

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1227

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Tot februari 2020 gebruikte de Belastingdienst de Fraude Signalering Voorziening (FSV) om risicosignalen en informatieverzoeken vast te leggen. Er is geconstateerd dat dit systeem nooit gebruikt had mogen worden, onder andere omdat dit niet voldeed aan de eisen van wet- en regelgeving, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Daarom is FSV in februari 2020 uitgezet. Naar aanleiding hiervan zijn verschillende onderzoeken naar FSV gedaan. Alles met als doel om duidelijkheid te krijgen over het gebruik van FSV en de gevolgen daarvan voor burgers en bedrijven. Eerst door KPMG en daarna vijf deelonderzoeken door PwC. Ook heeft de Belastingdienst nog verschillende onderzoeken zelf gedaan, bijvoorbeeld naar het verstrekken van gegevens uit FSV.

Sinds mijn aantreden is het uitwerken van een tegemoetkomingsbeleid met betrekking tot de gevolgen van een registratie in FSV een van de belangrijkste onderwerpen geweest. Bij brief van 16 mei jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het tegemoetkomingsbeleid FSV. Op 25 mei ga ik hierover met uw Kamer in gesprek. Met deze brief informeer ik u over een aantal onderwerpen die niet specifiek over het tegemoetkomingsbeleid FSV gaan maar wel van belang kunnen zijn voor het debat op 25 mei. In deze brief zal ik onder andere ingaan op het vervolgonderzoek naar lijsten en het Programma fiscale meldingen en informatiestromen.

Andere lijsten en applicaties met persoonsgegevens

FSV was niet de enige manier om risicosignalen en informatieverzoeken vast te leggen. Om hier breder inzicht in te krijgen is in oktober 2020 bij de medewerkers van de Belastingdienst een inventarisatie gedaan naar lijsten met nationaliteit en/of risico- of fraudesignalen in mailboxen, persoonlijke omgevingen of (lokale) samenwerkingsgebieden. Zoals ik eerder aan uw Kamer heb aangegeven wordt er nog vervolgonderzoek

gedaan naar deze lijsten.¹ Ik zal in deze brief ingaan op de stand van zaken van dit onderzoek. Daarnaast heeft de Belastingdienst onderzoek gedaan naar applicaties binnen de Belastingdienst waar nationaliteit, medische of strafrechtelijke gegevens in aanwezig zijn zonder grondslag.

Ook met de verschillende externe onderzoeken naar FSV en de interne onderzoeken naar FSV en andere lijsten is niet uit te sluiten dat in de toekomst nog andere applicaties of lijsten worden ontdekt met persoonsgegevens. Een belangrijke oorzaak hiervan zijn de onvolkomenheden in de informatiehuishouding bij de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft een actieplan ter verbetering van de informatiehuishouding opgesteld, maar daarmee is niet te repareren wat in het verleden niet goed is gegaan.

Als dergelijke lijsten of applicaties gevonden worden, zal de vraag opkomen waarvoor deze lijsten of applicaties zijn gebruikt en wat de gevolgen voor burgers en bedrijven zijn geweest. Daarbij zal dan de vraag opkomen of en zo ja door wie dit onderzocht moet worden. Dergelijke onderzoeken zijn vaak omvangrijke en dure trajecten. In het geval van FSV is het zeer terecht geweest dat deze onderzoeken zijn gedaan. Maar dat zal niet bij elke lijst het geval zijn.

Om aan de voorkant helderheid te geven over de situaties waarin nader onderzoek wenselijk is, heb ik de Belastingdienst gevraagd om voor toekomstige situaties een afwegingskader te ontwikkelen. Hierbij zullen criteria, zoals bijvoorbeeld de omvang van de gevolgen voor burgers en bedrijven, de mate van verspreiding van lijsten binnen de Belastingdienst, en of er gegevensuitwisseling heeft plaatsgevonden een plek krijgen. In de volgende stand-van-zakenbrief Belastingdienst, die voor het Commissiedebat Belastingdienst van 7 september 2023 aan uw Kamer zal worden gestuurd, kom ik terug op dit afwegingskader.

Naast onderzoek naar het verleden is het belangrijk aandacht te geven aan de toezichttaak van de Belastingdienst ten aanzien van fiscale wetgeving in de actualiteit. In deze brief ga ik in op de meldingen die niet worden opgepakt sinds het uitzetten van FSV. Bij brieven van 16 december 2022² en 16 maart jl.³ ben ik hierop ingegaan en heb ik aangegeven dat binnen de Belastingdienst een programma hiervoor is opgestart. Met deze brief zal ik uw Kamer tevens informeren over de voortgang van dit programma.

Als laatste zal ik met deze brief ingaan op een aantal toezeggingen die nog lopen.

De inhoud van deze brief is als volgt:

- A. Vervolgonderzoek lijsten
- B. Risico Analyse Model
- C. Programma fiscale meldingen en informatiestromen
- D. Overige toezeggingen
 - a. Openbaarmaking briefwisseling
 - b. Aanvulling overzicht wettelijke grondslagen voor het gebruik van nationaliteit
 - c. FSV als hotspot
 - d. AVG en jurisprudentie over reden opname fraudelijst

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 1163.

² Kamerstuk 31 066, nr. 1146.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 1205.

Vervolgonderzoek lijsten

In mijn brief van 30 januari 2023⁴ heb ik bericht dat 47 interne e-mails aangetroffen zijn met (excel-)lijsten met informatie over een FSV-registratie (veelal alleen of een persoon wel of niet in de FSV staat) die binnen de Belastingdienst zijn gedeeld. De Belastingdienst onderzoekt voor welk doeleinde deze (excel-)lijsten binnen de Belastingdienst zijn verspreid en of gevalideerd kan worden dat deze (excel-)lijsten binnen de Belastingdienst zijn gebleven. De Belastingdienst streeft ernaar de resultaten in september 2023 met uw Kamer te delen.

In mijn correspondentie aan uw Kamer op 30 mei 2022⁵ heb ik u geïnformeerd over andere lijsten met nationaliteit en/of risico- of fraudesignalen. Hierin is toegezegd om te onderzoeken of burgers onterechte gevolgen hebben gehad van deze lijsten. Dit onderzoek is recent aangevangen. In het onderzoek zal worden beoordeeld wat het doel van de lijst is, welk type gegevens gebruikt zijn en hoeveel belastingplichtigen op de lijst staan. Ook wordt via het onderzoek achterhaald of informatie uit de lijsten aan gemeenten zijn verstrekt. Omdat het onderzoek nog niet afgerond is, kan nog niet geconcludeerd worden wat dit betekent per lijst. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek, zal bepaald worden of een passende oplossing nodig is, en wat die is. In de volgende stand-van-zakenbrief Belastingdienst, die voor het Commissiedebat Belastingdienst van 7 september 2023 aan uw Kamer zal worden gestuurd, zal ik hier op terugkomen.

Risico Analyse Model (RAM)

In mijn brief van 29 maart 2022 ben ik, naar aanleiding van de aanbeveling van PwC om aanvullend onderzoek naar de werking en effecten van de analyses in het Risico Analyse Model (RAM) en de daaropvolgende besluiten in het keuzeprocess en de gevolgen van de keuzes in de heffing uit te voeren, ingegaan op RAM. RAM was een applicatie die data uit 72 andere (interne- en externe) bronnen combineerde. Zoals mijn ambtsvoorganger op 13 oktober 2020 heeft aangegeven hanteert de Belastingdienst een drieslag als er bevindingen boven tafel komen. De drieslag van onderzoeken, daar waar nodig het nemen van (beheers)maatregelen en informeren van uw Kamer. Bij RAM zijn er eerder al beheersmaatregelen genomen. Bij het gaan gelden van de AVG op 25 mei 2018 is RAM «bevroren en dichtgezet». Op 10 maart 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd dat tot januari 2021 een deel van de database waarop RAM draaide nog aan de Belastingdienst ter beschikking stond. Daarna zijn beheersmaatregelen getroffen. Bij RAM zijn in het verleden dus al verschillende beheersmaatregelen getroffen en het wordt niet meer gebruikt.

In de inleiding bij deze brief heb ik aangegeven een afwegingskader te laten ontwikkelen om te bepalen wanneer verder onderzoek naar lijsten en applicaties wenselijk is. Hierbij zullen criteria, zoals bijvoorbeeld de omvang van de gevolgen voor burgers en bedrijven, de mate van verspreiding van lijsten binnen de Belastingdienst, en of er gegevensuitwisseling heeft plaatsgevonden een plek krijgen. Tegelijkertijd moet er ook een afweging worden gemaakt tussen de wenselijkheid van onderzoek, en de tijd en capaciteit die hiervoor nodig is. Deze afweging speelt ook bij het Risico Analyse Model (RAM). Voor het zomerreces van 2023 zal ik uw Kamer informeren over de vraag of ik onderzoek zal (laten) doen naar RAM. Daarbij zal ik onder andere kijken naar de mogelijke gevolgen van

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 1163.

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 1030.

het gebruik van RAM en dit afwegen tegen de kosten en tijd die een dergelijk onderzoek met zich brengen.

Programma Fiscale Meldingen en Informatiestromen

In de Kamerbrief van 16 maart jl.⁶ heb ik toegezegd u te informeren over de ontwikkelingen binnen het programma Fiscale Meldingen & Informatiestromen (hierna: PFMI) dat in februari 2023 van start is gegaan. Het programma heeft als doel om de stilgelegde informatiestromen waarin meldingen (voorheen signalen genoemd), die mogelijke fiscaal relevant zijn, binnenkomen en verwerkt worden, zo spoedig mogelijk gefaseerd te herstarten. Het programma zal daarbij de benodigde waarborgen inrichten voor de gegevensbescherming van burgers en bedrijven. Tot dusver blijkt dat er een grote variëteit aan informatiestromen, zowel centraal als decentraal, en een gebrek aan éénduidige definities bestaat. Dit vraagt van het programma dat per soort melding het gegevensverwerkingslandschap binnen de Belastingdienst inzichtelijk gemaakt wordt. Deze aanpak is ook in lijn met het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) hierover. Dit vergt wel een grote aanpassing van de werkwijze en processen.

Zoals beschreven in de Kamerbrief van 16 december 2022⁷, heb ik toegezegd u te informeren over de nulmeting, het steekproefsgewijs onderzoek en de prioritering van informatiestromen. Met deze brief beschouw ik deze toezeggingen als afgedaan.

Nulmeting

Het PFMI is gestart met een nulmeting door middel van een uitvraag binnen de Belastingdienst om inzicht te krijgen in alle stilgelegde en doorlopende informatiestromen. Met deze nulmeting wordt inzicht gecreëerd in de variëteit aan informatiestromen binnen de Belastingdienst. Dit inzicht is essentieel om zorgvuldig en stapsgewijs de informatiestromen te analyseren en gefaseerd te kunnen herstarten.

Steekproefsgewijs onderzoek

Informatiestromen die direct gerelateerd zijn aan FSV zijn in 2020 stilgelegd. Meldingen vanuit deze informatiestromen worden dus niet verwerkt door de Belastingdienst. Deze meldingen zijn in e-mailpostbussen opgeslagen. Begin 2023 heeft de Belastingdienst een steekproefsgewijs onderzoek uitgevoerd binnen deze postbussen naar de voorraad meldingen. Het doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in deze meldingen. Het onderzoek heeft verschillende inzichten opgeleverd in de (fiscale) relevantie van de meldingen die niet in behandeling zijn genomen. Zo missen meldingen structuur en zijn ze erg divers van aard en inhoud. Ook blijken de onderzochte meldingen vaak onvoldoende concreet of onderbouwd. Hieruit volgt dat er binnen de voorraad meldingen geen relevante selectie gemaakt kan worden aan de hand van één of enkele objectieve kenmerken. De resultaten van de steekproef zullen gebruikt worden om te beoordelen wat gedaan moet worden met de voorraad stilgelegde meldingen. Daarnaast neemt het programma de inzichten uit de steekproef mee om de stilgelegde informatiestromen en de behandeling van meldingen daarbinnen weer gewaarborgd te kunnen opstarten.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 1205.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 1146.

Het programma richt zich initieel op de korte termijn en start met de hoogst geprioriteerde informatiestromen (vanuit overheidspartners) om deze in 2023 te kunnen herstarten. Waarbij de benodigde waarborgen voor gegevensbescherming van burgers en bedrijven ingericht worden. Deze prioritering heeft plaatsgevonden op basis van haalbaarheids- en impactindicatoren van de informatiestromen. Daarbij is gekeken naar de betrouwbaarheid, concreetheid, herleidbaarheid en verondersteld fiscaal belang van de informatiestromen.

De Belastingdienst werkt momenteel voor twee geprioriteerde informatiestromen uit wat de benodigde technische en organisatorische waarborgen zijn om de informatiestromen weer op te starten. Dit vertaalt zich naar een «blauwdruk» voor de overige stilgelegde informatiestromen met de benodigde waarborgen voor de gegevensbescherming van burgers en bedrijven bij de herstart. De adviezen van de AP van 21 juli 2022 worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van het programma. Verwacht wordt dat een herstart in 2023 van deze twee informatiestromen mogelijk is.

Met de start van het programma in februari is een belangrijke stap gezet om de informatiestromen bij de Belastingdienst op een gefaseerde wijze te herstarten. Het is belangrijk dat dit op een zorgvuldige manier gebeurt. Niet alleen omdat de informatiestromen complex zijn, maar omdat het inbedden van de juiste waarborgen voor de herstart van deze processen essentieel is. Daarbij is het mijn doel om een juiste balans te vinden in het spoedig herstarten van deze informatiestromen, en de gegevensbescherming van burgers en bedrijven te waarborgen. Ik zal uw Kamer periodiek blijven informeren over de voortgang van het programma met de stand-van-zakenbrieven die voorafgaand aan het Commissiedebat Belastingdienst worden verzonden. De volgende stand-van-zakenbrief verwacht ik in eind augustus naar uw Kamer te sturen.

Openbaarmaking briefwisseling Autoriteit Persoonsgegevens en Belastingdienst

De AP publiceerde op 29 oktober 2021 haar onderzoek naar het gebruik van de FSV door de Belastingdienst.⁸ Op diezelfde dag is het onderzoek samen met een kabinetsreactie aan uw Kamer gestuurd.⁹ De AP is, op basis van de resultaten van dit onderzoek, overgegaan tot handhaven en heeft op 12 april 2022 een boete opgelegd aan de Belastingdienst.¹⁰ Deze boete is aansluitend betaald.

Naar aanleiding van het rapport van de AP en de kabinetsreactie zijn er Kamervragen gesteld en beantwoord.¹¹ Ook is er op 9 december 2021 een debat geweest. Via feitelijke vragen, gesteld voorafgaand aan het debat, is gevraagd om de communicatie en aangeleverde stukken van de Belastingdienst aan de AP over het onderzoek aan uw Kamer te verstrekken. Ik heb toegezegd dit te doen. Mijn ambtsvoorganger heeft daarbij aangegeven dat het samenstellen van dit dossier om een zorgvuldige aanpak vraagt. Het samenstellen van het dossier heeft aan de zijde van de Belastingdienst helaas meer tijd gekost dan voorzien. Ik bied u dit dossier,

⁸ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/zwarte-lijst-fsv-van-belastingdienst-strijd-met-de-wet>.

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 911; kabinetsreactie bij brief van 29 oktober 2021.

¹⁰ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/boete-belastingdienst-voor-zwarte-lijst-fsv>; besluit van de AP van 12 april 2022 tot opleggen van een boete van 3,7 miljoen euro.

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 930; beantwoording vragen bij brief van 3 december 2021.

bestaande uit de communicatie en de aangeleverde stukken, als bijlagen aan bij deze brief. U treft eveneens in de bijlage een toelichting op de wijze van openbaarmaking van de stukken.

Aanvulling overzicht wettelijke grondslagen voor het gebruik van nationaliteit

In 2019 heeft mijn ambtsvoorganger besloten het gegeven van nationaliteit niet meer te gebruiken in het toezicht, tenzij er een expliciete wettelijke grondslag voor is en het gebruik van dit gegeven noodzakelijk is. Bij brief van 27 januari 2021¹² is een overzicht van alle tot op dat moment bekende expliciete wettelijke bepalingen waarvoor het gebruik van nationaliteit nodig is aan uw Kamer gestuurd. Aanvullingen op dit overzicht zijn op 29 maart 2022¹³ en 30 mei 2022¹⁴ aan uw Kamer verstuurd. Inmiddels behoeft het overzicht opnieuw aanvulling van regelingen met een internationaal fiscaal belang. In het kader van transparantie is het de bedoeling dit overzicht op de website van de Belastingdienst te plaatsen en niet meer afzonderlijk aan uw Kamer te zenden, zodat het voor eenieder inzichtelijk wordt. Daardoor kunnen eventuele toekomstige wijzigingen en aanvullingen snel kenbaar gemaakt worden.

Aanmerken FSV als hotspot

Het Ministerie van Financiën en de Algemeen Rijksarchivaris hebben in een overleg van 3 april 2023 vastgesteld dat FSV een hotspot is voor het Ministerie van Financiën. Dit betekent dat archiefstukken over het onderwerp FSV niet vernietigd zullen worden, conform artikel 5, lid 1, sub e, van het Archiefbesluit 1995. Meer informatie hierover is gepubliceerd op de website van het Nationaal Archief.¹⁵

Daarnaast heb ik besloten dat de agenda's, definitieve vergaderstukken en notulen van de managementvergaderingen, vanaf dit jaar van de directie die belast is met de behandeling van het dossier FSV openbaar worden gemaakt op het FSV Portaal. Daarom gaat de Belastingdienst gebruik maken van de wettelijke ruimte om uit eigen beweging documenten openbaar te maken van deze directie.

AVG en jurisprudentie over delen reden opname fraudelijst

In de beantwoording van vragen van het lid Omtzigt over LSI-verslagen op 28 maart 2023 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is genoemd dat ik terugkom op vraag 11 over of de aanleiding van een fraudeonderzoek informatie is die een betrokkene betreft en daarmee een persoonsgegeven is.¹⁶

Een «persoonsgegeven» betreft alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Er wordt een ruime betekenis gegeven aan het begrip «persoonsgegeven». Het gaat niet enkel om gevoelige of persoonlijke informatie, maar strekt zich potentieel uit tot elke soort informatie, zowel objectieve informatie als subjectieve informatie onder de vorm van meningen of beoordelingen, mits deze informatie de betrokkene «betreft». Aan deze laatste voorwaarde is

¹² Kamerstuk 31 066, nr. 807.

¹³ Kamerstuk 31 066, nr. 992.

¹⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 1030.

¹⁵ <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hotspots-ministerie-van-financien-2014>.

¹⁶ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2056.

voldaan als die informatie wegens haar inhoud, doel of gevolg gelieerd is aan een bepaald persoon.

De Afdeling heeft in haar uitspraken van 2 maart 2022 en 1 februari 2023 geoordeeld dat de aanleiding van een fraudeonderzoek als zodanig géén persoonsgegevens betreft. De Afdeling verwijst in haar uitspraken naar vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) over een juridische analyse. Een zuivere juridische analyse, oftewel de beoordeling en de toepassing van het recht op de situatie van de betrokkene, betreft naar vaste rechtspraak van het HvJ EU geen persoonsgegevens.¹⁷ Daarbij speelt volgens het HvJ EU mee dat, anders dan de feitelijke gegevens die de basis vormen voor de juridische analyse, een dergelijke juridische analyse zelf niet door die aanvrager gecontroleerd kan worden op juistheid ervan en worden gerectificeerd. Het inzagerecht van artikel 15 AVG ziet niet op het verzekeren van een recht tot toegang van bestuurlijke documenten. Artikel 15 AVG geeft daarentegen wel recht op inzage in de persoonsgegevens die ten grondslag liggen aan, of onderdeel vormen van, de juridische analyse.

De Afdeling hanteert in haar rechtspraak eenzelfde redenering voor documenten over de aanleiding van een fraudeonderzoek. Deze documenten vormen niet als zodanig een persoonsgegeven. De juistheid van de juridische analyse die ligt besloten in de documenten over de aanleiding van het fraudeonderzoek kan niet op basis van de AVG worden gecorrigeerd, maar dient bestreden te worden in de bestuursrechtelijke procedure gericht tegen de (on)rechtmatigheid van het besluit om de uitkering stop te zetten. Het is in zoverre dus uitgesloten dat de betrokkene over de band van zijn inzagerecht een (volledig) afschrift dient te verkrijgen van de stukken over (de aanleiding van) het fraudeonderzoek. Artikel 15 AVG geeft recht op inzage in de persoonsgegevens die zijn opgenomen in de stukken die ten grondslag liggen aan het fraudeonderzoek. Inzage in die persoonsgegevens kan overigens worden geweigerd indien zich één van de in artikel 41 Uitvoeringswet AVG juncto artikel 23 AVG genoemde wettelijke uitzonderingen voordoet op het inzagerecht.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

¹⁷ HvJ EU 17 juli 2014, C-141/12 en C-372/12 (Y.S. t. Nederland), par 46; ECLI:EU:C:2014:2081.