om zijn informatiepositie te verrijken. De Belastingdienst vergroot zijn informatiepositie door bijvoorbeeld het gebruiken van (fraude) signalen, het uitvoeren van omgevingsscans, het onderzoek naar (fraude) fenomenen, het uitvoeren van trend- en gedragsanalyses, het uitvoeren van steekproeven en het doen van (wetenschappelijk) onderzoek, bijvoorbeeld naar de behoeften en gedragingen van verschillende doelgroepen. Deze informatie helpt de Belastingdienst om tijdig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, aannames over het gedrag, de werking van handhavingsinstrumenten en de (effectieve) keuzes in het toezicht te toetsen en inzicht in (een gedeelte van) een nalevingstekort te verkrijgen.

Daarnaast heeft de Belastingdienst wettelijke verplichtingen om andere overheidspartners te voorzien van informatie. Hiertoe worden informatieverzoeken ingediend en behandeld. Hoewel afzonderlijke meldpunten

redelijk tot goed zijn ingericht is er geen overal beeld van de meldpunten en wordt een noodzaak tot hergroepering gevoeld.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

KPMG heeft de informatiestromen met betrekking tot risicosignalen beschreven. In hoofdlijnen bestaan de signalen uit tips en kliks, signalen van convenant- en ketenpartners en signalen van andere overheidsinstellingen. De Belastingdienst verstrekt ook zelf signalen aan andere overheidsorganisaties. Het KPMG-onderzoek beschrijft de verschillende meldpunten bij de Belastingdienst, de routing van de signalen. De Belastingdienst gaat de informatiestromen verbeteren en zal daarbij gebruik maken van de constatering en aanbevelingen uit het KPMG rapport.

Ons kenmerk
2020-0000130504

Doorontwikkelen visie op aanpak van mogelijke fraude

De huidige visie op de fraudeaanpak van de Belastingdienst is opgesteld in 2013. Deze fraudeaanpak van de Belastingdienst is gericht op het opwerpen van barrières buiten en binnen de Belastingdienst, waarmee fraude zoveel mogelijk in aard en omvang wordt voorkomen, zo vroeg mogelijk wordt gedetecteerd en zo effectief mogelijk wordt bestreden. Dit is uiteen te zetten in de volgende doelstellingen:

- Het zoveel mogelijk voorkomen en waar nodig bestrijden van fraudepatronen en -fenomenen door integrale in- en externe samenwerking.
- Het hebben van een permanent en actueel beeld van fraudepatronen en -fenomenen op basis van analyse en deze prioriteren op basis van hun impact.
- Het doen van aanbevelingen en voorstellen van maatregelen voor de bestrijding van de patronen en fenomenen.

Momenteel beziet de Belastingdienst of deze fraudevisie nog actueel genoeg is om mogelijke fraude in beeld te krijgen en aan te kunnen pakken, of dat die aanpassing behoeft en hoe de verbeteringen van de waarborgen en informatiestromen hier het beste in kunnen landen. Daarbij zal in ieder geval ook worden ingegaan op het onderscheid tussen fouten, (grote) schuld vanuit bestuursrecht en fraude vanuit strafrecht. Als dit voor de Belastingdienst in kaart is gebracht zal ook met andere (overheids-)partijen die werken met een fraudeaanpak en signalen van mogelijke fraude worden gesproken om te vernemen wat de reactie op de aanpak van de Belastingdienst is en of er nog suggesties voor verbeteringen zijn.

6 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.

PM invoegen burgerperspectief en stand van zaken

Verzoeken om volledige dossiers en inzageverzoeken in FSV

Naast de specifieke verzoeken om inzage in FSV op grond van de AVG heeft de Belastingdienst in de afgelopen periode uiteenlopende verzoeken ontvangen van burgers die willen weten welke informatie de Belastingdienst over hen heeft. Zo zijn er burgers die een kopie van hun volledige dossier wensen; dit speelt met name bij Belastingdienst/Toeslagen. Ook zijn er burgers die vragen om inzage in hun persoonsgegevens in FSV. In een aantal gevallen gaat het om een combinatie van een verzoek om een volledig dossier en om inzage in FSV.

Een verzoek om een kopie van een volledig dossier wordt niet aangemerkt als een verzoek om inzage in persoonsgegevens in de zin van de AVG. Degenen die verzoeken om een kopie van hun volledige dossier hebben, zoals eerder in uw Kamer is geconstateerd, met name behoefte aan inzage in de bevindingen uit onderzoeken en de daaruit voortvloeiende oordeelsvorming. Daarom heeft de Belastingdienst/Toeslagen een verzoek om een kopie van het volledige dossier aangemerkt als een verzoek om een nadere motivering. Het verstrekken van (stukken ter ondersteuning van) de motivering maakt onderdeel uit van het oorspronkelijke besluit en vormt geen op zichzelf staand besluit dat binnen een vastgestelde termijn moet worden genomen. Uiteraard moet er binnen een redelijke termijn gehoor worden gegeven aan een verzoek om een nadere motivering. Wat een redelijke termijn is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de complexiteit van de zaak en de grootte van het dossier.⁸

De Belastingdienst behandelt verzoeken die kwalificeren als verzoeken om inzage in persoonsgegevens in de zin van de AVG conform de daarvoor geldende regels. Dit betekent onder andere dat de Belastingdienst binnen een maand een beslissing moet nemen op het verzoek. Deze termijn kan met maximaal twee maanden worden verlengd. Als de Belastingdienst te laat is, dan kan een burger, na een ingebrekestelling en een uiterste behandeltermijn van twee weken, aanspraak maken op een dwangsom.⁹

Als het gaat om een combinatie van verzoeken, als het verzoek om inzage in de in FSV verwerkte persoonsgegevens samenloopt met of onderdeel uitmaakt van een breder verzoek om een kopie van een dossier, dan wordt het verzoek in dat kader behandeld. Er wordt geen separate beslissing genomen op het

⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/26/beantwoording-kamervragen-over-verstrekken-van-volledige-dossiers-aan-gedupeerde-ouders-kinderopvangtoeslag>

⁹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bezwaar-en-beroep/vraag-en-antwoord/beslissing-aanvraag-bezwaar-te-laet>

inzageverzoek. Als onderdeel van de nadere motivering wordt informatie verstrekt over eventuele registratie in FSV. Zoals eerder is aangegeven, maakt het verstrekken van (stukken ter ondersteuning van) de motivering onderdeel uit van het oorspronkelijke besluit en vormt geen op zichzelf staand besluit dat binnen een vastgestelde termijn moet worden genomen.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000130504

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