

De MKB-handhaving gaat uit van een subjectgerichte en integrale benadering met centraalstelling van de onderneming en diens compliancenniveau. Differentiatie op basis van compliancenniveau en fiscaal belang (*profiling*) als het gaat om mate en intensiteit van de benodigde – of ‘verdiende’ - toezichts- of dienstverleningsaandacht moet leiden tot voor de ondernemer merkbare verschillen in aandacht. Om succesvol te zijn als handhaver moet MKB zowel aan de voor- als aan de achterzijde van het aangifteproces acteren. Aan de voorzijde gaat het om uitvoerbare wet- en regelgeving, ondersteuning op maat en samenwerking met externe partners om een omgeving te creëren waarin compliant gedrag wordt bevorderd. Daartoe wordt geïnvesteerd in onder andere de landelijke ontwikkeling van gecertificeerde kassa-, rittenregistratie- en boekhoudsystemen. Het overgrote deel van de MKB-ondernemingen laat zich bijstaan door een fiscaal dienstverlener (FD). Onder respectering van diens positie wordt de FD daar waar mogelijk benut voor de reductie van het nalevingstekort c.q. de verbetering van de samenstelling van de *Compliance Map*, leidend tot meer zekerheid over de belastingopbrengsten. Aan de achterkant van het proces gaat het om een meer repressief georiënteerde handhaving en een slagvaardige aanpak van fraude, indien mogelijk en nodig in samenwerking met Douane, Toeslagen, FIOD en andere overheidsorganisaties. Daarnaast speelt de zichtbaarheid een belangrijke rol in het handhavingsproces. Deze zal in verschillende gedaantes vorm worden gegeven.

De uitkomsten van de steekproefonderzoeken, strategische verkenningen en (human) intelligence zorgen ervoor dat het gehele segment in wezen onder toezicht staat. Zij vormen samen met het fiscale belang en risico van de ondernemer de basis voor de te maken handhavingskeuzes (informatiegestuurd toezicht).

3.3.2 Hoofdpijnen handhaving 2014

Aangiftebehandeling

In 2014 worden afhankelijk van de beschikbaarheid van de daarvoor extra benodigde capaciteit conform de ITI-doelstelling meer aangiften IH, VpB en OB behandeld. Voor de LH ligt de nadruk op de tijdigheid en juistheid van de aanlevering van gegevens voor de loonheffingsketen. Hierop wordt het toezicht geïntensiveerd.

FD-aanpak

De FD speelt een belangrijke rol in het proces tussen cliënt en Belastingdienst. De heterogene samenstelling van de groep FD's leidt ook hier tot differentiatie. In 2014 worden de activiteiten voortgezet om meer FD's in het horizontale toezichtsproces te betrekken, evenals het aantal ondernemers met een individueel horizontaal toezichtsconvenant. Hiermede wordt immers de samenstelling van de *Compliance Map* verbeterd en stijgt de zekerheid omtrent de belastingontvangsten. Daarnaast wordt in 2014 voortgegaan c.q. gestart met *expertmeetings* voor kleine adviseurs (de 'eenpitters'), waarin door middel- en processpecialisten van de Belastingdienst wordt ingegaan op fiscale actualiteiten of op andere voor deze FD-groep relevante issues. Met de FD's waarmee een FD-convenant is afgesloten wordt onder leiding van de (plv-) MKB-directeuren tenminste jaarlijks overlegd, waarbij de relatie met de Belastingdienst centraal staat evenals elkaars ervaringen in de afgelopen periode. Met de groep FD's die een overdaad aan laag-compliance cliënten kennen, worden individuele gesprekken gestart met participatie van de plv-directeur MKB.

Ten slotte worden indien en voor zover mogelijk van belastingdienstzijde de klantbehandelingsactiviteiten gebundeld per FD.

Thema's en projecten

MKB pakt thematisch en projectmatig belangrijke handhavingstekorten aan. Door de inzet van een mix van handhavingsinstrumenten wordt het effect van het optreden vergroot. De belangrijkste thema's en projecten zijn de drie landelijke bepaalde strategische thema's Vastgoed, Arbeid en Contante geldstromen. Vanwege de aanwezigheid van een aanzienlijk nalevingstekort wordt daarnaast binnen het segment gerichte aandacht besteed aan grote MKB-ondernemingen met een relatief laag compliancenniveau. Ten slotte wordt jaarlijks een beperkte set fiscale risico's projectmatig opgepakt, zoals de VpB-risico's die worden gelopen bij gefailleerde dochters en het LH-project Wet vermindering Afdracht Onderwijs. Ook worden at random geselecteerde boekenonderzoeken uitgevoerd.

Fraudebestrijding

Intensivering van de fraudebestrijding is een maatschappelijke opdracht voor de overheid als geheel en voor Belastingen in het bijzonder. De intensivering krijgt vorm door het vergroten van de in te zetten capaciteit op het in beeld brengen en aanpakken van veelplegers en hun (criminele) netwerken en faciliteerders. Dit gebeurt zoveel mogelijk in Riec-verband. De aanpak richt zich verder vooral op de aanpak van de top 200 van fraudeurs, faillissementsfraude, carrouselfraude en systeemfraude. In Riec- en LSI-verband worden daarnaast handhavingsschakelpunten als witwassen, vastgoed en mensenhandel aangepakt.

Inning

De inningsaanpak verandert in 2014 met behulp van *profiling* van aanslaggericht naar subject- en dus debiteurgericht. De debiteuren worden meerjarig gevolgd waardoor in plaats van oninbaar te lijden de schulden in voorkomende gevallen bij het later bekend worden van verhaalsmogelijkheden alsnog kunnen worden geïnd.

Zuiverheid en tijdigheid

In 2014 wordt gewerkt aan een zuiver ondernemersbestand. Schijnondernemerschap wordt bestreden en niet tijdige aangifte en betaling worden aangepakt. Hierbij wordt samengewerkt met het segment SMP. Aangrijpingspunt voor de handhaving vormt de start van het ondernemerschap (bronbeoordeling en VAR) en vervolgens het klantbeeld van de nieuwe ondernemingen negen c.q. achttien maanden na de start van het bedrijf. Hoewel de voorlichting in eerste instantie wordt gericht op de nieuwe ondernemers kunnen ook anderen daarvan profiteren, zoals ondernemers zonder FD die moeite te hebben met het nakomen van hun verplichtingen.

3.4 Grote ondernemingen

De handhaving van het segment Grote ondernemingen is gericht op het verhogen van de compliance en het verder borgen van de belastingopbrengsten, leidend tot een verdere optimalisering van de belastingopbrengsten. De kenmerken van het GO-klantenbestand - omvang, de complexiteit, het financiële belang en de economische en maatschappelijke positie van de organisaties - leiden tot de keuze voor individuele klantbehandeling. Zoals

eerder al is aangegeven start GO in 2014 met een onderzoek waarin de invloed van individuele klantbehandeling op compliance wordt onderzocht.

3.4.1 Handhaving bij Grote ondernemingen

Individuele klantbehandeling is het handhavingsconcept van GO. In de Leidraad Toezicht Grote ondernemingen is de visie op klantbehandeling en handhaving uitgewerkt. De handhaving wordt afgestemd op het gedrag en de onderliggende motieven van de grote onderneming (responsief handhaven). Per grote onderneming bepaalt het behandelteam het beeld van met name de door de onderneming betrachtte transparantie, de staat van de fiscale beheersing en de onderliggende fiscale strategie. Daarnaast wordt in 2014 en volgende jaren onderzocht of en in welke mate inkadering op basis van gezamenlijke klantkenmerken, issues, risico's of gedrag mogelijk is. Het klantbeeld dat zo ontstaat vormt de basis van het individuele strategische behandelplan (SBP), de kern van de handhavingsregie GO. Dit SBP wordt onder regie van de klantcoördinator samen met de specialisten in de behandelteams voor iedere afzonderlijke grote onderneming opgesteld, doorlopend geactualiseerd en uitgevoerd. De invordering maakt integraal onderdeel uit van het SBP. Op basis van het individuele klantgedrag wordt het te bereiken handhavingseffect bepaald en de activiteiten en competenties die nodig zijn om dat effect ook daadwerkelijk te realiseren. Daarbij worden alle instrumenten van handhavingspalet benut, zodanig dat het beoogde handhavingseffect op de meest efficiënte wijze wordt bereikt. Het strategisch behandelplan leidt zo tot bewuste keuzes en een optimale mix van behandelactiviteiten afgestemd op het feitelijke klantgedrag. Daar waar mogelijk wordt horizontaal toezicht toegepast, uitmondend in een individueel convenant. Als grote ondernemingen niet mee willen of kunnen werken of er zelfs sprake is van fiscaal laakbaar gedrag, kunnen andere handhavingsinstrumenten worden ingezet of vindt fraudebestrijding plaats. De uitvoering van de activiteiten in de individuele klantbehandeling voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen. Achteraf zal resultaat- en effectmeting plaatsvinden, zowel op individueel (klant-)niveau als op het niveau van team, unit en bestuurlijk verband. Gedurende het gehele proces wordt daar waar nodig en mogelijk samengewerkt met de andere segmenten. Omdat grote ondernemingen veelal internationaal actief zijn, zijn samenwerking in het toezicht en informatie-uitwisseling met andere belastingdiensten voor GO van groot belang. In Nederland onderzoekt GO samen met Douane en toezichthouders als NVWA, ILT en ISZW de mogelijkheden tot samenwerking in het toezicht. Hetzelfde geldt voor de AFM en de DNB. De ontwikkelingen in het toezicht van de AFM op accountants heeft voor GO veel betekenis.

3.4.2 Hoofdpijnen handhaving 2014

Het werken bij Grote ondernemingen wordt gekenmerkt door vakmanschap, ondernemerschap en plezier in het werk. Deze elementen komen terug in de volgende speerpunten.

Concentratie

In 2014 worden de eerste stappen gezet in de richting van een concentratie van de GO-werkzaamheden op elf locaties. Dit gaat gepaard met een herverdeling van de entiteiten

over de teams. Van belang is gedurende de transitieperiode de continuïteit van de klantbehandeling te borgen.

Klantbehandeling

In de klantbehandeling wordt de handhavingsregie sterker geaccentueerd, waarbij het strategisch behandelplan leidend wordt. Zo wordt de keuze van de handhavingsinstrumenten en het daarmee beoogde effect onderbouwd. Het toezicht wordt afgestemd op het waargenomen gedrag van de grote onderneming. Het in 2013 ingevoerde Klantbeeld Compliance wordt in 2014 verder ontwikkeld. Als het gedrag daartoe aanleiding geeft, kan gekozen worden voor repressieve vormen van toezicht en fraudebestrijding. De aandacht voor de invordering wordt geïntensiveerd. In 2014 wordt ook de 'kwaliteit van gegevensverstrekking aan derden' aangemerkt als een belangrijk aandachtspunt. Dit betekent dat vanuit de individuele klantbehandeling de behandelteams dit aspect beoordelen en bepalen of extra aandacht op dit punt (en de vorm daarvan) vereist is.

Medewerker

In 2014 kan de Directie Grote ondernemingen zich verheugen op de instroom van nieuwe medewerkers. De nieuwe collega's worden intensief begeleid bij hun eerste stappen in de GO-omgeving, waarvoor onder andere een specifieke GO-opleiding is ontwikkeld. Huidige en nieuwe medewerkers worden nadrukkelijk betrokken bij de in gang gezette en nog te zetten ontwikkelingen in het segment. Van alle medewerkers wordt verwacht dat zij ondernemerschap tonen en hun professionele ruimte benutten, initiatief nemen en zich bewust zijn van de maatschappelijke relevantie van hun werk.

Vaktechniek

In 2014 wordt de nieuwe vaktechnische structuur geïmplementeerd. Samenwerking met andere segmenten en zeker met de Directie Vaktechniek is van groot belang, bijvoorbeeld voor de eenheid van beleid en uitvoering en de kennisdeling. Verder worden vanuit de wisselwerking tussen vaktechniek en klantbehandeling antwoorden gevonden op de maatschappelijke en (internationale) fiscale ontwikkelingen. De Directie Go zal in 2014 de in de Leidraad Toezicht Grote ondernemingen opgenomen visie verder ontwikkelen.

Topposten

In 2014 wordt een begin gemaakt met de landelijke coördinatie van de behandeling van de grootste GO-ondernemingen op de onderdelen klantbeeldanalyse, het strategische behandelplan (SBP) en de klantbehandeling zelf.

3.4.3 Specifieke activiteiten

De genoemde landelijke en specifieke GO-ontwikkelingen leiden in 2014 - naast de doorlopende klantbehandelingsactiviteiten en de bovengenoemde activiteiten - tot de volgende specifieke werkzaamheden:

- Participatie in de segmentoverschrijdende projecten zoals *Offshore leaks*, Franchise, Stiath, Arbeid, VAR, Vastgoed en WVA-onderwijs;
- Het onderzoek naar de relatie tussen de individuele klantbehandeling en compliance van grote ondernemingen, bestaande uit 750 vragenlijsten bij steekproefsgewijs getrokken

ondernemingen en 250 boekenonderzoeken. Dit onderzoek begint in 2014 en wordt in 2015 afgesloten.;

- Expliciete aandacht in de klantbehandeling voor invordering, verrekenprijzen en voor de kwaliteit van de gegevensverstrekking door GO-entiteiten aan derden;

z2020-04615

Uit het bericht van 6 mei 2021 van de AP aan de Belastingdienst:

De AP heeft op 14 april 2021 om opheldering gevraagd over de stelling van de Belastingdienst dat pas in 2018 de directies MKB en Particulieren zijn gevormd en niet al per 1-1-2013. Voor de volledigheid hierbij een kopie van de passage uit de e-mail van de AP:

Uit de geraadpleegde documenten volgt dat per 1 januari 2013 het Landelijk kantoor en de 13 belastingregio's zijn opgeheven en dat de directies MKB en Particulieren zijn gevormd, onder leiding van een landelijk directeur. De Belastingdienst daarentegen verklaart dat pas in 2018, bij de invoering van de topstructuur, de 13 belastingregio's zijn opgeheven. De AP verzoekt de Belastingdienst om opheldering, bij voorkeur onderbouwd met documentatie.

De AP heeft nu vier organogrammen van de Belastingdienst ontvangen, met in rood hieronder een summiere toelichting. Helaas geeft dit niet de door de AP verzochte opheldering. De AP haalt het volgende uit de documenten:

- Dat in april 2014 er sprake was van een landelijk kantoor met belastingregio's (volgt uit organogram_extern_2c 15 april 2013.jpg)
- Dat in februari 2019 er directies MKB en P waren (volgt uit 20190204 Organogram-Belastingdienst-Topstructuur_21.pdf)
- Dat hier dus ergens tussen de overgang is gegaan van belastingregio's naar directies MKB en P.
- Dat het document 11.c. Organogram Topstructuur BD.pdf geen datum heeft en daardoor niet bruikbaar is.
- Dat de genoemde periodes 2010-juni 2015, juni 2015-oktober 2016 en november 2016-heden niet worden onderbouwd
- Dat de stelling "Uit de afbeelding blijkt dat er pas sinds 2018 sprake is van eigenstandige directies P en MKB." niet wordt onderbouwd, sterker nog, als de AP naar de afbeeldingen kijkt en aanneemt dat het datumloze document 11.c. Organogram Topstructuur BD.pdf over de periode juni 2015 – oktober 2016 gaat, en hierop is MKB en P al te zien, dan zou er dus al sinds juni 2015 sprake zijn van eigenstandige directies P en MKB en niet zoals de Belastingdienst stelt pas sinds 2018.

Zolang de Belastingdienst niet de gevraagde opheldering verschaft, zal de AP als toezichthouder moeten uitgaan van het bewijs dat er ligt en dat betreft in dit geval het Rapport Commissie onderzoek Belastingdienst en de wijzigingen van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003 waaruit volgt dat per 1-1-2013 de belastingregio's zijn overgegaan in o.a. de directies MKB en P. Dit betekent tevens dat de AP de overgang van regio naar directies MKB/P niet als legitieme reden kan beschouwen voor het niet kunnen opleveren door de Belastingdienst van documenten van voor 2018.

De AP geeft de Belastingdienst de mogelijkheid om hierop te reageren.

Reactie Belastingdienst

In reactie op uw bericht van 6 mei 2021 zend ik u:

Besluit van de Minister van Financiën van 3 juli 2018 (kenmerk: 2018-110164), houdende wijziging van het Organisatie- en mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2015 in verband met wijzigingen in de mandaten waaronder een wijziging in het verscherpt toezicht op de Belastingdienst, alsmede enkele wijzigingen in onderliggende organisatie- en mandaatbesluiten

Dit besluit is gepubliceerd in de Staatscourant van 13 juli 2018, nr. 38874; zie bijlage A.

In bijlage 1B van het besluit is de organisatie van het directoraat-generaal Belastingdienst neergelegd. Daarin is geregeld dat bij besluit van 20 september 2017 ter wijziging van de topstructuur van het directoraat-generaal Belastingdienst is bepaald dat het directoraat-generaal Belastingdienst zal bestaan uit de volgende organisatieonderdelen:

- 3d. directie Particulieren;
- 3e. directie Midden- en Kleinbedrijf.

In artikel III van het besluit is bepaald dat de wijzigingen ingaan de dag na publicatie in de Staatscourant en hebben terugwerkende kracht hebben tot en met 1 juli 2018.

Daarnaast stuur ik u:

Besluit van de directeur-generaal Belastingdienst van 5 december 2018, nr. 2018-211421 houdende vaststelling van het organisatiebesluit Directoraat-Generaal Belastingdienst 2018

Het organisatiebesluit van het directoraat-generaal Belastingdienst is gepubliceerd in de Staatscourant van 13 december 2018, nr. 69946; zie bijlage B.

In bijlage 1 van het besluit zijn de directies van de Belastingdienst genoemd.

Ook dit besluit verwijst naar het besluit van 20 september 2017 ter wijziging van de topstructuur van het directoraat-generaal Belastingdienst.

Het organisatiebesluit directoraat-generaal Belastingdienst 2018 is de opvolger van het organisatie- en mandaatbesluit uit 2016.

Verder stuur ik u:

Organisatie- en mandaatbesluit directoraat-generaal Belastingdienst 2016

Het organisatie- en mandaatbesluit van het directoraat-generaal Belastingdienst is gepubliceerd in de Staatscourant van 13 december 2016, nr. 67612; zie bijlage C.

Uit artikel 2 van het besluit volgen de organisatieonderdelen van de Belastingdienst.

Zie via deze link het overzicht van de wijzigingen:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0038862/2016-12-15/0/informatie#tab-wijzigingenoverzicht>

Tot slot stuur ik u:

Besluit ter wijziging van de topstructuur van het directoraat-generaal Belastingdienst

Het besluit is ondertekend op 20 september 2017; zie bijlage D.

Per 20 september 2017 is besloten tot de directies van de topstructuur ter vervanging van de in het organisatiebesluit 2016 genoemde organisatieonderdelen.

7

7

z2020—04615

Informatieverzoek FSV 'concept GEB'

De AP heeft de antwoorden op het informatieverzoek statistisch relevant doorgenomen. De Belastingdienst neemt hierin de stelling in dat de GEB versie 1.2 van 5 november 2019 een 'concept GEB' is. Dit noopt tot aanvullende vragen.

Vragen

1. De AP verzoekt de Belastingdienst deze stelling te onderbouwen, mede in het licht van de volgende feiten:

- (1) Het document is door het MT MKB vastgesteld op 26 november 2019**
- (2) Op basis van het document is feitelijk gestart met de implementatie van hierin genoemde maatregelen (o.a. herontwerp/migratie, schonen, terugbrengen exportfunctionaliteit)**
- (3) Er was destijds geen vastgestelde procesbeschrijving/handleiding GEB**
- (4) In het document staat niet het woord 'concept'**

De reden dat de GEB versie 1.2 van 5 november 2019 aangeduid wordt als 'concept' is dat deze versie bij de totstandkoming niet voor advies is voorgelegd aan de functionaris voor gegevensbescherming (FG), zoals artikel 35, lid 2, van de AVG bepaalt. Ook was de reikwijdte van de GEB te beperkt. Alleen de applicatie FSV zelf was onderwerp van onderzoek en niet het volledige gebruik van persoonsgegevens in de toezichtprocessen.

2. De AP verzoekt haar stelling te onderbouwen met documenten (uit die tijd)

De vragen van het lid Leijten (SP) van 4 maart 2020 over de Fraude Signalering Voorziening (FSV) zijn langs deze lijn beantwoord op 10 juli 2020; zie Kamervragen 2020z04218.

3. De AP verzoekt de Belastingdienst de formeel vastgestelde GEB van FSV te verstrekken. Indien deze er niet is, verzoekt de AP de Belastingdienst om te onderbouwen waarom deze er niet is.

Er is geen formeel vastgestelde GEB FSV.

In verband met de behandeling van de persvragen van RTL Nieuws en Trouw van 10 februari 2020 over FSV en over de uitgevoerde GEB is bedoelde GEB op 20 februari 2020 ter informatie aan de FG gestuurd.

Op 26 februari 2020 is bedoelde GEB nogmaals aan de FG gestuurd en is hem formeel om advies gevraagd over de GEB, versie 1.2 van november 2019. Na ontvangst van het advies van de FG is door de Belastingdienst besloten om FSV uit te schakelen.

Na enige tijd is besloten dat FSV uitgeschakeld zou blijven. Het uitvoeren van een (nieuwe) GEB voor FSV lag daarmee niet meer in de rede.

De Belastingdienst werkt aan het verbeteren van het toezichtsproces rond het verwerken van signalen. Binnen dat proces wordt gebruik gemaakt van de applicatie 'tijdelijke signaalvoorziening (TSV)', de opvolger van FSV. De Belastingdienst voert in dat kader de GEB/DPIA 'Verwerken signalen tot behandelvoorstel en behandelvoornemen (TSV)' uit. De FG heeft op 9 juni 2021 geadviseerd over de op 31 mei 2021, en op 2 juni 2021 aangevulde, voorgelegde GEB/DPIA.

4. De AP verzoekt de Belastingdienst toe te lichten wanneer destijds wel sprake zou zijn geweest van een 'formeel vastgestelde GEB' en verzoekt de Belastingdienst haar stellingen te onderbouwen met documenten uit die tijd.

De thans geldende procesbeschrijving GEB is door het directieteam Belastingdienst vastgesteld op 29 oktober 2020. Voor die tijd was er geen formeel vastgestelde procedure. Wel was er een concept van een GEB-procedure, versie 00 van 14 mei 2019. Dat concept is in ieder geval op 10 september 2019 aan de contactpersonen binnen de Belastingdienst, zogenoemde datacoördinatoren, toegestuurd. In het document staat beschreven welke personen betrokken moeten worden bij de uitvoering van een GEB, onder andere de privacyofficer en de FG.

Achteraf is het lastig te bepalen wanneer er destijds wél sprake geweest zou zijn van een 'formeel vastgestelde GEB'. Bij het ontbreken van een vastgestelde GEB-procedure had, zoals hiervoor aangegeven, tenminste conform artikel 35 van de AVG de FG om advies gevraagd moeten worden.

Het concept van de GEB-procedure, versie 00 van 14 mei 2019, is op 24 juli 2020 in het kader van het onderzoek naar FSV aan de AP gestuurd.

206

Persoonsgegevens

Van: Persoonsgegevens
Verzonden: maandag 21 juni 2021 13:34
Aan: Persoonsgegevens
Onderwerp: Ontvangstbevestiging documenten z2020-04616 FSV

Geachte mevrouw Persoonsgegevens

Hierbij bevestig ik de ontvangst in goede orde van de volgende documenten via de Bestandenpostbus:

-  35 Concept versie 0.2 Handleiding GEB.DPIA
-  Bijlage B - besluit DG Belastingdienst 2018 - stcrt 2018-69946
-  Bijlage C - Besluit DG Belastingdienst 2016 - stcrt-2016-67612
-  Bijlage D - besluit topstructuur - 20 sept 2017 - getekend SG
-  MTB_13.09_6_Handhavingsplan_Belastingen_2014_1.0
-  toelichting organisatiestructuur 20210631
-  z2020-04615 - informatieverzoek - startpositie autorisaties FSV
-  z2020-04615 - informatieverzoek concept GEB
-  Bijlage A - Besluit wijziging besluit Financien 2015 - stcrt-2015-32874

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Senior juridisch medewerker



AUTORITEIT
PERSOONSgegevens

Kantoor: 070 8888 500

Persoonsgegevens

fax: 070 8888 501

Bezoekadres: Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag

Postadres: Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag

www.autoriteitpersoonsgegevens.nl

'Privacy gaat iedereen wat aan'

De privacywet (AVG) zorgt voor meer grip op persoonsgegevens. Weten wat de privacywet voor jou betekent? Kijk op www.hulpbijprivacy.nl.

Van: Persoonsgegevens @minfin.nl>

Verzonden: maandag 21 juni 2021 11:47

Aan: Persoonsgegevens @autoriteitpersoonsgegevens.nl>

Onderwerp: z2020-04616 - verzoek om reactie - MT besluiten over FSV

Geachte mevrouw Persoonsgegevens

In vervolg op onderstaand bericht informeer ik u dat ik heden enkele organisatiebesluiten en een (korte) toelichting heb aangeboden via de bestandenpostbus; bijlagen A tot en met D.

Verder informeer ik u over de door de plv.CISO gevolgde werkwijze bij het zoeken naar MT verslagen.

207

Persoonsgegevens

Van: [Persoonsgegevens]@minfin.nl>
Verzonden: donderdag 29 juli 2021 13:39
Aan: [Persoonsgegevens]
Onderwerp: z2020-04615 - verzoek om gesprek n.a.v. uw brief van 25 februari 2021

Geachte mevrouw [Persoonsgegevens]

Naar aanleiding van het notaoverleg van 1 februari 2021 over FSV heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op 25 februari 2021 een brief gestuurd aan de staatssecretarissen van Financiën. In verband met de uitvoering van de motie Marijnissen door de Belastingdienst, wijst de AP de Belastingdienst op het recht op inzage dat betrokkenen hebben. In de brief verzoekt de AP de Belastingdienst dringend om bij het informeren van de betrokkenen expliciet te wijzen op de mogelijkheid tot het indienen van een inzageverzoek in FSV bij de Belastingdienst.

De Belastingdienst heeft verschillende activiteiten in gang gezet om burgers te informeren over registratie in FSV en over het recht op inzage.

Graag wil de Belastingdienst de AP in een gesprek nader informeren over deze activiteiten en over de stand van zaken. Het gesprek zou eind augustus 2021 kunnen plaatsvinden.

De Belastingdienst verneemt graag of de AP in de gelegenheid is om aan een dergelijk gesprek deel te nemen.

Zelf heb ik verlof tot 16 augustus 2021. Na mijn verlof zal ik contact opnemen om de reactie van de AP te vernemen.

Bij voorbaat dank voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

[Persoonsgegevens]

Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal Belastingdienst
Concerndirectie Informatievoorziening en databeheersing
Korte Voorhout 7 | 2511 CW | DEN HAAG
Postbus 20201 | 2500 EE | DEN HAAG

[Persoonsgegevens]

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

208

Persoonsgegevens

Van: Persoonsgegevens
Verzonden: maandag 30 augustus 2021 15:55
Aan: Persoonsgegevens
Onderwerp: Gesprek BD-AP over informeren betrokkenen

Geachte mevrouw Persoonsgegevens

Afgelopen donderdag hebben wij elkaar gesproken over het verzoek van de Belastingdienst om de AP te informeren over de voortgang van het informeren van de betrokkenen in FSV. De AP gaat graag in op het verzoek. Vanuit de kant van de AP zullen de volgende personen aanwezig zijn:

1. Persoonsgegevens
- 2.
- 3.

We hebben nog niet gesproken over de vorm van het gesprek: online of in persoon. In het tweede geval kan het gesprek bij de AP plaatsvinden op de Bezuidenhoutseweg. Online is ook mogelijk, als personen vanuit de belastingdienst misschien over het land verspreid zijn (en OV gebruik gezien corona nog niet wenselijk is). En daarnaast heb ik nog de vraag of het gesprek puur informierend is bedoeld of dat de Belastingdienst de AP ook vragen zal stellen.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Senior juridisch medewerker



AUTORITEIT
PERSOONSgegevens

Kantoor: 070 8888 500

Persoonsgegevens

fax: 070 8888 501

Bezoekadres: Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag

Postadres: Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag

www.autoriteitpersoonsgegevens.nl

'Privacy gaat iedereen wat aan'

De privacywet (AVG) zorgt voor meer grip op persoonsgegevens. Weten wat de privacywet voor jou betekent? Kijk op www.hulpbijprivacy.nl.

Persoonsgegevens

Van: [Persoonsgegevens]@minfin.nl>
Verzonden: donderdag 2 september 2021 12:41
Aan: [Persoonsgegevens]
Onderwerp: RE: Gesprek BD-AP over informeren betrokkenen

Geachte mevrouw [Persoonsgegevens]

Dank voor uw bericht. In reactie daarop informeer ik u als volgt.

De voorkeur gaat uit naar een bijeenkomst in persoon bij de AP te Den Haag.

Voor de duur van het gesprek wordt gedacht aan 1 uur (met eventueel uitloop tot 1,5 uur).

Van de kant van de Belastingdienst zullen de volgende personen aanwezig zijn:

1. [Persoonsgegevens]
- 2.
- 3.

het doel van het gesprek is informierend, al is de Belastingdienst wel benieuwd wat de AP vindt van de informatie van de Belastingdienst.

[Persoonsgegevens] van IVenD zal contact opnemen met de AP voor de praktische uitvoering van de afspraak.

Haar contactgegevens zijn: [Persoonsgegevens]

Indien u nadere vragen hebt, dan hoor ik dat graag.

Met vriendelijke groet,

[Persoonsgegevens]

[Persoonsgegevens]

Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal Belastingdienst
Concerndirectie Informatievoorziening en databeheersing
Porte Voorhout 7 | 2511 CW | DEN HAAG
Postbus 20201 | 2500 EE | DEN HAAG

[Persoonsgegevens]

Van: [Persoonsgegevens]@autoriteitpersoonsgegevens.nl>
Verzonden: maandag 30 augustus 2021 15:55
Aan: [Persoonsgegevens]@minfin.nl>
Onderwerp: Gesprek BD-AP over informeren betrokkenen

Geachte mevrouw [Persoonsgegevens]

Persoonsgegevens

Van: Persoonsgegevens
Verzonden: dinsdag 28 september 2021 15:26
Aan: Persoonsgegevens@minfin.nl
CC: Persoonsgegevens
Onderwerp: aankondiging versturen conceptrapport FSV

Geachte mevrouw Persoonsgegevens

In afwezigheid van mijn collega's, Persoonsgegevens (in cc), verstuur ik deze e-mail.

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar FSV. Graag wil de AP hierbij alvast aankondigen dat het conceptrapport **begin volgende week** aan de Belastingdienst wordt toegezonden. De AP stelt de Belastingdienst dan in de gelegenheid om aan te geven of er eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptrapport en bijlagen staan. Daarnaast zal de AP u vragen om – met het oog op publicatie van het rapport – na te gaan welke informatie/welk gegeven in het conceptrapport als vertrouwelijk dient te worden aangemerkt. Hierover en over de reactietermijn ontvangt u begin volgende week bij het aanbieden van het conceptrapport meer informatie.

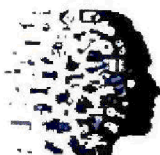
In het conceptrapport wordt aandacht besteed aan de volgende onderwerpen binnen FSV:

- Doelspecificatie
- Juistheid
- Opslagbeperking
- Beveiliging van persoonsgegevens (toegangsbeveiliging, logging en controle op de logging)
- Rechtmatigheid van het verwerken van signalen van (mogelijke) fraude en informatieverzoeken in FSV
- Het betrekken van de FG bij de gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Indien u vragen hebt over het bovenstaande, kunt u contact opnemen met mij of Persoonsgegevens (in cc).

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Persoonsgegevens [@autoriteitpersoonsgegevens.nl](mailto:Persoonsgegevens@autoriteitpersoonsgegevens.nl)

Persoonsgegevens

Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
[autoriteitpersoonsgegevens.nl](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl)

'Privacy gaat iedereen wat aan'

Sinds 25 mei 2018 geldt de nieuwe Europese privacywet, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Op onze campagnewebsite [hulpbijprivacy.nl](https://www.hulpbijprivacy.nl) leest u alles over uw versterkte privacyrechten

Persoonsgegevens

Van: [Persoonsgegevens]@minfin.nl>
Verzonden: dinsdag 28 september 2021 17:14
Aan:
CC: [Persoonsgegevens]
Onderwerp: RE: aankondiging versturen conceptrapport FSV

Geachte mevrouw [Persoonsgegevens]

Dank voor uw bericht.

Met vriendelijke groet,

[Persoonsgegevens]

[Persoonsgegevens]

Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal Belastingdienst
Concerndirectie Informatievoorziening en databeheersing
Korte Voorhout 7 | 2511 CW | DEN HAAG
Postbus 20201 | 2500 EE | DEN HAAG

[Persoonsgegevens]

Van: [Persoonsgegevens]@autoriteitpersoonsgegevens.nl>

Verzonden: dinsdag 28 september 2021 15:26

Aan: [Persoonsgegevens]@minfin.nl>

CC: [Persoonsgegevens]@autoriteitpersoonsgegevens.nl> [Persoonsgegevens]

[Persoonsgegevens]@autoriteitpersoonsgegevens.nl>; [Persoonsgegevens]

[Persoonsgegevens]@autoriteitpersoonsgegevens.nl>

Onderwerp: aankondiging versturen conceptrapport FSV

Geachte mevrouw [Persoonsgegevens]

In afwezigheid van mijn collega's, [Persoonsgegevens] (in cc), verstuur ik deze e-mail.

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar FSV. Graag wil de AP hierbij alvast aankondigen dat het conceptrapport **begin volgende week** aan de Belastingdienst wordt toegezonden. De AP stelt de Belastingdienst dan in de gelegenheid om aan te geven of er eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptrapport en bijlagen staan. Daarnaast zal de AP u vragen om – met het oog op publicatie van het rapport – na te gaan welke informatie/welk gegeven in het conceptrapport als vertrouwelijk dient te worden aangemerkt. Hierover en over de reactietermijn ontvangt u begin volgende week bij het aanbieden van het conceptrapport meer informatie.

In het conceptrapport wordt aandacht besteed aan de volgende onderwerpen binnen FSV:

- Doelspecificatie
- Juistheid
- Opslagbeperking
- Beveiliging van persoonsgegevens (toegangsbeveiliging, logging en controle op de logging)

Persoonsgegevens

Van: Persoonsgegevens
Verzonden: donderdag 7 oktober 2021 10:02
Aan: Persoonsgegevens
Onderwerp: Rapport FSV komt niet meer deze week

Geachte mevrouw Persoonsgegevens

Ik had beloofd u gisteren te bellen over het rapport FSV en de controle of feitelijke onjuistheden, excuses door uitloop van het overleg had ik hiervoor geen tijd meer.

Uit het overleg is gekomen dat het rapport niet meer deze week naar de Belastingdienst gaat worden verstuurd omdat er eerst afspraken moeten worden gemaakt met woordvoering van Financiën over publicatie van het rapport.

Zodra ik meer weet over wanneer het rapport FSV wel naar de Belastingdienst kan worden gestuurd, hoort u dit van mij.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Senior juridisch medewerker



**AUTORITEIT
PERSOONSgegevens**

Kantoor: 070 8888 500

Persoonsgegevens

Fax: 070 8888 501

Opzoekadres: Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag

Postadres: Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag

www.autoriteitpersoonsgegevens.nl

‘Privacy gaat iedereen wat aan’

De privacywet (AVG) zorgt voor meer grip op persoonsgegevens. Weten wat de privacywet voor jou betekent? Kijk op www.hulpbijprivacy.nl.

213

Persoonsgegevens

Van: Persoonsgegevens @minfin.nl>
Verzonden: donderdag 7 oktober 2021 10:08
Aan: Persoonsgegevens
Onderwerp: RE: Rapport FSV komt niet meer deze week

Geachte mevrouw Persoonsgegevens

Hartelijk dank voor het bericht.

Ik wacht nadere ontwikkelingen af.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal Belastingdienst
Concerndirectie Informatievoorziening en databeheersing
Korte Voorhout 7 | 2511 CW | DEN HAAG
Postbus 20201 | 2500 EE | DEN HAAG

Persoonsgegevens

Van: Persoonsgegevens @autoriteitpersoonsgegevens.nl>
Verzonden: donderdag 7 oktober 2021 10:02
Aan: Persoonsgegevens @minfin.nl>
Onderwerp: Rapport FSV komt niet meer deze week

Geachte mevrouw Persoonsgegevens

Ik had beloofd u gisteren te bellen over het rapport FSV en de controle of feitelijke onjuistheden, excuses door uitloop van het overleg had ik hiervoor geen tijd meer.

Uit het overleg is gekomen dat het rapport niet meer deze week naar de Belastingdienst gaat worden verstuurd omdat er eerst afspraken moeten worden gemaakt met woordvoering van Financiën over publicatie van het rapport.

Zodra ik meer weet over wanneer het rapport FSV wel naar de Belastingdienst kan worden gestuurd, hoort u dit van mij.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Senior juridisch medewerker

214

Persoonsgegevens

Van: Persoonsgegevens
Verzonden: dinsdag 12 oktober 2021 09:31
Aan: Persoonsgegevens
Onderwerp: FW: Conceptrapport FSV

Ter info.

Groet,

Persoonsgegevens

Van: Persoonsgegevens@belastingdienst.nl>
Verzonden: maandag 11 oktober 2021 21:43
Aan: Persoonsgegevens@autoriteitpersoonsgegevens.nl>
CC: Persoonsgegevens@minfin.nl>
Onderwerp: Fw: Conceptrapport FSV

Geachte mevrouw Persoonsgegevens

In verband met de afwezigheidsmelding van de Persoonsgegevens stuur ik onderstaande mail aan u door.
We wachten uw reactie af.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Afdeling Databeheersing & Security
Concerndirectie Informatievoorziening & Databeheersing
Belastingdienst

Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7 | 2500 CW | Den Haag | Binnen KVPersoonsgegevens
Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag
Locatie Utrecht | De Knoop | Croeselaan 14 | 5e etage
Locatie Apeldoorn | WBC | John F. Kennedylaan 8 | Persoonsgegevens

Voor meer informatie over de concerndirectie IV&D kunt u terecht op onze intranetpagina
<http://intranet.belastingdienst.nl/concerndirecties/>

Persoonsgegevens



Belastingdienst

----- Doorgestuurd door Persoonsgegevens op 11-10-2021 21:38 -----

Van: Persoonsgegevens
Persoonsgegevens@toesluit.persoonsgegevens.nl
Datum: 11-10-2021 14:13
Onderwerp: Conceptrapport FSV

Geachte Persoonsgegevens

Afgelopen week hebben we contact gehad naar aanleiding van het conceptrapport FSV. Ook onze woordvoerders hebben contact met elkaar gehad. Mijn beeld is dat we met gezamenlijke afstemming een goede tijdlijn kunnen uitwerken. Ik heb begrepen dat er is beoogd om eind oktober/begin november het rapport definitief te presenteren.

Graag verneem ik van u wanneer de Belastingdienst het conceptrapport mag verwachten voor de feitencheck. Op basis van het conceptrapport kan ik met woordvoering / bestuurlijke advisering een concrete tijdlijn uitwerken voor de Belastingdienst. Op basis daarvan kunnen we ook beter input geven voor de stappen richting definitieve publicatie.

Voor het vervolg wacht ik uw reactie dus af.

t vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Afdeling Databeheersing & Security
Concerndirectie Informatievoorziening & Databeheersing
Belastingdienst

Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7 | 2500 CW | Den Haag | Binnen KV Persoonsgegevens
Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag
Locatie Utrecht | De Knoop | Croeselaan 14 | 5e etage
Locatie Apeldoorn | WBC | John F. Kennedylaan 8 | Persoonsgegevens

Voor meer informatie over de concerndirectie IV&D kunt u terecht op onze intranetpagina
<http://intranet.belastingdienst.nl/concerndirecties/>

Persoonsgegevens



Belastingdienst

De Belastingdienst stelt e-mail niet open voor aanvragen, aangiften, bezwaarschriften, verzoeken, klachten, ingebrekestellingen en soortgelijke formele berichten. Dit bericht is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde. Het bericht kan vertrouwelijke informatie bevatten waarvoor de fiscale geheimhoudingsplicht geldt. Als u dit bericht per abuis hebt ontvangen, wordt u verzocht het te verwijderen en de afzender te informeren.

Persoonsgegevens

Van: Persoonsgegevens
Verzonden: vrijdag 15 oktober 2021 14:24
Aan: Persoonsgegevens@belastingdienst.nl
CC: Persoonsgegevens
Onderwerp: Toegang Bestandenpostbus voor het concept onderzoeksrapport FSV

Geachte mevrouw Persoonsgegevens

In voorbereiding op het aanleveren van het concept onderzoeksrapport FSV komende maandag heeft u (als het goed) is zojuist een automatisch gegenereerde e-mail ontvangen van Bestandenpostbus. De e-mail bevat een link naar de map in de Bestandenpostbus waarin ik maandagochtend het concept onderzoeksrapport zal plaatsen. Het wachtwoord zal ik u zo per SMS toesturen.

Maandag zal ik u per email laten weten wanneer het document in de Bestandenpostbus staat. Mocht het maandag niet lukken om het document te downloaden vanuit de Bestandenpostbus, dan ben ik bereikbaar op onderstaand nummer.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Senior juridisch medewerker



AUTORITEIT
PERSOONSgegevens

Kantoor: 070 8888 500

Persoonsgegevens

Fax: 070 8888 501

Postadres: Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag

Postadres: Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag

www.autoriteitpersoonsgegevens.nl

'Privacy gaat iedereen wat aan'

De privacywet (AVG) zorgt voor meer grip op persoonsgegevens. Weten wat de privacywet voor jou betekent? Kijk op www.hulpbijprivacy.nl.

216

Persoonsgegevens

Van: Persoonsgegevens
Verzonden: maandag 18 oktober 2021 08:04
Aan: Persoonsgegevens@belastingdienst.nl
CC: Persoonsgegevens
Onderwerp: Verzoek controle feitelijke onjuistheden en vertrouwelijkheid concept onderzoeksrapport FSV

Geachte mevrouw Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar het gebruik van de Fraude Signalering Voorziening door de Belastingdienst.

Ik heb zojuist het conceptrapport inzake dit onderzoek in de Bestandenpostbus gezet. De link naar de Bestandenpostbus heeft u vrijdag per email ontvangen en het wachtwoord per SMS.

Feitelijke onjuistheden

AP stelt de Belastingdienst in de gelegenheid om aan te geven of er eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptrapport staan. Ik verzoek u vriendelijk om opmerkingen zo veel als mogelijk gebundeld aan te leveren.

Vertrouwelijkheid

Met het oog op publicatie verzoekt de AP de Belastingdienst om na te gaan welke passages in het conceptrapport als vertrouwelijk dienen te worden aangemerkt. De AP zal bij het uitvoeren van de vertrouwelijkheidstoets beoordelen in hoeverre het verzoek kan worden gehonoreerd en ik zal u op de hoogte stellen van het eindoordeel.

Ik verzoek u aan te geven of en zo ja voor welke passages in het conceptrapport er gewichtige redenen bestaan om deze vertrouwelijk te houden. Deze passages zullen dan zwart worden gelakt in de openbare versie van het rapport. Gewichtige redenen kunnen zijn: bedrijfsvertrouwelijke gegevens, persoonlijke gegevens waardoor de persoonlijke levenssfeer van iemand in het geding komt.

U kunt de gevraagde informatie tot en met vrijdag 22 oktober 2021 digitaal aanleveren via de Bestandenpostbus.

Als u vragen heeft of problemen met het gebruik van de Bestandenpostbus, dan kunt u contact met mij opnemen.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Senior juridisch medewerker



AUTORITEIT
PERSOONSgegevens

Kantoor: 070 8888 500

Persoonsgegevens

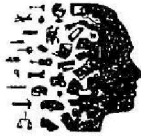
Fax: 070 8888 501

Bezoekadres: Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag

Postadres: Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag

www.autoriteitpersoonsgegevens.nl

'Privacy gaat iedereen wat aan'



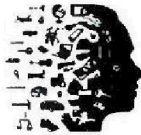
AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Concept

Onderzoeksrapport

Belastingdienst Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening (FSV)

Vertrouwelijke versie | oktober 2021
z2020-04615



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Bestuursrechtelijke fraudebestrijding binnen de Belastingdienst	7
3. Feitelijke bevindingen	9
3.1 De FSV-applicatie	9
3.2 Verschillende soorten signalen in FSV	15
3.3 De gegevens in de signalen in FSV	20
3.4 De doeleinden van FSV	23
3.5 Onjuiste en niet-geactualiseerde gegevens in FSV	26
3.6 Bewaren en wissen van gegevens in FSV	28
3.7 De gevolgen van registratie in FSV	30
3.8 Onbekendheid FSV bij betrokkenen	31
3.9 Toegangsbeveiliging van FSV	33
3.10 Logging in FSV en controle op de logging	39
3.11 Signalen in FSV exporteren naar Excel	41
3.12 De wijze waarop de FG is betrokken bij de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV	42
4. Beoordeling	45
4.1 Verwerking van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens	45
4.2 Verwerkingsverantwoordelijke	46
4.3 Doelspecificatie	47
4.4 Juistheid	49
4.5 Opslagbeperking	50
4.6 Beveiliging van persoonsgegevens	50
4.7 Rechtmatigheid van het verwerken van signalen van (mogelijke) fraude en informatieverzoeken in FSV	55
4.8 Het betrekken van de FG bij de gegevensbeschermingseffectbeoordeling	60
5. Eindconclusie	61



Samenvatting

De Belastingdienst verwerkt jaarlijks miljoenen belastingaangiften en aanvragen voor toeslagen. Een belangrijk onderdeel van deze publieke taak is de bestrijding van fraude. Vanaf 4 november 2013 had de Belastingdienst in dit kader een applicatie genaamd de Fraude Signalering Voorziening (FSV) in gebruik. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft onderzoek gedaan naar het verwerken van persoonsgegevens in FSV. De AP onderkent het belang van fraudebestrijding door de Belastingdienst maar concludeert na onderzoek dat de wijze waarop de Belastingdienst FSV heeft ingezet heeft geleid tot meerdere en ernstige overtredingen van de Algemene verordening gegevensbescherming en de voorloper ervan.

De Belastingdienst nam in FSV personen op die fraude hadden gepleegd en personen waarvan de Belastingdienst vermoedde dat ze mogelijk belasting- of toeslagenfraude zouden plegen. De informatie die in FSV over deze personen werd opgeslagen werden signalen genoemd. Een signaal in FSV bestond uit het BSN van een persoon, een aantal ingevulde velden, een ruim vrij in te vullen tekstveld en eventueel een document (e.g. e-mail, foto) als bijlage. Signalen kwamen van zowel buiten als binnen de Belastingdienst. Voorbeelden zijn: Meld Misdad Anoniem-meldingen, tips van burgers en bedrijven, meldingen vanuit de politie en andere overheden zoals gemeenten en meldingen vanuit samenwerkingsverbanden waar de Belastingdienst aan deelnam. Daarnaast werden ook de uitkomsten van de door de Belastingdienst ontwikkelde algoritmes gericht op het detecteren van fraude met belastingaangiften en toeslagaanvragen in FSV opgenomen.

De applicatie FSV werd gebruikt bij het beoordelen van belastingaangiften, aanvragen voor toeslagen en het verwerken van informatieverzoeken vanuit andere overheden. Daarnaast werd FSV als register geraadpleegd in andere werkzaamheden, bijvoorbeeld door medewerkers van de FIOD en Douane, in het proces van invorderen van schulden en in modellen gericht op het inschatten van fraude door ondernemers.

Voor personen kon een registratie in FSV gevolgen hebben, namelijk stigmatisering, onderworpen worden aan intensiever toezicht door de Belastingdienst en financiële gevolgen. Personen wisten bovendien meestal niet dat zij geregistreerd stonden in FSV – ook niet als zij naar aanleiding van een signaal vragen kregen van de Belastingdienst.

Op 27 februari 2020 is de applicatie FSV door de Belastingdienst uitgezet omdat de applicatie naar haar oordeel niet voldeed aan de privacywetgeving. De AP constateert na onderzoek de volgende overtredingen.

Ten eerste constateert de AP dat vanaf het begin het doel van FSV onduidelijk was. Wat de Belastingdienst met FSV wilde bereiken is vooraf niet specifiek omschreven, met als gevolg dat medewerkers allerlei, soms gedetailleerde, informatie over personen in FSV opsloegen en FSV door de verschillende onderdelen van de Belastingdienst anders werd gebruikt.

Ten tweede constateert de AP dat FSV onjuiste en niet-geactualiseerde persoonsgegevens bevatte. Onjuiste gegevens omdat in sommige gevallen een persoon het stempel 'fraudeur' kreeg zonder dat dit volgde uit gedegen onderzoek. Niet-geactualiseerde gegevens omdat als na onderzoek was gebleken dat er



AUTORITEIT PERSOONSGEGEVENS

geen sprake was van fraude dit vaak niet in FSV werd genoteerd, waardoor het vermoeden van fraude in FSV bleef staan.

Ten derde werden signalen veel te lang bewaard. Omdat signalen uit een oudere applicatie waren overgenomen in FSV en eenmaal geregistreerde signalen niet werden gewist, groeide FSV door de jaren heen uit tot een applicatie met een half miljoen signalen stammend uit de jaren 2000-2020 over in ieder geval 244.273 personen.

Ten vierde constateert de AP dat het verwerken van persoonsgegevens, waaronder medische gegevens, iemands nationaliteit en strafrechtelijke gegevens, in FSV door de Belastingdienst onrechtmatig was. Voor een dergelijke omvangrijke en op de rechten van personen inbreukmakende verwerking van persoonsgegevens is namelijk een precieze wettelijke bepaling nodig. Deze bepaling is er niet. Daarnaast concludeert de AP dat het verwerken van persoonsgegevens in FSV niet noodzakelijk was voor de taken van de Belastingdienst.

Ten vijfde constateert de AP dat op meerdere vlakken de beveiliging van de persoonsgegevens in FSV niet voldeed aan de beveiligingsstandaarden die verplicht zijn voor overheden. Zo hadden er meer medewerkers van de Belastingdienst toegang tot FSV dan nodig voor hun werk en hadden ook niet-geautoriseerde medewerkers toegang tot de persoonsgegevens omdat signalen uit FSV werden geëxporteerd in Excel. Ook heeft de AP geconstateerd dat de Belastingdienst in mei 2019 op gebrekkige wijze de toegang tot FSV heeft teruggebracht namelijk door alleen de interne link naar de applicatie te wijzigen. De AP concludeert derhalve dat de Belastingdienst onvoldoende technische en organisatorische maatregelen heeft getroffen om de persoonsgegevens in FSV goed te beveiligen. Tot slot werd niet vastgelegd (gelogd) door wie welke persoonsgegevens werden ingezien, aangepast en geëxporteerd.

Tot slot volgt uit het onderzoek van de AP dat de Functionaris voor de Gegevensbescherming, de interne toezichthouder op het gebied van privacy binnen het ministerie van Financiën, door de Belastingdienst te laat is betrokken bij de uitgevoerde beoordeling van de privacyaspecten van FSV (de gegevensbeschermingseffectbeoordeling).

Los van de bovengenoemde overtredingen heeft de AP in februari 2021 er bij de staatssecretarissen van Financiën op aangedrongen om betrokkenen die van de Belastingdienst een brief zouden ontvangen over hun registratie in FSV expliciet te wijzen op hun recht op inzage. De Belastingdienst heeft hierop verschillende activiteiten in gang gezet om betrokkenen te informeren.



1. Inleiding

Op 29 februari 2020 publiceerden Trouw en RTL een intern document van de Belastingdienst met het resultaat van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling van een applicatie genaamd de Fraude Signalering Voorziening (hierna: FSV).¹ De conclusie van deze beoordeling was dat FSV op meerdere onderdelen in strijd was met de Algemene verordening gegevensbescherming en dat de risico's voor de betrokkenen die voorkwamen in FSV zodanig waren dat FSV diende te worden uitgefaseerd en worden vervangen voor een verbeterde applicatie.²

Bij brief van 28 april 2020 is de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd over hoe de FSV applicatie werd gebruikt binnen de fraudeaanpak van de Belastingdienst en de punten waarop de applicatie (mogelijk) in strijd was met de AVG.³ De staatssecretarissen van Financiën hebben daarna extern onderzoek laten uitvoeren naar het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst. KPMG Advisory N.V. (hierna: KPMG) concludeerde dat FSV niet voldeed aan de zes kernbeginselen uit artikel 5 AVG en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid.⁴ Tevens concludeerde KPMG in haar rapport (hierna: het KPMG rapport) dat een registratie in FSV voor een burger of ondernemer kon leiden tot intensiever toezicht en tot directe of indirecte financiële gevolgen.⁵ Op dit moment worden er twee externe onderzoeken uitgevoerd om preciezer in kaart te brengen welke gevolgen FSV heeft gehad op burgers en ondernemers.⁶

Naar aanleiding van het lid Marijnissen c.s. van 19 januari 2021 is door de staatssecretaris van Financiën bij brief van 27 januari 2021 aangegeven dat iedereen die in FSV geregistreerd stond hierover zou worden geïnformeerd.⁷ De AP heeft naar aanleiding hiervan de staatssecretarissen van Financiën per brief erop gewezen dat op grond van de AVG betrokkenen niet alleen recht hebben om te weten dat een organisatie zijn of haar persoonsgegevens verwerkt maar dat betrokkenen ook recht hebben op inzage in welke persoonsgegevens dit betreft en aanvullend in onder andere de doeleinden van de verwerking en de bron van de persoonsgegevens.⁸ De Belastingdienst heeft verschillende activiteiten in gang gezet om de betrokkenen in FSV te informeren en hun te wijzen op hun recht op inzage.⁹

Scope onderzoek

Naar aanleiding van de berichtgeving in de media over FSV heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) begin maart 2020 aangekondigd een onderzoek te starten.¹⁰ Bij brief van 2 juni 2020 is door de AP aan de staatssecretarissen van Financiën toegelicht dat het onderzoek van de AP zich zou gaan richten op de FSV applicatie die tot 27 februari 2020 door de Belastingdienst werd gebruikt en dat in ieder geval de volgende aspecten van het gegevensbeschermingsrecht zouden worden onderzocht:¹¹

¹ 'Geheime zwarte lijst Belastingdienst over 'verdachte' burgers', RTL 28 februari 2020 en 'Belastingdienst had een geheime fraudelijst, in strijd met de privacywet', Trouw 29 februari 2020 (dossierstukken 1 en 2).

² GEB-PIA FSV versie 1.2 november 2019, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 604 (hierna in voetnoten: de GEB van FSV van november 2019).

³ *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 632.

⁴ *Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht*, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 681 (hierna in voetnoten: het KPMG rapport)

⁵ Pagina's iii en iv van het KPMG rapport.

⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 31066, nr. 816 en 852.

⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 510, nr. 21 en 49.

⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 31066, nr. 802.

⁹ O.a. *Kamerstukken II 2020/21*, 31066, nr. 802, 826 en 852.

¹⁰ 'Autoriteit Persoonsgegevens start onderzoek naar 'zorgwekkende' zwarte lijst Belastingdienst', RTL 3 maart 2020 (dossierstuk 4).

¹¹ Brief van 2 juni 2020 van de AP aan Staatssecretaris Vijlbrief en brief van 2 juni 2020 van de AP aan Staatssecretaris Van Huffelen (dossierstukken 5 en 6).



AUTORITEIT PERSOONSGEGEVENS

1. de rechtsgrond van de verwerking van de persoonsgegevens in de FSV-applicatie;
2. de beveiliging van de applicatie;
3. de bewaartermijnen die werden gehanteerd;
4. de juistheid van de persoonsgegevens;
5. de eisen die de AVG stelt aan een gegevensbeschermingseffectbeoordeling.

Gedurende het onderzoek heeft de AP ervoor gekozen om voor wat betreft de beveiliging van FSV het onderzoek specifiek te richten op toegangsbeveiliging en logging. Voor wat betreft de eisen aan de gegevensbeschermingseffectbeoordeling heeft de AP het onderzoek toegespitst op de eis om de Functionaris voor de Gegevensbescherming bij de beoordeling te betrekken. Tot slot heeft de AP gedurende haar onderzoek besloten om ook het beginsel van doelspecificatie in haar onderzoek mee te nemen.

De AP heeft op 6 juli 2020 van de Belastingdienst een kopie verstrekt gekregen van de database van FSV. Dit betrof een kopie van de back-up van de situatie van voor de opschoning van FSV door de Belastingdienst op 27 februari 2020.¹² Op 27 en 28 juli 2020 heeft de AP tevens alle in FSV geüploade documenten ontvangen. De AP heeft gedurende het onderzoek ongeveer vijftientig keer schriftelijke inlichtingen en stukken ontvangen van de Belastingdienst.

Op 30 juni 2020 heeft de AP (rekening houdend met de geldende coronamaatregelen) onderzoek ter plaatse verricht bij de Belastingdienst op de locatie Korte Voorhout 7 te Den Haag. De AP heeft een demonstratie gekregen van de werking van de FSV applicatie en heeft een aantal gebruikers van FSV werkzaam bij de directies Particulieren, Midden- en kleinbedrijf (MKB) en Toeslagen, een functioneel beheerder van FSV en de plaatsvervangend Chief Information Security Officer (hierna: plaatsvervangend CISO) van de Belastingdienst gehoord.¹³ Op 20 augustus 2020 heeft de AP over het onderwerp logging telefonisch verklaringen afgenomen van een applicatiebeheerder verantwoordelijk voor het onderhoud van FSV en zijn leidinggevende.¹⁴ Tot slot zijn op 2 december 2020 over de toegangsbeveiliging van FSV telefonisch verklaringen afgenomen van een senior adviseur logische toegangsbeveiliging, de ketenmanager Generiek Kantoor en Toezicht (waar FSV sinds 2018 IT technisch onder viel), een projectmanager FSV, de plaatsvervangend CISO en het afdelingshoofd Databeheersing & Security van de Belastingdienst.¹⁵

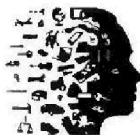
Onderhavig onderzoeksrapport is het resultaat van het onderzoek van de AP naar de verwerkingen van persoonsgegevens in FSV door de Belastingdienst. FSV werd voornamelijk gebruikt ter ondersteuning van de bestuursrechtelijke bestrijding van fraude, dit wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk.

¹² Paragraaf 3.6 van onderhavig rapport gaat nader in op deze opschoning. De AP heeft van de Belastingdienst alleen de database ontvangen, niet ook de applicatie.

¹³ Verklaring van Ambtshandelingen van onderzoek ter plaatse op 30 juni 2020 (dossierstuk 33).

¹⁴ Verklaring van Ambtshandelingen van telefonisch verhoor logging op 20 augustus 2020 (dossierstuk 77).

¹⁵ Verklaring van Ambtshandelingen van telefonisch verhoor autorisaties op 2 december 2020 (dossierstuk 136).



2. Bestuursrechtelijke fraudebestrijding binnen de Belastingdienst

Gedurende de periode dat de FSV applicatie binnen de Belastingdienst in gebruik was, had de dienst vier kerntaken. Ten eerste het heffen en innen van de rijksbelastingen en premies bij burgers en ondernemingen (Belastingen). Ten tweede het toekennen en uitbetalen van huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebondenbudget en kinderopvangtoeslag aan burgers ter aanvulling op hun inkomen (Toeslagen). Ten derde was er de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (hierna: FIOD) welke zich richtte op het opsporen en strafrechtelijk bestrijden van financiële fraude. En tot slot was de Douane onderdeel van de Belastingdienst.¹⁶

FSV was een applicatie die voornamelijk is gebruikt ten behoeve van de bestrijding van fraude binnen de kerntaken Belastingen en Toeslagen.

Kerntaak Belastingen

Iedereen dient naar vermogen bij te dragen in de bekostiging van de collectieve uitgaven. Voor een juiste heffing en innen van belastingen heeft de inspecteur op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) ruime bevoegdheden om de hiervoor benodigde informatie te verzamelen. Zo zijn belastingplichtigen zelf verplicht om alle informatie te verstrekken 'welke voor de belastingheffing te zijnen aanzien van belang kunnen zijn'.¹⁷ Daarnaast kan de inspecteur bij bedrijven en overheden die beschikken over informatie over de belastingplichtige in kwestie informatie vorderen.¹⁸ Dit kan contra-informatie zijn op basis waarvan de inspecteur kan nagaan of de door de belastingplichtige opgegeven informatie correct is.

Kerntaak Toeslagen

Onder bepaalde voorwaarden kunnen burgers aanspraak maken op huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebondenbudget en/of kinderopvangtoeslag. Hiervoor moet bij Belastingdienst/Toeslagen een aanvraag worden ingediend en dienen wijzigingen in de persoonlijke situatie te worden doorgegeven.¹⁹ Om te controleren of de aangeleverde informatie door de burger correct is, heeft de Belastingdienst/Toeslagen op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) bevoegdheden om de benodigde contra-informatie te verzamelen.²⁰

¹⁶ Op 11 januari 2020 heeft de minister van Financiën besloten om Toeslagen en Douane een zelfstandige positie te geven als directoraat-generaal, naast het directoraat-generaal van de Belastingdienst waar zij tot dan toe onderdeel van uitmaakten, zie *Kamerstukken II* 2019/20, 31066 nr. 588. Per 1 juli 2020 zijn de twee nieuwe directoraten-generaal aan de hoofdstructuur van het ministerie van Financiën toegevoegd, *Stcrt.* 2020, 37035.

¹⁷ Artikel 47, eerste lid, van de AWR. Artikel 49, eerste lid, van de AWR stelt daarnaast als eis dat deze informatie 'duidelijk, stellig en zonder voorbehoud' dienen te worden verstrekt.

¹⁸ Artikelen 53 en 55 van de AWR. Bijvoorbeeld bij werkgevers, banken en gemeenten.

¹⁹ Artikel 15 van de Awir stelt onder andere dat de aanvrager gehouden is de benodigde informatie in de aanvraag 'duidelijk, stellig en zonder voorbehoud te verstrekken'. Bijvoorbeeld een wijziging in het jaarincome.

²⁰ Bijvoorbeeld bij verhuurders en kinderopvanginstellingen.



AUTORITEIT PERSOONSGEGEVENS

Als iemand opzettelijk foutieve informatie verstrekt om het betalen van belasting te ontduiken of om ten onrechte een beroep te kunnen doen op een toeslag dan is dat bedrog en spreekt men van fraude.²¹ De FIOD kan hiertegen strafrechtelijk optreden of de inspecteur c.q. Belastingdienst/Toeslagen kunnen hun bestuursrechtelijke instrumentarium inzetten. Met de invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit zijn per 1 januari 2014 de AWR, de Awir en de Invorderingswet 1990 aangevuld met maatregelen op het gebied van toezicht, boeteoplegging en invordering omdat het wenselijk werd gevonden fraude via de bestuursrechtelijke weg krachtiger te bestrijden.²²

De Belastingdienst ontvangt jaarlijks miljoenen belastingaangiften en aanvragen voor toeslagen. De Belastingdienst controleert hiervan een deel.²³ Om te bepalen welke aangiften en aanvragen te controleren maakt de Belastingdienst onder andere gebruik van informatie die kan wijzen op een verhoogde kans op fraude met belastingen en toeslagen. FSV was een applicatie die werd gebruikt om dit soort signalen in op te nemen. In de brief van 28 april 2020 aan de Tweede Kamer, de eerste brief waarin de staatssecretarissen van Financiën uitgebreid ingingen op FSV, is dit als volgt toegelicht:

*"Fraudebestrijding start altijd met een signaal van mogelijke fraude. Zulke signalen kunnen naar voren komen uit intern uit onderzoeken [sic] zoals bijvoorbeeld reguliere controles van de Belastingdienst. Ook krijgt de Belastingdienst signalen van buitenaf, bijvoorbeeld via burgers, bedrijven of andere overheidsorganisaties. Van belang is om hierbij op te merken dat signalen van verschillend gewicht en juistheid zijn, variërend van een tip over mogelijke fraude tot vastgestelde fraude. Niet elk fraudesignaal leidt daarom tot onderzoek naar fraude. De ernst van het signaal en de aanwezigheid van meerdere bronnen bepalen bijvoorbeeld of en hoe een signaal opgepakt wordt. (...) Voor het registreren van signalen over (mogelijke) fraude maakte de Belastingdienst gebruik van de applicatie FSV."*²⁴

²¹ In de Van Dale is fraude gedefinieerd als 'valsheid, bedrog (in administratie, geldelijk beheer en mbt de samenstelling van waren). Fraude is een containerbegrip, het is niet apart gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht. Dit geldt wel voor strafbare feiten als valsheid in geschrifte en oplichting.

²² Kamerstukken II 2013/14, 33 754, nr. 3.

²³ Zie bijvoorbeeld *Datagedreven selectie van aangiften door de Belastingdienst*, Algemene Rekenkamer 2019, *Beleidsdoorlichting toezicht en opsporing en massale processen Belastingdienst*, Ministerie van Financiën oktober 2017 en antwoord vragen 12, 55 en 81 van *Aanhangsel Handelingen II 2020/21*, nr. 357

²⁴ Pagina 2 en 3 van *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 632. Zie ook pagina 4 van de GEB van FSV van november 2019.



3. Feitelijke bevindingen

Dit hoofdstuk beschrijft de relevante feiten en omstandigheden op basis van de door de AP verkregen en openbaar beschikbare informatie.

3.1 De FSV-applicatie

In deze paragraaf beschrijft de AP in paragraaf 3.1.1 de ontwikkeling en uitschakeling van FSV. Daarna beschrijft paragraaf 3.1.2 kort welke functionaliteit FSV had. Vervolgens beschrijft paragraaf 3.1.3 hoe en door welke directies binnen de Belastingdienst FSV werd gebruikt. Paragrafen 3.1.4 en 3.1.5 geven tot slot het aantal signalen en het aantal betrokken met een signaal in FSV weer.

3.1.1 Ontwikkeling en uitschakeling

De Belastingdienst heeft verklaard dat FSV op 4 november 2013 in gebruik is genomen.²⁵ De applicatie is in opdracht van de Belastingdienst ontwikkeld door een externe softwareleverancier.²⁶ Een betrokken functioneel beheerder van FSV van de Belastingdienst heeft tegenover de AP verklaard dat er bij de ontwikkeling geen personen met kennis op het gebied van de toen geldende Wet bescherming persoonsgegevens betrokken zijn geweest.²⁷

In april 2018 is FSV onderworpen aan een privacy-quickscan, waarbij verscheidene problemen op het gebied van beveiliging, bewaartermijnen en doelbinding aan het licht kwamen.²⁸ Naar aanleiding hiervan is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling gedaan van FSV.²⁹ Het resultaat van deze beoordeling (hierna: de GEB van FSV van november 2019) was dat gegevensverwerkingen in FSV niet voldeden aan de AVG en dat de risico's voor de betrokkenen die voorkwamen in FSV zodanig waren dat FSV diende te worden uitgefaseerd en worden vervangen voor een nieuwe applicatie. De GEB van FSV van november 2019 stelde tevens dat er tot die tijd een aantal tijdelijke maatregelen in FSV moesten worden doorgevoerd, zoals het intrekken van autorisaties tot FSV, het wissen van oude signalen en het deactiveren van de exportfunctionaliteit.³⁰

Begin februari 2020 ontving het Ministerie van Financiën persvragen over het bestaan van FSV.³¹ Op 27 februari 2020 is FSV door de Belastingdienst uitgezet.³² In totaal is FSV bijna zeven jaar gebruikt.

²⁵ Pagina 1 van antwoord informatieverzoek startpositie autorisaties FSV, bijlage 8 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 juni 2021 (dossierstuk 205).

²⁶ Ontwikkelingspecificatie Dagboek FSV v1.1, bijlage 2 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 26 juni 2020 (dossierstuk 23).

²⁷ Pagina 68 en 69 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).

²⁸ WMKtoets-v2018 FSV, bijlage 26 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).

²⁹ Pagina 2 van MT MKB memo Tooling Fraude-EOS team, bijlage 8 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 31 juli 2020 (dossierstuk 65). Zie ook pagina 5 van de GEB van FSV van november 2019.

³⁰ Pagina 16-18 van de GEB van FSV van november 2019.

³¹ Pagina 2 van de Tijdljn Fraude Signalering Voorziening, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 632.

³² In de brief aan de Tweede Kamer van 2 maart 2020 (*Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 604) is de datum van 28 februari 2020 genoemd, in latere brieven is de datum van 27 februari 2020 genoemd. Met schermafdrukken heeft de Belastingdienst aangetoond dat op 27 februari 2020 de loadbalancer fsv2.belastingdienst.nl is weggehaald waardoor FSV niet meer benaderbaar was. Zie *Antwoord_stoppen_FSV_20200227_deel1* en *Antwoord_stoppen_FSV_20200227_deel2*, bijlagen 9 en 10 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 24 juli 2020 (dossierstuk 56).



3.1.2 Functionaliteit FSV in vogelvlucht

FSV was een applicatie die via een interne webpagina voor geautoriseerde medewerkers van de Belastingdienst toegankelijk was.³³ Met de applicatie kon worden gewerkt met de gegevens in de achterliggende database. FSV was een stand-alone applicatie zonder koppelingen met andere applicaties.³⁴

Met de functionaliteit van FSV konden signalen in een database worden geregistreerd, geraadpleegd, gemuteerd, worden opgezocht en worden geëxporteerd.³⁵ In FSV konden diverse soorten signalen worden geregistreerd en hiervoor had FSV vier verschillende registratieschermen. Aan geregistreerde signalen konden documenten als bijlage worden toegevoegd. Daarnaast konden signalen in bulk worden geregistreerd in FSV door middel van het importeren van een Excel-sjabloon. Geregistreerde signalen konden op een later tijdstip worden gemuteerd of worden geëxporteerd in Word. In FSV konden tevens via de zoekfunctie overzichten van signalen worden gemaakt die konden worden geëxporteerd in Excel. Tot slot had FSV een signaalfunctie; bij het opvoeren van een nieuw signaal werd de melding “BSN komt x maal voor in FSV” gegeven. In de GEB van FSV van november 2019 is hierover het volgende vermeld:

“Het idee hierachter is, dat 1 klik is geen klik; 2 kliks kan een aanleiding zijn voor (nader) onderzoek, of een richting aangeven aan het behandelen van het nieuwe item.”³⁶

In FSV waren verschillende rollen aangemaakt die medewerkers toegewezen konden krijgen, waarbij elke rol de beschikking had over bepaalde functionaliteiten in FSV. Bijlage 1 van dit rapport beschrijft deze rollen en de bijbehorende functionaliteit. De rol met de minste rechten in FSV was de rol van Baliemedewerker. Medewerkers met deze rol konden alleen opzoeken of een BSN voorkwam in FSV of niet.³⁷ Daarnaast waren er rollen die alleen signalen konden raadplegen en konden exporteren naar Word.³⁸ Tot slot waren er rollen waarmee medewerkers signalen konden registreren, muteren, exporteren naar Excel en (in geval van de rol Senior Behandelaar) verwijderen.³⁹

3.1.3 Het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst

FSV was een applicatie waarin signalen van vermeende en vastgestelde fraude werden opgenomen. In de brief van 28 april 2020 aan de Tweede Kamer is door de staatssecretarissen van Financiën als volgt toegelicht waarvoor FSV werd gebruikt:

“voor het beoordelen van belastingaanslagen, het beoordelen van aanvragen van toeslagen en informatie-uitwisseling met andere overheidsorganisaties vanwege wettelijke verplichtingen en met samenwerkingsverbanden.”⁴⁰

³³ Pagina 3 van de Handleiding Dagboek FSV, bijlage 3 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 26 juni 2020 (dossierstuk 23) (hierna in voetnoten: Handleiding Dagboek FSV).

³⁴ Met uitzondering van IMS voor het inregelen van de autorisaties, zie paragraaf 3.9, en een aantal producten gericht op het inschatten van fraude bij ondernemers in specifieke situaties, zie paragraaf 3.1.3.

³⁵ Zie Handleiding Dagboek FSV.

³⁶ Pagina 7 van de GEB van FSV november 2019. Zie ook pagina 13 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).

³⁷ Noch de Ontwikkelingspecificaties noch uit de Handleiding Dagboek FSV volgt dat de databasetabel voor de informatieverzoeken was uitgezonderd van deze zoekfunctie.

³⁸ Handleiding Dagboek FSV, hoofdstuk 4.

³⁹ Handleiding Dagboek FSV, hoofdstuk 5-9. Er was ook een aparte rol Beheerder.

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 632, p. 3.



Deze door de staatssecretarissen benoemde werkzaamheden werden voornamelijk uitgevoerd door medewerkers van de directies Particulieren en MKB (kernzaak Belastingen⁴¹) en de directie Toeslagen.⁴² In het beoordelingsproces werd door deze medewerkers FSV (handmatig) geraadpleegd. Daarnaast registreerden medewerkers van de drie genoemde directies signalen in FSV, waarna een deel van de signalen werd onderzocht, al dan niet in combinatie met het beoordelen van een openstaande aangifte c.q. aanvraag voor een toeslag. Uit interne documenten van de Belastingdienst volgt dat FSV door medewerkers van Toeslagen ook in het kader van andere werkzaamheden werd gebruikt, zoals bij het toezicht en handhaving van misbruik van LRKP-nummers,⁴³ bij de beoordeling of iemand in aanmerking zou kunnen komen voor een persoonlijke betalingsregeling en bij de beoordeling tot het opleggen van een boete.⁴⁴ Tot slot werd FSV door medewerkers van de directie MKB gebruikt om informatieverzoeken aan de Belastingdienst vanuit andere overheden en samenwerkingsverbanden in te registreren.⁴⁵

Ook konden medewerkers van andere onderdelen van de Belastingdienst FSV raadplegen. Zo werd FSV bijvoorbeeld door medewerkers van Grote Ondernemingen geraadpleegd in het kader van de participatie van de Belastingdienst in het Financieel Expertise Centrum.⁴⁶ En konden medewerkers van het Landelijk Incasso Centrum, onderdeel van de directie Centrale Administratieve Processen (CAP), tot mei 2019 FSV inzien 'voor het invorderingsproces relevante aanknopingspunten'.⁴⁷ Ook medewerkers van Datafundamenten & Analytics (DF&A),⁴⁸ Douane en FIOD hadden raadpleegrechten in FSV.⁴⁹

Ten slotte volgt uit interne documentatie van de Belastingdienst dat FSV is gebruikt in producten om het risico op fraude door ondernemers in te schatten. Het voorkomen van een persoon in FSV was een risico-indicatie in een model gericht op het detecteren van btw-carrousel fraude, een model dat risico's detecteerde voorafgaand aan de afgifte van een btw-nummer en in een model gericht op autohandelaren.⁵⁰ Daarnaast is door de staatssecretarissen van Financiën toegelicht dat FSV in 2013 is gebruikt 'voor het initieel vullen van het risicoclassificatiemodel voor Toeslagen'.⁵¹

⁴¹ Binnen de kernzaak Belastingen zijn belastingplichtigen ten behoeve van het toezicht op de naleving in drie segmenten verdeeld: Particulieren, MKB en Grote Ondernemingen, zie pagina 14 van *Handhavingsbeleid Belastingdienst*, Algemene Rekenkamer 2016.

⁴² Pagina's 2-51 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92), ingevulde vragenlijsten behandeling fraudesignalen, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 26 juni 2020 (dossierstuk 23), hoofdstuk 3 van het KPMG rapport, pagina 8 van de GEB van FSV van november 2019.

⁴³ Antwoord vraag 4a van nadere vragen AP inzake FSV, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 18 februari 2021 (dossierstuk 151). LRKP staat voor Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen.

⁴⁴ Pagina 6 van 20181231 (M0870) Beoordeling opzet grove schuld (v1.1)_Concept en pagina 8 van 20181231 (M0833) Beoordelen opleggen boete (v1.1)_Concept, beiden digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).

⁴⁵ Zie voetnoot 41 en aanvullend 20180409 Facultatieve PIA EOS informatieloketten v1.04, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).

⁴⁶ Pagina 1 en 5 van 2020-05-18 Verkenning inrichting informatiestromen GO, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31). Het FEC is een samenwerkingsverband gericht op het borgen en versterken van de integriteit van de financiële sector.

⁴⁷ Pagina 100 van KPMG rapport, antwoord vraag 3 van antwoorden AP 30 juni definitief, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 5 augustus 2020 (dossierstuk 71) en pagina 8 van de GEB van FSV van november 2019.

⁴⁸ DF&A is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van risicomodellen en dashboards voor de directies, zie paragraaf 5.5.2 van Topstructuur Belastingdienst van 6 juni 2017, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).

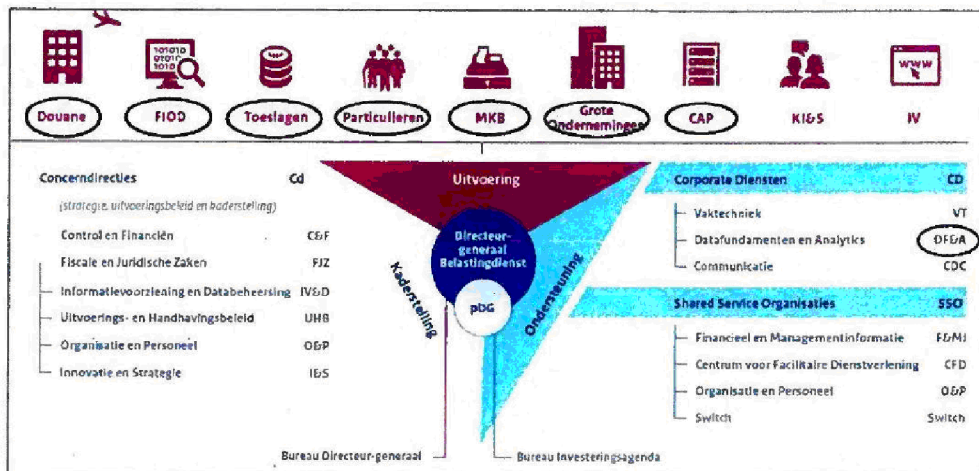
⁴⁹ Rollen waarin FSV-permissie aanwezig, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78) en pagina 8 van de GEB van FSV van november 2019.

⁵⁰ statistisch_relevant, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78) en Interview Handhavingsadviseur MKB d.d. 14-4-2020, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).

⁵¹ Antwoord vraag 23 in *Aanhangsel Handelingen II 2019/20*, nr. 3489.



Alle onderdelen van de Belastingdienst die FSV op een of andere manier gebruikten zijn in het organogram hierna zwart omcirkeld.⁵²



Figuur 3: Organogram Belastingdienst⁵³

Uit een interview met een teamleider Intensief Toezicht binnen de directie Particulieren volgt dat FSV expliciet bedoeld was als 'gemeenschappelijke plek om signalen over de segmenten heen te kunnen bundelen' omdat men geen 'gemeenschappelijk klantenbestand' had.⁵⁴ Door een bij de ontwikkeling van FSV betrokken functioneel beheerder is in dit kader verklaard:

"Het was destijds een van de weinige systemen of eigenlijk het enige systeem wat door heel Nederland werkte. Wat door de Belastingdienst gebruikt kon worden als je geautoriseerd was en dat je kon zien, stel nou dat ik een signaal binnen krijg en dat krijg ik in Rotterdam binnen, maar het zou zo maar kunnen zijn dat het signaal in Utrecht ook al eens aan de hand is geweest of in Groningen aan de hand is geweest. Dat was het grote voordeel van dit systeem. Je kon zien van er is iets aan de hand, ook in een andere regio."⁵⁵

FSV was dus een applicatie die Belastingdienst-breed werd ingezet, zowel over de segmenten (e.g. Particulieren, Toeslagen) als over de regio's heen, om signalen in op te nemen en te gebruiken.⁵⁶

3.1.4 Aantallen signalen in FSV

In deze paragraaf geeft de AP cijfermatig inzicht in het aantal signalen dat is opgenomen in FSV.

⁵² Pagina 8 van GEB van FSV van november 2019 benoemt de gebruikers van FSV. Uit FSV zelf volgt ook dat deze onderdelen FSV op enig moment hebben gebruikt, via de zogenaamde competente eenheden gekoppeld aan de medewerkers opgenomen in de tabel Medewerkers in FSV, zie Analyse AP tabel Medewerkers (dossierstuk 207).

⁵³ ORGANOGRAM Belastingdienst Topstructuur Ketens 270319, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).

⁵⁴ Pagina 3 van Interview (P Intensief Toezicht) d.d. 15-4-2020, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).

⁵⁵ Pagina 69 en 70 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).

⁵⁶ De Belastingdienst heeft in de e-mail van 17 november 2020 aan de AP (dossierstuk 121) toegelicht dat de Belastingdienst in 2013 één centrale stafdirectie Belastingen (belastingdienst landelijk kantoor) had met daaronder dertien min of meer autonoom opererende regionale directies.



Met de vier registratieschermen werden vier aparte tabellen in de database van FSV gevuld. Hierna is per tabel in de database het aantal geregistreerde signalen getoond met daarbij het totaal aantal documenten dat als bijlage bij deze signalen is gevoegd.⁵⁷ Uit de analyse van FSV van de AP volgt derhalve dat FSV ongeveer een half miljoen signalen en honderdduizend documenten bevat.

Naam databasetabel	Aantal geregistreerde signalen	% van totaal	Aantal documenten als bijlage
AangiftefraudeSignaal	386.475	71%	6.516
TipsKlikMeldingSignaal	46.734	9%	50.821
ProjectOverigSignaal	63.340	12%	13.348
InformatieVerzoekSignaal	45.735	8%	34.395
Totaal	542.284	100%	105.080

De AP constateert na analyse van de signalen in FSV dat de signalen als volgt verdeelt zijn over de twee kerntaken van de Belastingdienst.⁵⁸

Kerntaak	% van totaal
Belastingen	87%
Toeslagen	10%
Niet bekend ⁵⁹	3%
Overig ⁶⁰	0,2%

In de periode voorafgaand aan de ingebruikname van FSV werden signalen over (mogelijke) fraude geregistreerd in een andere applicatie genaamd Dagboek PIT. Bij de overstap naar FSV zijn signalen uit Dagboek PIT overgenomen in FSV. De tabellen hierna geven het cumulatief aantal signalen per jaar van registratie weer.⁶¹ De signalen uit de jaren voor ingebruikname van FSV (4 november 2013) zijn signalen afkomstig uit Dagboek PIT, welke zijn overgenomen in FSV.⁶²

Jaar	Totaal cumulatief	Jaar	Totaal cumulatief
2000	5	2011	131.293
2001	14	2012	215.686
2002	18	2013	279.332
2003	56	2014	348.280
2004	170	2015	411.178
2005	1.296	2016	461.994
2006	6.571	2017	488.631

⁵⁷ Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstukken 212). De FSV database bevat ook drie verwijderde-items. Omdat deze verwijderde-items tabellen niet zichtbaar waren voor gebruikers van FSV (zie paragraaf 3.6 van onderhavig rapport), heeft de AP deze verwijderde-items tabellen in haar onderzoek buiten beschouwing gelaten.

⁵⁸ Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstuk 212).

⁵⁹ In niet alle signalen is het veld Competente eenheid ingevuld, waardoor onbekend is of dit signaal binnen de competentie van Toeslagen of Belastingen valt.

⁶⁰ Onder Overig vallen signalen die gekoppeld zijn aan Belastingdienst Centrale Administratie (BCA), FIOD en DF&A.

⁶¹ Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstuk 212).

⁶² Hierbij is de datum van opname in Dagboek PIT overgenomen in het veld Datum opname van FSV.



AUTORITEIT PERSOONSGEGEVENS

2007	14.471	2018	512.511
2008	22.895	2019	538.274
2009	38.217	2020	542.284
2010	78.283		

3.1.5 Aantallen betrokkenen in FSV

In elk signaal in FSV moest het veld BSN worden ingevuld. De AP constateert na analyse van de in FSV geregistreerde signalen dat in het veld BSN in totaal 329.629 unieke nummers zijn opgenomen.⁶³ Dit aantal komt overeen met onderstaand getal dat is opgenomen in de antwoorden van de staatssecretarissen van Financiën op vragen van de Tweede Kamer over het aantal personen en rechtspersonen in FSV:⁶⁴

	Personen	Rechts- personen	Onbekend	Totaal
Vóór schoning	244.273	85.350	6	329.629

Figuur 2: schermafbeelding brief Tweede Kamer 10 juli 2020

Uit Figuur 2 volgt dat van de 329.629 nummers er 85.350 toebehoren aan een rechtspersoon. De AP constateert na analyse van FSV dat er inderdaad ook signalen over bedrijven zijn opgenomen in FSV, bijvoorbeeld een tip dat bij een bedrijf personen zwart werken.

Door de staatssecretarissen van Financiën is in de brief van 17 juni 2021 aan de Tweede kamer toegelicht dat van de 244.273 personen er 1.023 personen op 17 juni 2021 nog minderjarig waren en dat er 759 personen waren die op het moment van opname in FSV minderjarig waren, maar op 17 juni 2021 niet meer.⁶⁵

De AP constateert na analyse van FSV dat signalen vaak ook gegevens bevatten over personen waarover het signaal niet gaat.⁶⁶ Voorbeelden hiervan zijn familieleden, gastouders, eigenaren van bedrijven en tipgevers. Hoe vaak gegevens over deze personen voorkomen in het veld Aantekening of in documenten is niet te kwantificeren. Daarnaast geldt dat de databasetabel AangiftefraudeSignaal de volgende velden bevat voor identificerende nummers die kunnen verwijzen naar natuurlijke personen: 'Fiscaal dienstverlener Bsn', 'Inhoudsplichtige LH nr', 'BeconNummer'⁶⁷, 'Partner Bsn' en 'LRK'. Uit een analyse van FSV door de AP volgt dat het aantal unieke nummers in deze velden 48.994 betreft.⁶⁸ Naar verwachting zal hiervan een gedeelte verwijzen naar rechtspersonen.

3.1.6 Conclusie

In deze paragraaf is geconstateerd dat FSV is gebruikt vanaf 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020. Ook is vastgesteld dat FSV breed binnen de Belastingdienst werd gebruikt en bedoeld was als segment-overstijgende database. De onderdelen Particulieren, MKB en Toeslagen voerden signalen in FSV op en onderzochten de binnengekomen signalen. Deze directies en andere onderdelen van de Belastingdienst

⁶³ Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstukken 212).

⁶⁴ Pagina 1 van Beantwoording so-fsv, bijlage bij Kamerstukken II/2019/20, 31066, nr. 682.

⁶⁵ Kamerstukken II/2020/21, 31066, nr. 852, p. 8.

⁶⁶ Dit is door de Belastingdienst ook als zodanig erkend, zie pagina 6 van de GEB van FSV van november 2019.

⁶⁷ Registratienummer voor belastingconsulent of administratiekantoor.

⁶⁸ Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstukken 212).



raadpleegden de signalen in FSV voor verscheidene doeleinden. De functionaliteit van FSV bestond (afhankelijk van de toegekende rol) uit: zien of BSN voorkomt of niet, raadplegen, opvoeren, muteren, exporteren in Word en Excel en verwijderen. Daarnaast had FSV een signaalfunctie die bij opvoeren van een nieuw signaal aangaf hoeveel signalen er al in FSV stonden op naam van het betreffende BSN. In deze paragraaf is ook vastgesteld dat FSV een half miljoen signalen en honderdduizend documenten bevat, waarvan 87% van de signalen binnen de competentie van Belastingen valt en 10% binnen de competentie van Toeslagen. De signalen stammen uit de jaren 2000-2020. In deze paragraaf is tot slot vastgesteld dat FSV in ieder geval over 244.273 personen gegevens bevat.

3.2 Verschillende soorten signalen in FSV

Uit de Handleiding Dagboek FSV van oktober 2013 volgt dat FSV bedoeld was voor de registratie van verschillende soorten signalen van mogelijke en vastgestelde fraude:

"Primair is deze applicatie ontwikkeld voor de registratie van alle soorten signalen van "systeemfraude". Hiermee wordt hoofdzakelijk bedoeld het min of meer opzettelijke misbruiken van fiscale regelingen. Dit kan gelden voor inkomstenbelasting, loonbelasting, omzetbelasting, maar ook voor de verschillende Toeslagen (huur, zorg, kinderopvang enzovoort). De applicatie kan ook gebruikt worden voor de registratie van tips/kliks/signalen, projecten (per segment, regionaal, plaatselijk) in het Subject Gerichte Toezicht (S.G.T.) en voor de registratie van bijzondere verzoeken om informatie, bijvoorbeeld verzoeken in het kader van strafrechtelijke onderzoeken (bijv. zogenaamde art. 126nd verzoeken), misbruik van bijstandsuitkeringen, RIEC verzoeken, enzovoort."(onderstreping AP)⁶⁹

De AP constateert dat de Handleiding Dagboek FSV geen verdere toelichting geeft op deze soorten signalen. Om deze reden heeft de AP gekozen voor een eigen indeling. In de volgende drie paragrafen beschrijft de AP de door haar geïdentificeerde drie hoofdcategorieën van signalen: interne signalen van (mogelijke) fraude, externe signalen van (mogelijke) fraude en informatieverzoeken. Vervolgens beschrijft paragraaf 3.2.4 dat niet alleen mogelijke daders maar ook slachtoffers van fraude zijn opgenomen in FSV. Tot slot geeft de AP in paragraaf 3.2.5 het globale verloop van het registreren van interne en externe signalen en informatieverzoeken door de tijd heen.

3.2.1 Interne signalen van (mogelijke) fraude

Uit openbare informatie, informatie ontvangen van de Belastingdienst en de analyse van FSV door de AP volgt dat FSV in ieder geval de volgende signalen met interne herkomst bevat:⁷⁰

1. De door toepassing van selectieregels gericht op het detecteren van systeemfraude met inkomstenbelasting uitgeworpen voorlopige en definitieve aangiftes en verzoeken om voorlopige teruggave van belastingen (ook genoemd 'project 1043').
2. De door toepassing van selectieregels gericht op het detecteren van toeslagenfraude uitgeworpen aanvragen van toeslagen en aanvragen tot wijzigingen van toeslagen.

⁶⁹ Pagina 2 van Handleiding Dagboek FSV.

⁷⁰ Feitenrelaas project 1043, bijlage bij *Kamerstukken II* 20/21, 31066, nr. 711. Pagina's 2-31 en 50, 51 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92). Vragenlijst behandeling fraudesignalen intensief toezicht 24 feb en 20200123 Vragenlijst behandeling fraudesignalen.Toeslagen 18feb, beiden digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31). Pagina's 27, 29, 54-55, 78, 80 en bijlagen C van KPMG rapport.



AUTORITEIT PERSOONSGEGEVENS

3. De personen waarbij fraude is vastgesteld en die op de Toezichtlijst van de directie Toeslagen stonden.⁷¹
4. Meldingen van vastgestelde fraude door personen vanuit het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF-team) werkzaam binnen de Belastingdienst.⁷²
5. Signalen van mogelijke fraude vanuit reguliere toezichtteams binnen Belastingen en Toeslagen.

De onder 1 en 2 beschreven door selectieregels uitgeworpen aangiftes/aanvragen werden handmatig gecontroleerd door medewerkers van de Belastingdienst.⁷³

Onder 1 is het begrip systeemfraude genoemd. In een door de staatssecretarissen van Financiën aan de Tweede Kamer toegezonden toelichting van de Belastingdienst op projectcode 1043 is de volgende definitie gegeven van dit begrip:

*"Bij systeemfraude wordt, door middel van onjuiste gegevens, misbruik gemaakt van het systeem om ten onrechte geldbedragen in de vorm van voorlopige aanslagen of definitieve aanslagen te ontvangen."*⁷⁴

Uit de toelichting volgt ook dat systeemfraude zowel door een individuele belastingplichtige als georganiseerd via een facilitator kon worden gepleegd.⁷⁵

Tot begin 2018 werden alle aangiftes die waren uitgeworpen in het kader van de aanpak van systeemfraude met inkomstenbelasting als interne signalen voor het betreffende belastingjaar opgenomen in FSV (in paragraaf 3.4.2 wordt toegelicht waarom de Belastingdienst hiermee begin 2018 is gestopt).⁷⁶ Door medewerkers van Particulieren is verklaard dat het opnemen van deze signalen in bulk gebeurde door een ingevuld Excel-sjabloon te uploaden in FSV.⁷⁷ De AP constateert na analyse van deze signalen dat hierbij geregeld een (standaard)tekst in het veld Aantekening is meegegeven. Uit deze teksten volgt dat de selectieregels gericht op belastingfraude in ieder geval zagen op onregelmatigheden in aftrekposten, zoals zorgkosten, studiekosten, giften, kosten levensonderhoud kinderen onder de 21 jaar, alimentatie, kosten eigen woning, reiskosten.⁷⁸

3.2.2 Externe signalen van (mogelijke) fraude

Uit openbare informatie, informatie ontvangen van de Belastingdienst en de analyse van FSV door de AP volgt dat FSV in ieder geval de volgende signalen met externe herkomst bevat:⁷⁹

⁷¹ Paragraaf C.2.2 van het KPMG rapport en antwoorden vragen 14, 29 in *Kamerstukken //20/21*, 31099 nr. 710. Een BSN werd op de toezichtlijst geplaatst als er is vastgesteld dat er sprake is misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen door de betrokkene.

⁷² Pagina 8 van Feitenrelaas project 1043, bijlage bij *Kamerstukken //20/21*, 31066, nr. 711.

⁷³ Pagina 10 van Feitenrelaas project 1043, bijlage bij *Kamerstukken //20/21*, 31066, nr. 711.

⁷⁴ Pagina 2 van Feitenrelaas projectcode 1043 stand oktober 2020, bijlage bij *Kamerstukken //2019/20* 31066, nr. 711.

⁷⁵ Pagina 9 van Feitenrelaas projectcode 1043 stand oktober 2020, bijlage bij *Kamerstukken //2019/20* 31066, nr. 711.

⁷⁶ Antwoord vraag 17 van *Aanhangsel Handelingen //2020/21*, 357.

⁷⁷ Pagina 3 en 50 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).

⁷⁸ Dit ziet op signalen in databasetabel Aangiftesignaal waarbij in het veld Bron is ingevuld: 'Query', 'Query DA <jaartal>', 'Query VT <jaartal>', 'LIP bekend' of varianten hierop, zie Analyse AP signaletabellen FSV (dossierstuk 212).

⁷⁹ Verkenning informatiestromen fraudesignalen FIOD met aanvullingen, 20200514 Vragenlijst Verkenning inrichting informatiestromen 20200406_MKB_v1.0, Interview Toeslagen d.d. 21-4-2020 (JD en IK) def, Interview (EOS) d.d. 24-4-2020 (IK en ME) def, allen digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31), GEB van FSV november 2019, Notitie Fraude meldpunten Belastingdienst, bijlage bij *Kamerstukken //2019/20*, 31066, nr. 632.



AUTORITEIT PERSOONSgegevens

- Meld Misdad Anoniem-meldingen.⁸⁰
- Tips van burgers en bedrijven (ontvangen via de digitale meldpunten op de website van de Belastingdienst, per post, telefoon of aan de balie).
- Meldingen van vastgestelde fraude door personen vanuit andere (semi)overheden, zoals het UWV, SVB, gemeenten, inspecties, Kamer van Koophandel, politie, Openbaar Ministerie (hierna: het OM), GGD'en.
- Meldingen van vastgestelde fraude door personen vanuit samenwerkingsverbanden, zoals de Regionale informatieve en expertisecentra (RIEC's), Landelijke stuurgroep interventieteams, artikel 64 Wet SUWI en Informatie Knooppunt Zorgfraude.
- Meldingen van vermeende en vastgestelde fraude vanuit de FIOD en de Douane.

Over het registreren van externe signalen is door de Belastingdienst verklaard dat medewerkers van MKB in principe alle bij hen binnengekomen externe signalen in FSV registreerden.⁸¹ Uit het rapport van KPMG volgt dat binnen Particulieren (net als binnen MKB) in principe ook alle ontvangen externe signalen in FSV werden geregistreerd.⁸² Van de geregistreerde signalen binnen MKB en Particulieren werd slechts een deel op enig moment onderzocht.⁸³ De Belastingdienst heeft tevens verklaard dat medewerkers van Toeslagen alleen die signalen in FSV registreerden die door hen als onderzoekwaardig waren beoordeeld.⁸⁴ De staatssecretarissen van Financiën hebben aan de Tweede Kamer toegelicht dat voor Toeslagen deze werkwijze leidde tot opname in FSV van ongeveer 10% van de ontvangen externe signalen.⁸⁵

3.2.3 Informatieverzoeken vanuit medeoverheden

Uit de GEB van FSV van november 2019 volgt dat het opnemen van informatieverzoeken in FSV het volgende doel had:

"Vastleggen van contra-informatie/reseignementen vanuit het (ten dele statistisch onderbouwde) ervaringsgegeven dat een significant deel van subjecten waarvan informatie wordt opgevraagd, fiscaal gezien aanvullende aandacht verdient of mogelijkheid dat de betrokkene ook fiscaal nader onderzocht of getoetst moet worden. (Vermoedens van) misbruik doet zich veelal regeling overstijgend voor én er is een wederzijdse relatie doordat inkomen- en vermogen (mede)bepalend is voor aanspraken op diverse regelingen buiten de fiscale context."⁸⁶

⁸⁰ Deze MMA-meldingen kwamen binnen bij de FIOD die signalen (indien relevant) doorstuurde naar de directies binnen Belastingen en Toeslagen. In de databasetabel TipsKlikMelding is in het veld MelderBronTipgever bij 37% van de signalen 'Anoniem' ingevuld en bij 6% 'MMA'.

⁸¹ Antwoord vraag 1 in 20210316 -reactie aan AP - vervolgvragen informatieverzoek gebruik FSV, bijlage 2 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 26 maart 2021 (dossierstuk 175), pagina 30 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92), paragraaf 5.1.1.1 van het KPMG rapport

⁸² Zie paragraaf 5.3.1.1 van het KPMG rapport.

⁸³ Zie pagina 27 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92) en pagina 2 en 3 van *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 632.

⁸⁴ Antwoord vraag 1 in 20210316 -reactie aan AP - vervolgvragen informatieverzoek gebruik FSV, bijlage 2 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 26 maart 2021 (dossierstuk 175), pagina 40 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92), paragraaf 5.2.1.1 van het KPMG rapport.

⁸⁵ Pagina 5 van beantwoording-so-fsv, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 682.

⁸⁶ Pagina 13 van de GEB van FSV november 2019. Dit betreft: alleen niet-structurele verzoeken om informatie aan de Belastingdienst vanuit medeoverheden over individuele belastingplichtigen en ontvangers van toeslagen, zie pagina 5 van GEB van FSV november 2019 versie en pagina 3 van 20200514 Vragenlijst Verkenning inrichting informatiestromen 20200406_MKB_v1.0, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).



AUTORITEIT PERSOONSGEGEVENS

De AP constateert na analyse van de in FSV geregistreerde informatieverzoeken dat de verzoeken om informatie voornamelijk afkomstig waren van de volgende instanties:⁸⁷

Gemeenten

De gemeente heeft op grond van de Participatiewet de taak om te zorgen dat iedereen een inkomen heeft, ook mensen die niet in staat zijn om in het eigen levensonderhoud te voorzien (bijstand). In het kader van deze taak, bijvoorbeeld om te controleren of een bijstandsgerechtigde zich aan zijn/haar verplichtingen houdt, kan een gemeente op grond van artikel 64 Participatiewet financiële informatie opvragen bij de Belastingdienst die op grond van genoemde bepaling verplicht is de gegevens te verstrekken.

Landelijk Bureau BIBOB (LBB)

Het LBB beoordeelt op verzoek van overheden de mate van gevaar dat bijvoorbeeld een vergunning misbruikt kan worden voor criminele activiteiten. Ten behoeve hiervan kan het LBB op grond van artikel 27 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) informatie opvragen bij de Belastingdienst die op grond van genoemde bepaling verplicht is de gegevens te verstrekken.

Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)

Het LBIO is een overheidsinstantie die kan worden ingeschakeld als een ex-partner weigert alimentatie te betalen voor kinderen tot 21 jaar en/of voor de ex-partner. Voor deze taak heeft het LBIO inzicht nodig in de financiële situatie van de ex-partner. Daarvoor kan het LBIO op grond van artikel 23 Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen een verzoek om informatie doen bij de Belastingdienst die op grond van genoemde bepaling verplicht is de gegevens te verstrekken.

Politie/OM

In geval van een verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Wetboek van Strafvordering (WvS) kan in het belang van het strafrechtelijk onderzoek op grond van artikel 126nd WvS informatie worden gevorderd bij de Belastingdienst. Voorbeelden van genoemde misdrijven zijn: misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, valsheid met geschriften, bedrog, mishandeling etc.

Informatieverzoeken zijn voornamelijk door de directie MKB in FSV opgenomen.⁸⁸

De AP constateert na analyse van de in FSV geregistreerde informatieverzoeken dat er geen sprake was van uniforme registratie van informatieverzoeken. Soms is alleen het BSN van de persoon waarover informatie is opgevraagd en de naam van de opvragende instantie geregistreerd, in andere gevallen is ook het verzoek van de instantie opgenomen en in weer andere gevallen is ook de door de Belastingdienst verstrekte gegevens over de betrokken als bijlage aan het signaal in FSV toegevoegd.

⁸⁷ Dit betreft de partijen die zijn opgenomen in het veld Opvragende Instantie in de databasetabel InformatieverzoekSignaal, zie Analyse AP signaletabellen FSV (dossierstuk 212). Overige instanties opgenomen in dit veld zijn o.a. de Kansspelautoriteit, SVB, IND, FIOD, DUO.

⁸⁸ Schets Inrichting Fraudeteams MKB, versie 1.1, Kadernota Inrichting Fraudeteams MKB, versie 0.8 en Facultatieve PIA EOS informatieloketten v1.04_ MT 30 april 2018, bijlagen 1, 2 en 7 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 16 april 2021 (dossierstuk 185).

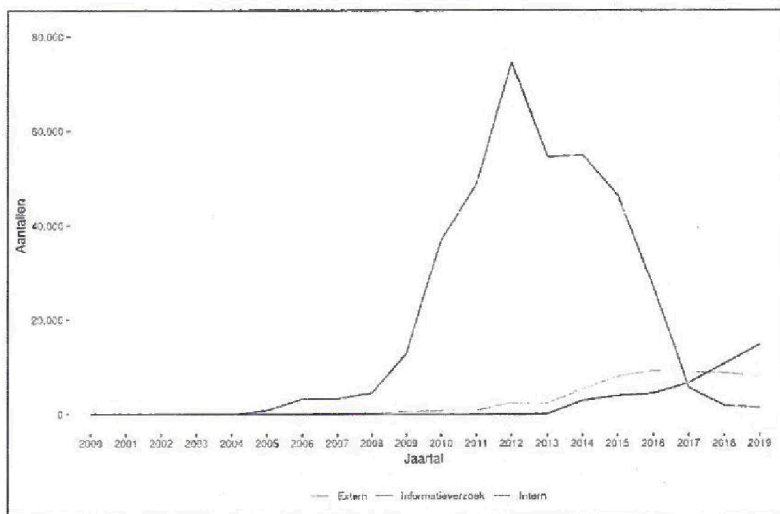


3.2.4 Slachtoffers van fraude

In antwoorden op Kamervragen is door de staatssecretaris van Financiën Vijlbrief aangegeven dat FSV ook gebruikt is voor het registreren van slachtoffers van (identiteits)fraude.⁸⁹ FSV bevat geen aparte tabel waarin slachtoffers konden worden geregistreerd. De AP schat in dat er in FSV ongeveer 1500 slachtoffers zijn opgenomen.⁹⁰

3.2.5 Globale verloop registratie verschillende soorten signalen

Onderstaande grafiek vertoont globaal het verloop van het registreren van interne en externe signalen en informatieverzoeken door de tijd heen.⁹¹ De grafiek laat ten eerste zien dat het registreren van interne signalen in FSV een piek kende in 2012 en daarna sterk is gedaald en dat per begin 2018 het aantal laag is als gevolg van het stoppen van het uploaden van de resultaten van jaarlijks toegepaste selectieregels op aangiftes en aanvragen. Daarnaast toont de grafiek een stijgend verloop in het aantal geregistreerde informatieverzoeken in FSV en een stijgend en licht dalend verloop van het aantal externe signalen opgenomen in FSV.



Figuur 3: grafiek globaal verloop aantallen signalen per jaar

3.2.6 Conclusie

In deze paragraaf is geconstateerd dat in FSV signalen met interne herkomst, signalen met externe herkomst en informatieverzoeken bevat. Tot begin 2018 werden in FSV de jaarlijks uitgeworpen aangiftes/aanvragen met een verhoogde kans op fraude (op basis van selectiemodellen) opgenomen in FSV. Andere interne signalen die in ieder geval in FSV staan zijn de personen die op de Toezichtlijst van Toeslagen staan, door het CAF-team geïdentificeerde fraudeurs en signalen van medewerkers binnen Belastingen en Toeslagen vanuit hun reguliere werk. FSV bevat ook signalen met externe herkomst, zoals

⁸⁹ Antwoord vraag 9, *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3219.

⁹⁰ Het aantal registraties in databasetabel AangiftefraudeSignaal met 'Slachtoffer' in het veld Rol, zie Analyse AP tabel Aangiftefraude (dossierstuk 208).

⁹¹ Analyse AP signaletabellen FSV (dossierstukken 212).



(anonieme) tips van burgers en bedrijven. Daarnaast bevat FSV meldingen van mogelijke en vastgestelde fraude vanuit andere overheden, politie, de FIOD en samenwerkingsverbanden. De AP constateert dat de signalen variëren van vermoedens tot vastgestelde fraude. Tevens is vastgesteld dat FSV signalen over slachtoffers bevat.

3.3 De gegevens in de signalen in FSV

In paragraaf 3.3.1 beschrijft de AP uit welke velden de signalen in FSV bestonden en wat voor soorten documenten er als bijlagen zijn toegevoegd. Daarna wordt achtereenvolgens besproken of en in hoeverre de nationaliteit van personen (paragraaf 3.3.3), medische gegevens (paragraaf 3.3.4) en gegevens over strafbare feiten en strafrechtelijke veroordelingen (paragraaf 3.3.5) voorkomen in FSV.

3.3.1 De velden en de bijlagen

Zoals beschreven in paragraaf 3.1.4 waren er in FSV vier registratieschermen beschikbaar om signalen mee in te voeren, die vier aparte tabellen in de database van FSV vulden. In Bijlage 2 van dit rapport is per databasetabel een overzicht gegeven van de velden met daarbij aangegeven hoe vaak het veld is gevuld.

Het eerste veld in elke databasetabel betreft het BSN van de persoon waarover het signaal gaat. Daarnaast konden er extra gegevens over de betreffende persoon zijn ingevuld, zoals NAW-gegevens, rekeningnummer en IP-adres. In het verplichte veld Middel staan gegevens als 'IH', 'Overigen' of 'Huur-Toeslagen', en lijkt daarmee te zijn bedoeld voor het middel waarmee (mogelijk) werd gefraudeerd. Ook moest in elk signaal het belastingjaar worden ingevuld waarop de (mogelijke) fraude zag. Alle databasetabellen behalve ProjectOverigSignaal hebben een veld voor de bron/herkomst van het signaal. In dit kader is door de staatssecretaris van Financiën erkend dat dit veld vaak geen bruikbare informatie bevat:

"Het is nu al wel duidelijk dat de reden voor opname in FSV voor een groot deel van de geregistreerde mensen niet meer te achterhalen is. Zo is een significant deel (ca. 100.000) van de registraties afkomstig uit oudere applicaties. Bij het overzetten van deze registraties naar FSV is de oorsprong niet herleidbaar vastgelegd. Ook voor veel nieuwere registraties is er geen bruikbare bron, bijvoorbeeld als er 'overig' is ingevuld."⁹²

In de databasetabellen AangiftefraudeSignaal, TipKlikMeldingSignaal en ProjectOverigSignaal waren er ook velden beschikbaar waarmee kon worden vastgelegd of het signaal had geleid tot een correctie, een boete en/of een strafrechtelijke beschikking. De percentages achter deze velden in Bijlage 2 laten zien dat deze velden weinig zijn gebruikt.

Elk van de vier databasetabellen heeft een vrij tekstveld Aantekening welke in praktisch alle signalen is gebruikt. In dit veld is ruimte voor 8.000 karakters, wat neerkomt op twee pagina's tekst.⁹³ De AP constateert na analyse van FSV dat in dit veld veel en uiteenlopende informatie is ingevuld, zo ook medische gegevens en nationaliteit (zie de volgende paragrafen 3.3.3 en 3.3.4).

Aan een signaal in FSV konden een of meer documenten als bijlage(n) worden toegevoegd. De AP constateert na analyse van FSV dat er aan signalen onder meer e-mails, Word documenten, Excelsheets,

⁹² Pagina 2 van *Kamerstukken II 2020/21 31066*, nr. 826.

⁹³ Pagina's 13, 24, 28 en 38 van *Ontwikkelingspecificatie Dagboek FSV v1.1*, bijlage 2 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 26 juni 2020 (dossierstuk 23).



PDF documenten, foto's en textfiles zijn toegevoegd. In paragraaf 3.3.5 is beschreven dat een deel van deze documenten afkomstig zijn van de politie, het OM en de FIOD en strafbare feiten en strafrechtelijke veroordelingen van personen beschrijven.

3.3.2 Wel/niet terugkoppeling in FSV van resultaat onderzoek signaal

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat FSV de mogelijkheid gaf om in een signaal vast te leggen waartoe het signaal had geleid (correctie, boete, strafrechtelijke beschikking) maar dat deze velden weinig werden gebruikt. In dit kader heeft de Belastingdienst schriftelijk verklaard dat medewerkers van MKB en Particulieren in principe FSV alleen gebruikten voor het registreren van signalen en niet om ook de uitkomsten van eventuele onderzoeken naar signalen in vast te leggen, en dat medewerkers van Toeslagen wel FSV gebruikten om gevolgen van signalen vast te leggen.⁹⁴

In dit kader is van belang de volgende kritische conclusie in een interne notitie van 18 september 2019 gericht aan de staatssecretaris van Financiën:

"Door het ontbreken van een 'zaakvolgsysteem' is op dit moment geen of nauwelijks inzicht in welk percentage van de meldingen uiteindelijk leidt tot een vervolg, zoals een (fiscale) boete of een rol speelt in strafrechtelijk onderzoek. Daardoor is de toegevoegde waarde voor toezicht en opsporing van signaal op dit moment niet goed vast te stellen." (onderstreping AP)⁹⁵

3.3.3 Nationaliteit

Om een indruk te krijgen van de omvang van het verwerken van de nationaliteit van personen in FSV heeft de AP de velden van FSV geanalyseerd. De AP constateert allereerst dat geen van de vier databasetabellen een specifiek veld heeft om iemands nationaliteit in vast te leggen. Wel bevat de beschrijvingen in het veld Aantekening soms ook iemands nationaliteit. De tabel hierna toont het aantal signalen waarin in dit veld een nationaliteit van een persoon is opgenomen.⁹⁶

Kerntaak	Aantal signalen met nationaliteit(en)	% van totaal aantal signalen
Belastingen	1477	0,3%
Toeslagen	557	1,0%

Op basis van de cijfers constateert de AP dat er geen sprake was van een structurele registratie van nationaliteit in FSV, maar wel dat de nationaliteit van een persoon af en toe is geregistreerd in FSV.

⁹⁴ Antwoord vraag 1 vervolgvragen Informatieverzoek gebruik FSV, bijlage 2 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 26 maart 2021 (dossierstuk 175). Zie ook paragrafen 5.1.1.3, 5.2.1.3 van het KPMG rapport.

⁹⁵ Pagina 1 van 'Notitie Fraude meldpunten Belastingdienst', bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 632. Ook benoemd op Tabblad Willen van WMKtoets-v2018 FSV, bijlage 26 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78), waar staat: 'Opbrengst signalen niet kwantificeerbaar'.

⁹⁶ Analyse AP nationaliteit (dossierstuk 213). De AP heeft hierbij de lijst nationaliteiten gebruikt die is opgenomen in bijlage D van het rapport van KPMG, zie Bijlage 4 van dit rapport. De AP is handmatig door alle signalen gegaan om zeker te stellen dat het echt om een nationaliteit van een persoon ging en bijvoorbeeld niet om een man die 'frans' heette of een aanduiding van een plaats of voorwerp zoals 'Chinees restaurant' of 'Turkse lira'. De telling verschilt van de telling op pagina 122 van het KPMG rapport omdat KPMG de geschoonde database van FSV heeft gebruikt (zie pagina 18 van het KPMG rapport) en de AP heeft de ongeschoonde versie.



3.3.4 Medische gegevens

Om een indruk te krijgen van de omvang van het voorkomen van medische gegevens van personen in FSV heeft de AP de velden van FSV geanalyseerd. Ook voor medische gegevens geldt dat er geen specifiek veld in de registratieschermen van FSV was, maar dat dit wel kon zijn genoteerd in het veld Aantekening. De tabel hierna toont het aantal signalen waarin in dit veld een medische gegeven over een persoon voorkomt.⁹⁷

Kerntaak	Aantal signalen met medische gegeven(s)	% van totaal aantal signalen
Belastingen	Ongeveer 18.500	3,95%
Toeslagen	142	0,26%

Uit deze cijfers volgt dat er geen sprake was van een structurele registratie van medische gegevens in FSV, maar wel dat er af en toe medische gegevens van een persoon staan geregistreerd in FSV.⁹⁸

3.3.5 Strafbare feiten en strafrechtelijke veroordelingen

Om een indruk te krijgen van de omvang van het verwerken van strafbare feiten gepleegd door personen en strafrechtelijke veroordelingen van personen in FSV en de context waarin dit gebeurde, heeft de AP de documenten die als bijlagen bij signalen waren gevoegd geanalyseerd. De databasetabel TipKlikMeldingSignaal bevat 7.230 signalen met 'Politie', 'OM' of 'FIOD' in het veld Melder/Bron/Tipgever waarbij in totaal 5.917 documenten als bijlagen zijn toegevoegd. De databasetabel ProjectOverigSignaal heeft geen veld waarin de bron van het signaal kon worden genoteerd; uit het veld Projectcode landelijk en uit de bijlagen toegevoegd aan signalen in deze databasetabel maakt de AP op deze databasetabel relatief veel signalen bevat die zijn ontvangen van de politie.

Hierna volgt een aantal voorbeelden van documenten met strafrechtelijke gegevens die de AP heeft aangetroffen in FSV.⁹⁹

Hennepberichten politie

Dit zijn meldingen dat er op een bepaald adres op een bepaalde datum een hennepkwekerij is aangetroffen. De meldingen zijn afkomstig van vijf regionale eenheden van de politie over de jaren 2013-2020. De melding, vaak in de vorm van standaard format dat als bijlage is toegevoegd aan het signaal, bevat het BSN, NAW-gegevens, geboortedatum en -plaats, het aantal kweekruimtes, het aantal oogsten en het geschatte wederrechtelijk verkregen voordeel.

Processen-verbaal politie

Beschrijvingen van feiten vastgesteld door de politie op enig moment, zoals aangetroffen geldsommen tijdens een doorzoeeking van een pand of voertuig, onverklaarbaar bezit, illegale prostitutie, zwart werken, drugshandel, oplichting, witwassen. Vaak zijn deze feiten beschreven in documenten die als bijlage zijn toegevoegd aan het signaal. De AP constateert dat deze documenten vaak uitgebreide en gedetailleerde

⁹⁷ Analyse AP medisch (dossierstuk 214). De lijst gezochte medische termen is opgenomen in Bijlage 3 van het rapport.

⁹⁸ De AP heeft geen door de burger aangeleverde bewijsstukken in FSV aangetroffen.

⁹⁹ De AP heeft hiervoor op woorden als 'politie', 'proces-verbaal', 'PV', 'mutatierapport', 'wvv', 'ontneming', 'vonnis' gezocht in de folder met daarin alle bijlagen bij signalen in FSV. Aangezien FSV honderdduizend documenten bevat heeft de AP logischerwijs slechts een subset bekeken.



beschrijvingen geven van wat de opsporingsambtenaar van de politie precies in zijn onderzoek heeft aangetroffen. Zo heeft de AP bijvoorbeeld uitgebreide verklaringen en verhoren van verdachten aangetroffen, beschrijvingen van eerder begane strafbare feiten, kentekens en geschatte waardes van aangehouden auto's, kopieën paspoort, overzichten openstaande boetes, fotomateriaal en of er bijvoorbeeld sprake was van vuurwapenbezit.

Vonnissen politierechter

Vonnissen aangeleverd door het OM waarin iemand is veroordeeld tot het betalen van een geldbedrag ter ontneming van een geschat wederrechtelijk verkregen voordeel en vonnissen waarin de verdachte is vrijgesproken.

3.3.6 Conclusie

In deze paragraaf is geconstateerd dat een in FSV geregistreerd signaal bestaat uit in ieder geval een BSN met daaraan gekoppeld een aantal ingevulde velden en een tekst in het vrije tekstveld Aantekening. In deze paragraaf is tevens geconstateerd dat in het veld Aantekening sporadisch de nationaliteit van personen is opgenomen en soms medische gegevens bevat. Tot slot is geconstateerd dat FSV documenten met gegevens over strafbare feiten gepleegd door personen en strafrechtelijke veroordelingen van personen bevat.

3.4 De doeleinden van FSV

Als er gegevens over personen worden verwerkt dan moet dit duidelijke doeleinden dienen. Een in april 2018 binnen de Belastingdienst uitgevoerde privacy-quickscan van FSV concludeerde dat de verwerkingsdoelen van FSV 'te onbepaald' waren.¹⁰⁰ De veelsoortige informatie opgenomen in FSV (zie paragrafen 3.2 en 3.3) kan duiden op onduidelijke doeleinden. Immers, als een applicatie een duidelijk doel heeft en dit doel is bij iedereen bekend, dan resulteert dit logischerwijs in meer consistente registratie en minder variatie aan gegevens. Deze paragraaf gaat in op de doeleinden van FSV. In paragraaf 3.4.1 wordt beschreven welke doelen van FSV er voorafgaand aan het gebruik van FSV zijn geformuleerd. In paragraaf 3.4.2 worden verklaringen van de Belastingdienst en passages uit het KPMG rapport opgenomen waarvan blijkt dat gedurende een aantal jaren het doel van het massaal opvoeren van interne signalen in FSV onduidelijk was. Tot slot benoemt paragraaf 3.4.3 dat binnen Toeslagen FSV voor een ander doel werd gebruikt dan oorspronkelijk bedoeld was door MKB.

3.4.1 Vooraf vastgestelde doeleinden van FSV

Om na te gaan welke doeleinden vóór de ingebruikname van FSV waren geformuleerd, heeft de AP de volgende documenten bekeken: de Ontwikkelingspecificatie Dagboek FSV van oktober 2013, de autorisatiematrix Dagboek FSV van augustus 2013, de Handleiding Dagboek FSV van oktober 2013 en documenten waarin de besluitvorming over FSV kan zijn vastgelegd (notulen van directie MKB,¹⁰¹ MT Fraudebestrijding¹⁰² en Landelijk Kantoor Belastingen).

¹⁰⁰ Tabblad Mogen van WMKtoets-v2018 FSV, bijlage 26 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).

¹⁰¹ Omdat de directie MKB destijds als business owner verantwoordelijk was voor FSV, zie pagina 25 van KPMG rapport.

¹⁰² In 2013 opgericht voor 'het bij elkaar brengen van losse fraudebestrijdingsinitiatieven in de Belastingdienst alsmede het ontwikkelen van een nieuwe aanpak die gericht was op systeemfraudebestrijding', pagina 2 van Rode draden uit de interviews over het MT Fraudebestrijding van 10 oktober 2019, bijlage bij *Kamerstukken II* 19/20, 31066 nr. 661.



De AP constateert dat er in de ontwikkelspecificaties FSV en de autorisatiematrix Dagboek FSV geen doeleinden van FSV zijn geformuleerd.¹⁰³ In de Handleiding Dagboek FSV van oktober 2013 staat het volgende over de doeleinden:

"De applicatie Dagboek FSV (Fraude Signalering Voorziening) is bestemd voor de registratie van fraudesignalen die voorheen in dagboek PIT werden geregistreerd.

Primair is deze applicatie ontwikkeld voor de registratie van alle soorten signalen van "systeemfraude". Hiermee wordt hoofdzakelijk bedoeld het min of meer opzettelijke misbruiken van fiscale regelingen. Dit kan gelden voor inkomstenbelasting, loonbelasting, omzetbelasting, maar ook voor de verschillende Toeslagen (huur, zorg, kinderopvang enzovoort). De applicatie kan ook gebruikt worden voor de registratie van tips/kliks/signalen, projecten (per segment, regionaal, plaatselijk) in het Subject Gerichte Toezicht (S.G.T.) en voor de registratie van bijzondere verzoeken om informatie, bijvoorbeeld verzoeken in het kader van strafrechtelijke onderzoeken (bijv. zogenaamde art. 126nd verzoeken), misbruik van bijstandsuitkeringen, RIEC verzoeken, enzovoort.

Door het vastleggen van deze gegevens, kunnen over een bepaalde periode wellicht bepaald trends in beeld worden gebracht, bestuurlijke informatie worden verstrekt, en mogelijke andere relevante informatie worden verzameld.

Deze applicatie is een voortzetting van dagboek PIT (oud) zoals dat vanaf 2002 door de (voorheen) Belastingdienst/Rijnmond en thans kantoor Rotterdam – Dordrecht is ontwikkeld en gebruikt. De laatste jaren is het 'oude' PIT dagboek in gebruik bij meerdere kantoren en vormde het de rol van landelijk centraal register voor de VTA/systeemfraude."¹⁰⁴

Op basis van het voorgaande constateert de AP dat in ieder geval de volgende doeleinden zijn geformuleerd voorafgaand aan de ingebruikname van FSV:

1. 'registreren van fraudesignalen'
2. 'landelijk centraal register voor systeemfraude';
3. 'het registreren van tips/kliks/signalen, projecten en bijzondere verzoeken om informatie';
4. 'trends in beeld brengen';
5. 'bestuurlijke informatie en mogelijk andere relevante informatie verzamelen';

De AP constateert op basis van de notulen dat FSV binnen het MT Fraudebestrijding niet is besproken.¹⁰⁵ De Belastingdienst heeft verklaard dat in de MT-verslagen van het Landelijk Kantoor Belastingen ook geen verwijzingen naar FSV zijn aangetroffen.¹⁰⁶ In de notulen van de directie MKB is één passage aangetroffen, in de notulen van 24 september 2013.¹⁰⁷ Daarin staat dat een doel was het 'verzamen en uniform vastleggen in FSV (FraudeSignalenVoorziening) van alle signalen die binnenkomen bij het fraudeloket.' Dit doel valt binnen de hiervoor opgenomen omschrijvingen van doeleinden 1 en 3.

¹⁰³ Ontwikkelingspecificatie Dagboek FSV v1.1 en 2013-08-02 AutorisatieMatrix Dagboek FSV (handreiking M2), bijlage 2 en 14 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 25 juni 2020 (dossierstuk 23).

¹⁰⁴ Pagina 2 van Handleiding Dagboek FSV.

¹⁰⁵ Wob-besluit MT Fraudeverslagen en presentaties van 24 juni 2020, beschikbaar op www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2020/06/24/besluit-wob-verzoek-verslagen-managementteam-fraudebestrijding. Zie ook e-mail van 3 mei 2021 van de Belastingdienst aan de AP (dossierstuk 187).

¹⁰⁶ E-mail van de Belastingdienst aan de AP van 21 juni 2021 (dossierstuk 205).

¹⁰⁷ Pagina 2 van Document 1 -Schets Inrichting Fraudeteams MKB.versie1.1, bijlage 1 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 16 april 2021 (dossierstuk 185).



3.4.2 Interne signalen systeemfraude in FSV zonder duidelijk doeleinde

In paragraaf 3.2.1 is geconstateerd dat tot begin 2018 de jaarlijks 'uitgeworpen' aangiftes en verzoeken om voorlopige teruggaven met een vermoeden of hoog risico op systeemfraude in bulk in FSV werden opgenomen. De AP constateert in deze paragraaf op basis van verklaringen van de Belastingdienst dat het massaal opnemen van deze interne signalen in FSV op een gegeven moment geen toegevoegde waarde meer had, maar dat belastingplichtigen nog wel massaal werden geregistreerd en bewaard in FSV zonder dat dit een (duidelijk) doeleinde diende.

Een medewerker van een team Intensief Toezicht binnen Particulieren heeft tegenover de AP mondeling het volgende verklaard:

"In de loop van de jaren is onder andere het CAF ontstaan binnen de Belastingdienst. Ook in 2013. Met de samenwerking tussen CAF en systeemfraude IH, dus binnen Particulieren, zijn er ook bepaalde verbeterlagen gemaakt en andere applicaties gebruikt voor het onderkennen van georganiseerd systeemfraude. Daarom was het niet meer nodig om bijvoorbeeld in FSV per BSN het IP-adres op te nemen en zo te onderkennen als samenhang zou kunnen zijn tussen individuele signalen. Daarvoor was FSV voor ons achterhaald als Particulieren zijnde. Daar hebben wij in de loop der jaren over gesproken binnen Particulieren van moeten wij hier nou mee doorgaan of niet. Want het is ook elke keer, onze medewerker moest iedere keer weer die datum afdoening weer vullen. Dat is weer een extra handeling om een aangifte af te kunnen ronden. Daar was het besluit genomen begin 2018 om er mee te stoppen omdat het niets toevoegt. Ook niet enkel alleen het opvoeren en meteen weer afdoen in FSV. Want wat is daar de toegevoegde waarde van als je iets opneemt en er nooit meer naar om kijkt?" (onderstreping AP)¹⁰⁸

In de door de staatssecretarissen van Financiën aan de Tweede Kamer toegezonden toelichting van de Belastingdienst op projectcode 1043 is dit ook benoemd:

"Vanaf begin 2018 is gestopt met deze registratie omdat de ervaring was dat in de praktijk deze vastlegging niet werd gebruikt bij de bestrijding van systeemfraude en FSV dus geen toegevoegde waarde meer had voor het proces."

KPMG heeft in een voetnoot in haar rapport de volgende kritische kanttekening gemaakt over het in bulk opvoeren van belastingplichtigen of en toeslaggerechtigden in FSV:

"Zoals geconstateerd in hoofdstuk 3 werden, tot begin 2018, betrokken belastingplichtigen of toeslaggerechtigden door deze aanpak ook in grote getalen geregistreerd in FSV als vrijblijvende recidive-waarschuwing voor derden." voetnoot: De directie Particulieren heeft deze meldingen zelf niet gebruikt voor de uitvoering van een recidive-beleid. Dat roept de vraag op wat dan wel de beoogde functie van deze melding was."

Uit het voorgaande volgt dat belastingplichtigen gedurende een bepaalde periode zonder (duidelijk) doeleinde in FSV werden opgevoerd. Daarnaast geldt dat gedurende de gehele levensduur van FSV er geen signalen uit FSV werden verwijderd (zie komende paragraaf 3.6) waardoor in ieder geval na begin 2018 tot 27 februari 2020 interne signalen zonder (duidelijk) doeleinde in FSV werden bewaard.

¹⁰⁸ Pagina 7 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).



3.4.3 Doeleinden FSV voor Toeslagen anders dan oorspronkelijk bedoeld

Gedurende het onderzoek van de AP heeft de Belastingdienst schriftelijk verklaard:

*"Oorspronkelijk was FSV bedoeld voor het onderdeel MKB. MKB is de hoofdgebruiker van de applicatie. (...) Toeslagen heeft FSV op een andere manier gebruikt dan van oorsprong bedoeld was door MKB."*¹⁰⁹

De Belastingdienst heeft schriftelijk verklaard dat hiermee werd bedoeld op de twee belangrijke verschillen in het gebruik van FSV tussen de directies MKB en Particulieren enerzijds en Toeslagen anderzijds, welke zijn beschreven in de paragrafen 3.2.2 en 3.3.2. Namelijk dat MKB en Particulieren alle binnenkomende signalen in FSV registreerden en Toeslagen alleen de onderzoekwaardige signalen en dat MKB en Particulieren in principe niet de uitkomsten van het onderzoek naar het signaal in FSV opnamen en Toeslagen wel.

3.4.4 Conclusie

In deze paragraaf is geconstateerd dat voorafgaand aan het verwerken van gegevens in FSV er vijf doeleinden van deze verwerkingen zijn geformuleerd: (1) registreren van fraudesignalen (2) landelijk centraal register voor systeemfraude, (3) registreren van tips/kliks/signalen, projecten en bijzondere verzoeken om informatie, (4) trends in beeld brengen en (5) bestuurlijke informatie en mogelijk andere relevante informatie verzamelen. Ook is geconstateerd dat FSV in de loop der tijd door de Belastingdienst niet meer werd gebruikt in het kader van de aanpak van systeemfraude, maar dat tot begin 2018 de belastingplichtigen die in het kader van de aanpak van systeemfraude waren geselecteerd nog wel massaal werden opgevoerd en bewaard in FSV. Het is onduidelijk voor welk doeleinde dit gebeurde. Bovendien is in deze paragraaf geconstateerd dat binnen Toeslagen FSV voor een ander doel werd gebruikt dan bedoeld was door MKB.

3.5 Onjuiste en niet-geactualiseerde gegevens in FSV

Als er gegevens over een persoon worden verwerkt dan behoren deze juist en actueel te zijn. In april 2018 was een van de conclusies van een privacy-scan van FSV uitgevoerd door de Belastingdienst: 'datakwaliteit heel divers'.¹¹⁰ Een contactambtenaar werkzaam bij directie MKB heeft bovendien in een intern interview gesteld dat er in FSV 'veel vervulde en gedateerde gegevens' staan 'dus wil je ze gebruiken dan zal dat met gezond verstand moeten worden bekeken'.¹¹¹ In deze paragraaf constateert de AP dat er zowel onjuiste als niet-geactualiseerde gegevens in FSV staan.

3.5.1 Onjuiste gegevens

Uit de volgende verklaringen volgt dat zowel binnen de directie Toeslagen als binnen de directie Particulieren bij het opvoeren van signalen via het registratiescherm Aangiftefraude op enig moment het

¹⁰⁹ Pagina 1 van antwoorden Informatieverzoek schonen, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 10 maart 2021 (dossierstuk 159).

¹¹⁰ Tabblad Mogen van WMKtoets-v2018 FSV, bijlage 26 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).

¹¹¹ Een contactambtenaar ex artikel 84 AWR is een ambtenaar werkzaam bij de Belastingdienst die het contact onderhoudt met het OM in het bepalen wanneer bij fraude inzet van het strafrecht het geeigende middel is. Pagina 1 van Interview Contactambtenaar, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).



veld Fraude werd aangevinkt zonder dat fraude was vastgesteld.¹¹² Dit heeft tot gevolg dat er onjuiste gegevens in FSV staan.

In een verslag van een schriftelijk overleg is op 10 juli 2020 door de staatssecretarissen van Financiën naar aanleiding van onderzoek van KPMG het volgende geconcludeerd:

"KPMG concludeert dat er bij de directie Toeslagen in het verleden risicosignalen zijn ontvangen die door het Fraudemeldpunt als dermate duidelijk 'frauduleus' werden beschouwd, dat de aanvinkoptie 'fraude' direct werd aangevinkt alvorens het signaal het volledige onderzoekstraject had doorlopen. (...) Bij het eventueel aanbieden van een betalingsregeling hebben we bij Toeslagen moeten vaststellen dat er burgers zijn die onevenredig schade hebben opgelopen doordat hen deze kwalificatie te makkelijk is gegeven. Dit is uiteraard onacceptabel."¹¹³

Uit de volgende mondelinge verklaring van een medewerker van de directie Particulieren volgt dat dezelfde praktijk plaatsvond bij het massaal opvoeren van interne signalen (zie paragraaf 3.2.1), daar werden bij het bulk importeren standaard het veld Fraude aangevinkt zonder dat er feitelijk fraude was vastgesteld:

AP: "Waarom werd standaard dat vinkje fraude en die invordering 1x1 gezet, wat was daar het idee achter?"

BD: "Omdat wij bij de aangifte die wij behandelden in ons proces, in 80% even afgerond van de burgers, een correctie aanbrachten in de aangifte inkomstenbelasting. Dus de mensen konden niet aantonen dat zij de kosten die zij hadden opgevoerd daadwerkelijk gemaakt hadden. Ze hadden een onjuiste aangifte ingediend. Daar werd destijds de keuze gemaakt om standaard een vinkje fraude aan te zetten, omdat wij ook in de veronderstelling waren, er gebeurt toch niks mee. Het heeft geen toegevoegde waarde. Dat heeft er ook weer toe geleid dat wij eind 2017, begin 2018 zijn gestopt met het gebruik maken van FSV bij het opvoeren van aangifte fraude."

AP: "Dus eigenlijk omdat jullie ervaring was 80% van de mensen, daar is het inderdaad fraude?"

BD: "Daar is een onjuiste aangifte ingediend. Dat wil niet zeggen dat je meteen praat van fraude. Maar wij hebben er destijds wel gekozen in die tijd om dat vinkje zo aan te zetten. Ik kan niet helemaal meer terug halen hoe het exact gelopen is in die tijd."¹¹⁴

3.5.2 Niet-geactualiseerde gegevens

In paragraaf 3.3.2 is door de AP vastgesteld dat als interne en externe signalen door medewerkers van de directies MKB en Particulieren werden onderzocht, dat de bevindingen van dat onderzoek in beginsel niet werden teruggekoppeld in FSV. Dit betekent dus dat als een belastingplichtige in FSV stond omdat zijn/haar aangifte was 'uitgeworpen' als gevolg van een selectieregel of omdat over hem/haar een tip van een andere burger over mogelijke fraude stond en na onderzoek bleek dat er geen sprake was van fraude, dat dit resultaat niet werd genoteerd in FSV.

¹¹² Uit Bijlage 2 van het rapport volgt dat het veld Fraude in 46,9% van de signalen in de databasetabel AangiftefraudeSignaal is aangevinkt.

¹¹³ Pagina 4 van het verslag schriftelijk overleg, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 681.

¹¹⁴ Pagina's 50 en 51 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).