

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 852

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2021

Op 13 oktober 2020 hebben wij het plan van aanpak «Herstellen, Verbeteren, Borgen» (HVB) aan uw Kamer toegezonden.¹ Dit plan is de uitwerking van de acties die we sinds maart 2020 hebben ingezet om problemen op te lossen in de wijze waarop de Belastingdienst is omgegaan met (persoons)registraties, risicomodellen en het gebruik van persoonsgegevens zoals nationaliteit.

Op 22 april jl.² hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken. Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane, voorafgaande aan het Commissiedebat van 22 juni aanstaande over een aantal acties uit het plan van aanpak HVB ten aanzien van de Fraude Signaleringsvoorziening (FSV), projectcode 1043 en het onderzoek naar de producten van de voormalige afdeling Expertise en Handhaving Intelligence (EHI).

Ik zal u informeren aan de hand van de volgende indeling:

- A. **Stand van zaken uitvoering moties FSV**
- B. **Uitzonderingen informeren burgers over vermelding in FSV**
- C. **Minderjarigen in FSV**
- D. **In kaart brengen van effecten op burgers en bedrijven**
 - 1. **Onderzoek door externe partij**
 - 2. **Onderzoek naar gebruik FSV-signalen door convenant-partners**
 - 3. **Analyse door Belastingdienst van de impact van FSV-registratie en de kwalificatie Opzet Grove Schuld bij een aanvraag van minnelijke schuldsanering**
- E. **Onderzoek en maatregelen m.b.t. de werking van projectcode 1043**
- F. **Onderzoek producten Expertise en Handhaving Intelligence**

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 709.

² Kamerstuk 31 066, nrs. 804 en 816

A. Stand van zaken uitvoering moties FSV

De Fraudesignaleringsvoorziening (FSV) was een applicatie waarmee medewerkers van de Belastingdienst meldingen over belastingplichtigen konden opslaan; bijvoorbeeld signalen die duiden op een verhoogd risico op onjuistheden. De Belastingdienst en Toeslagen verwerken per jaar miljoenen belastingaangiften en aanvragen van toeslagen. Om dit werk goed uit te kunnen voeren, is het belangrijk om te kunnen beoordelen of de aangifte of aanvraag juist en volledig is. De Belastingdienst kan dat toetsen met de gegevens die hij tot zijn beschikking heeft of ontvangen gegevens en signalen van derden. Voor de registratie van deze gegevens en signalen diende FSV. Hierin registreerde de Belastingdienst signalen die wezen op afwijkingen in een belastingaangifte, bijvoorbeeld als iemand hoge reiskosten opgaf, terwijl hij dicht bij zijn werk woonde. Daarnaast werden er in FSV verzoeken geregistreerd van bijvoorbeeld een gemeente of UWV waarbij het inkomen van iemand opgevraagd werd. FSV werd daarbij als logistiek systeem ingezet om te zorgen dat de aanvragen tijdig afgehandeld werden. De FSV was dus een systeem om verschillende signalen te registreren, niet alleen signalen van een mogelijk risico in een aangifte of mogelijke fraude. Op 27 februari 2020 is FSV uitgezet omdat de voorziening niet aan de AVG voldeed, onder andere omdat te veel medewerkers toegang hadden. Bovendien was het gebruik van bijzondere persoonsgegevens niet goed gemeld en onderbouwd en werden gegevens niet tijdig geschoond. Onduidelijk is nog wat de gevolgen van een registratie in FSV voor burgers en bedrijven waren. Dit wordt nog onderzocht.

Uw Kamer heeft de motie van het lid Marijnissen c.s.³ aangenomen waarin de regering wordt verzocht om de mensen in FSV over hun registratie te informeren. Op 5 februari, 25 maart, 22 april jl.⁴ hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de uitvoering van deze motie; burgers in FSV ontvangen een brief over hun registratie. Per 16 juni zijn er in totaal ruim 200.000 brieven verzonden aan burgers. Het speciale telefoonnummer voor vragen over FSV is ca. 10.000 keer gebeld, ca. 2.500 mensen hebben zich bij het meldpunt FSV gemeld en er zijn ca. 1.200 inzageverzoeken gedaan (stand 14 juni jl.).

Met de tweede gewijzigde motie van het lid Marijnissen⁵ heeft uw Kamer de regering verzocht om de mensen die in FSV stonden de reden te vertellen waarom ze hierin stonden en met wie de gegevens uit FSV zijn gedeeld. Op 26 mei jl.⁶ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitvoering hiervan. Op dit moment bekijkt de Belastingdienst in hoeverre de reden van registratie in FSV op individueel niveau is te achterhalen. Omdat de oorsprong en de context van een registratie in FSV niet systematisch en uniform werden vastgelegd, duurt deze analyse tot na de zomer. De verwachting is dat de reden voor opname in FSV ook na analyse voor een groot deel van de geregistreerde mensen niet meer te achterhalen is. Alle mensen – behalve de uitzonderingsgroepen die ik verderop in deze brief zal toelichten – ontvangen na de zomer een tweede brief. In deze brief staat, als dit achterhaald kan worden, de reden voor opname in FSV. Als de reden niet achterhaald kan worden zal dit worden aangegeven. Mensen hoeven hiervoor geen actie te ondernemen. Wie in de tussentijd vragen heeft of een inzageverzoek in zijn persoonsgegevens wil doen, kan bij het speciaal telefoonnummer FSV terecht dat in de brief aan de mensen in FSV is opgenomen.

³ Kamerstuk 35 510, nr. 21

⁴ Kamerstuk 31 066, nrs. 804, 802 en 816

⁵ Kamerstuk 28 362, nr. 55

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 826

Deze motie verzoekt tevens om mensen te informeren met wie de gegevens uit FSV zijn gedeeld. Onder D.2 ga ik in op de resultaten van een pilot met convenantpartners. Wij zullen opdracht geven aan een externe partij om de gegevensdeling uit FSV met andere overheidsinstanties te onderzoeken en streven ernaar dit in september gereed te hebben. Burgers die in FSV zijn opgenomen, zullen naar aanleiding van dit onderzoek worden geïnformeerd over het delen van de gegevens. Indien mogelijk wordt deze informatie vermeld in de brief die de zij na de zomer over de reden van registratie ontvangen.

Op 15 juni jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 88, Stemmingen) heeft uw Kamer de motie van het lid Azarkan (Kamerstuk 31 066, nr. 840) aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om inzage in FSV op een laagdrempelige manier mogelijk te maken, bijvoorbeeld door een verzoek via mail of telefoon.

Zoals de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane in reactie op de motie reeds heeft aangegeven, wordt gezien of het juridisch mogelijk is de motie uit te voeren en wat de gevolgen voor de uitvoering zijn.

B. Uitzonderingen op informeren FSV

Zoals we hebben aangegeven⁷ zijn er twee uitzonderingen gemaakt op het informeren van burgers in FSV: een uitzondering voor de veiligheid van medewerkers en derden, en een uitzondering in geval van zwaarwegende juridische of toezicht- en opsporingsbelangen. We maken bij deze groepen een belangenafweging per geval. Zoals aangegeven op 22 april jl.⁸ vindt dit werk (gedeeltelijk) handmatig plaats en neemt het zeker enkele maanden in beslag. De mensen waarvan bepaald wordt dat we ze wel kunnen informeren, krijgen na de zomer een brief over hun registratie. Daarbij informeren wij ze tegelijkertijd over de informatie die we met data-analyse hebben kunnen achterhalen over de reden van registratie.

Er is nu duidelijkheid welke groepen onder deze uitzonderingen vallen. Het betreft de (gedeeltelijk overlappende) volgende groepen:

- Dossiers met een zwaarwegend opsporingsbelang zijn uitgezonderd. Mensen in FSV die in deze dossiers staan worden niet geïnformeerd vanwege het potentiële gevolg voor strafrechtelijke onderzoeken;
- *Tips en kliks*. Wie vanwege een gegeven tip in FSV stond, zou mogelijk kunnen herleiden van wie de tip afkomstig is. De kans is klein, maar de gevolgen voor de veiligheid van burgers kunnen ernstig zijn. Daarom is besloten bij geregistreerde tips en kliks geen brief te sturen.
- In de volgende situaties dient een zorgvuldige afweging gemaakt te worden:
 - *Informatieverzoeken van andere organisaties*
Voor registraties met als oorsprong een verzoek van een andere instantie is wellicht de uitzonderingsgrond zwaarwegend toezicht- of opsporingsbelang van toepassing. De verzending van brieven dient daarom eerst afgestemd te worden met de relevante organisaties, met als mogelijk resultaat dat niet in alle gevallen een brief zal worden verstuurd.
 - *Intensief Toezicht en Externe Overheidssamenwerking (ITE) en Aanpak Risicovolle Netwerken (ARN)*
Bij registraties met een relatie tot het werk van de teams ITE en ARN gelden mogelijk de uitsluitingsgronden «toezicht- of opsporingsbelangen» en «veiligheid van medewerkers». We onderzoeken welke van deze registraties uitgezonderd dienen te worden.

⁷ Kamerstuk 31 066, nrs. 804, 802 en 826

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 817

Daarnaast is op 5 februari jl.⁹ aan u gemeld dat ouders in de hersteloperatie kinderopvangtoeslag geen brief ontvangen; zij zullen door hun persoonlijk zaakbehandelaars worden benaderd. Doordat de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) nog steeds nieuwe aanmeldingen krijgt, zijn er inmiddels ca. 7.000 mensen in beeld die zich bij UHT hebben gemeld en in FSV voorkomen.

Op 26 mei jl. (Kamerstuk 31 066, nr. 826) schreven wij uw Kamer dat het maximaal aantal te verzenden brieven op 270.000 uitkomt. Met de verzending van de ruim 200.000 brieven tot 16 juni resteren er nog maximaal 70.000 te verzenden brieven voor na de zomer waarin mensen worden geïnformeerd dat ze in FSV stonden. Omdat voor deze groep (grotendeels) een uitzondering geldt, zal het werkelijke aantal nog te verzenden brieven aanzienlijk lager liggen dan 70.000.

C. Minderjarigen in FSV

Bij het versturen van brieven naar de in FSV geregistreerde burgers is recent aan het licht gekomen dat er minderjarigen zelfstandig geregistreerd stonden in FSV.

Uit de eerste analyse is gebleken dat er 1.023 personen in FSV stonden die op dit moment nog minderjarig zijn en daarnaast nog 759 personen die op het moment van opname in FSV minderjarig waren, maar nu niet meer. Er is een aantal mogelijke verklaringen waarom minderjarigen zelfstandig in FSV kunnen staan, bijvoorbeeld als er sprake is van vakantiewerk of een bijbaan die heeft geleid tot een risicosignaal. De Belastingdienst voert momenteel een analyse uit om meer duidelijkheid te krijgen over de opname van minderjarigen in FSV en waarom ze in FSV stonden.

Bij minderjarigen dient de wettelijke vertegenwoordiger geïnformeerd te worden. Inmiddels is ook duidelijk dat een aantal minderjarigen – jonger dan 16 jaar – een brief heeft ontvangen over de registratie in FSV. Deze brief had aan de wettelijke vertegenwoordiger gestuurd moeten worden. We zullen deze fout herstellen door – als we die kunnen achterhalen – de wettelijk vertegenwoordigers een brief te sturen en we zullen daarbij ook excuses maken voor deze fout. Ten aanzien van de minderjarigen die nog geen brief hebben ontvangen, dient de wettelijke vertegenwoordiger geïnformeerd te worden en dat zullen wij ook doen. Het is nog niet gelukt om van alle minderjarigen de wettelijke vertegenwoordiger te achterhalen. Hiervoor wordt nog naar een oplossing gezocht.

Als we na de analyse meer helderheid hebben, zullen wij uw Kamer hierover informeren. We verwachten dit bij de volgende voortgangsrapportage HVB mee te kunnen nemen.

Op basis van de nu bekende informatie zijn er in het verleden vier minderjarigen zelfstandig in FSV geregistreerd die inmiddels bij UHT bekend zijn. Allen zijn inmiddels ouder dan 16 jaar. Er zijn geen brieven aan deze minderjarigen verzonden. Die vier betrokkenen zijn inmiddels benaderd.

D. In kaart brengen van effecten op burgers en bedrijven

De gewijzigde motie van het lid Snels c.s.¹⁰ verzoekt de regering in kaart te brengen hoeveel mensen door een vermelding in FSV ten onrechte geschaad zijn en welke schade deze mensen ondervonden hebben en op basis hiervan een mogelijke compensatieregeling uit te werken voor

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 804

¹⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 776

onterecht geraakte slachtoffers. De eerste stap is het bepalen van eventueel onrechtmatig handelen. Er lopen nog verschillende onderzoeken om de gevolgen van het gebruik van FSV voor burgers en bedrijven in beeld te brengen. De stand van zaken hiervan zal ik hieronder toelichten. Na duidelijkheid over de uitkomsten van deze onderzoeken zullen we de mensen die in FSV stonden hier ook over informeren.

D.1 Onderzoek door externe partij

Het eerste deel van het onderzoek naar de effecten voor burgers van het gebruik van FSV door Toeslagen wordt uitgevoerd door PwC. Het tweede deel van het onderzoek, dat betrekking heeft op de effecten van het gebruik van FSV door de Belastingdienst op burgers en bedrijven, is gestart in mei 2021 en wordt ook door PwC uitgevoerd. Zoals aangegeven in de brief van 22 april jl.¹¹ streven we ernaar dat de onderzoeken in september 2021 zijn afgerond. We zien geen mogelijkheid om de doorlooptijd lopende het onderzoek te verkorten zonder de kwaliteit van de bevindingen te schaden. De bevindingen zullen met de Kamer worden gedeeld.

D.2 Onderzoek naar gebruik FSV-signalen door convenantpartners

In samenwerkingsverbanden worden met convenantpartners gegevens gedeeld op grond van wet- en regelgeving.¹² De Belastingdienst kan in bepaalde samenwerkingsverbanden informatie uit FSV hebben gedeeld met convenantpartners. Op 5 februari jl. hebben wij uw Kamer medegedeeld dat de Belastingdienst contact heeft opgenomen met de convenantpartners om hen te informeren over het mogelijk gebruik van informatie uit FSV.¹³

De vraag was of en in welke mate informatie uit FSV is gedeeld en hoe die informatie binnen het desbetreffende samenwerkingsverband is gebruikt. De Belastingdienst heeft voor peiljaar 2019 met een pilot onderzocht of, en zo ja in welke mate, gebruik is gemaakt van informatie uit FSV. Binnen de pilot zijn in relatie tot de onderzochte convenantpartners¹⁴ geen aanwijzingen gevonden dat informatie uit FSV is gedeeld.

Zoals wij hebben aangegeven geven wij, naar aanleiding van de motie Marijnissen¹⁵, opdracht aan een externe partij om de gegevensdeling uit FSV met andere overheidsinstanties te onderzoeken. Daarbij zal breder worden gekeken dan in de pilot is gedaan. We streven ernaar om de uitkomsten van dit onderzoek – tegelijkertijd met het onderzoek naar de effecten van het gebruik van FSV – in september dit jaar afgerond te hebben. De bevindingen zullen met de Kamer worden gedeeld.

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 816

¹² Zie art. 64 Wet Suwi en de regelgeving met de ontheffing van de geheimhoudingsplicht die is uitgewerkt in art. 67 AWR en art. 43c Uitvoeringsregeling AWR, en de uitwerking hiervan in de convenanten.

¹³ Kamerstuk 31 066, nr. 804.

¹⁴ Omdat per samenwerkingsverband de wijze van informatie-uitwisseling verschillend is, is per samenwerkingsverband nader onderzoek gedaan. Het ging hierbij om vier convenantpartners: regionale informatieve en expertisecentra Noord-Nederland, de landelijke stuurgroep interventieteams (LSI), samenwerking onder artikel 64 Suwi en Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ).

¹⁵ Kamerstuk 28 362, nr. 55

D.3 Analyse door de Belastingdienst van de impact van FSV-registratie of de kwalificatie Opzet Grove Schuld (O/GS) bij een aanvraag van minnelijke schuldsanering

Op 27 januari jl. hebben wij u geïnformeerd dat tot maart 2020 een werkinstructie is gehanteerd waarin stond dat bij individuele schulden boven de € 10.000,- een verzoek tot minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP) werd afgewezen indien in FSV de registratie «melding fraudepost» stond.¹⁶

De Belastingdienst analyseert van welke burgers de verzoeken als gevolg hiervan mogelijk onterecht zijn afgewezen. Hieronder licht ik de stand van zaken van deze analyse toe. Van belang is om daarbij op te merken dat de analyse nog loopt en dat mensen die geïnformeerd worden over hun registratie in FSV en vermoeden dat dit gevolgen heeft gehad voor een verzoek tot minnelijke schuldsanering zich bij het meldpunt MSNP kunnen melden.

Deze analyse bestaat uit twee fases:

1. In de eerste fase zijn de afwijzingsbrieven MSNP in beeld gebracht. Op 22 april jl. hebben wij u gemeld dat er op basis van 430.000 brieven circa 50.000¹⁷ mensen in beeld zijn aan wie mogelijk onterecht geen MSNP is verleend.¹⁸
2. In de tweede fase worden de brieven van de circa 50.000 mensen aan wie mogelijk ten onrechte geen MNSP is verleend inhoudelijk beoordeeld om te beziën of ze daadwerkelijk een afwijzingsbeschikking MSNP hebben gehad. Van deze circa 50.000 mensen hebben er:
 - Ruim 26.000 een afwijzingsbeschikking MSNP gehad. Zij hebben in totaal 35.000 afwijzingsbeschikkingen gekregen. Mensen kunnen meer dan één afwijzingsbrief hebben ontvangen.
 - Ruim 18.000 blijken geen afwijzingsbeschikking MSNP te hebben gehad.
 - De beschikkingen van ongeveer 4.300 mensen dienen nog te worden onderzocht.

Nadat de Belastingdienst heeft kunnen vaststellen wat de afwijzingsgronden zijn geweest, wordt beoordeeld of de afwijzing ten onrechte was. Hierbij kijkt de Belastingdienst naar de volgende afwijzingsgronden:

- 1) Formele afwijzingsgronden op basis van de wet;
- 2) Een O/GS-kwalificatie;
- 3) Een FSV-registratie;
- 4) Hoogte schuld;
- 5) Combinatie van de verschillende afwijzingsgronden.

Vervolgens bekijkt de Belastingdienst welk nadeel burgers hebben ondervonden door de afwijzing aan deelname tot MNSP. Hierbij speelt onder andere een rol of iemand ondanks de afwijzende beschikking alsnog tot MSNP of wettelijke schuldsanering is toegelaten, of de burger is overgaan tot betaling en of de MSNP-afwijzing een persoonlijk faillissement tot gevolg heeft gehad.

Als deze stappen zijn doorlopen, ontstaat er inzicht in de gevolgen die een onterechte afwijzing MNSP heeft gehad. Op basis van dit inzicht en de conclusies van het ADR-onderzoek naar de gevolgde werkwijze bij de beoordeling van een O/GS-kwalificatie zullen wij, in lijn met de motie van

¹⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 807

¹⁷ Op dit moment worden er nog kwaliteitscontroles uitgevoerd, de cijfers kunnen hierdoor nog veranderen.

¹⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 816

het lid Snels c.s.¹⁹ oplossingsrichtingen verkennen voor passend herstel als er sprake is van een nadeel als gevolg van een onterechte afwijzing MSNP.

Ik informeer uw Kamer over de uitkomsten van de bovengenoemde analyse naar onterechte afwijzingen MSNP in de volgende brief over de voortgang van HVB.

E. Onderzoek en maatregelen m.b.t. de werking van projectcode 1043

Op 31 maart jl.²⁰ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stapsgewijze hervatting van projectcode 1043 binnen de inkomstenbelasting na onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) naar de opzet en het bestaan van de aanwezige waarborgen en de versterking van enkele daarvan. Met de gedeeltelijke hervatting kunnen onbewuste fouten en vergissingen in aangiften weer verbeterd worden. Ook worden weer AKI-codes²¹ gekoppeld aan aangiften IH die mogelijke onjuistheden bevatten. De hervatting van het intensief toezicht vindt pas plaats wanneer uit de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) op het proces «analyse aan de Poort» – waar de doorgeleiding naar intensief toezicht plaatsvindt – blijkt dat de privacy voldoende gewaarborgd is, en nadat ik uw Kamer heb geïnformeerd. Deze GEB wordt momenteel opgesteld en is naar verwachting na de zomer gereed. Nu het proces weer operationeel is, onderzoekt de ADR de werking van de waarborgen in de praktijk. Afhankelijk van de oplevering streef ik ernaar het rapport voor de zomer met uw Kamer te delen. Daarbij ontvangt uw Kamer tevens de uitkomsten van de onderzoeken naar de fiscale behandeling van aangiften in projectcode 1043 en de analyse van ontvangen klachten en signalen.

F. Onderzoek oud Expertise en Handhaving Intelligence

Zoals wij in de brief van 27 januari jl.²² hebben aangegeven heeft de Belastingdienst in het najaar 2020 aan KPMG opdracht gegeven onderzoek te doen naar de producten (zoals lijsten en applicaties) die in 2018 vanuit de voormalige afdeling EHI (Expertise en Handhaving Intelligence) bij de directie Datafundamenten & Analytics (DF&A) van de Belastingdienst zijn ondergebracht. Het gaat daarbij om de producten die op peildatum 1 september 2020 operationeel waren.

Het onderzoek van KPMG geeft geen volledig beeld van de naleving van de AVG en de Archiefwet omdat niet is gekeken naar de gegevensverwerking door de gebruikers van deze producten. Momenteel wordt dit laatste nog intern onderzocht.

Tot slot

Zoals ik in de brief van 26 mei jl. heb aangegeven wil ik uw Kamer één keer per kwartaal met een voortgangsrapportage informeren over de uitvoering van het plan van aanpak. Indien nieuwe informatie daartoe

¹⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 776

²⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 802

²¹ AKI staat voor Aanslagbelastingensysteem Klantinformatie. AKI 1043 is een behandelvoornemen voor aangiften van belastingplichtigen waarbij vermoedelijk sprake is van individuele of georganiseerde fouten in de aangiften. AKI 1044 wordt gebruikt voor aangiften van belastingplichtigen waarvan de fiscaal dienstverlener of facilitator in een strafrechtelijk onderzoek is betrokken.

²² Kamerstuk 31 066, nr. 807

aanleiding geeft, zal ik uw Kamer tussendoor informeren. Na de zomer zal uw Kamer de volgende voortgangsrapportage ontvangen. Daarin wordt u waar nodig ook geïnformeerd over de budgettaire ontwikkeling.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief