Onderzoek Gegevensdeling met Derden

19 januari 2022

Definitieve versie

pwc

Disclaimer

Januari 2022

Dit document betreft is geschreven onder verantwoordelijkheid van

Dit document wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft daarmee geen document opgesteld door accountants, belastingadviseurs of daaraan gelijk te stellen dienstverlening. Wij hebben ten aanzien van de aan ons aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) geen juridische of fiscaal-inhoudelijke beoordeling uitgevoerd. Voor zover wij in dit rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving kan dit niet beschouwd worden als het verstrekken van een juridische opinie of advies. U kunt contact over dit onderzoek opnemen via nl_fsv@pwc.com.

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het document gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het document, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het document ten grondslag ligt.

Wij stellen dit document uitsluitend op voor de Belastingdienst als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van dit document. De Belastingdienst vrijwaart PwC te allen tijde tegen vorderingen van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot de Belastingdienst, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob-verzoek) ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Wob-verzoek en daarom voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk te informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob-verzoek te verstrekken. Daarbij zouden wij het op prijs stellen dat u ons in de gelegenheid brengt om onze visie te geven op het Wob-verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob-verzoek.

Dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

‘PwC’ is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 6

1.1. Introductie en aanleiding 6
1.2. Onderzoeksvragen 6
1.3. Populatie omschrijving 6
1.4. Gevolgde aanpak op hoofdlijnen 7

2. Beantwoording van de onderzoeksvragen 9

2.1. Welke gegevens zijn gedeeld en in welke mate? 9
2.1.1. Toelichting op gegevensdeling informatie over FSV-registraties 10
2.2. Met welke partijen zijn gegevens gedeeld en in welke mate? 12
2.3. Achtergronden van gegevensdeling met externe partijen 12
2.4. Overige waarnemingen 13

A. Analyseverantwoording 15

A.1. Identificatie en verzameling 15
A.1.1. E-mailboxen (Postbussen) 15
A.2. Verwerking 16
A.2.1. Verwerkingsprocedure 16
A.2.2. Zoekstrategie 16
A.3. Analyse en beoordeling 17

B. Voorbeelden bevindingen 19

B.1. Lijsten van burgers 19
B.2. Direct delen van informatie 19
B.3. Indirect delen van informatie 20
B.4. Informatie in het onderwerp 22
B.5. Privé mail medewerkers 23
B.6. Delen van fraudesignalen 24

C. Verdeling van waarnemingen per e-mailbox 25

D. Lijst met additioneel relevante e-mailboxen 26

E. Verkenning grondslagen voor gegevensdeling 29

Samenvatting

In het rapport over de effecten van een registratie in de fraudesignaleringsvoorziening (hierna FSV) voor toeslaggerechtigden is gebleken dat deling van FSV-informatie met derde partijen heeft plaatsgevonden.[1] Ook bij de andere, nog lopende onderzoeken naar de effecten van FSV is gegevensdeling aan het licht gekomen vanuit de analyse van binnenkomst van FSV-meldingen via e-mailboxen. Op basis van deze inzichten en ter aanvulling van de inzichten die de Belastingdienst opbouwt om de motie Marijnissen 2 in te vullen heeft de Belastingdienst opdracht gegeven de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden.[2]

1. *Welke gegevens zijn vanuit FSV via de functionele e-mailboxen van de fraude/intensief toezicht teams van de directies Toeslagen, Particulieren, MKB of via fysieke uitwisseling (USB, etc.) gedeeld met derde partijen?*
2. *In welke mate heeft deze gegevensdeling plaatsgevonden?*
3. *Met welke partijen heeft er gegevensdeling plaatsgevonden?*

Dit rapport presenteert de uitkomsten van het onderzoek naar het delen van FSV-informatie met derde partijen op basis van analyse van de circa 300.000 e-mails (eventueel met bijlage) vanuit de achttien functionele e-mailboxen waarin FSV signalen bij de Belastingdienst binnenkwamen[3]. Dit betreft de achttien e-mailboxen die de informatieloketten en fraudemeldpunten van de (toenmalige) directie Toeslagen, Particulieren en MKB hebben gebruikt in de periode 2014-2021[4]. Op hoofdlijnen zijn de uitkomsten hieronder beschreven.

1. *Welke gegevens zijn via de functionele e-mailboxen van de fraude/intensief toezicht teams van de directies Toeslagen, Particulieren, MKB of via fysieke uitwisseling (USB, etc.) gedeeld met derde partijen?*

FSV- en FSV-gerelateerde informatie is in de onderzoeksperiode in verschillende vormen gedeeld. Op volgorde van omvangrijkheid van gedeelde informatie per burger betreft het FSV-exports, informatie over FSV-registraties en het delen van frauderisicosignalen of informatieverzoeken waarbij vermeld is dat deze in FSV geregistreerd stonden. De vorm waarin gegevens gedeeld zijn varieert van Excel-bestanden met registraties van meerdere burgers, schermafdrukken van FSV tot e-mails met enkele kerngegevens van een persoon onder de vermelding dat een persoon een FSV registratie had.

2. *In welke mate heeft deze gegevensdeling plaatsgevonden?*

Het resultaat van de analyse is dat vanuit de achttien onderzochte e-mailboxen in totaal 536 keer FSV-informatie gedeeld is met derde partijen. Daarbij zijn vier gevallen van gegevensdeling aangetroffen waarin de persoonsgegevens van grotere aantallen burgers zijn gedeeld. Deze vier gevallen bevatten vijf export-bestanden met de persoonsgegevens behorende bij 11.211 BSN's. De overige 532 delingen van informatie bevatten gezamenlijk de gegevens behorende bij 851 BSN's. Daarmee zijn met de 536 delingen de persoonsgegevens van in totaal ruim 12.000 burgers gemoeid.

De distributie van informatie is gelopen via de functionele e-mailboxen die geanalyseerd zijn. Additioneel zijn er nog circa 125 e-mailboxen waarbij wij vanuit het onderzoek sterke aanwijzingen hebben dat ze relevant zijn voor de analyse van het extern delen van FSV informatie door de Belastingdienst.[5] De 125 e-mailboxen vallen uiteen in circa 80 functionele e-

[1] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D47884&did=2021D47884
[2] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z07209&did=2021D15951
[3] Deze e-mailboxen zijn geïdentificeerd in de dossieronderzoeken naar de effecten van FSV voor toeslaggerechtigden, burgers en ondernemers.
[4] Vier van deze e-mailboxen waren reeds voor 2014 in gebruik.
[5] In bijlage D hebben wij een lijst van de ruim 80 additionele mailboxen opgenomen.

mailboxen en circa 45 zakelijke e-mailboxen van individuele medewerkers.[6] De additionele e-mailboxen achten wij relevant op basis van de reeds waargenomen gegevensdeling via de 18 functionele e-mailboxen die geanalyseerd zijn waarbij in de berichten de andere e-mailboxen vermeld zijn. Voor wat betreft de functionele e-mailboxen, betreffen dit tevens e-mailboxen die qua naam of aard vergelijkbaar zijn met de 18 geanalyseerde e-mailboxen wat, gegeven de uitkomsten van de analyses, nader onderzoek naar vergelijkbare e-mailboxen noodzakelijk maakt om zicht te krijgen op de totale FSV-informatiedeling. Fysieke overdracht is lastig te onderzoeken, maar is vanuit het beleid van dichtzetten van mogelijkheden tot fysieke extractie uit de belastingdienstomgeving minder waarschijnlijk.[7]

3. *Met welke partijen heeft er gegevensdeling plaatsgevonden?*

De deling van FSV-gegevens heeft in circa 90% van de gevallen plaatsgevonden met publieke organisaties, zoals rijksuitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld UWV en SVB), gemeenten en organisaties uit de strafrechtketen. Ook hebben wij delingen met private partijen (25 keer) en maatschappelijke organisaties (21 keer) zoals bewindvoeringspersonen aangetroffen. Daarnaast hebben wij waargenomen (7 keer) dat privé e-mailboxen (bijvoorbeeld @hotmail.com of @gmail.com-accounts) van individuele medewerkers betrokken werden in de door ons geanalyseerde e-mailconversaties.

4. *Tot slot*

Voorliggend onderzoek is gestart vanuit de 18 functionele e-mailboxen waarin meldingen van vanuit de onderzoeken naar Toeslagen, Particulieren en MKB zijn ontvangen en verwerkt. Dit onderzoek toont, naast de concrete deling van FSV-gegevens met derden vanuit de fraudemeldpunten en informatieloketten, dat de gegevensdeling veel omvangrijker is dan blijkt uit de nu geanalyseerde functionele e-mailboxen. Verder hebben wij ook waargenomen dat via de e-mail FSV intern verstrekt is aan medewerkers die geen autorisatie hadden tot FSV. Wij adviseren de Belastingdienst dan ook een nadere analyse te doen op de totale omvang en wijze van gegevensdeling met derden. Additioneel adviseren wij na te gaan hoe de verspreiding van frauderisicosignalen op dit moment in de tijd is voorzien van waarborgen, aangezien zeventien van de achttien geanalyseerde e-mailboxen ten tijde van ons onderzoek nog actief waren.

[6] De lijst met zakelijke e-mailboxen van individuele medewerkers is vanwege vertrouwelijkheid van de gegevens separaat met de Belastingdienst gedeeld.
[7] Fysieke deling valt niet uit te sluiten, gegeven het feit dat wij hebben waargenomen dat FSV-informatie ook naar privéadressen verstuurd is. Wij hebben daar geen zicht op de extractie mogelijkheden.

1. Inleiding

1.1. Introductie en aanleiding

De Belastingdienst[8] is onder andere verantwoordelijk voor het heffen en innen van rijksbelastingen, het opsporen van belastingfraude en het uitbetalen van inkomensafhankelijke toeslagen. De Fraudesignaleringsvoorziening (hierna: FSV) was in de periode 2013-2020[9] één van de intern gebruikte applicaties die onderzoek naar onrechtmatigheden en fraude door de directies Toeslagen, Particulieren en MKB ondersteunden. FSV faciliteerde daarin de registratie van verschillende soorten signalen en meldingen (onder andere externe tip/klik-signalen en informatieverzoeken). Deze inkomende signalen en meldingen werden in veel gevallen door derde partijen en burgers met de Belastingdienst gedeeld via functionele e-mailboxen. Van deze functionele e-mailboxen zijn via de onderzoeken naar de effecten van FSV achttien functionele e-mailboxen[10] van de informatieloketten van de intensief toezichtteams en/of fraudemeldpunten van de directies Toeslagen, Particulieren en MKB in zicht gekomen voor nadere analyse.

Tijdens onze onderzoeken naar FSV hebben we waargenomen dat er informatie uit FSV is gedeeld met derde partijen. In reactie op de motie van het lid Marijnissen van 29 april en ter aanvulling op onze waarneming heeft de Belastingdienst PwC gevraagd om het delen van informatie uit FSV met derden via de functionele mailboxen nader te analyseren.[11] Daarmee vormt dit onderzoek een aanvulling op onze andere onderzoeken naar de effecten van FSV voor toeslaggerechtigden, particulieren en ondernemers (MKB).

1.2. Onderzoeksvragen

De Belastingdienst heeft PwC de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Welke gegevens zijn via de functionele e-mailboxen van de fraude/intensief toezicht teams van de directies Toeslagen, Particulieren, MKB of via fysieke uitwisseling (USB, etc.) gedeeld met derde partijen?
2. In welke mate heeft deze gegevensdeling plaatsgevonden?
3. Met welke partijen heeft er gegevensdeling plaatsgevonden?

1.3. Populatie omschrijving

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, heeft de Belastingdienst achttien e-mailboxen beschikbaar gesteld voor onderzoek. Dit zijn de e-mailboxen van de informatieloketten van de directies Toeslagen (twee e-mailboxen), Particulieren (vier e-mailboxen) en MKB (twaalf e-mailboxen). Deze informatieloketten / fraudemeldpunten zijn verdeeld over de verschillende kantoren van de drie directies. Externe partijen stuurden signalen en meldingen naar deze informatieloketten, daarbij geldt dat signalen voor MKB en Particulieren vaak door de FIOD Infodesk werden ontvangen en vervolgens werden doorgestuurd naar de functionele e-mailboxen van de betreffende kantoren. Belastingdienstmedewerkers vanuit de directies Particulieren en MKB die deze e-mailboxen beheerden registreerden de in deze e-mailboxen binnengekomen signalen en meldingen altijd in FSV. Binnen Toeslagen werden binnengekomen signalen eerst gewogen op relevantie, na weging werden signalen vervolgens in FSV geregistreerd. Dit onderzoek richt zich op de uit deze e-mailboxen verzonden e-mailberichten in de periode 1 januari 2014 tot 31 december 2020. Wij hebben 2014 als uitgangsjaar genomen, omdat dit het eerste volledige jaar was dat FSV is gebruikt. Enkele van de geanalyseerde e-mailboxen bestonden al langer; vier van de achttien e-mailboxen bevatten correspondentie van vóór het

[8] Dit betreft de organisatie inrichting voordat de splitsing naar het directoraat-generaal Belastingdienst, directoraat-generaal Toeslagen en directoraat-generaal Douane plaatsvond.
[9] In februari 2020 is FSV gesloten voor gebruik.
[10] Functionele e-mailboxen zijn e-mailboxen die gebruikt worden door teams of afdelingen en betreffen geen e-mailboxen van individuele medewerkers.
[11] Dit onderzoek ziet toe op de externe deling van FSV-informatie vanuit de Belastingdienst en dus niet vanuit derden naar de Belastingdienst.

kalenderjaar 2014[12]. Zakelijke e-mailboxen van individuele medewerkers vielen buiten scope van deze analyse. Het niet betrekken van deze individuele e-mailboxen heeft als gevolg dat er geen zicht is in hoeverre er FSV-informatie door individuele medewerkers gedeeld is met derde partijen vanuit deze e-mailboxen[13]. Daarbij geldt dat door verloop van personeel hierin ook geen volledigheid gegarandeerd kan worden.

1.4. Gevolgde aanpak op hoofdlijnen

Dit hoofdstuk beschrijft onze aanpak van het onderzoek en welke FSV-informatie met welke derde partijen in welke mate gedeeld is vanuit de achttien geanalyseerde e-mailboxen.

Figuur 1. Schematische weergave van het proces

Hieronder hebben wij de verschillende processtappen op hoofdlijnen toegelicht. Een nadere toelichting op deze processtappen is te vinden in bijlage A – Onderzoeksverantwoording.

- **Identificeren** – De e-mailboxen die geïdentificeerd zijn voor dit onderzoek zijn de e-mailboxen waarin signalen zijn binnen gekomen die (al dan niet na weging) in FSV zijn opgevoerd. Vanuit eerder onderzoek naar FSV viel op dat onder inkomende signalen ook uitgaande correspondentie te zien was. Dit was de motivatie deze e-mailboxen te selecteren voor nadere analyse.
- **Verzamelen** – De achttien e-mailboxen die in deze analyse zijn betrokken, zijn door de Belastingdienst geëxporteerd uit haar e-mailsystemen en zijn overgedragen aan PwC. Ten behoeve van deze analyse zijn er door PwC en de Belastingdienst zorgvuldige maatregelen getroffen om de integriteit en vertrouwelijkheid van de digitale gegevens te waarborgen. Deze afspraken hebben betrekking op de verwerkingslocatie, toegang, supervisie, transport, overdracht en versleuteling van digitale gegevens.
- **Verwerken** – De digitale gegevens zijn verwerkt en doorzoekbaar gemaakt met speciale software. Met deze software is de tekst en metadata uit de e-mailboxen geïndexeerd en zijn grafische bestanden indien noodzakelijk tekstueel doorzoekbaar gemaakt.
- **Analyseren** – Wij hebben een iteratieve werkwijze gehanteerd, waarin wij in staat waren om gedurende het analyseproces eventuele geïdentificeerde trends weer toe te passen in volgende zoekslagen. Zo zijn gedurende de analyses aanvullende inzichten verkregen die tot nieuwe zoektermcombinaties en andere analysemethodes hebben geleid om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen welke gegevens met welke derde partijen zijn gedeeld.
- **Beoordelen** - Het beoordelen van individuele e-mailberichten was noodzakelijk om de context te begrijpen waarin een e-mailbericht is verstuurd en informatie met een derde partij werd gedeeld. Voor de beoordeling is, indien relevant, een variant van gegevensdeling (zie paragraaf 2.1.) en een categorie van ontvangers aan het e-mailbericht gelabeld. De resultaten hiervan worden meegenomen in het rapport. Eventuele patronen die duidelijk worden uit de beoordeling worden weer meegenomen in het verder analyseren van de achttien e-mailboxen. De beoordeling doet geen uitspraak

[12] Een volledig overzicht van de reikwijdte per e-mailbox is opgenomen in bijlage A.1.1.
[13] Vanuit de dossieranalyse voor de effect onderzoeken van FSV voor Toeslagen en Particulieren is gebleken dat medewerkers ook individueel informatie deelden. Deze waarneming is gebaseerd op “dossiers” zoals wij die op de Q-schijven van de directies Toeslagen en Particulieren hebben aangetroffen.

over de grondslag van de gegevensdeling, maar ziet toe op het feit of een e-mail betrokken moest worden in het onderzoek.

2. Beantwoording van de onderzoeksvragen

In voorliggende paragraaf van deze samenvatting beantwoorden wij de onderzoeksvragen zoals deze door de Belastingdienst aan ons gesteld zijn. De beantwoording van onderzoeksvraag 2, over de mate van deling van gegevens, is meegenomen in de beantwoording van zowel onderzoeksvraag 1 als onderzoeksvraag 3 via de vermeldingen van de relevante aantallen.

2.1. Welke gegevens zijn gedeeld en in welke mate?

Onderzoeksvraag 1 luidt: *Welke gegevens zijn via de functionele e-mailboxen van de fraude/toezicht teams van de directies Toeslagen, Particulieren, MKB of via fysieke uitwisseling (USB, etc.) gedeeld met derde partijen?*

Vanuit de e-mailwisseling die plaatsvond vanuit de functionele e-mailboxen is gebleken dat FSV-informatie in verschillende vormen is gedeeld. In onderstaande tabel hebben wij opgenomen welke varianten van gegevensdeling wij hebben waargenomen en in welke mate.

Variant van gegevensdeling	Toelichting	Waarnemingen
Exports uit FSV	Dit betreffen e-mailberichten waarin lijsten van burgers en/of registraties uit FSV gedeeld worden. De waarnemingen waarin exports gedeeld zijn, betroffen export-bestanden van registraties over een bepaald tijdsbestek (inclusief BSN en overige informatie uit FSV) en een lijst met namen en BSN's van burgers met hierachter een indicatie of deze in FSV voorkwamen[14].	4
Informatie over FSV-registraties	Dit betreffen e-mailberichten waarin gedeeld wordt of en hoe een burger is geregistreerd in FSV. Dit kunnen ook e-mailberichten betreffen waarin is opgenomen dat een burger geboekt is, of gaat worden in FSV. In sectie 2.1.1 wordt verdere duiding gegeven aan deze vorm van gegevensdeling.[15][16]	343
Separate signalen die tegelijk ook in FSV voorkwamen	Dit betreffen e-mailberichten waarin losse signalen gedeeld werden met derde partijen. Dit betrof dan bijvoorbeeld het doorsturen van een klikmelding die ook in FSV opgenomen was.	189
Totaal		**536**[17]

Tabel 1. Waargenomen gegevensdeling

Bovenstaande vormen tonen aan dat verschillende soorten informatie uit FSV gedeeld is met externe partijen. Volledigheidshalve merken wij op dat de exports die wij gezien hebben altijd delen betroffen en in geen geval het volledige FSV-bestand met alle registraties vanaf aanvang gebruik FSV tot sluiting van FSV. Verder laat bovenstaande analyse zien dat het overwegend informatie over FSV-registraties en separate signalen zijn die gedeeld zijn met derde partijen.

[14] In appendix B.1 is een geanonimiseerd voorbeeld opgenomen
[15] In sectie 1.4 wordt een nadere toelichting gegeven aan deze mails. In appendix B.2 – B.5. zijn er geanonimiseerde voorbeelden opgenomen.
[16] Wij hebben enkel die waarnemingen meegenomen waarbij de BSN ook daadwerkelijk in FSV geregistreerd stond.
[17] In Bijlage C is een overzicht opgenomen waarin de waarnemingen verdeeld zijn over de jaren in scope en per geanalyseerde e-mailbox.

In de 536 waarnemingen van gegevensdeling zijn ruim 12.000 BSN's betrokken. Het merendeel hiervan, te weten 11.211 BSN's, maakt onderdeel uit van de vijf exportbestanden die verstuurd zijn via vier e-mails. Een precieze uitsplitsing is in onderstaande tabel opgenomen.

Variant van gegevensdeling	Aantal BSN's betrokken in waargenomen deling
Exports uit FSV	11.211
Informatie over FSV-registraties	576
Separate signalen die tegelijk ook in FSV voorkwamen/ voor konden komen	275
Totaal	12.062[18]

Voor wat betreft de e-mails aan derden die voorzien zijn van de exports uit FSV geldt dat het vanuit de e-mails zelf niet duidelijk is wat de reden van deling is geweest. In 3 van de 4 gevallen geldt dat deze e-mails gericht waren aan consultancybureaus die vermoedelijk op dat moment werkzaamheden voor de Belastingdienst verrichtten. Verder is een export gedeeld met een privé-account van een medewerker.

Fysieke gegevensdeling

Wij zijn ook nagegaan of gegevensdeling via fysieke gegevensdragers, bijvoorbeeld via USB-sticks of externe harddisks, heeft kunnen plaatsvinden.

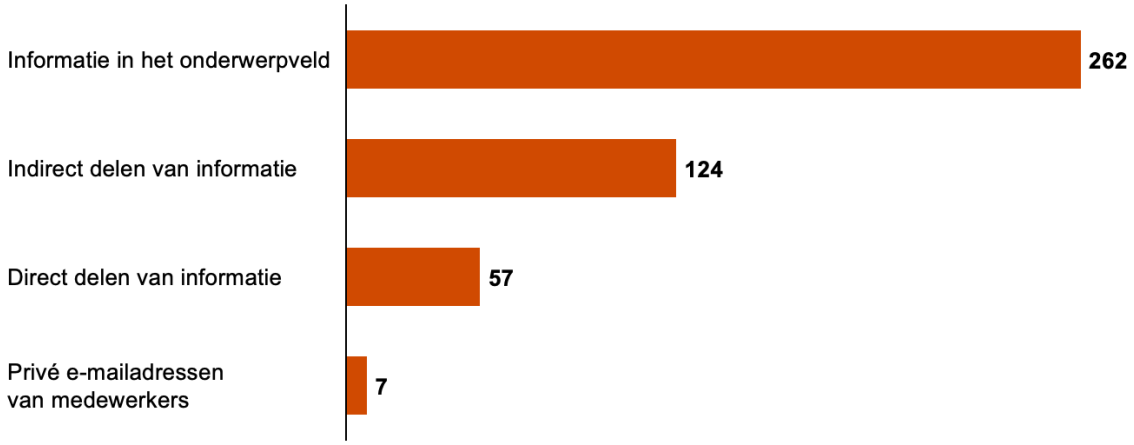
Zoals blijkt uit gedeelde documentatie en gesprekken met de *security officer* van de Belastingdienst hadden medewerkers van de Belastingdienst technisch gezien niet de mogelijkheid om gebruik te maken van dergelijke gegevensdragers, omdat de mogelijkheid tot gebruik van randapparatuur sinds 2005 uitgeschakeld is. Wanneer medewerkers gebruik wilden maken van externe gegevensdragers dienden zij hiervoor autorisatie te krijgen. Indien gebruik werd gemaakt van gegevensdragers werd dit ook gelogd. Daarmee achten wij het delen van FSV-informatie via fysieke gegevensdragers minder waarschijnlijk. Tegelijk dient opgemerkt te worden dat FSV-informatie ook naar privéadressen van medewerkers is verstuurd. Hiermee wordt het verdere zicht op gebruik en verwerking van deze informatie zeer beperkt. Dit naast het feit dat deze huidige analyse slechts een eerste beeld geeft van de gegevensdeling, zie ook paragraaf 2.3.

2.1.1. Toelichting op gegevensdeling informatie over FSV-registraties

Binnen de categorie informatie over FSV-registraties identificeren we vier categorieën: 1) informatie in het onderwerpveld, 2) het indirect delen van informatie, 3) het direct delen van informatie en 4) privé e-mailadressen van medewerkers.

Onderstaande figuur toont een uitsplitsing van de waarnemingen naar deze categorieën. Vervolgens lichten we deze categorieën verder toe. De totalen in het overzicht tellen niet op tot de 343 zoals vermeld in tabel 1, dit komt omdat een e-mailbericht in sommige gevallen in meerdere categorieën valt. In appendix B zijn geanonimiseerde voorbeelden van e-mailberichten uit deze categorieën opgenomen.

[18] Wij hebben de aantallen BSN's in kaart gebracht per gegevensdeling. Mogelijk hebben sommige delingen betrekking op dezelfde persoon. De 12.062 BSN's zijn niet gecontroleerd op dit type dubbeling.



Figuur 2. Uitsplitsing # waarnemingen binnen de variant *informatie over FSV*

Informatie in het onderwerpveld: *262 keer waargenomen*
Dit betreffen e-mailberichten waarbij in het onderwerpveld aangegeven staat dat er informatie was opgevoerd in FSV, bijvoorbeeld middels de zin 'Geboekt in FSV'. Vanuit de gesprekken met medewerkers is aangegeven dat de werkwijze was dat deze informatie achteraf werd toegevoegd aan de onderwerpregel om zo aan te duiden dat een melding/signaal opgepakt was. De 262 waarnemingen betreffen e-mails die veelal in de 'verzonden-items map' staan. Het is daardoor niet te achterhalen of deze wel of niet verstuurd zijn.[19]

De mate waarin de werkwijze van achteraf toevoegen van de FSV-notatie aan de onderwerpregel is voortgekomen is in technische zin niet meer te achterhalen. De mogelijkheid kan een deel van de 262 verklaren. Wij achten het echter onwaarschijnlijk dat het alle registraties verklaart aangezien geen van de medewerkers van de informatieloketten tijdens het onderzoek deze werkwijze ter tafel heeft gebracht. Daarnaast hebben wij niet alle medewerkers die over de tijd de e-mailboxen hebben verzorgd gesproken/kunnen spreken. In reactie op nadere bevraging is aangegeven dat er op centraal niveau geen werkinstructies of handleiding beschikbaar zijn die deze werkwijze voorschrijven.

Indirect delen van informatie: *124 keer waargenomen*
Dit betreffen e-mailberichten waarin informatie uit FSV is gedeeld met derde partijen, doordat deze mede geadresseerd waren bij de opvolging van een melding door een Belastingdienstmedewerker. Dit kon bijvoorbeeld voorkomen wanneer een belastingdienstmedewerker de tipgever bedankte voor de melding en in hetzelfde bericht een collega vraagt het signaal op te nemen in FSV, daarbij is de externe partij nog in de mailwisseling opgenomen. Daarnaast kwam het voor dat er een verwijzing naar FSV was opgenomen in een interne e-mailconversatie onder een bericht aan een derde partij.

Direct delen van informatie: *57 keer waargenomen*
Dit betreffen e-mailberichten waarin er aan de ontvangende partij wordt vermeld of een burger in FSV geregistreerd staat, of er signalen in de fraudesystemen geregistreerd waren of e-mailberichten waarin er een screenshot van de FSV-registraties van een burger werd gedeeld.

Privé e-mailadressen van medewerkers: *7 keer waargenomen*
Dit betreffen e-mailberichten waarin informatie over een burger is gedeeld met het privé e-mailadres (Dit zijn domeinnamen zoals @hotmail.com of @gmail.com) van een medewerker van de Belastingdienst. Deze informatie was vanuit de functionele e-mailboxen gericht aan medewerkers van de Belastingdienst, maar is hierdoor gedeeld met een extern e-maildomein.

[19] De e-mails waarbij zichtbaar is dat het onderwerp is aangepast (veelal binnenkomende e-mails), en die zichtbaar niet verder zijn verstuurd hebben wij uitgesloten in dit onderzoek.

2.2. Met welke partijen zijn gegevens gedeeld en in welke mate?

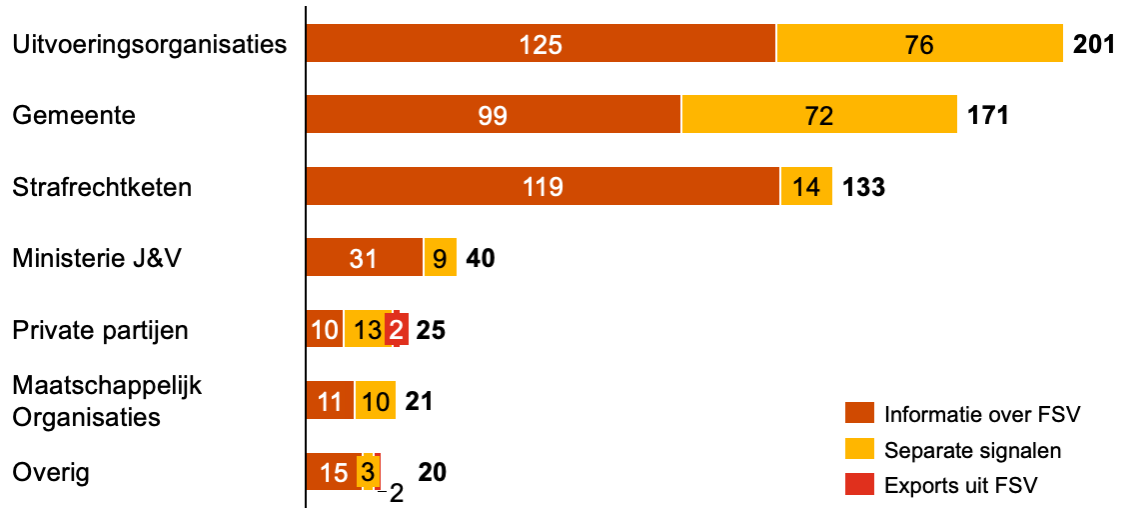
Onderzoeksvraag 3 luidt: *Met welke partijen heeft er gegevensdeling plaatsgevonden?*

Per waarneming hebben wij geregistreerd welke derde partijen ontvanger(s) waren van de FSV-informatie. Wij hebben daarbij verschillende categorieën van ontvangers geïdentificeerd. De zeven categorieën die wij hebben waargenomen zijn:

- Uitvoeringsorganisaties zoals UWV en SVB;
- Gemeenten;
- Uitvoeringsorganisaties vanuit de strafrechtketen, dit betreffen onder andere de Politie en het Openbaar Ministerie.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid;
- Private partijen, dit betreffen onder andere zorgverzekeraars en consultancybureaus die voor de Belastingdienst werkzaam zijn geweest;
- Maatschappelijke organisaties, dit betreffen onder andere bewindsvoering organisaties;
- Overige derde partijen, dit betreffen onder andere privé-mailadressen van medewerkers en andere private adressen, niet zijnde commerciële partijen.

De gegevensdeling met derde partijen is voornamelijk gericht geweest op overheidspartijen. Daarnaast hebben wij gegevensdeling met private partijen 25 keer waargenomen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de exportbestanden die zijn gedeeld, ook gedeeld zijn met private partijen.

In onderstaand overzicht is weergegeven in welke mate de gegevensdeling per categorie heeft plaatsgevonden. De totalen in het overzicht tellen niet op tot de 536, dit komt omdat een e-mailbericht in sommige gevallen naar meerdere categorieën van ontvangers gestuurd is.



Figuur 3. Waargenomen gegevensdelingen naar ontvanger

2.3. Achtergronden van gegevensdeling met externe partijen

Tijdens de analyse van de functionele e-mailboxen van Toeslagen, Particulieren en MKB zijn met regelmaat formele informatieverzoeken van derde partijen aangetroffen. Deze informatieverzoeken hadden betrekking op persoonsgegevens van burgers. In de beantwoording van de vraag van deze derde partijen hebben wij met regelmaat verwijzingen naar FSV waargenomen. Om deze reden hebben wij deze categorie verder geanalyseerd. Wij hebben onderzocht in hoeveel gevallen van de 536 delingen het ging om een formeel informatieverzoek waarop gereageerd is. Wij hebben dit in de tabel op de volgende pagina weergegeven.

Variant van gegevensdeling	Aantal informatieverzoeken binnen categorie
Exports uit FSV	- / 4
Informatie over FSV-registraties	222 / 343
Separate signalen die tegelijk ook in FSV voorkwamen/ voor konden komen	13 / 189
Totaal	235 / 536

Bovenstaande tabel laat zien dat in 44% van de waargenomen delingen een formeel informatieverzoek de aanleiding was voor communicatie met de externe partij. Naast de opgevraagde gegevens werd dan additioneel informatie vanuit FSV gedeeld, bijvoorbeeld dat de burger in FSV geregistreerd stond.

Informatiedeling op basis van convenantafspraken

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft eerder geoordeeld dat de verwerking van persoonsgegevens in FSV een wettelijke basis miste.[20] De consequenties voor referenties aan FSV in reacties op informatieverzoeken is ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog onduidelijk. Daarom hebben wij een eerste analyse gedaan of bestaande convenanten met partijen waarmee informatie wordt uitgewisseld grondslag geven voor de deling van FSV-informatie. Deze vraag valt buiten de scope van ons onderzoek en onze analyses. De uitkomsten van onze eerste analyse hebben wij opgenomen in bijlage E.

2.4. Overige waarnemingen

Naast de achttien e-mailboxen binnen de reikwijdte van dit onderzoek hebben wij gedurende het onderzoek de namen van nog ruim 125 e-mailboxen geïdentificeerd, van waaruit informatie uit FSV is gedeeld of waarvan wij sterke aanwijzingen hebben aangetroffen dat dit het geval is. Naast de functionele e-mailboxen (circa 80) betreffen dit zakelijke e-mailboxen van individuele medewerkers (circa 45). Onder de functionele mailboxen zitten onder andere oudere e-mailboxen van informatieloketten of intensief toezichtteams van kantoren die later in de tijd op zijn gegaan in de regiokantoren. Een lijst van de functionele e-mailboxen die op basis van de door ons uitgevoerde analyses in ieder geval nader onderzoek verdienen is toegevoegd in bijlage D.

Gegeven de hoeveelheid nieuwe e-mailboxen die in dit onderzoek als potentiële bron van gegevensdeling met derden naar boven is gekomen zal de werkelijke omvang van de gegevensdeling naar verwachting veel omvangrijker zijn dan de omvang zoals gerapporteerd in dit rapport.

Hoewel ons onderzoek zich concentreerde op de vraag welke FSV-gegevens extern gedeeld zijn hebben wij ook waargenomen dat er intern, onder andere middels e-mailcorrespondentie uit de achttien e-mailboxen, exports van FSV zijn gedeeld. In totaal hebben wij deze interne deling van delen van FSV negentien keer waargenomen. Deze deelexports vormden onder andere inventarisaties van openstaande posten die nog verwerkt moesten worden of overzichten van informatieverzoeken. Hierbij hebben we ook waargenomen dat er exports uit FSV zijn gedeeld met Belastingdienstmedewerkers die zelf geen autorisatie hadden tot (het raadplegen van) FSV.[21] Wij vermelden dit omdat het verband houdt met de vraag over de verspreidingskring van FSV die door deze observatie ook binnen de Belastingdienst dus breder is dan alleen de mensen met een FSV-autorisatie.

[20] https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/zwarte-lijst-fsv-van-belastingdienst-strijd-met-de-wet
[21] Dit blijkt uit de waarneming dat medewerkers mailen met het verzoek tot deling met daarbij de opmerking dat zij zelf geen toegang tot FSV hebben.

Bijlagen

A. Analyseverantwoording

A.1. Identificatie en verzameling

Aan het begin van de analyse hebben gesprekken plaatsgevonden met de Belastingdienst voor een juiste identificatie van e-mailboxen van de directies Toeslagen, Particulier en MKB. Deze e-mailboxen zijn door de Belastingdienst gebruikt als informatieloket of voor het ontvangen van meldingen over tips en kliks. Zakelijke e-mailboxen van individuele medewerkers zijn niet betrokken in de analyse.

De door de Belastingdienst verzamelde en ontsleutelde e-mailboxen zijn door de Belastingdienst voorzien van een digitale vingerafdruk[22] op bestandsniveau. Na overdracht van de e-mailboxen van de Belastingdienst aan PwC is deze vingerafdruk door PwC opnieuw berekend, gevalideerd en is een forensisch kopie[23] gemaakt door PwC. Indien de digitale vingerafdruk zowel aan de kant van PwC als aan de kant van de Belastingdienst identiek bleek, was de integriteit van de overdracht van de Belastingdienst naar PwC gewaarborgd.

A.1.1. E-mailboxen (Postbussen)

Voor het onderzoek zijn achttien e-mailboxen van de drie directies verzameld. In het overzicht hieronder is zichtbaar welke e-mailbox is verzameld, bij welke directie de e-mailbox hoort en over welke periode er e-mailberichten beschikbaar bleken in de e-mailbox. Binnen de Belastingdienst noemt men een dergelijke niet aan persoon gebonden e-mailbox een postbus. In een postbus worden meldingen (tips en kliks) en informatieverzoeken vanuit andere organisaties of burgers ontvangen en zijn door medewerkers van de Belastingdienst verwerkt.

Figuur 4. Visualisatie analysepopulatie

[22] De digitale vingerafdruk is een reeks van cijfers en letters wat uniek is voor iedere bestand. Deze reeks toont aan of een bestand is aangepast doordat de reeks al veranderd bij een minimale wijziging.
[23] Met een forensische kopie blijft de integriteit van ieder inidividuele e-mailbox gewaarborgd.

A.2. Verwerking

Voor het verwerken van de digitale gegevens in de e-mailboxen is gebruik gemaakt van een standalone[24] computer die door de Belastingdienst ter beschikking is gesteld. Op deze computer is gespecialiseerde verwerkingssoftware geïnstalleerd.

Alle e-mailboxen zijn ten kantore van het Ministerie van Financiën te Den Haag onder toezicht van een door de Belastingdienst aangestelde waarnemer verwerkt. De waarnemer is te allen tijde aanwezig geweest bij de verzameling, verwerking en analyse van de e-mailboxen. De waarnemer heeft onder andere de volgende taken uitgevoerd:

- Vaststellen hoe de werkzaamheden zijn uitgevoerd;
- Kennisnemen van werkzaamheden inzake de toegepaste zoekstrategie;
- Kennisnemen van de inhoudelijke beoordeling.

A.2.1. Verwerkingsprocedure

De e-mailboxen zijn met behulp van gespecialiseerde verwerkingssoftware doorzoekbaar gemaakt om digitale gegevens:

- Te structureren en volledig tekstueel doorzoekbaar maken;
- Te analyseren op beschikbare metadata ten behoeve van de zoekstrategie;
- Te filteren aan de hand van de zoekstrategie en te ontdubbelen;
- Te vergelijken op overeenkomsten op tekstuele context;
- Te herstellen wanneer eerder verwijderd indien mogelijk;
- Te bevragen met zoektermen en voor het onderzoek noodzakelijke criteria;
- Te identificeren welke domeinen van communicatiestromen van toepassing zijn.

Om gebruik te kunnen maken van vorengenoemde functionaliteiten zijn de volgende handelingen uitgevoerd voor de achttien e-mailboxen:

- Het identificeren en uitsluiten van i) irrelevante bestandstypes zoals logo's, technische bestandsonderdelen, etc., ii) de zogenoemde immateriële bestanden[25] en iii) het identificeren van unieke bestandfamilies[26] voor efficiënte verwerking;
- Het uitvoeren van een kwaliteitscontrole op correcte verwerking van de e-mailboxen;
- Het met de in de verwerkingssoftware beschikbare OCR-functionaliteit[27] doorzoekbaar maken van tekstuele niet doorzoekbare bestanden zoals grafische bestanden (foto's, screenshots, gescande documenten etc.); bestanden waarin tekst zichtbaar is maar niet doorzoekbaar is.

A.2.2. Zoekstrategie

Voor het analyseren en beoordelen is een zoekstrategie samengesteld en in de verwerkingssoftware toegepast. De verwerkingssoftware biedt naast het identificeren van relevante documenten de mogelijkheid om digitale gegevens buiten de functionele en actieve periode van FSV uit te sluiten. FSV was functioneel vanaf 1 januari 2014. Aan de hand hiervan is voor zoekstrategie de periode vanaf 1 januari 2014 tot en met heden gehanteerd.

De toegepaste zoekstrategie bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Het vaststellen of een e-mailbericht is verstuurd vanuit een van de achttien e-mailboxen;

[24] *Standalone* houdt in dat een apparaat niet verbonden is met andere netwerken of het internet.
[25] Bestanden die geen directe toegevoegde waarde hebben, maar geïndexeerd zijn voor de volledigheid. Bijvoorbeeld bedrijfslogo's in e-mailberichten.
[26] Een bestandfamilie kan een e-mailbericht met bijlage zijn of bestanden afkomstig uit een gecomprimeerd (zip_ bestand.
[27] *Optical Character Recognition* (OCR) technische software dat het mogelijk maakt om geprinte, gescande of handgeschreven documenten om te zetten naar digitale tekst. Waardoor deze bestanden doorzoekbaar worden.

2. Het uitvoeren van een e-maildomein-analyse om interne Belastingdienst communicatie te scheiden van communicatie naar derden;
3. Het uitvoeren van een niet Belastingdienst e-maildomein-analyse op de interne Belastingdienst communicatie om daarmee eerder verstuurde e-mailberichten in binnen een complete e-mailthread[28] (conversatie) te identificeren. Van een complete e-mailthread kunnen eerdere verstuurden en ontvangen e-mailberichten in een e-mailbox ontbreken. Waardoor communicatie naar derden niet direct zichtbaar zou kunnen zijn;
4. Het toepassen van zoektermen en zoektermcombinaties verbonden met logische operatoren zoals *NOT, AND, OR* etc.;
5. Het identificeren van bestanden met geëxporteerde FSV-informatie. FSV had de mogelijkheid om bestanden te exporteren in MS Excel en MS Word formaat;
6. Het identificeren van mogelijk gemaakte en gedeelde screenshots en/of foto's van de FSV-applicatie;
7. Het toepassen van "*near duplicate* identificatie[29]" met behulp van de verwerkingssoftware, om vergelijkbare (export) documenten, e-mailberichten en schermopnamen te identificeren;
8. Het identificeren van e-mailthread conversaties om de context van een of meerdere e-mailberichten in de conversatie zichtbaar te maken. Daarnaast biedt deze functie ondersteuning aan de beoordeling;
9. Combinatie van vorenstaande.

A.3. Analyse en beoordeling

De eerste stap bij toepassen van de zoekstrategie is vaststellen of een e-mailbericht afkomstig is en verstuurd vanuit één van de achttien e-mailboxen. Hiervoor is een metadata analyse toegepast waarin het unieke metadataveld "*Principal*" [30] (hierna: bronkenmerk) per e-mailbericht is gevuld met de naam van één van de achttien e-mailboxen (140.640 e-mailberichten). Aan de hand van dit veld met het betreffende bronkenmerk kan worden vastgesteld of een e-mailbericht is verstuurd vanuit één van de achttien e-mailboxen. Het bronkenmerk van de achttien e-mailboxen zijn immers bekend.

Vervolgens is een e-maildomein-analyse uitgevoerd over de set van e-mailberichten. Waar alle niet Belastingdienst e-maildomeinen zijn toegepast in de "Aan", "Kopie", "Blinde Kopie" velden. Het resultaat van deze analyse constateerde er sprake was van communicatie aan derden (55.087 e-mailberichten). Op deze populatie is een datum filtering van de actieve periode van

[28] E-mail *conversation threading* is een functie waarbij de software e-mailberichten visueel groepeert met bijbehorende antwoorden. Met deze groepering wordt een gesprek een thread ("draadje") genoemd en maakt analyse van "conversaties" minder tijdrovend
[29] Een *near-duplicate* bestand of een *similar item* bestand wordt berekend aan de hand van de mate van (contextuele) overeenkomstige tekst in een bestand.
[30] Een uniek kenmerk van een e-mailbericht waarmee de bron kan worden vastgesteld.

FSV toegepast, wat heeft geresulteerd in de “primaire dataset” (43.904 e-mailberichten). Deze primaire dataset bestaat uit e-mailberichten die zijn verstuurd naar een niet Belastingdienst e-maildomein binnen de actieve periode van FSV. Zie hiervoor ook de visuele weergave met de bijbehorende aantallen hierboven.

Na het vaststellen van de primaire dataset zijn als onderdeel van de zoekstrategie de zoektermcombinaties toegepast en is een inhoudelijke beoordeling uitgevoerd. Op de aan de zoektermen responsieve e-mailberichten heeft een inhoudelijke beoordeling plaatsgevonden. Indien e-mailberichten en/of bijlagen aan de hand van de beoordeling relevant zijn bevonden, zijn deze verdeeld in drie categorieën:

1. Exports uit FSV;
2. Informatie uit een FSV-registratie;
3. Separate signalen die tegelijk ook in FSV voorkwamen/ voor konden komen.

Als onderdeel van het iteratieve karakter van de uitgevoerde analyse zijn de aan zoekstrategie responsieve e-mailberichten en bijlagen (combinaties van) in het verloop van de analyse zoektermen aangepast aan de hand van geïdentificeerd taalgebruik, aangetroffen spellingsvormen en van toepassing zijnde kenmerken. Toepassing hiervan leidt tot een afnemende populatie responsieve e-mailberichten die toenemende mate relevant zijn.

FSV bood een exportmogelijkheid om gegevens naar MS Word en MS Excel bestanden te exporteren. In de verwerkingssoftware is hiernaar gezocht aan de hand van de kenmerken van (extern) verzonden exportbestanden. Indien relevant aan de vastgestelde zoekstrategie zijn deze berichten geregistreerd in de software. Ook zijn aan de hand van deze analyse screenshots aangetroffen van FSV.

Ook heeft PwC, met behulp van e-maildomein-analyse, bij het beoordelen van mogelijk relevante e-mailberichten gezocht op communicatie naar derden. Dit zijn e-mailberichten waarvan eerder verstuurden en ontvangen e-mailberichten in een zo compleet mogelijke e-mailthread conversatie zichtbaar zijn. Deze individuele e-mails eerder verstuurden of ontvangen e-mailberichten niet meer beschikbaar in de e-mailbox. Binnen beschikbare e-mailthread conversaties is gezocht op externe e-maildomeinen.

B. Voorbeelden bevindingen

B.1. Lijsten van burgers

Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: Postbus
Aan: Private partij
Onderwerp: excelbestanden FSV

Hoi [naam],

Hierbij de twee bestanden,

1 bestand met openstaande posten t/m 31-3-2014

1 bestand met afgehandelde meldingen t/m 31-3-2014

Met vriendelijke groet,

Postbus | Belastingdienst

B.2. Direct delen van informatie

Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: Postbus
Aan: Gemeente
Onderwerp: Betr: rapport [adres]

Goedemiddag,

Het BSN [BSN] opgevoerd in FSV,
In TVS was de ZT al gestopt per [datum].

BSN [BSN2] heeft geen ZT en is ook niet zorgverzekerd,
Heeft ook nooit ZT ontvangen.

Met vriendelijke groet,

Postbus | Belastingdienst

B.3. Indirect delen van informatie

Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: Postbus
Aan: Gemeente
Onderwerp: Betr: verzoek informatie (art. 64 WWB)

Goedemorgen,

U heeft verzocht om informatie t.a.v. [burger] BSN [BSN].
Sinds [datum] wordt de huurtoeslag toegekend op woning: [adres].
Volgens de BvR staat [burger] daar ook ingeschreven vanaf [datum].

[Burger2] BSN [BSN2] staat in BvR op [adres], per [datum] ingeschreven.
Deze klant ontvangt geen toeslagen.

[Burger2] (broer/zus van [burger]) ontvangt op haar/zijn rekeningnummer de Huur- en zorgtoeslag.

Ik hoop je zo voldoende geinformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,

Postbus | Belastingdienst

-----Doorgestuurd door Postbus------
Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: Belastingdienst
Aan: Postbus
Onderwerp: Fw: verzoek informatie (art. 64 WWB)

[Naam],

Kun jij deze mail afhandelen en opnemen in FSV

Met vriendelijke groet,

Belastingdienst

Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: Postbus
Aan: medewerker
Onderwerp: [bsn] [naam] [stad] + [bsn] [naam] [stad]; 2 x signaal van Gemeente [stad], [afdeling] inzake verzwegen samenwoning > LET OP: beide zaken staan los van elkaar!!!!

G'middag collega,

Hierbij zend ik je 2 signalen aangeleverd door [naam], medewerker van gemeente [stad], [afdeling]. Deze signalen betreffen uitgebreide uiteenzettingen van verzamelde info + verslagen van de afgelegde huisbezoeken n.a.v. meldingen over misbruik van uitkeringen i.v.m. verzwegen samenwoning.

Gemeente [stad] zendt deze signalen aan ons door i.v.m. evt. ten onrechte genoten toeslagen:

[bsn] [naam] ontving over de jaren 2013 t/m 2015 HT , ZT + KIT > haar zoon [bsn] [naam] over diezelfde jaren alleen ZT > haar "ex"-man [bsn] [naam] ontving HT + ZT
>>> De melding die voor gemeente [stad] (mede) aanleiding is geweest om hier een onderzoek te starten dateert uit maart van dit jaar en was tevens aan ons gezonden. **Voor alle 3 personen is van deze melding in FSV opgevoerd. Ditmaal heb ik een samenvatting van de resultaten van gemeente [stad] + de doorzenging vandaag aan jullie eveneens in FSV opgevoerd onder TipKlik.**

[bsn] [naam] ontving over de jaren 2013 t/m 2015 HT + ZT > haar zoon [bsn] [naam] over die jaren alleen ZT
>>> Samenvatting bevindingen gemeente [stad] + de doorzending vandaag aan jullie in FSV opgevoerd onder TipKlik voor beide personen.

Ik verzoek je de behandeling over te nemen en te beoordelen of e.e.a. voor jullie wellicht interessant zou kunnen zijn.

Met vriendelijke groet,

Postbus | Belastingdienst

-----Doorgestuurd door Postbus------
Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: Gemeente
Aan: Postbus
Onderwerp: [bsn] [naam] [stad] + [bsn] [naam] [stad]; 2 x signaal van Gemeente [stad], [afdeling] inzake verzwegen samenwoning

Beste mensen,

Bijgaand vinden jullie twee zaken waarin ook sprake is geweest van toeslagen fraude; [naam] heeft haar verzwegen volwassen zoon inwonen op [adres] en [naam] woont feitelijk bij zijn moeder in op [adres]. Ter info!

B.4. Informatie in het onderwerp

Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: Postbus
Aan: Gemeente
Onderwerp: Fw: Informatieverzoek [burger] / geboekt in FSV

Hallo [naam],

Hierbij voor zover aanwezig de door jou gevraagde informatie.
Er zijn geen Fibase gegevens over de jaren 2016/2017.

Met vriendelijke groet,

Postbus | Belastingdienst

-----Doorgestuurd door Postbus------
Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: Gemeente
Aan: Postbus
Onderwerp: Informatieverzoek [burger]

Geachte mevrouw, mijnheer,

[omschrijving informatieverzoek]

Bij voorbaat dank en met vriendelijke groeten,

Gemeente

Ps.
Zou u zo vriendelijk willen zijn de ontvangst van dit bericht en de bijlage, in goede orde, te bevestigen.

B.5. Privé mail medewerkers

Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: Postbus
Aan: medewerker@hotmail.com
Onderwerp: Fw: [naam burger] [BSN]

Hoi wil je onderstaand BSN op de toezichtlijst plaatsen voor [medewerker].
Betreft KOT.

Met vriendelijke groet,

Postbus | Belastingdienst

-----Doorgestuurd door Postbus------
Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: medewerker
Aan: Postbus
Onderwerp: [naam burger] [bsn]

L.s,

[Omschrijving fraudesignaal]
Klant staat al in PIT/FSV.

Graag deze post op de toezichtlijst plaatsen.

Met vriendelijke groet,

Medewerker

B.6. Delen van fraudesignalen

Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: Postbus
Aan: Private partij
Onderwerp: Fw: Fraude PGB [naam burger] te [woonplaats]

Goedenmiddag collega's,

Hier een klikmelding welke bij [Postbus] is binnengekomen over de PGB vergoeding.
Wellicht kunnen jullie hier iets mee.

Met vriendelijke groet,

Postbus | Belastingdienst

-----Doorgestuurd door Postbus------
Datum: 1-1-2014 t/m heden
Van: tipgever
Aan: Postbus
Onderwerp: Fraude PGB [naam burger] te [woonplaats]

[Omschrijving tip/klik]

C. Verdeling van waarnemingen per e-mailbox

Onderstaand overzicht geeft per geanalyseerde e-mailbox en jaar weer wat het aantal waarnemingen is.

Overzicht hits per jaartal per postbus									
Postbus/Jaartal	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**Totaal**
Informatieloket Belastingdienst Amsterdam_Postbus			3	1	1	1	1		7
Informatieloket Belastingdienst Arnhem_Postbus			5	3	4	2	1		15
Informatieloket Belastingdienst Breda_Postbus				3	2	1			6
Informatieloket Belastingdienst Den Haag_Postbus		4	91	62	26	31	1		215
Informatieloket Belastingdienst Enschede_Postbus									0
Informatieloket Belastingdienst Eindhoven_Postbus						2	2		4
Informatieloket Belastingdienst Groningen_Postbus						2			2
Informatieloket Belastingdienst Hoofddorp_Postbus				1	3	9	2		15
Informatieloket Belastingdienst Maastricht_Postbus					2	1	3		6
Informatieloket Belastingdienst Rotterdam_Postbus		4	27	15	11	14	12	1	84
Informatieloket Belastingdienst Utrecht_Postbus									0
Oost-Nederland Signalen_Postbus				4	1				5
Particulieren Tips en kliks Amsterdam_Postbus						1	2		3
Particulieren Tips en Kliks Arnhem_Postbus				1			1		2
Particulieren Tips en Kliks Den Haag_Postbus			1						1
Particulieren Tips en Kliks Eindhoven_Postbus						1	1		2
Toeslagen Fraude_Postbus	28	25	29	14	30	25	18		169
Toeslagen Fraude en Toezicht_Postbus									0
Totaal	**28**	**33**	**156**	**104**	**80**	**90**	**44**	**1**	**536**

Legenda	
Geen emails beschikbaar in de mailbox	

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

D. Lijst met additioneel relevante e-mailboxen

Naam
Loket Fraudeslachtoffers_Postbus
informatieverzoeken Amsterdam_Postbus
Analyse risicosignalen BD_Postbus
Arnhem Fraudesignalen PDB_Postbus
Fraudeteam PDB Den Haag_Postbus
Informatieloket Eindhoven_Postbus
Info en Fraudeloket Zeeland Westbrabant_Postbus
Regieteam PDB Eindhoven_Postbus
Toeslagen Kindertoeslag_Postbus
Toeslagen werkloket_Postbus
PDB Particulieren Fraude_Postbus
FIOD Infodesk_Postbus
Fraudeteam PDB Arnhem_Postbus
PDB team Tz 02 Eindhoven klik_tips_Postbus
LIM VTA-fraude regio Limburg_Postbus
Toeslagen Team Specials_Postbus
Toeslagen Toezicht DHG_Postbus
Toeslagen IST CAF_Postbus
Toeslagen Invordering_Postbus
Haaglanden Fraudeloket_Postbus
Toeslagen externe overheidssamenwerking_Postbus
FIOD Fraudemelden_Postbus
Toeslagen SVB-communicatie_Postbus
Tips en Kliks Amsterdam_Postbus
Utrecht tips en kliks_Postbus
Toeslagen team 6 bezwaar_Postbus
Toeslagen_Handhavingsregie_Postbus
Haaglanden Invordering VTA Fraude_Postbus
Toeslagen OM_Postbus
Toeslagen servicepunt_Postbus

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

Haaglanden veelplegers_Postbus

Fraudeteam PDB Amsterdam_Postbus

Holland-Noord FIS_Postbus

Toeslagen CAF Productie_Postbus

MKB Eindhoven KLEIN Toezichtsignalen_Postbus

Toeslagen SVB_Postbus

Toeslagen KOT Stopzetting_Postbus

Toeslagen Klachten GO _Postbus

Toeslagen Query loket_Postbus

Toeslagen Buitenland Utrecht_Postbus

MKB Zwolle kliks en tips_Postbus

Toeslagen Toezicht UTR_Postbus

MKB Eindhoven Toezichtsignalen_Postbus

Haaglanden MSNP_Postbus

Toeslagen VT Fraude_Postbus

Intensief Toezicht Signalen P Arnhem_Postbus

Tips Kliks Particulieren Arnhem_Postbus

LIC Invordering buitenland_Postbus

PDB Toezicht IH Particulieren Arnhem_Postbus

PDB Toezicht IH Particulieren Den Haag_Postbus

Project Invordering Toeslagen Oost_Postbus

Haaglanden VTA-fraude IH_Postbus

Fraudeloket DV kantoor Arnhem_Postbus

PDB Toezicht IH Particulieren Eindhoven_Postbus

Oost-Nederland Informatieloket_Postbus

Team02 Eindhoven_Postbus

MKB TOT Arnhem_Postbus

Toeslagen TPB_Postbus

Oost Specials Fraude_Postbus

MKB BREDA Controlesignalen_Postbus

Project Invordering Toeslagen Klachten_Postbus

Informatieloket Amsterdam_Postbus

Oost-Nederland BTWfraudeloket_Postbus

Veelplegers Team27_Postbus

MKB TOT Amsterdam_Postbus

MKB Belastingdienst Toezicht Amsterdam_Postbus

Amsterdam Carrouselfraude_Postbus

PDB Amsterdam Beroep IH-niet winst_Postbus

MKB TOT Eindhoven_Postbus

MKB Eindhoven H en T Toezichtsignalen_Postbus

MKB TOT Enschede_Postbus

Oost-Nederland Signalen_Postbus

Toeslagen Intensief Toezicht_Postbus

Rotterdam Informatieloket_Postbus

MKB TOT Rotterdam_Postbus

Rijnmond BTW Fraude_Postbus

Amersfoort tips en kliks_Postbus

Toeslagen Risicoselectie_Postbus

Fraude Signalen Almere_Postbus

E. Verkenning grondslagen voor gegevensdeling

De Belastingdienst heeft met verschillende andere overheidspartijen afspraken met betrekking tot het uitwisselen van informatie, deze afspraken zijn vastgelegd in convenanten. Daarnaast zijn er vanuit het wettelijk kader (denk bijvoorbeeld aan artikel 54 SUWI) verplichtingen waaraan de Belastingdienst moet voldoen. De convenanten die de Belastingdienst heeft met andere overheidspartijen zijn gepubliceerd op de website van de Belastingdienst.[31]

Op basis van de beschikbare convenanten, hebben wij op basis van deelwaarneming voor een drietal partijen onderzocht of de gedeelde FSV-informatie op basis van het convenant gedeeld mocht worden. De uitkomsten van deze analyse hebben wij in onderstaande tabel weergegeven.

Convenant partner	Onderwerp van convenanten	Informatiedeling in lijn met convenant
UWV	Dienstverband- en loongegevens, gegevens uit de polis-administratie en voorlopige berekeningen aan werkgevers[32]	Nee
SVB	Verzekeringsstatus van burgers[33]	Nee
DUO	Verzamelinkomen van burgers en het gebruik van de alleenstaande ouderkorting[34]	Nee

Tabel 2. Inventarisatie convenantpartners

Bovenstaande tabel laat zien dat in geen van de drie convenanten die wij geanalyseerd hebben de convenantafspraken ruimte bieden om dergelijke FSV-informatie te mogen delen met de andere organisatie, omdat dit afwijkt van de informatie die het convenant beschrijft. Verder is ons opgevallen dat de deling van FSV-informatie vaak (zeer) kort na ontvangst gedeeld werd met andere partijen. Dit bracht de zorgvuldigheid en weging in de behandeling van frauderisicosignalen mogelijk in het geding.

[31] https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/intermediairs/toezicht/convenanten/
[32] Convenant met het CBS en UWV (2016); Convenant met het UWV inzake gegevensuitwisseling Wet tegemoetkomingen loondomein (2019)
[33] Convenant met de Sociale Verzekeringsbank (SVB)
[34] Convenant met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)/ Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (2013)