

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 804

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 5 februari 2021

In het notaoverleg «fraudeopsporing en gebruik van tweede nationaliteit door de Belastingdienst» van 1 februari jl. (Kamerstuk 31 066, nr. 784) hebben wij uw Kamer toegezegd om nadere informatie te verstrekken over diverse onderwerpen. Wij gaan hieronder achtereenvolgens in op de volgende onderdelen:

- A. Omvang en werkwijze minnelijke schuldsanering
- B. De manier waarop personen die in FSV geregistreerd stonden daarover geïnformeerd worden (motie Marijnissen)
- C. Het onderzoek naar de effecten van FSV op burgers en bedrijven
- D. Delen van informatie uit FSV met andere organisaties
- E. Adviezen over de aanvullende aangifte bij het Openbaar Ministerie (OM)
- F. Ethisch verantwoord omgaan met risicomodellen en algoritmen

Tot slot gaan wij in op de informatie die uw Kamer de komende periode van ons kan verwachten.

Omvang en werkwijze minnelijke schuldsanering

Wij hebben uw Kamer (Kamerstuk 31 066, nr. 802) aanvullende informatie toegezegd over de potentiële omvang van de groep burgers met een kwalificatie opzet/grove schuld (OGS) en/of FSV-registratie, de methode die de Belastingdienst hanteert om deze groep zo snel mogelijk te achterhalen en hoe lang hiervoor naar verwachting nodig is. Hieronder gaan wij dieper op deze punten in. Ook staan wij stil bij de wijze waarop wordt beslist over saneringsverzoeken.

Potentiële omvang

In het notaoverleg kwam aan de orde dat er in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 maart 2020 circa 300.000 – 500.000 beschikkingen met het kenmerk «insolventie» zijn verstuurd door de Belastingdienst. Door nader onderzoek is afgelopen dagen duidelijk geworden dat het circa 400.000 beschikkingen betreft. Deze beschikkingen zijn opgenomen in een

digitaal archief dat geen onderscheid maakt tussen insolventiesoort (een minnelijke sanering, wettelijke sanering of faillissement) en tussen toegewezen en afgewezen verzoeken. Verzoeken tot minnelijke schuldsanering zijn soms afgewezen op basis van een werkwijze die wij onacceptabel vinden. Bij het getal van circa 400.000 zijn ook beschikkingen meegeteld waarin het verzoek is toegekend en brieven die zien op een wettelijke schuldsanering of faillissement. Het is daarom onze verwachting dat het aantal verzoeken tot minnelijke schuldsanering dat is afgewezen op basis van een werkwijze die wij onacceptabel vinden kleiner is. De diepere zoekactie van de Belastingdienst moet uiteindelijk laten zien om hoeveel mensen het precies gaat.

Zoekmethode

Er is tot nu toe geen manier gevonden om een geautomatiseerde selectie te maken waardoor de groep burgers van wie hun verzoek op een onacceptabele manier is afgewezen met een druk op de knop zichtbaar wordt. Hoewel daar nog wel aan gewerkt wordt, willen wij daar niet op wachten.

Daarom starten wij nu een handmatige zoekactie. Dit betekent dat medewerkers van de Belastingdienst met behulp van extern ingehuurd krachten alle beschikkingen met het kenmerk «solventie» handmatig doornemen. Daarbij worden de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- 1) De beschikking ziet op een verzoek tot minnelijke schuldsanering;
- 2) het verzoek is afgewezen;
- 3) op het moment van afwijzen was er sprake van een of meer vorderingen van € 10.000 of meer¹; en
- 4) er is sprake van een O/GS-kwalificatie en/of FSV-registratie.

Vervolgens wordt inhoudelijk beoordeeld of het verzoek ook zou zijn afgewezen zonder toepassing van de werkwijze zoals beschreven in de instructie. Zo zou er naast het ontbreken van de goede trouw, waar de instructie op zag, ook sprake kunnen zijn van een andere reden om het verzoek af te wijzen. De uitkomst van deze inhoudelijke beoordeling doet niets af aan het mogelijk onzorgvuldig handelen van de Belastingdienst, maar biedt wel inzicht in de mate waarin de betreffende burgers zijn benadeeld.

Onze aanpak is erop gericht om de burgers waarvan de kans het grootste is dat zij getroffen zijn, ook als eerste te vinden. Omdat bij alle verzoeken tot een minnelijke schuldsanering sprake is van bemiddeling door een schuldhulpverlener, zal de Belastingdienst deze schuldhulpverleners via de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet actief benaderen en de mogelijkheid bieden om situaties aan te kaarten waarin mogelijk sprake is geweest van een onterechte afwijzing. De Belastingdienst gaat hier direct mee aan de slag. Ook geeft de Belastingdienst prioriteit aan de meest recente beschikkingen, omdat het waarschijnlijker is dat daar nog sprake is van openstaande schulden waar burgers veel last van kunnen hebben.

Verder zullen wij in de brieven die wij gaan versturen om mensen te informeren dat zij in FSV geregistreerd stonden, een oproep doen om zich te melden wanneer zij op het moment dat zij een verzoek deden tot een minnelijke schuldsanering een openstaande belastingaanslag of terugvordering toeslagen hadden van meer dan € 10.000. De door de kinderop-

¹ Indien blijkt dat ook vorderingen met een lager bedrag door medewerkers standaard werden afgewezen, dan zullen deze afgewezen beschikkingen ook meegeteld worden en wordt uw Kamer daarover geïnformeerd.

vangtoeslagaffaire getroffen ouders zullen daarbij zoveel mogelijk door hun persoonlijke zaakbehandelaars worden geïnformeerd.

Verwacht tijdpad

Het handmatig doornemen van circa 400.000 beschikkingen is zeer arbeidsintensief. De Belastingdienst schat nu in dat het achterhalen van de groep getroffen burgers en de inhoudelijke beoordeling van het verzoek tot eind juni duurt.

Dit is een ruwe planning. Dat komt onder meer doordat onzeker is of geautomatiseerde ondersteuning op een later moment wel mogelijk blijkt, hoeveel beschikkingen inhoudelijk beoordeeld moeten worden en hoe snel externe inhuur kan worden gerealiseerd. Inzet van externe capaciteit is overigens slechts gedeeltelijk mogelijk, met name voor de eerste stappen van het proces. Voor de inhoudelijke beoordeling zijn ervaren en gekwalificeerde medewerkers nodig.

Wij zullen uw Kamer gelijktijdig met de uitkomsten van het onderzoek van de ADR naar de wijze waarop met de werkinstructie voor het afwijzen van verzoeken tot minnelijke schuldsanering is gewerkt, een tussenrapportage sturen met de stand van zaken op dat moment en de planning voor het verdere verloop van het onderzoek. De bevindingen van het ADR-onderzoek worden in februari verwacht. Vervolgens ontvangt uw Kamer een tussenrapportage in april.

Wijze van besluitvorming

In het notaoverleg is ook gesproken over hoe werd besloten over verzoeken tot minnelijke schuldsanering. De ondertekening van de beschikkingen met de tekst «Deze brief is automatisch gegenereerd en derhalve niet voorzien van een handtekening» suggereert ten onrechte dat er sprake is van geautomatiseerde besluitvorming door bijvoorbeeld een algoritme.

Dit is niet het geval. Voor deze brieven maakten de betrokken medewerkers van de Belastingdienst gebruik van vooraf vastgestelde tekstblokken, een «script». De vooraf vastgestelde tekstblokken bevatten verschillende afwijzingsgronden en de medewerker koos dus zelf welk tekstblok hij in de brief opnam. De brief werd vervolgens op basis van deze keuzes door een computer gegenereerd. In dit geval was er een instructie om bij een vordering van meer dan € 10.000 in combinatie met een O/GS-kwalificatie en/of een FSV-registratie het verzoek tot minnelijke schuldsanering af te wijzen.

De manier waarop personen die in FSV geregistreerd stonden daarover geïnformeerd worden (motie Marijnissen);

De Belastingdienst zal alle mensen die in FSV geregistreerd stonden daarover zo snel mogelijk informeren. Er wordt alleen een uitzondering gemaakt voor de specifieke situaties waarin de (fiscaal-)juridische, toezicht- of opsporingsbelangen zwaarder wegen. Zo'n specifiek geval is bijvoorbeeld wanneer een verdachte van witwassen of ondermijnende criminaliteit in FSV is opgenomen, maar deze verdachte nog niet weet dat hij onderwerp van onderzoek is. Het delen dat deze verdachte in FSV geregistreerd stond – en dus bekend is bij de Belastingdienst of wellicht samenwerkingspartners zoals het Openbaar Ministerie of politie – kan strijdig zijn met de belangen van dit onderzoek, zoals de gevolgen voor eventuele slachtoffers en de maatschappij.

De mensen die buiten bovenstaande specifieke situaties vallen, zullen uiterlijk in maart zijn geïnformeerd. Zoals eerder in deze brief vermeld zullen de door de kinderopvangtoeslagaffaire getroffen ouders zoveel mogelijk door hun persoonlijke zaakbehandelaars worden geïnformeerd. Daarmee geven wij uitvoering aan de motie van het lid Marijnissen (Kamerstuk 35 510, nr. 21).

C. Het onderzoek naar de effecten van FSV op burgers en bedrijven

Het onderzoek naar de effecten van FSV op burgers en bedrijven is een van de meest belangrijke elementen om recht te zetten wat hier mogelijk fout is gegaan. Wij hebben uw Kamer eerder geïnformeerd over de Europese aanbesteding van dit onderzoek.²

Aangezien een dergelijke aanbesteding nog heel veel tijd zou vergen, kiezen wij vanwege het belang van het onderzoek en de grote urgentie ervoor om af te wijken van de aanbestedingswet- en regelgeving. Door af te wijken van deze wetgeving kan het onderzoek in maart aanbesteed worden en in het vierde kwartaal van 2021 afgerond zijn. Wij handelen in dit specifieke geval dus afwijkend ten opzichte van de standaardregels om sneller uit te kunnen zoeken wat hier precies gebeurd is en hoe burgers en bedrijven daar eventueel door benadeeld zijn. Wij achten dat van groot belang. Hiermee voldoen wij aan de eerste stappen van de motie van het lid Snels c.s.³ die verzoekt om het nadeel dat mensen mogelijk ondervonden hebben in kaart te brengen en op basis daarvan een compensatieregeling uit te werken.

Delen van informatie uit FSV met andere organisaties

De Belastingdienst wisselt op basis van samenwerkingsverbanden en bijbehorende convenanten informatie uit met andere instanties. Voor die uitwisseling is mogelijk informatie uit FSV gebruikt. Het zou dan bijvoorbeeld kunnen gaan om situaties waarin een ambtenaar informatie uit FSV met een andere instantie heeft gedeeld omdat die relevant werd geacht. Deze uitwisseling vond plaats op basis van wettelijke grondslagen en convenanten. Wij vinden deze uitwisseling echter toch ongewenst. Daarmee bestaat namelijk de kans dat onjuiste informatie onterecht met deze organisaties is gedeeld. Zij kunnen hun handelen richting burgers daar mogelijk op gebaseerd hebben. Daarbij voldeed FSV niet aan de privacywetgeving en had uitwisseling alleen om die reden al niet moeten gebeuren.

De Belastingdienst kan in de volgende samenwerkingsverbanden informatie uit FSV hebben gedeeld:

- 1) Regionale informatieve en expertisecentra (RIEC's);
- 2) Landelijke stuurgroep interventieteams (LSI);
- 3) Artikel 64 SUWI; en
- 4) Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ).

Daarnaast ontvangt de Stichting Inlichtingenbureau informatie van de Belastingdienst en Toeslagen. Voor zover wij nu kunnen vaststellen, betreft dit geen informatie uit FSV en gaat het om de uitwisseling van reguliere financiële en fiscale informatie.

² Kamerstuk 31 066, nr. 739.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 776.

In de bijlage bij deze brief is per samenwerkingsverband uiteengezet met welke partijen informatie wordt uitgewisseld en wat het doel daarvan is⁴. Het is helaas niet herleidbaar of en zo ja welke informatie uit FSV is betrokken in de informatieverstrekking. Daarom heeft de Belastingdienst contact opgenomen met de samenwerkingsverbanden om hen te informeren over het mogelijk gebruik van informatie uit FSV. De samenwerkingsverbanden wordt per brief gevraagd om na te gaan of er nog herleidbare informatie te vinden is, of zij de desbetreffende mensen kunnen informeren en de data wissen. Wij informeren uw Kamer over een maand over de stand van zaken in dit proces.

Adviezen over de aanvullende aangifte bij het OM

Tijdens het notaoverleg van 1 februari jl. kwamen de adviezen over de aanvullende aangifte bij het Openbaar Ministerie (OM) aan de orde. Wij hebben in het overleg toegezegd deze adviezen aan uw Kamer te verstrekken. Het afgelopen jaar zijn wij via notities van de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Financiën geadviseerd over de vraag of er een aanvullende aangifte zou moeten volgen. De vier notities hierover vindt u als bijlage bij deze brief⁵. Conform het nieuwe uitgangspunt zijn hierin alleen de persoonsgegevens gelakt.

De eerste notitie gaat in op de eventuele strafbaarheid van de vernietiging van een groot aantal beroepsdossiers als gevolg van een onjuist vastgestelde bewaartermijn. De tweede en derde notitie zijn opgesteld om de vraag te beantwoorden of de nieuwe informatie uit het conceptadvies van de Landsadvocaat uit 2009 en het memo van de vaktechnisch coördinator uit 2017 aanleiding waren voor een aanvullende aangifte. De laatste notitie bevat een samenvatting en appreciatie van de brief van het OM van 7 januari jl., waarmee zij reageerden op de aangifte van vermoedens van strafbare feiten van 19 mei 2020. De notitie gaat daarnaast in algemene zin in op het vraagstuk van het doen van een aanvullende of nieuwe aangifte bij het OM.

Bij de eerste drie adviezen is van belang dat zij zijn opgesteld in de periode dat het OM de aangifte in behandeling had. Als het OM vanwege deze documenten dieper onderzoek had willen doen, dan hadden wij daar uiteraard volledig aan meegewerkt.

Wij blijven wel van oordeel dat er geen hernieuwde aangifteplicht op ons rust. Het OM heeft in haar brief van 7 januari jl. aangegeven dat zij ruimer heeft gekeken dan de aangifte van 19 mei 2020 en de documenten die daarbij door mij waren verstrekt. Zo heeft het OM ook gekeken naar de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, Kamerstukken, nadien via andere Wob-besluiten openbaar gemaakte documenten, het rapport van de Autoriteit Persoonsgegevens en het rapport Ongekend Onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie (Kamerstuk 35 510, nr. 2).

Voor een deel zijn dat documenten die na de aangifte tot stand zijn gekomen of die nadien openbaar zijn geworden. Het OM heeft hierbij advies ingewonnen bij het eigen Wetenschappelijk Bureau en bij het eigen Landelijk Expertisecentrum Discriminatie. Op basis van al deze informatie en adviezen heeft het OM besloten niet over te gaan tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek. Ook is het OM ingegaan op de gevolgen van de strafrechtelijke immuniteit van de Staat en van ambtenaren. De onderwerpen die uw Kamer in dit verband tijdens het notaoverleg naar

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

voren heeft gebracht moeten in ditzelfde kader worden beoordeeld en leiden gezien beslissing van het OM naar onze mening niet tot een (hernieuwde) aangifteplicht.

Wanneer het ministerie nieuwe signalen van eventuele misstanden ontvangt, dan worden deze vanzelfsprekend serieus opgepakt, intern opgevolgd en waar nodig intern aanvullend onderzocht. Over het functioneren van individuele ambtenaren worden echter geen uitspraken gedaan.

Ethisch verantwoord omgaan met risicomodellen en algoritmen

Tijdens het notaoverleg is stilgestaan bij het ethisch verantwoord omgaan met risicomodellen en algoritmen. Wij delen de opvatting dat risicomodellen en algoritmen bedoeld zijn om burgers en bedrijven te helpen volledig. Risicomodellen en algoritmen mogen er nooit toe leiden dat goedwillende burgers en bedrijven er juist last van hebben. Daarom hechten wij er waarde aan om aan te geven dat op dit gebied nog belangrijke stappen volgen.

Zo stellen wij een Adviesraad Analytics voor de Belastingdienst aan. Dit is een onafhankelijke commissie die gevraagd en ongevraagd advies geeft over actuele vraagstukken. Het terrein waarover zij kunnen adviseren willen wij zo breed mogelijk houden, zodat zij de vrijheid voelen om waar nodig advies te geven. Ook vinden wij het belangrijk dat zij hun adviezen mededelen aan zowel de Directeur-Generaal van de Belastingdienst als de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën om meer waarborgen in te bouwen. Uiteraard kunnen deze adviezen ook aan uw Kamer ter beschikking worden gesteld indien u daar prijs op stelt.

De adviezen van de Adviesraad Analytics bevatten een multidisciplinaire afweging over het desbetreffende onderwerp. Er wordt gewerkt met de vijf perspectieven uit het vorige week gepubliceerde rapport «Aandacht voor algoritmes» van de Algemene Rekenkamer.

- 1) Sturing en verantwoording;
- 2) Model en data;
- 3) Privacy;
- 4) IT General Controls (ITGC); en
- 5) Ethiek, dat verweven is in de vier andere perspectieven.

Daarnaast zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het rapport 'Aandacht voor algoritmes' (Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 737) meenemen in de ontwikkeling van het rijksbrede kader, blijven zowel de Autoriteit Persoonsgegevens als de Functionaris Gegevensbescherming hun belangrijke rol spelen en zal los daarvan worden ingezet op het vergroten van transparantie door bijvoorbeeld te kijken naar het opzetten van een algoritmeregister.

Tot slot

Wij zullen uw Kamer uiteraard blijven informeren over onze stappen. De voortgang van de acties uit het plan van aanpak Herstellen, Verbeteren en Borgen ontvangt uw Kamer in april. Daarnaast komen wij zo snel mogelijk terug op de overige toezeggingen uit het notaoverleg.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen