

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

Nr. 937

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2021

Op 14 en 28 oktober jl. hebben ambtenaren van het Ministerie van Financiën een technische briefing gegeven aan de vaste commissie voor Financiën van uw Kamer over de mogelijkheden voor het bieden van tegemoetkoming aan burgers die stonden geregistreerd in FSV. Uw Kamer heeft eerder aangegeven vroegtijdig betrokken te willen worden bij de vormgeving van de tegemoetkoming voor FSV, waaronder bij de behandeling van het wetsvoorstel delegatiebepalingen tegemoetkoming schrijnende gevallen. Met deze brief wil ik uw Kamer meenemen in dit proces en de stand van zaken.

In deze brief ga ik, in vervolg op de technische briefing, in op:

1. Wat was FSV?;
2. De gevolgen van een registratie in FSV;
3. Verkenning opties tegemoetkoming.

1. Wat was FSV?

Allereerst wil ik nogmaals kort stilstaan bij FSV, hoe het binnen de Belastingdienst werd gebruikt en wat er mis was met FSV. De Belastingdienst en Toeslagen verwerken miljoenen belastingaangiften en aanvragen van toeslagen per jaar. Dat kunnen de Belastingdienst en Toeslagen niet met de hand en daarom worden computersystemen gebruikt. Zo kunnen alle aangiften en aanvragen zoveel mogelijk geautomatiseerd en dus sneller behandeld worden. De applicatie Fraude Signalering Voorziening (FSV) was een van deze systemen. De Belastingdienst registreerde in FSV of een belastingaangifte misschien niet klopte. Zo'n registratie werd ook wel risicosignaal genoemd. Dit kon aanleiding zijn om een aanvraag of aangifte handmatig te controleren. FSV was een risicosignaleringssysteem waarin allerlei risicosignalen werden opgeslagen.

Dat de Belastingdienst een systeem heeft om risicosignalen op te slaan is logisch om het werk goed te kunnen doen en is daarom noodzakelijk. De Belastingdienst ontvangt immers via verschillende wegen risicosignalen en die zijn ook van groot belang om toezicht te kunnen uitoefenen. Als randvoorwaarde dient er in de processen die gebruik maken van een systeem zeer zorgvuldig omgegaan te worden met persoonsgegevens. Het dient te voldoen aan de eisen die wet- en regelgeving, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), daar aan stelt. Zo dient het systeem alleen toegankelijk te zijn voor mensen die daartoe een geldige reden hebben en dient informatie geschoond te worden. En in een dergelijk structureel systeem moet minimaal de reden van registratie en de wijze van afhandeling staan. Bij FSV was dit niet of niet altijd het geval. Ik vind dat het systeem daarmee niet voldeed aan de waarborgen die van een risicosignalsysteem verwacht mogen worden. Ik vind dat FSV daarom ook geen goed systeem was dat ook niet goed werd gebruikt. Op 27 februari 2020 is de applicatie FSV door de Belastingdienst dan ook uitgezet. Er stonden onjuiste gegevens in FSV, gegevens werden te lang bewaard en teveel medewerkers hadden toegang tot FSV. Daarnaast werd FSV binnen de verschillende directies van Belastingdienst zeer verschillend gebruikt, zowel ten aanzien van het registreren in FSV als het gebruik van FSV in het toezicht. Het rapport van KPMG van 10 juli 2020 is hier uitgebreider op ingegaan. Ook werd in FSV alleen de registratie van een signaal opgenomen, niet het waarom of wat er met signaal is gebeurd. Dit is ernstig en had niet mogen gebeuren. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft dit in het rapport van 29 oktober 2021 (Kamerstuk 31 066, nr. 935) bevestigd.

2. Gevolgen van een registratie in FSV

Tot op heden is een aantal effecten van FSV duidelijk geworden. Deze effecten hebben ook gevolgen voor mensen. Gevolgen die zich niet hadden mogen voordoen. Tegelijkertijd moet ik constateren dat er, juist vanwege de complexiteit en de gebrekkige datakwaliteit in FSV, nog veel onduidelijk is over de reden en gevolgen van registratie op individueel niveau. Daarnaast is het zo dat om op individueel niveau een compleet beeld te krijgen minimaal 10 systemen binnen de Belastingdienst geraadpleegd moeten worden.

Zoals ik aan uw Kamer heb gemeld, doet PwC onderzoek naar de effecten van FSV op burgers en bedrijven. Het onderzoek naar de effecten van registratie in FSV op burgers en bedrijven is opgesplitst in drie deelonderzoeken: één naar de effecten van het gebruik door de (toenmalige) directie Toeslagen, één voor de directie Particulieren en één voor de directie Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Daarnaast heb ik PwC gevraagd aanvullend onderzoek te doen naar het delen van de gegevens van FSV met andere organisaties en de gebruikte zoekopdrachten (query's). Het rapport Toeslagen is op 3 december jl. (Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 911) aan uw Kamer gestuurd. De onderzoeken naar Particulieren en het delen van gegevens worden naar verwachting voor het einde van het jaar opgeleverd, de rapporten voor MKB en de zoekopdrachten in januari. Ik zal daarna de bevindingen zo snel mogelijk met uw Kamer delen.

Pas na al deze onderzoeken zal meer duidelijkheid bestaan over het voordoen van andere effecten bij mensen die in FSV stonden. Helaas kan ik nu ook al aangeven dat – in lijn met het beeld wat bij de technische briefing is gepresenteerd – ook met verder onderzoek niet alle vragen beantwoord kunnen worden. Het beeld over FSV wordt scherper, maar dit kost tijd. En de ongemakkelijke conclusie is dat het ook nog veel tijd gaat kosten en dat er zelfs dan niet in alle gevallen duidelijkheid zal komen. Het beeld dat ik tot op heden heb is als volgt:

Iedereen in FSV: schending van de privacy

Wel effect (al duidelijk): onterechte afwijzing MSNP (dit is breder dan FSV)	Overige effecten: nog niet duidelijk. Onderzoek loopt nog		
	Waarschijnlijk geen materieel effect	Onduidelijk Verklaarbaar	Onvolledig/geen conclusie

Ik zal dat hieronder nader toelichten:

Reeds bekende effecten: schending privacy en afwijzing MSNP

Er was sprake van schending van de privacy van burgers. De AP heeft – zoals u weet – geconcludeerd dat de Belastingdienst door het verwerken van persoonsgegevens in FSV in strijd heeft gehandeld met de beginselen van rechtmatigheid, doelspecificatie, juistheid en opslagbeperking. Dit is onrechtmatig. Deze conclusies van de AP zijn hard en ernstig. Zoals ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd, zijn er daarnaast aanwijzingen dat de Belastingdienst onterecht verzoeken om persoonlijke betalingsregelingen afwees en is gebleken dat de Belastingdienst onterecht verzoeken om deelname aan een minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP) heeft afgewezen.

Overige effecten: nog onduidelijk

Zoals ik hierboven uiteen heb gezet was FSV geen goed systeem. Het had niet gebruikt mogen worden. Welke overige effecten het gebruik van FSV heeft gehad, naast de hierboven beschreven bekende effecten, is nog niet duidelijk. Het onderzoek hiernaar loopt nog.

Mensen die in FSV stonden kunnen te maken hebben gehad met correcties op een onjuiste aangifte, het stopzetten van een onterechte toeslag, een opgelegde boete bij aantoonbare fraude, extra administratie voor burgers, intensief toezicht of lange onzekerheid over afhandelingsproces met financiële consequenties. Dergelijke effecten komen voor bij mensen die in FSV staan, maar worden niet per se veroorzaakt door registratie in het FSV-systeem. Het enkele feit dat dergelijke effecten zich voordoen, betekent uiteraard nog niet dat deze onrechtmatig zijn; handhaving en het corrigeren van onvolkomenheden is een belangrijke taak van de Belastingdienst. Zonder FSV of als FSV en de verwerking van risicosignalen wel aan de juiste voorwaarden hadden voldaan, hadden deze correcties mogelijk ook plaatsgevonden of kunnen plaatsvinden.

Soortgelijke vragen doen zich voor bij de zogenoemde selectie aan de poort («1043»). Een deel van de registraties in FSV is opgevoerd naar aanleiding van »zoekopdrachten (query's) die gebruikt werden in het proces »analyse aan de poort». Dit proces werd gebruikt om aangiften met een mogelijke fout te controleren en om afwijkende aangiften te signaleren voor toezicht. Zoals aangegeven laat ik dit proces door PwC onderzoeken om na te gaan of de selectie juist is verlopen en of er voldoende waarborgen voor objectiviteit aanwezig waren. Als blijkt dat dit proces niet rechtmatig is verlopen en er sprake is geweest van sterke vooringenomenheid dan zal ik uiteraard ook hier bezien welke vervolgstappen passend zijn. Hierbij kan zich bijvoorbeeld de vraag voordoen wat de gevolgen van een eventuele onzorgvuldige of onrechtmatige selectie van een aangifte voor onderzoek zouden moeten zijn voor een op dat onderzoek – door een medewerker – gebaseerde materieel terechte correctie in de aanslag.

Of gegevens uit FSV zijn gedeeld met andere organisaties wordt nog onderzocht. Als uit het onderzoek blijkt dat gegevens met andere overheidsorganisaties zijn gedeeld, zal bezien moeten worden of dit onterechte effecten heeft gehad bij die andere organisaties en zo ja of en hoe eventuele onterechte effecten hiervan kunnen worden hersteld. Dit is voor de Belastingdienst niet direct te achterhalen omdat deze effecten zich bij andere organisaties hebben voorgedaan. Mocht het onderzoek daartoe aanleiding geven dan treed ik in overleg met de betrokken organisaties.

Hieronder schets ik in navolging van de technische briefing aan uw Kamer van 14 en 18 oktober jl. meer over de opties voor tegemoetkomingen en de overwegingen en dilemma's daarbij.

3. Verkenning opties tegemoetkoming

Ik ben, vooruitlopend op de nog lopende onderzoeken en de definitieve besluitvorming, aan het verkennen wat mogelijke opties van situaties zijn waarin een tegemoetkoming passend is en wat dit voor tegemoetkoming kan zijn. Van belang hierbij is dat het geen definitieve voorstellen zijn. Hierover zal nog besluitvorming plaats moeten gaan vinden. De voorstellen kunnen niet geïnterpreteerd worden als verplichting en het budgetrecht wordt gerespecteerd. Ik wil vooral de dilemma's die hierbij spelen aan de voorkant met uw Kamer delen. Ik zal hieronder ingaan op de denkrichting en de stand van zaken voor wat betreft de reeds bekende effecten en de dilemma's die hierbij spelen: de schending van de privacy en het afwijzen van verzoeken om MSNP. Ten aanzien van de overige effecten is meer duidelijkheid nodig. De lopende onderzoeken van PwC zullen hier naar verwachting bij helpen.

Schending privacy

Het staat voor alle mensen die in FSV stonden geregistreerd vast dat er sprake was van een schending van de privacy. Een belangrijke vraag is of, en zo ja hoe, het enkele schenden van de privacy een grond is voor een vorm van tegemoetkoming. Hierover zal binnen het kabinet nog besluitvorming plaats moeten gaan vinden. Maar ik wil enkele dilemma's die hierbij spelen wel al benoemen. Een vraag hierbij is welke «schade» iemand heeft ondervonden wegens sec de schending van de privacy en welke tegemoetkoming hierbij past. Een tweede vraag is wie hiervoor in aanmerking zou moeten komen. Er kan voor gekozen worden dat iedereen, ongeacht de reden van opname op de lijst, een tegemoetkoming zou moeten ontvangen. Als hiervoor wordt gekozen, zullen ook mensen die bewezen fraude hebben gepleegd een tegemoetkoming ontvangen. Daarnaast zal niet iedereen een (onterecht) financieel effect of nadeel hebben gehad van het in FSV staan. Tegelijkertijd is het schenden van de privacy een serieuze overtreding waar ik niet lichtvoetig aan voorbij wil gaan, maar de vraag is wel of een financiële tegemoetkoming het beste recht doet aan de schending van privacy. Voorliggend dilemma is dus óf tegemoetkoming wenselijk is en zo ja, welke criteria en groepen we moeten hanteren voor een tegemoetkoming voor het schenden van de privacy door een registratie in FSV.

MSNP

Op 27 januari jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd dat tot maart 2020 een werkinstructie is gehanteerd waarin stond dat bij individuele schulden

boven de € 10.000,- een verzoek tot minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP) werd afgewezen wanneer in FSV de registratie «melding fraudepost» stond.

De Belastingdienst heeft onterecht verzoeken tot minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP) afgewezen op grond van een FSV-registratie, de kwalificatie Opzet/Grove Schuld of de hoogte van iemands schulden. Hierop is begin dit jaar een zoekactie gestart naar onterechte afwijzingen MSNP. Dat verzoeken om MSNP van mensen onterecht zijn afgewezen is ernstig. Mensen die in grote financiële problemen zaten kunnen hierdoor ten onrechte niet geholpen zijn en zelfs in grotere (financiële) problemen zijn geraakt. Ik vind daarom dat het uitgangspunt moet zijn dat iedereen die schade heeft ondervonden, wordt gecompenseerd. De onterechte afwijzingen van aanvragen voor MSNP speelden niet alleen bij mensen met een FSV-registratie. Deze problematiek was, zoals ik uw Kamer eerder al heb gemeld, breder. Daarom staat in de analyse van de Belastingdienst ook de onterechte afwijzing van een verzoek om MSNP centraal, niet de reden hiervoor. Ik vind dat het daarbij niet uitmaakt waarom je bent afgewezen: alle onterechte afwijzingen dienen te worden gecompenseerd, tenzij er aantoonbaar sprake is geweest van fraude.

Het is nog niet volledig duidelijk hoe groot de groep is die in aanmerking komt voor tegemoetkoming. Zoals ik in de kwartaalrapportage HVB heb aangegeven werden de meeste verzoeken afgewezen op wettelijke gronden, maar zijn er nu 5.000 tot 15.000 mensen in beeld waar mogelijk ten onrechte verzoeken om MSNP zijn afgewezen. Het definitieve aantal mensen dient nog te worden bepaald. Ook moet nog worden bepaald welke schade/nadeel mensen hebben ondervonden en welke schade/nadeel voor tegemoetkoming in aanmerking komt. Om betrokken burgers tegemoet te komen worden mogelijkheden verkend in de vorm van een tegemoetkomingsregeling.

Voor de uitvoering van een mogelijke tegemoetkomingsregeling spelen daarnaast nog twee belangrijke vraagstukken:

1. De mate waarin maatwerk nodig is: Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat maatwerk nodig is in de gevallen waar géén latere toelating tot MSNP of WSNP heeft plaatsgevonden. Als er geen sprake is van een later toegekende MSNP of WSNP dient er in alle gevallen maatwerk plaats te vinden. Bij deze groep zal in vele gevallen dwanginvordering of – incasso hebben plaatsgevonden. Dit is zeer ingrijpend en daarom lijkt een individuele benadering passend. Bij de groep waarbij uiteindelijk wel toelating tot MSNP of WSNP heeft plaatsgevonden kan waarschijnlijk met een meer collectieve regeling worden volstaan. Uiteraard afhankelijk van de uniformiteit van deze groep.
2. Wie de tegemoetkomingsregeling gaat uitvoeren: Er dient besluitvorming plaats te vinden over hoe de uitvoering van deze tegemoetkomingsregeling, en specifiek de schadebepaling, dient te worden vormgegeven. Dient dit binnen de Belastingdienst te worden gepositioneerd of dient dit buiten de Belastingdienst te worden uitgevoerd? Ik verken de opties hiervoor.

De tegemoetkoming heeft in eerste instantie betrekking op de schade van de burger bij de Belastingdienst, niet bij andere private en/of publieke organisaties.

Afsluiting

De verschillende opties worden de komende periode verder uitgewerkt waarna besluitvorming in afstemming met uw Kamer kan plaatsvinden. Ik verwacht uw Kamer in het eerste kwartaal van 2022 hier nader over te kunnen informeren. Er is dan ook duidelijkheid over de conclusies van PwC over de overige effecten.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief