ingeregeld van het aantal te downloaden signalen; wel volgt uit de volgende mondelinge verklaring dat de performance van de applicatie het aantal limiteerde:

> *"Je kan uitdraaien maken tussen de 20.000 en 30.000 signalen en meer kon het systeem gewoon niet aan. Dan sloeg het uit. Als je echt alles wilde hebben, dan moest je dat in fasen doen of tijdvakken aangeven, of jaartallen."*[189]

De AP stelt vast dat noch de Handleiding Dagboek FSV of noch andere documenten beperkende voorschriften bevatten over het gebruik van de exportfunctionaliteit.[190] Medewerkers van de Belastingdienst hebben tegenover de AP verklaard dat er geen afspraken lagen over het gebruik van de exportfunctionaliteit en dat er geen sprake was van controle achteraf.[191] De AP constateert ook dat de functionaliteit niet voorbehouden was tot speciale rollen; de functionaliteit was beschikbaar binnen vier van de negen rollen zijnde Medewerker raadplegen BI, Behandelaar aangiftefraude, Behandelaar en Senior Behandelaar (zie Bijlage 1 van het rapport).[192]

De AP constateert op basis van de beschikbare FSV applicatielogbestanden dat in de periode 4 maart 2019 tot en met 27 februari 2020 de exportfunctionaliteit gemiddeld 3,4 keer per werkdag is aangeroepen.[193] Uit verklaringen van medewerkers van de Belastingdienst volgt dat de exportfunctionaliteit voor verscheidene doeleinden werd gebruikt.[194] Zo werd het gebruikt op een kantoor van Belastingen om maandelijks een overzicht van de nieuw in FSV gevoerde signalen uit te draaien en te verspreiden onder medewerkers. Binnen Toeslagen werd de functionaliteit gebruikt om periodiek een overzicht te maken van de werkvoorraad van openstaande signalen. Ook werden de exports gebruikt om de afdeling Invordering maandelijks te informeren over de personen die misbruik maakten van toeslagen. De AP heeft ook vastgesteld dat de exportfunctionaliteit is gebruikt om alle signalen van Toeslagen over de jaren 2016-2020 te exporteren.[195] De Belastingdienst heeft verklaard dat dit nodig was zodat een data-analist in opdracht van de afdelingen Handhavingsregie/Fraude in dit databestand zelfstandig kon opzoeken of bepaalde personen in FSV voorkwamen.[196] Uit een analyse van FSV door de AP volgt dat deze data-analist geen toegang had tot FSV.[197] De medewerker van Toeslagen die de exports heeft gemaakt heeft tegenover de AP verklaard dat hij dit soort opdrachten vaker kreeg en uitvoerde.[198]

---

[189] Pagina 59 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).
[190] Handleiding Dagboek FSV.
[191] Pagina's 21, 23 en 44 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).
[192] De Belastingdienst was voornemens om in Q4 2019 de exportfunctionaliteit terug te brengen tot alleen de rol Senior Behandelaar (zie pagina 18 van de GEB van FSV van november 2019), de functioneel beheerder van FSV heeft echter verklaard dat deze wijziging niet is doorgevoerd voordat FSV op 27 februari 2020 werd uitgeschakeld, zie pagina 81 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).
[193] Analyse AP logbestanden (dossierstuk 240).
[194] Pagina's 22, 25, 26 en 45 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).
[195] bijlage 3 - Fw Betr Betr Betr Betr Betr Betr Betr Betr Betr FSV.xlm en 20210315 - reactie - nadere vragen exportfunctionaliteit, bijlagen 7 en 1 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 22 maart 2021 (dossierstuk 170). De AP gaat ervan uit dat de betreffende vijf Excelsheets zijn gemeld in het kader van de inventarisatie van het voorkomen van risicosignalen in mailboxen, zie *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, 681, p. 8.
[196] Antwoord vraag 4a van nadere vragen AP inzake FSV, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 18 februari 2021 (dossierstuk 151). LRKP staat voor Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen.
[197] Uit de tabel Medewerkers volgt dat de data-analist geen actieve autorisatie had in FSV, wat een noodzakelijke voorwaarde was voor toegang tot FSV (zie paragraaf 3.9 van het rapport).
[198] Antwoord vraag 4b van 20210218 nadere vragen AP inzake FSV, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 18 februari 2021 (dossierstuk 151).

1105192 00029

Conclusie
In deze paragraaf is geconstateerd dat bij het exporteren naar Excel alle velden van de tabel meekwamen en dat dit niet kon worden beperkt door de medewerker. Ook is vastgesteld dat alleen de performance van FSV het aantal te downloaden signalen limiteerde. Tevens is geconstateerd dat de functionaliteit niet was voorbehouden tot speciale FSV-rollen, dat er geen regels bestonden over het gebruik van de exportfunctionaliteit en dat er geen controle achteraf was op het gebruik ervan. Tot slot is vastgesteld dat de exportfunctionaliteit regelmatig werd gebruikt voor uiteenlopende doeleinden, waaronder het buiten FSV aanleggen van een dataset met signalen uit FSV voor personen die geen toegang hadden tot FSV.

3.12 De wijze waarop de FG is betrokken bij de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV

Bij de uitvoering van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling hoort de functionaris voor gegevensbescherming (hierna: FG) tijdig te worden betrokken. In deze paragraaf beschrijft de AP op welk moment en op welke wijze de FG is betrokken bij de uitvoering van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV.

Uit een interne e-mail van de Belastingdienst volgt dat er op 6 november 2018 een bijeenkomst met deskundigen vanuit de directies MKB, Particulieren, Toeslagen en DF&A heeft plaatsgevonden, hetgeen de eerste handeling betrof in het kader van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV.[199] Het beoordelingsproces leidde op 21 januari 2019 tot een initiële versie van het document met daarin de resultaten van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV. In deze initiële versie stond dat FSV moest worden vervangen door een nieuwe applicatie en dat tot die tijd een aantal tijdelijke maatregelen in FSV moesten worden doorgevoerd.[200] Op 21 januari 2019 is dit document opgeleverd aan de datacoördinator van de directie MKB.[201]

In het najaar van 2019 is besloten dat er een actualisatie moest plaatsvinden van het document van 21 januari 2019.[202] Dit hield in dat van drie van de zeven benoemde tijdelijke FSV maatregelen in het document de actuele stand van zaken is toegevoegd (bijvoorbeeld 'maatregel uitgevoerd' of 'uitvoering staat gepland').[203] Op 26 november 2019 is het geactualiseerde document, de GEB van FSV van november 2019, door het managementteam van de directie MKB vastgesteld en is de opdracht gegeven tot het vervangen van FSV voor een nieuwe applicatie.[204]

Een paar maanden later, begin februari 2020, ontving het Ministerie van Financiën persvragen over het bestaan van FSV.[205] Naar aanleiding hiervan kregen op 20 februari 2020 de afdeling Communicatie en de privacy-officer van de Belastingdienst de GEB van FSV van november 2019 toegestuurd.[206] Op 20 februari

[199] Overzicht informatie cfrm verzoek Projectmanager FSV MKB, bijlage 21 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).
[200] 20190121 GEB FSV v.1.02, bijlage 25 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).
[201] mail 21 januari 2020, bijlage 20 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).
[202] Pagina 2 van de Tijdlijn, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 632.
[203] Daarnaast is ook een samenvatting toegevoegd en zijn in deel D enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd, zo volgt uit een vergelijking van de GEB van FSV van november 2019 met het document 20190121 GEB FSV v.1.02, bijlage 25 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).
[204] 11 Verslag MT MKB 26 november 2019 - definitief- .pdf, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 30 juli 2020.
[205] Pagina 2 van Tijdlijn, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 632.
[206] 08 Document, bijlage 8 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).

1105192 00029

2020 stuurde de privacy-officer de GEB van FSV van november 2019 door aan de FG.[207] De FG heeft tegenover de AP verklaard dat hij op dat moment voor het eerst kennis heeft genomen van de GEB.[208] Op 26 februari 2020 is de FG verzocht om met spoed een advies uit te brengen over de GEB van FSV van november 2019.[209] Diezelfde dag geeft de FG het advies om de persoonsgegevens in FSV niet langer te verwerken.[210]

De staatssecretarissen van Financiën hebben in de brief van 28 april 2020 aan de Tweede Kamer aangegeven dat zij van mening zijn dat de FG te laat is betrokken bij het opstellen van de GEB.[211]

Conclusie

In deze paragraaf is geconstateerd dat de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV is uitgevoerd in de periode van 6 november 2018 tot en met 21 januari 2019. Daarnaast is vastgesteld dat op 26 november 2019 de GEB van FSV van november 2019 door het managementteam van de directie MKB is vastgesteld en is de opdracht gegeven tot het vervangen van FSV voor een nieuwe applicatie. Tot slot is geconstateerd dat de FG op 26 februari 2020 - naar aanleiding van persvragen - is gevraagd te adviseren over de GEB.

[207] 09 Document, bijlage 9 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).
[208] E-mail van de FG aan de AP van 11 september 2020 (dossierstuk 87).
[209] 04 en 05 document, bijlage 5 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).
[210] idem
[211] *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 632, p. 4, 5. Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 682, p. 3.

4. Beoordeling

Van 1 september 2001 tot 25 mei 2018 was de Wbp van kracht. Op grond van artikel 51, eerste lid, van de Wbp was de rechtsvoorganger van de AP, het College bescherming persoonsgegevens, belast met het toezicht op de naleving van de Wbp. Vanaf 25 mei 2018 zijn de AVG en de Uitvoeringswet AVG (hierna: UAVG) van toepassing. Op grond van artikel 51 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 15, eerste lid, van de UAVG is de AP belast met het toezicht op de naleving van de AVG en de UAVG.

Zoals vastgesteld in paragraaf 3.1.1 is FSV gebruikt in de periode van 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020 (hierna: de onderzoeksperiode). In de eerste periode was derhalve de Wbp van kracht en sinds 28 mei 2018 is de AVG van toepassing. Voor zover de periode van de juridische beoordeling ziet op verwerkingen door de Belastingdienst onder de werking van de Wbp, is van belang dat de voor deze zaak relevante normen van de Wbp in materieel opzicht niet wezenlijk anders zijn dan die van de AVG. Hierna wordt in de beoordeling van de deze normen daarom enkel getoetst aan de AVG, waarmee de kwalificaties met betrekking tot de relevante artikelen van de Wbp ook vast staan.

4.1 Verwerking van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens

4.1.1 Juridisch kader

Artikel 4, aanhef en onder 1, van de AVG definieert een persoonsgegeven als alle informatie over een geïdentificeerde of een identificeerbaar natuurlijk persoon. Als een identificeerbaar natuurlijk persoon moet worden beschouwd een natuurlijk persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator, zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of aan de hand van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon.[212]

Artikel 4, aanhef en onder 15, van de AVG definieert gegevens over gezondheid als persoonsgegevens die verband houden met de fysieke of mentale gezondheid van een natuurlijke persoon, waaronder gegevens over verleende gezondheidsdiensten waarmee informatie over zijn gezondheidstoestand wordt gegeven.[213]

In artikel 10 van de AVG zijn persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen als een speciale categorie persoonsgegevens benoemd.[214]

Artikel 4, aanhef en onder 2, van de AVG definieert een verwerking van persoonsgegevens als een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken,

[212] Een persoonsgegeven is volgens artikel 1, aanhef en onder a, van de Wbp elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.
[213] In de Wbp zijn gegevens over gezondheid niet apart gedefinieerd, wel zijn ze expliciet benoemd als een bijzondere categorie van persoonsgegevens, bijvoorbeeld in artikel 16 van de Wbp.
[214] In de Wbp worden deze gegevens strafrechtelijke persoonsgegevens genoemd, bijvoorbeeld in artikel 16 van de Wbp.

verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens.[215]

4.1.2 Beoordeling

Uit de feiten beschreven in paragraaf 3.3 en Bijlage 2 van het rapport blijkt dat een signaal opgenomen in FSV bestaat uit een BSN, een aantal ingevulde velden, eventueel een document als bijlage en tekst in het veld Aantekening. Een signaal als geheel betreft gegevens over een geïdentificeerde natuurlijk persoon. Daarnaast is in paragraaf 3.1.5 geconstateerd dat signalen ook gegevens over personen kunnen bevatten op wie het signaal niet (direct) ziet, zoals familieleden, fiscaal dienstverleners en gastouders. Dit betreft gegevens over geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen. Uit het voorgaande volgt dat gedurende de onderzoeksperiode er derhalve sprake was van persoonsgegevens in de zin van artikel 4, aanhef en onder 1, van de AVG en artikel 1, aanhef en onder a, van de Wbp.

Uit paragraaf 3.3.4 volgt dat voor een deel van de signalen in FSV geldt dat in het veld Aantekening medische termen staan die beschrijvend waren of zijn voor de fysieke of mentale gezondheid van een natuurlijke persoon. Er was in FSV gedurende de onderzoeksperiode derhalve sprake van gegevens over gezondheid in de zin van artikel 4, aanhef en onder 15, van de AVG en artikel 16 van de Wbp.

Uit paragraaf 3.3.5 volgt dat FSV signalen vanuit de politie, het OM en de FIOD bevat. Deze signalen (inclusief de bijbehorende documenten) bevatten beschrijvingen van vastgestelde strafbare feiten gepleegd door personen (e.g. hennepkwekerij, illegale prostitutie, witwassen). Daarmee waren het gedurende de onderzoeksperiode persoonsgegevens betreffende strafbare feiten in de zin van artikel 10 van de AVG en strafrechtelijke gegevens in de zin van artikel 16 van de Wbp. De vonnissen van de politierechter die in FSV staan bevatten persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen in de zin van artikel 10 van de AVG en strafrechtelijke gegevens in de zin van artikel 16 van de Wbp.

Uit in ieder geval de paragrafen 3.1, 3.2, 3.7, 3.9 en 3.11 volgt dat de Belastingdienst de persoonsgegevens in FSV registreerde, wijzigde, opzocht, bekeek, gebruikte, combineerde en verspreidde buiten FSV. Hiermee was gedurende de onderzoeksperiode sprake van verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 4, aanhef en onder 2, van de AVG en artikel 1, aanhef en onder b, van de Wbp.

4.2 Verwerkingsverantwoordelijke

4.2.1 Juridisch kader

Artikel 4, aanhef en onder 7, van de AVG definieert verwerkingsverantwoordelijke als een natuurlijk persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt: wanneer de doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden

[215] Een verwerking van persoonsgegevens is volgens artikel 1, aanhef en onder b, van de Wbp elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.

1105192 00029

vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen.[216]

4.2.2 Beoordeling

Gedurende de onderzoeksperiode had de Belastingdienst (directoraat-generaal Belastingdienst) de kerntaken Belastingen, Toeslagen, FIOD en Douane. De Belastingdienst was toen krachtens de geldende organisatiebesluiten van het Ministerie van Financiën onderdeel van het ministerie. De minister van Financiën wordt in het overzicht van verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst van 16 april 2019 aangeduid als de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst.[217]

Op basis van het voorgaande concludeert de AP dat de Belastingdienst gedurende onderzoeksperiode onder gezag stond van de minister van Financiën. Hieruit volgt dat de minister van Financiën de bevoegdheid had om het doel en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens in FSV vast te stellen. De AP concludeert dat de minister van Financiën (verwerkings)verantwoordelijke was in de zin van artikel 4, aanhef en onder 7, van de AVG en artikel 1, aanhef en onder d, van de Wbp voor de verwerkingen van persoonsgegevens in FSV.

4.3 Doelspecificatie

4.3.1 Juridisch kader

Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder b van de AVG bepaalt onder andere dat persoonsgegevens alleen voor welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden mogen worden verzameld.[218] Dit betreft het beginsel van doelspecificatie.[219]

Uit overweging 39 van de AVG volgt dat de doeleinden voorafgaand aan de verzameling moet zijn vastgesteld: *"(...) Meer bepaald dienen de specifieke doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, expliciet en gerechtvaardigd te zijn en te zijn vastgesteld wanneer de persoonsgegevens worden verzameld. (...)"*

In 2013 hebben de gezamenlijke Europese gegevensbeschermingstoezichthouders een opinie uitgebracht over het beginsel van doelspecificatie.[220] Over het begrip 'welbepaald' (in het Engels 'specific') stelt de opinie: *"The purpose of the collection must be clearly and specifically identified: it must be detailed enough to determine what kind of processing is and is not included within the specified purpose, and to allow that compliance with the law can be assessed and data protection safeguards applied.*[221]

---

[216] De verantwoordelijke is volgens artikel 1, aanhef en onder d, van de Wbp de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt

[217] Pagina 3 van Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst van 16 april 2019, beschikbaar op www.belastingdienst.nl.

[218] Artikel 7 van de Wbp bepaalde dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. Artikel 9, eerste lid, van de Wbp bepaalde daarnaast dat persoonsgegevens niet verder mochten worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar was met de doeleinden waarvoor ze waren verkregen.

[219] Term ontleend aan WP 203 Opinion 03/2013 on purpose limitation.

[220] WP 203 Opinion 03/2013 on purpose limitation. Zie ook: www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/europese-privacytoezichthouders-publiceren-opinie-over-doelbinding

[221] Pagina 15 van WP 203 Opinion 03/2013 on purpose limitation.

1105192

00029

Uit het voorgaande volgt dat om te voldoen aan het criterium van welbepaaldheid de omschrijving van het doeleinde zodanig gedetailleerd moet zijn dat duidelijk is welke verzamelingen van persoonsgegevens er wel en niet onder vallen.

4.3.2 Beoordeling

Paragraaf 3.4.1 benoemt de vijf voorafgaand aan de verzameling geformuleerde doeleinden van het verzamelen van persoonsgegevens in FSV. Deze doeleinden zijn (1) 'registreren van fraudesignalen' (2) 'landelijk centraal register voor systeemfraude', (3) 'registreren van tips/kliks/signalen, projecten en bijzondere verzoeken om informatie', (4) 'trends in beeld brengen' en (5) 'bestuurlijke informatie en mogelijk andere relevante informatie verzamelen'.

De AP constateert dat al deze doeleinden niet voldoen aan het criterium van welbepaaldheid. Elk doeleinde is namelijk dermate vaag geformuleerd dat niet duidelijk is welke persoonsgegevens ervoor verzameld dienden te worden. Bovendien geldt dat deze doeleinden nauwelijks een omschrijving geven van een *doel*, van datgene wat de Belastingdienst met het verzamelen van persoonsgegevens in FSV probeerde te bereiken. De doeleinden zijn daarentegen geformuleerd als verwerkingen.

De formulering van doeleinde (2) zijnde 'landelijk centraal register voor systeemfraude' maakt niet duidelijk of FSV alleen bedoeld was voor (door de Belastingdienst) vastgestelde systeemfraudes of dat het register ook vermoedens van systeemfraude zou moeten bevatten. Ook maakt het doeleinde niet duidelijk of de in paragraaf 3.4.2 beschreven werkwijze van Particulieren, zijnde het massaal registreren in FSV van belastingplichtigen wiens aangiftes in het kader van de aanpak van systeemfraude waren geselecteerd voor handmatige controle, een verwerking was die gebeurde in het kader van dit doeleinde.

De formulering van doeleinden (1) en (3) maken niet duidelijk waarvoor de registratie precies diende. De formulering lijkt te impliceren dat FSV alleen bedoeld was voor registratie, echter in meerdere paragrafen in dit rapport is vastgesteld dat FSV voor meer werd gebruikt dan registreren. Zo volgt uit paragraaf 3.1.3 dat FSV werd gebruikt bij het beoordelen van belastingaangiftes en aanvragen voor toeslagen en voor informatieuitwisseling met andere overheden, dat FSV werd geraadpleegd bij het bepalen of er een boete moest worden opgelegd, in het kader van de invordering van belasting- of toeslagenschulden en dat FSV is gebruikt in risicomodellen. Tevens is in paragraaf 3.4.3 geconstateerd dat medewerkers van de directies MKB en Particulieren FSV voor andere doelen gebruikten dan medewerkers van de directie Toeslagen. Binnen MKB en Particulieren werden alle binnenkomende externe signalen in FSV geregistreerd en werden eventuele uitkomsten van onderzoeken naar signalen in principe niet opgenomen in FSV; binnen Toeslagen werden alleen de onderzoekwaardige signalen in FSV opgenomen en werden wel uitkomsten van onderzoeken toegevoegd (Toeslagen gebruikte FSV als workflow-instrument). Dit verschil komt niet terug in de vooraf geformuleerde doeleinden van verzameling. De AP concludeert daarom dat ook doeleinden (1) en (3) niet voldoen aan het criterium welbepaald.

Tot slot maken de formuleringen van doeleinden (4) en (5) niet duidelijk wat voor trends of bestuurlijke informatie FSV precies moest gaan genereren, waardoor niet in te schatten is welke informatie hiervoor wel en niet in FSV moest worden verzameld. Om deze redenen voldoen ook deze doeleinden niet aan het criterium van welbepaaldheid.

1105192 00029

Conclusie
Op basis van het voorgaande concludeert de AP dat de persoonsgegevens in FSV door de Belastingdienst niet voor welbepaalde omschreven doeleinden zijn verzameld. Hiermee handelde de Belastingdienst in strijd met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder b, van de AVG en artikel 7 van de Wbp. De periode van de geconstateerde overtreding betreft 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020.

4.4 Juistheid

4.4.1 Juridisch kader

Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder d van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens juist moeten zijn en zo nodig moeten worden geactualiseerd. De bepaling stelt daarnaast dat de verwerkingsverantwoordelijke alle redelijke maatregelen moet nemen om persoonsgegevens die onjuist zijn, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onverwijld te wissen of te rectificeren.[222]

4.4.2 Beoordeling

In paragraaf 3.5 van het rapport heeft de AP geconstateerd dat er onjuiste en niet-geactualiseerde persoonsgegevens in FSV staan.

Er staan onjuiste persoonsgegevens in FSV omdat binnen de directies Toeslagen en Particulieren het gedurende een bepaalde periode de werkwijze was om een signaal van mogelijke fraude het stempel 'fraude' te geven (door het aanvinken van het veld Fraude) zonder dat uit onderzoek was gebleken dat er daadwerkelijk sprake was van fraude door de betreffende burger of ondernemer.

Er staan er niet-geactualiseerde gegevens in FSV omdat het binnen de directies Particulieren en MKB niet de werkwijze was om de uitkomsten van uitgevoerde onderzoeken naar interne en externe signalen op te nemen in FSV. De vermoedens van fraude bleven hiermee geregistreerd staan zonder dat deze werden aangevuld met binnen de Belastingdienst bekende informatie of zonder dat ze werden gewist (zie paragraaf 3.6). De Belastingdienst heeft hiermee niet de benodigde redelijke maatregelen genomen om onjuiste persoonsgegevens, zijnde dat het vermoeden onjuist bleek, te rectificeren of te wissen.

Conclusie
Op basis van het voorgaande concludeert de AP dat er onjuiste c.q. niet-geactualiseerde persoonsgegevens in FSV staan en dat de Belastingdienst niet de redelijke maatregelen heeft genomen om deze persoonsgegevens te rectificeren of te wissen. Daarmee handelde de Belastingdienst in strijd met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder d van de AVG en artikel 11, tweede lid, van de Wbp. De periode van de geconstateerde overtreding betreft 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020.

[222] Artikel 11, tweede lid, van de Wbp bepaalde dat de verantwoordelijke de nodige maatregelen moest treffen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij werden verzameld of vervolgens werden verwerkt, juist en nauwkeurig waren.

1105192 00029

4.5 Opslagbeperking

4.5.1 Juridisch kader

Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder e van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens niet langer dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt mogen worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt om de betrokkenen te identificeren.[223]

Overweging 39 van de AVG stelt hierover: *"Om ervoor te zorgen dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is, dient de verwerkingsverantwoordelijke termijnen vast te stellen voor het wissen van gegevens of voor een periodieke toetsing ervan. (...)"*

4.5.2 Beoordeling

In paragraaf 3.5 is geconstateerd dat op de persoonsgegevens in FSV de Selectielijst Belastingregio's en daarbinnen het proces 5.1 Algemene klantbehandeling van toepassing was. Dit betekende dat de gegevens in FSV niet in aanmerking kwamen voor archivering voor langere tijd en dat er een bewaartermijn van zeven jaar gold.

Uit de in paragraaf 3.1.4 opgenomen tabel met het aantal signalen per jaar volgt dat FSV signalen bevat die stammen uit de jaren 2000-2020. Bij ingebruikname van FSV eind 2013 zijn signalen afkomstig uit Dagboek PIT uit de periode ervoor geïmporteerd. De AP constateert derhalve dat reeds bij ingebruikname van FSV de bewaartermijn van zeven jaar niet is gerespecteerd omdat toen niet slechts persoonsgegevens daterend vanaf 2007 geïmporteerd zijn.

In paragraaf 3.5 is tevens geconstateerd dat er op 27 februari 2020 er voor het eerst persoonsgegevens uit FSV zijn gewist. De bewaartermijn van zeven jaren is dus tijdens het gehele gebruik van FSV tot aan 27 februari 2020 niet gerespecteerd.

Conclusie
Op basis van het voorgaande concludeert de AP dat de persoonsgegevens in FSV door de Belastingdienst langer dan noodzakelijk was voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens werden verwerkt zijn bewaard. Daarmee handelde de Belastingdienst in strijd met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder e van de AVG en artikel 10, eerste lid, van de Wbp. De periode van de geconstateerde overtreding betreft 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020.

4.6 Beveiliging van persoonsgegevens

4.6.1 Juridisch kader

Artikel 32, eerste lid, van de AVG bepaalt onder andere dat de verwerkingsverantwoordelijke, rekening houdend met de stand van de techniek, de uitvoeringskosten, alsook met de aard, de omvang, de context en de verwerkingsdoeleinden en de qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico's voor de rechten en vrijheden van personen, passende technische en organisatorische maatregelen moet treffen om een op

[223] Artikel 10, eerste lid, Wbp bepaalde dat persoonsgegevens niet langer mochten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakte de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk was voor de verwerkelijking van de doeleinden waarvoor zij werden verzameld of vervolgens werden verwerkt.

het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen. Het tweede lid bepaalt dat bij de beoordeling van het passende beveiligingsniveau met name rekening dient te worden gehouden met de verwerkingsrisico's, vooral als gevolg van de vernietiging, het verlies, de wijziging of de ongeoorloofde verstrekking van of ongeoorloofde toegang tot doorgezonden, opgeslagen of anderszins verwerkte gegevens, hetzij per ongeluk hetzij onrechtmatig.[224]

Uit deze bepaling volgt dat bij het bepalen van passende technische en organisatorische maatregelen rekening dient te worden gehouden met de risico's voor de rechten en vrijheden van personen. In overweging 75 van de AVG is hierover het volgende opgenomen:

"Het qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen kan voortvloeien uit persoonsgegevensverwerking die kan resulteren in ernstige lichamelijke, materiële of immateriële schade, met name:

- waar de verwerking kan leiden tot discriminatie, identiteitsdiefstal of -fraude, financiële verliezen, reputatieschade, verlies van vertrouwelijkheid van door het beroepsgeheim beschermde persoonsgegevens, ongeoorloofde ongedaanmaking van pseudonimisering, of enig ander aanzienlijk economisch of maatschappelijk nadeel;

- (...);

- wanneer persoonsgegevens worden verwerkt waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religie of levensbeschouwelijke overtuigingen, of vakbondslidmaatschap blijkt, en bij de verwerking van genetische gegevens of gegevens over gezondheid of seksueel gedrag of strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen;

- (...)

- wanneer persoonsgegevens van kwetsbare natuurlijke personen, met name van kinderen, worden verwerkt; of

- wanneer de verwerking een grote hoeveelheid persoonsgegevens betreft en gevolgen heeft voor een groot aantal betrokkenen."

Overweging 76 van de AVG vult hierop het volgende aan: *"Het risico moet worden bepaald op basis van een objectieve beoordeling en vastgesteld moet worden of de verwerking gepaard gaat met een risico of een hoog risico."*

De beveiligingsmaatregelen die in ieder geval als passend mogen worden beschouwd voor de verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst zijn de maatregelen opgenomen in de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (hierna: BIO) en de voorloper de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (hierna: BIR).[225] De BIO is (net zoals de BIR was) een gemeenschappelijk normenkader, gebaseerd op de internationale normen ISO 27001 en 27002 voor de beveiliging van de informatie(systemen) en een concretisering van een aantal normen naar concrete maatregelen die door de Belastingdienst verplicht moet worden nageleefd.[226] De Belastingdienst heeft in haar eigen beveiligingsbeleid gekozen voor toepassing van de toen geldende BIR.[227]

---

[224] Artikel 13 van de Wbp bepaalde dat verantwoordelijke passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer legde om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen moesten een passend beveiligingsniveau garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen moesten er mede op zijn gericht om onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.

[225] De BIR betreft de BIR:2012 (tot 1 januari 2019) en de BIR:2017.

[226] Circulaire toepassen Baseline Informatiebeveiliging Overheid in het digitale verkeer met het Rijk, *Stcrt.* 2020, 7857.

[227] Pagina 11 van deel A van Handboek Beveiliging Belastingdienst 2017 en deel C van het Handboek Beveiliging Belastingdienst 2017, bijlagen 30 en 32 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).

1105192 00029

De AP heeft in haar onderzoek aan de hand van een aantal in de BIR/BIO opgenomen maatregelen op het gebied van toegangsbeveiliging en logging beoordeeld of de door de Belastingdienst genomen technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen rond FSV voldoende waren.[228] Dit staat beschreven in de paragrafen 4.6.3 en 4.6.4. In de volgende paragraaf wordt eerst aan de hand van de risico's voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen het passende beveiligingsniveau van de gegevens in FSV bepaald.

4.6.2 Beveiligingsniveau FSV

De AP stelt vast dat er voor de betrokkenen waarover FSV persoonsgegevens bevat sprake was van een *verhoogd risico op schade* omdat meerdere van de in overweging 75 van de AVG omschreven situaties van toepassing waren op de verwerkingen van persoonsgegevens in FSV. Zo was er in ieder geval sprake van verwerking van gegevens van gezondheid en strafrechtelijke gegevens (zie paragraaf 4.1), waaronder van minderjarigen (zie paragraaf 3.1.5) en betrof het een grote hoeveelheid persoonsgegevens die gevolgen had voor een groot aantal betrokkenen (zie paragrafen 3.1.4, 3.1.5 en Bijlage 2).

Aangezien het beveiligingsniveau moet worden afgestemd op dit risico, rustte er dus op de Belastingdienst een zwaarder dan gemiddelde beveiligingsverplichting ten aanzien van de gegevens in FSV.

De BIO onderscheidt drie basisbeveiligingsniveaus: BBN1, BBN2 en BBN3. De Belastingdienst hanteert BBN2.[229] Dit beveiligingsniveau is volgens de BIO van toepassing op maximaal departementaal vertrouwelijke informatie en privacygevoelige informatie met een verhoogd vertrouwelijkheidsniveau. Op basis van het voorgaande acht de AP dit beveiligingsniveau passend voor de gegevens in FSV.[230]

4.6.3 Toegangsbeveiliging

Maatregel 9.4.1 en 9.4.1.2 van de BIO vereisen dat de toegang tot informatie wordt beperkt in overeenstemming met het beleid voor toegangsbeveiliging en dat gebruikers alleen die informatie met specifiek belang moeten kunnen inzien en verwerken die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun taak.[231] Maatregel 9.4.1.1 vereist daarnaast dat er maatregelen worden genomen die het fysiek en/of logisch isoleren van informatie met specifiek belang waarborgen. De BIO maatregelen 9.2.5, 9.2.5.2, 9.2.5.3 schrijven voor dat eigenaren van bedrijfsmiddelen de toegangsrechten van gebruikers regelmatig (tot 1 januari 2019 mimimaal jaarlijks en daarna halfjaarlijks) moeten beoordelen en dat opvolging van de bevindingen moet worden gedocumenteerd.[232]

---

[228] Zie ECLI:NL:RBDHA:2021:3090 waarin is geoordeeld dat de AP de norm van artikel 32 van de AVG mocht invullen aan de hand van de toepasselijke NEN-normen.

[229] Paragraaf 1.1.2 van deel B van Handboek Beveiliging Belastingdienst 2017, bijlage 31 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78).

[230] BBN1 niveau is te licht, omdat dit ziet op informatie waarvan kennisname door ongeautoriseerden niet tot schade van enige omvang leidt, en beveiligingsniveau BBN3 acht de AP te zwaar voor FSV omdat dit niveau bedoeld is voor bescherming van informatie tegen statelijke actoren, zie paragraaf 2.1, hoofdstuk 3 en bijlage 2 van de BIR 2017.

[231] Gelijk aan maatregelen 9.4.1 en 9.4.2.1 van BIR2017. Maatregel 11.6.1 van de BIR2012 bepaalde dat toegang tot informatie en functies van toepassingssystemen door gebruikers en ondersteunend personeel behoorden te worden beperkt overeenkomstig het vastgestelde toegangsbeleid. Het antwoord op vraag 51 van FAQ's Baseline Informatiebeveiliging Overheid van 26 over de BIO staat dat de passage 'informatie met specifiek belang' breed moet worden geïnterpreteerd en alle informatie omvat die niet voor iedereen bedoeld is. https://bio-overheid.nl/media/1517/bio-faq-v17.pdf

[232] Gelijk aan maatregelen 9.2.5, 9.2.5.2, 9.2.5.3 in BIR2017. Maatregel 11.2.4 in de BIR2012 bepaalde dat de directie de toegangsrechten van gebruikers regelmatig behoorde te beoordelen in een formeel proces en maatregel 11.2.4-1 vereiste aanvullend dat toegangsrechten van gebruikers periodiek, minimaal jaarlijks, moesten worden geevalueerd.

1105192 00029

Beoordeling

Gebruikers alleen toegang benodigd voor uitoefening taak
In paragraaf 3.9 is vastgesteld dat in de periode van 4 november 2013 tot mei 2019 de toegang tot FSV was gestegen van 560 tot ruim 5.000 en dat in mei 2019 de Belastingdienst tot de conclusie kwam dat 3.700 van de ruim 5.000 medewerkers toegang hadden tot FSV terwijl zij dit niet nodig bleken te hebben voor hun werk. Tevens is in deze paragraaf geconstateerd dat de toegang tot FSV eerst alleen in een IMS-rol was geplaatst en dat vanaf eind 2017 de toegang tot FSV werd opgenomen in IMS-rollen met een set aan autorisaties tot applicaties die benodigd zijn voor een juiste uitvoering van die rol. FSV werd hierin beschouwd als basisautorisatie voor toezichtsmedewerkers.

Maatregel 9.4.1 en 9.4.1.2 van de BIO vereisen dat de toegang tot informatie wordt beperkt in overeenstemming met het beleid voor toegangsbeveiliging en dat gebruikers alleen die informatie met specifiek belang moeten kunnen inzien en verwerken die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. De Belastingdienst had het beleid om medewerkers alleen te autoriseren tot het verwerken van gegevens die zij nodig kunnen hebben voor hun werk.[233] De AP concludeert derhalve dat vanaf eind 2017 tot mei 2019 de toegangsbeveiliging van FSV niet in overeenstemming was met deze twee maatregelen.

Maatregelen isoleren van gegevens
Maatregel 9.4.1.1 vereist dat er maatregelen worden genomen die het fysiek en/of logisch isoleren van informatie met specifiek belang waarborgen. Op basis van de feiten in paragraaf 3.9 en 3.11 concludeert de AP dat door het gebruik van de exportfunctionaliteit van FSV en de wijze waarop de Belastingdienst na mei 2019 de toegang tot FSV heeft beperkt, de Belastingdienst onvoldoende technische en organisatorische maatregelen heeft genomen om te waarborgen dat de persoonsgegevens in FSV waren geïsoleerd. De AP licht dit hierna toe.

In paragraaf 3.9 is geconstateerd dat de Belastingdienst een systeem had ingericht om de toegang tot de persoonsgegevens in FSV te beperken middels autorisaties. In paragraaf 3.11 is vastgesteld dat signalen vanuit FSV konden worden geëxporteerd naar Excel. In deze paragraaf is ook door de AP geconstateerd dat deze exportfunctionaliteit regelmatig is gebruikt en voor uiteenlopende doeleinden, waaronder voor het buiten FSV aanleggen van een subset van FSV zodat personen die geen toegang hadden tot FSV daarin konden zoeken. Hierdoor werd feitelijk het systeem van autorisaties omzeild. De AP heeft in paragraaf 3.11 aanvullend geconstateerd dat de exportfunctionaliteit nauwelijks (technische en organisatorische) restricties kende. De inhoud van alle velden kwam bij het exporteren mee en dit kon niet worden beperkt door de medewerker. FSV had technisch gezien geen limiet op het aantal te exporteren signalen, de exportfunctionaliteit was niet voorbehouden tot speciale FSV-rollen, er waren geen regels vastgesteld over het gebruik van de exportfunctionaliteit en er was geen sprake van controle achteraf. De AP concludeert dat door het regelmatig gebruik van de ruime exportfunctionaliteit van FSV in deze context persoonsgegevens niet meer fysiek en/of logisch geïsoleerd waren.

De tweede reden waarom de Belastingdienst onvoldoende maatregelen heeft genomen om de persoonsgegevens in FSV fysiek en/of logisch te isoleren is vanwege de wijze waarop de Belastingdienst in mei 2019 de toegang tot FSV heeft beperkt. In paragraaf 3.9.5 is geconstateerd dat de tijdelijke noodmaatregel, namelijk de interne link naar de FSV applicatie te wijzigen en medewerkers te vertrouwen dat ze de nieuwe link niet zouden delen, nooit is vervangen door de noodzakelijke permanente

[233] Paragraaf 3.9.1 van onderhavig rapport.

beveiligingsmaatregel, namelijk het intrekken van autorisaties in IMS of FSV. Feitelijk hadden alle geautoriseerde medewerkers derhalve nog steeds toegang tot de persoonsgegevens in FSV als ze de interne link te weten zouden komen. Bovendien acht de AP het niet ondenkbaar dat medewerkers de interne link zouden raden, gezien de minimale wijziging in de interne link van 'fsv' naar 'fsv2'. De AP constateert dat hierdoor de persoonsgegevens in FSV onnodig lang zijn blootgesteld aan beveiligingsrisico's die simpel konden worden vermeden, namelijk door in de FSV applicatie het veld 'Inactief' aan te vinken achter alle medewerkers wiens autorisatie moest worden ingetrokken.

De AP concludeert derhalve dat de Belastingdienst onvoldoende technische en organisatorische maatregelen heeft getroffen om persoonsgegevens in FSV fysiek en/of logisch te isoleren.

Periodieke beoordeling toegangsrechten
Tot slot concludeert de AP op grond van paragraaf 3.9.4 dat de Belastingdienst geen bewijzen heeft kunnen overleggen om aan te tonen dat gedurende de ingebruikname van FSV de toegangsrechten van gebruikers regelmatig zijn beoordeeld door de eigenaar van de applicatie zoals is vereist op grond van de BIO maatregelen 9.2.5, 9.2.5.2 en 9.2.5.3.

Conclusie
Gezien het voorgaande concludeert de AP dat de Belastingdienst geen passende technische en organisatorische maatregelen heeft getroffen ten aanzien van de toegangsbeveiliging zoals in dit geval is vereist ingevolge artikel 32, eerste lid, van de AVG gelezen in samenhang met het bepaalde onder 9.4.1, 9.4.1.1 en 9.4.1.2 van de BIO en de maatregelen 9.2.5, 9.2.5.2, 9.2.5.3 van de BIO. Daarmee handelde de Belastingdienst in strijd met artikel 32, eerste lid, aanhef van de AVG en artikel 13 van de Wbp. De periode van de geconstateerde overtreding betreft 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020.

4.6.4 Logging en controle op de logging

Voor de beoordeling van het beveiligingsaspect logging maakt de AP gebruik van de maatregelen 12.4.1 en 12.4.1.1 van de BIO. Maatregel 12.4.1 schrijft voor dat logbestanden van gebeurtenissen die gebruikersactiviteiten, uitzonderingen en informatiebeveiligingsgebeurtenissen registreren behoren te worden gemaakt, bewaard en regelmatig te worden beoordeeld.[234] Maatregel 12.4.1.1 vereist dat een logregel minimaal de volgende informatie moet bevatten: de gebeurtenis, de benodigde informatie die nodig is om het incident met hoge mate van zekerheid te herleiden tot een natuurlijk persoon, het gebruikte apparaat, het resultaat van de handeling en de datum en het tijdstip van de gebeurtenis.[235]

Beoordeling
Uit de feiten beschreven in de paragraaf 3.10 volgt dat de logging van gebeurtenissen in FSV niet voldeed aan de eisen die maatregel 12.4.1.1 stelt aan logbestanden. De norm schrijft namelijk voor dat de logregel het resultaat van de handeling moet bevatten. De AP constateert dat hieraan niet is voldaan. Zoals in paragraaf 3.10 is geconstateerd volgt uit een logregel namelijk alleen welke use case is aangeroepen of dat er op de exporteer-knop is gedrukt en kan uit de logregel niet worden afgeleid welke gegevens er door de gebruiker zijn ingezien, gemuteerd of zijn geëxporteerd.

[234] Maatregel 12.4.1 van de BIR2017 en 10.10.1 van BIR2012, ook opgenomen in het Handboek Beveiliging Belastingdienst 2017 onder C.8.4.1 (bijlage 31 van dossierstuk 78). Daarnaast is in dit Handboek Beveiliging Belastingdienst 2017 onder C.13.8.1 opgenomen dat in de logging informatie wordt vastgelegd waarmee reproduceerbaar is wie waar en wanneer welke handelingen heeft verricht (bijlage 32 van dossierstuk 78).
[235] Maatregel 12.4.1.1 van de BIR2017, 10.10.1 onder 2 van BIR2012.

In paragraaf 3.10 is tevens geconstateerd dat de aanwezige logging niet regelmatig werd beoordeeld. De logbestanden werden alleen in geval van een incident bekeken omdat de logging ingericht was ten behoeve van incident- en problem management.

Conclusie
Gezien het voorgaande concludeert de AP dat er met betrekking tot FSV geen sprake was van passende technische en organisatorische maatregelen ten aanzien van de logging en de controle van de logging zoals in dit geval was vereist ingevolge artikel 32, eerste lid, van de AVG gelezen in samenhang met het bepaalde onder 12.4.1 en 12.4.1.1 van de BIO. Daarmee handelde de Belastingdienst in strijd met artikel 32, eerste lid, aanhef van de AVG en artikel 13 van de Wbp. De periode van de geconstateerde overtreding betreft 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020.

4.7 Rechtmatigheid van het verwerken van signalen van (mogelijke) fraude en informatieverzoeken in FSV

4.7.1 Juridisch kader

Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a van de AVG bepaalt onder andere dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig is.[236]

Artikel 6, eerste lid, van de AVG bepaalt dat de verwerking alleen rechtmatig is indien en voor zover aan ten minste een van de in die bepaling vermelde voorwaarden (grondslagen) is voldaan. De voor de Belastingdienst eventueel in aanmerking komende grondslagen zijn:
c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust (hierna: wettelijke verplichting);[237]
e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (hierna: publieke taak).[238]

Artikel 6, derde lid, van de AVG bepaalt dat de rechtsgronden voor de in het eerste lid, onder c en e, bedoelde verwerkingen moeten zijn vastgesteld bij Unierecht of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is. Het doel van de verwerking moet in het Unierecht of lidstatelijk recht zijn vastgesteld of is voor wat betreft rechtsgrond e) noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend.

Overweging 45 van de AVG luidt: *"Deze verordening schrijft niet voor dat voor elke afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving vereist is. Er kan worden volstaan met wetgeving die als basis fungeert voor verscheidene verwerkingen op grond van een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust, of voor verwerking die*

[236] Artikel 6 van de Wbp bepaalde dat persoonsgegevens moesten worden verwerkt in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze.
[237] Artikel 8, aanhef en onder e, van de Wbp bepaalde dat persoonsgegevens mochten worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk was om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen was.
[238] Artikel 8, aanhef en onder e, van de Wbp bepaalde dat persoonsgegevens mochten worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk was voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.

1105192 00029

noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang dan wel voor een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag."

Overweging 41 van de AVG benoemt de vereisten waaraan de wetgeving op basis waarvan de verwerkingen kunnen plaatsvinden moet voldoen: *"Wanneer in deze verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, vereist dit niet noodzakelijkerwijs dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie. Deze rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet evenwel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie („Hof van Justitie") en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens."*

Uit voorgaande overweging volgt dat verscheidene verwerkingen gebaseerd mogen worden op één wettelijke bepaling waarbij geldt dat deze bepaling naar behoren bekendgemaakt dient te zijn en waaruit de burger met voldoende precisie kan opmaken welke op zijn privéleven betrekking hebbende gegevens met het oog op de vervulling van een bepaalde overheidstaak kunnen worden verzameld en vastgelegd, en onder welke voorwaarden die gegevens met dat doel kunnen worden bewerkt, bewaard en gebruikt. Vereist is dus een voldoende precieze wettelijke grondslag.[239]

De twee genoemde grondslagen c) en e) vereisen beiden dat de verwerking noodzakelijk is. Dit houdt in dat moet zijn voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van de persoonsgegevens betrokken personen beperkt blijft tot wat voor het behalen van het doel strikt noodzakelijk is. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel mag het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken persoon, minder nadelige wijze kunnen worden verwezenlijkt.[240]

4.7.2 Beoordeling

De Belastingdienst stelt zich op het standpunt dat het verwerken van persoonsgegevens in interne en externe signalen in FSV rechtmatig heeft plaatsgevonden op de grondslagen c) (wettelijke verplichting) en/of e) (publieke taak).[241] De AP constateert dat de grondslagen a), b), d) en f), in ieder geval niet in aanmerking komen als grondslag.

Wettelijke verplichting

De AP heeft allereerst onderzocht of de Belastingdienst zich voor wat betreft de verwerkingen van persoonsgegevens in FSV ten behoeve van toezicht kon beroepen op grondslag c). De Belastingdienst heeft ter onderbouwing van grondslag c) geen specifieke wettelijke bepalingen uit bijvoorbeeld de AWR en/of de Awir benoemd waaruit de wettelijke verplichting tot het verwerken van interne en externe signalen van (mogelijke) fraude door burgers en ondernemers zou volgen. De AP heeft in de belastingwetgeving en in toeslagenwetgeving zelf ook geen dergelijke verplichting aangetroffen. Voor wat betreft informatieverzoeken geldt dat het verwerken van informatieverzoeken weliswaar voortkwam uit wettelijke verplichtingen die op de Belastingdienst rustten, maar dit gold niet voor het vastleggen van deze

[239] Zie pagina 23 van boetebesluit Enschede van de AP van 11 maart 2021 (z2020-07305) en pagina 40 van het rapport De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag van de AP van 16 juli 2020 (z2018-22445).
[240] Zie ook r.o. 11 in de uitspraak van de ABRvS van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1420.
[241] MKB - memo voorbereiding bezoek AP FSV MKB 29 juni 2020.pdf, Particulieren - 20200629 FSV Particulieren rechtsgronden.pdf en Toeslagen - 20200629 Rechtsgronden Verwerken Fraudesignalen.pdf, ontvangen op 3 juli 2020, bijlagen 1, 2 en 3 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 3 juli 2020 (dossierstuk 36).

informatieverzoeken als contra-informatie in FSV.[242] De AP concludeert daarom dat grondslag c) niet in aanmerking komt voor de verwerkingen van persoonsgegevens in FSV.

Publieke taak

De AP heeft daarnaast onderzocht of de Belastingdienst zich voor wat betreft het verwerken van persoonsgegevens in FSV kon beroepen op grondslag e). De AP beoordeelt in dat kader allereerst op welke publieke taak de Belastingdienst zich hiervoor kon beroepen en welke wettelijke regeling daaraan ten grondslag lag. Op grond van de AWR is de inspecteur belast met de heffing en invordering van rijksbelastingen en andere bij of krachtens de wet opgedragen taken. Ten behoeve van deze taken bevat de AWR een stelsel aan bevoegdheden van de inspecteur en verplichtingen voor personen, bedrijven en overheden om de noodzakelijke informatie aan te leveren zodat de inspecteur de aanslagen correct kan vaststellen. Zo is er in artikel 47, eerste lid, van de AWR een ruime informatieplicht opgenomen voor belastingplichtigen en beschikt de inspecteur daarnaast over ruime bevoegdheden om bij bedrijven en overheden die beschikken over informatie over de belastingplichtige in kwestie informatie te vorderen.[243] Na onderzoek van de belastingplicht heeft de inspecteur de bevoegdheid bij onjuiste aanslag of bedrag de aanslag ambtshalve te verminderen, een naheffing op te leggen en aanvullend een bestuurlijke boete op te leggen.[244] Uit dit stelsel volgt dat de inspecteur ook belast is met het toezicht op de naleving van de belastingwetgeving.

Op grond van artikel 5, eerste lid, van de Wet zorgtoeslag, artikel 1a, tweede lid, van de Wet op de huurtoeslag, artikel 1.3, eerste lid, van de Wet Kinderopvang en artikel 5, eerste lid, van de Wet op het kindgebonden budget is Belastingdienst/Toeslagen, een organisatieonderdeel van de Belastingdienst, belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.[245] Ingevolge artikel 43 Awir, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Besluit aanwijzing toezichthouders Awir is Belastingdienst/Toeslagen tevens belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de toeslagenwetgeving.

Uit het voorgaande volgt dat toezicht op de naleving van de belasting- en de toeslagenwetgeving publieke taken zijn van de Belastingdienst. Gelet op de in paragraaf 4.2 beschreven positie van de Belastingdienst kunnen deze taken voor de toepassing van de AVG worden toegerekend aan de minister van Financiën.

Met de wettelijke basis voor een publieke taak is niet steeds ook de grondslag voor de gegevensverwerking gegeven. Uit het juridisch kader volgt dat verscheidene verwerkingen gebaseerd mogen zijn op één wettelijke bepaling zolang deze voldoende precies en naar behoren bekend is gemaakt, zodat de burger kan opmaken welke op zijn privéleven betrekking hebbende gegevens met het oog op de vervulling van de overheidstaak kunnen worden verwerkt. Toegepast op onderhavige situatie betekent dit dat allereerst de vraag moet worden beantwoord of de verwerkingen van persoonsgegevens *in FSV* zijn gebaseerd op voldoende precieze wetgeving. De AP constateert in het navolgende dat dit niet het geval is; er is geen sprake van voldoende duidelijk en nauwkeurige wetgeving voor de grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die de verwerking van persoonsgegevens in FSV meebrengt.

Zoals hiervoor toegelicht bevatten de AWR, de Awir en titel 5.2 van de Awb verscheidene bevoegdheden op basis waarvan de Belastingdienst informatie en contra-informatie kan verzamelen om zo de juiste

[242] Paragraaf 3.2.3 van onderhavig rapport.
[243] Artikelen 53 en 55 AWR. Bijvoorbeeld bij werkgevers, banken, verhuurders, gemeenten etc.
[244] Artikelen 65 en 20 AWR en de artikelen de artikelen 67a, 67b, 67c, 67ca, 67cc, 67d, 67e en 67f AWR.
[245] Zie ook artikel 11, tweede lid, van de Awir.

1105192 00029

belastingaanslag op te leggen c.q. de juiste toeslag toe te kennen. Hierbij is van belang dat de belastingplichtige c.q. de aanvrager van de toeslag weet wat de feiten zijn en Belastingdienst daar achter moet zien te komen. Dat de Belastingdienst in de uitvoering van haar taak signalen van mogelijke ontduiking van belasting of mogelijke fraude met toeslagen betrekt (en daarmee registreert en onderzoekt) is – op zichzelf genomen - op grond van het stelsel van bevoegdheden in de AWR, de Awir en titel 5.2 van de Awb voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden voldoende voorzienbaar. Tevens geldt dat bij of krachtens de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens de politie, FIOD en het OM mogelijkheden hebben om relevante informatie over (vermoedens van) fraude te delen met de Belastingdienst.[246] Voor wat betreft fraudemeldingen afkomstig van bepaalde andere overheden geldt bovendien dat verscheidene wetten verplichtingen bevatten op basis waarvan deze overheden vermoedens van fraude bij de Belastingdienst moeten melden.[247]

Voorts geldt dat medeoverheden in concrete individuele gevallen informatieverzoeken bij de Belastingdienst kunnen doen op basis van specifieke wetgeving en de Belastingdienst verplicht is de gegevens te verstrekken.[248] Dat de Belastingdienst informatie over deze informatieverzoeken in de individuele dossiers van belastingplichtigen registreert is op zichzelf bezien voorzienbaar en dus voldoende duidelijk, nauwkeurig, en de toepassing voorspelbaar voor degenen op wie ze van toepassing zijn.

De AP constateert echter dat het stelsel van AWR, de Awir, titel 5.2 van de Awb en de materiële wetgeving[249] de Belastingdienst weliswaar de bevoegdheid geeft om (in concrete gevallen) persoonsgegevens te verzamelen voor toezichtdoeleinden, zoals het opvragen van persoonsgegevens over de belastingplichtige c.q. aanvrager van een toeslag bij hem- of haarzelf en bij derden en het ontvangen en verder verwerken van concrete signalen (waaronder ook informatieverzoeken) over de belastingplichtige c.q. aanvrager van de toeslag. Maar dat de wetgeving onvoldoende precies is om als grondslag te dienen voor een aparte, structurele[250], omvangrijke[251] en segment-overstijgende[252] verzameling van veelsoortige,[253] (te) gedetailleerde[254] (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens in FSV welke werd gebruikt in het kader van verscheidene werkzaamheden,[255] wat onbekend was voor betrokkenen[256] maar voor betrokkenen wel stigmatisering en onderwerping aan controle met financiële consequenties (een hogere aanslag of geen toeslag) als mogelijke gevolgen had.[257]

De AP concludeert op grond van het voorgaande dat er geen sprake is van een voldoende duidelijk en nauwkeurig wettelijk voorschrift dat kan dienen als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in FSV door de Belastingdienst zoals die plaatsvond in de periode van 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020.

---

[246] Artikelen 18, 19 en 20 Wet politiegegevens en artikel 39f Wet justitiele en strafvorderlijke gegevens.
[247] E.g. artikel 66 Participatiewet, artikel 61 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.
[248] Paragraaf 3.2.3 van onderhavig rapport.
[249] Wet inkomstenbelasting 2001, Wet Kinderopvang, Wet zorgtoeslag, Wet op het kindgebonden budget, Wet op de huurtoeslag.
[250] FSV is bijna zeven jaar gebruikt en bevat fraudesignalen uit de jaren 2000-2020, zie paragraaf 3.1.4 van onderhavig rapport.
[251] FSV bevat persoonsgegevens over een groot aantal personen waaronder minderjarigen en slachtoffers van fraude, zie paragraaf 3.1.4 en 3.2.4 van onderhavig rapport.
[252] Paragraaf 3.1.3 van onderhavig rapport.
[253] Paragraaf 3.2 van onderhavig rapport.
[254] Paragrafen 3.3.1 en 3.3.5 van onderhavig rapport.
[255] Paragraaf 3.1.3 van onderhavig rapport.
[256] Paragraaf 3.8 van onderhavig rapport.
[257] Paragraaf 3.7 van onderhavig rapport.

Daarnaast concludeert de AP dat in onderhavige situatie ook niet is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste omdat niet is voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Er is niet voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel omdat de inbreuk op de belangen van naar schatting meer dan 240.000 unieke betrokkenen[258] wiens persoonsgegevens, waaronder gegevens over hun gezondheid, nationaliteit en strafrechtelijke gegevens, in FSV zijn verwerkt onevenredig was in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel, waarbij geldt dat de doeleinden van FSV niet welbepaald en daarmee onduidelijk waren.[259] De inbreuk is onevenredig door de vormgeving en de uitvoering van FSV. Hierbij wijst de AP in de eerste plaats op de hiervoor genoemde omschrijving van FSV en de mogelijke gevolgen voor betrokkenen waardoor FSV een grote inbreuk vormde op de persoonlijke levenssfeer van deze betrokkenen. Voorts is van belang dat het gebruik van FSV verder dan de vooraf geformuleerde doeleinden[260] en dat de toegang tot de persoonsgegevens in FSV ruimer was dan noodzakelijk waardoor veel meer personen toegang hadden tot de gegevens dan nodig was.[261] Daarnaast werden er verschillende criteria gehanteerd voor opname in FSV[262] en is de reden voor opname in FSV vaak niet meer te achterhalen[263] waardoor mensen ten onrechte of om onduidelijke redenen in FSV konden zijn opgenomen. Signalen werden veel te lang bewaard wat bijdraagt aan de mate van de inbreuk.[264] Voorts zijn betrokkenen ten onrechte als 'fraudeur' aangemerkt[265] en waren voor veel burgers de verwerkingen in FSV niet bekend, waardoor zij hun rechten niet konden uitoefenen.[266]

Aan het subsidiariteitsbeginsel is ook niet voldaan omdat het nagestreefde doel op een andere, minder vergaande wijze kan worden gediend, namelijk zonder FSV of met vormgeving van een andere meer beperkte applicatie. Duidelijke aanwijzingen hiervoor zijn dat de Belastingdienst zelf de effectiviteit van het registreren van interne signalen in FSV in twijfel heeft getrokken[267] en dat de toegevoegde waarde van het verwerken van externe signalen voor het toezicht niet goed vast te stellen is.[268]

De AP concludeert op grond van het voorgaande dat grondslag e) niet in aanmerking komt als grondslag voor de verwerkingen van persoonsgegevens in FSV zoals die plaatsvond in de periode van 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020. Primair omdat geen sprake was van een voldoende precieze wettelijke grondslag die als rechtsgrond kon dienen voor de verwerking van persoonsgegevens in FSV door de Belastingdienst en secundair omdat de verwerkingen in FSV niet noodzakelijk waren voor de vervulling van de publieke taak van de Belastingdienst.

Conclusie

Gezien het voorgaande concludeert de AP dat de Belastingdienst de persoonsgegevens in FSV zonder grondslag heeft verwerkt. Daarmee handelde de Belastingdienst in strijd met artikel 6, eerste lid van de AVG en artikel 8 Wbp. De periode van de geconstateerde overtreding betreft 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020.

---

[258] Paragraaf 3.1.5 van onderhavig rapport.
[259] Paragraaf 4.3.2 van onderhavig rapport.
[260] Paragraaf 3.1.2 en 4.3.2 van onderhavig rapport.
[261] Paragraaf 3.1.2 en 4.6.3 van onderhavig rapport.
[262] Paragraaf 3.2.2 van onderhavig rapport.
[263] Paragraaf 3.3.1 van onderhavig rapport.
[264] Paragraaf 4.5 van onderhavig rapport.
[265] Paragraaf 4.4 van onderhavig rapport.
[266] Paragraaf 3.8 van onderhavig rapport.
[267] Paragraaf 3.4.2 van onderhavig rapport.
[268] Paragraaf 3.3.2 van onderhavig rapport.

4.8 Het betrekken van de FG bij de gegevensbeschermingseffectbeoordeling

4.8.1 Juridisch kader

Artikel 38, eerste lid, van de AVG bepaalt dat verwerkingsverantwoordelijken ervoor moeten zorgen dat de FG naar behoren en tijdig wordt betrokken bij alle aangelegenheden die verband houden met de bescherming van persoonsgegevens. Artikel 35, tweede lid, van de AVG vereist dat de verwerkingsverantwoordelijke bij het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling het advies van de FG inwint.

De gezamenlijke Europese gegevensbeschermingstoezichthouders hebben richtlijnen uitgebracht over de positie en de taken van de FG, welke in 2018 is bekrachtigd door de European Data Protection Board (EDPB). Over het naar behoren en tijdig betrekken van de FG bij gegevensbeschermingseffect-beoordelingen is het volgende gesteld:

> *"Wat betreft gegevensbeschermingseffectbeoordelingen, wordt in de algemene verordening gegevensbescherming expliciet vermeld dat de functionaris voor gegevensbescherming daarbij vroeg moet worden betrokken en gespecificeerd dat de verwerkingsverantwoordelijke bij de uitvoering van dergelijke effectbeoordelingen aan de functionaris voor gegevensbescherming advies moet vragen."*[269]

4.8.2 Beoordeling

In paragraaf 3.12 is geconstateerd dat de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV is uitgevoerd in de periode van 6 november 2018 tot en met 21 januari 2019. De conclusie was dat gegevensverwerkingen in FSV niet voldeden aan de AVG en dat de risico's voor de betrokkenen die voorkwamen in FSV zodanig waren dat FSV diende te worden uitgefaseerd en worden vervangen voor een nieuwe applicatie. Op 26 november 2019 is de GEB van FSV door het managementteam van de directie MKB vastgesteld en is de opdracht gegeven tot het vervangen van FSV voor een nieuwe applicatie.

In paragraaf 3.12 is tevens geconstateerd dat de FG op 26 februari 2020 - naar aanleiding van persvragen - is gevraagd te adviseren over de GEB. De AP stelt derhalve vast dat op het moment dat de FG gevraagd is te adviseren over de GEB, de beoordeling al een meer dan een jaar geleden was uitgevoerd en dat ook al was besloten tot uitvoering van de hoofdmaatregel in de GEB, namelijk de bouw van een nieuwe applicatie.

<u>Conclusie</u>
Gezien het voorgaande concludeert de AP dat de Belastingdienst de FG niet naar behoren en tijdig heeft betrokken bij de uitvoering van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV. Daarmee handelde de Belastingdienst in strijd met artikel 38, eerste lid, van de AVG jo. artikel 35, tweede lid, van de AVG.

[269] Pagina 16 en 17 van WP 243 rev.01 Richtlijnen voor functionarissen voor gegevensbescherming, laatstelijk herzien en goedgekeurd op 5 april 2017.

1105192 00029

5. Eindconclusie

In de periode van 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020 zijn er door de Belastingdienst signalen van vermeende en vastgestelde fraude en informatieverzoeken in FSV over in ieder geval 244.273 personen geregistreerd, gewijzigd, geraadpleegd, gebruikt, gecombineerd en buiten FSV verspreid. De Belastingdienst heeft hiermee persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid, nationaliteit en strafrechtelijke persoonsgegevens, verwerkt in de zin van artikel 4, aanhef en onder 1, 2 en 15, van de AVG, artikel 10 van de AVG en artikel 1, aanhef en onder a en b, van de Wbp en artikel 16 Wbp.

De AP constateert dat de minister van Financiën verwerkingsverantwoordelijke is in de zin van artikel 4, aanhef en onder 7, van de AVG en artikel 1, aanhef en onder d, van de Wbp, voor de verwerkingen van persoonsgegevens in FSV.

De AP constateert na onderzoek dat de minister van Financiën, als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van de Belastingdienst, van 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020 door het verwerken van persoonsgegevens in FSV in strijd heeft gehandeld met de beginselen van rechtmatigheid, doelspecificatie, juistheid en opslagbeperking. De AP licht deze overtredingen hierna toe.

Persoonsgegevens dienen te worden verwerkt in overeenstemming met het beginsel van rechtmatigheid, als bedoeld in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp. Dit betekent dat er een grondslag moet zijn voor de verwerkingen van persoonsgegevens als vermeld in artikel 6, eerste lid, van de AVG en artikel 8 Wbp. De AP concludeert dat er voor de verwerkingen van persoonsgegevens in FSV geen grondslag was. De Belastingdienst kon namelijk geen beroep doen op grondslag c) omdat er geen verplichting lag om signalen van (mogelijke) fraude en informatieverzoeken als contra-informatie te verwerken. Daarnaast slaagt het beroep van de Belastingdienst op grondslag e) niet. Primair omdat er geen sprake was van een voldoende precieze wettelijke grondslag die kon dienen als rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens in FSV door de Belastingdienst en secundair omdat de verwerkingen in FSV niet noodzakelijk waren voor de vervulling van de publieke taak van de Belastingdienst om toezicht te houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de belasting- en toeslagenwetgeving.

Persoonsgegevens dienen te worden verwerkt in overeenstemming met het beginsel van doelspecificatie, neergelegd in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder b, van de AVG en artikel 7 van de Wbp. Dit betekent dat persoonsgegevens alleen voor welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden mogen worden verzameld. De AP concludeert na onderzoek dat de vooraf geformuleerde doeleinden van het verzamelen van persoonsgegevens in FSV niet welbepaald waren.

Persoonsgegevens dienen te worden verwerkt in overeenstemming met het beginsel van juistheid, opgenomen in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder d, van de AVG en artikel 11, tweede lid, van de Wbp. Dit betekent dat persoonsgegevens juist moeten zijn en zo nodig moeten worden geactualiseerd. De AP constateert na onderzoek dat er onjuiste en niet-geactualiseerde persoonsgegevens in FSV staan en de Belastingdienst niet de redelijke maatregelen heeft genomen om deze persoonsgegevens te rectificeren of te wissen.

Persoonsgegevens dienen te worden verwerkt in overeenstemming met het beginsel van opslagbeperking, neergelegd in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG en artikel 10, eerste lid, van de Wbp. Dit

houdt in dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk. Uit het onderzoek van de AP volgt dat de persoonsgegevens in FSV langer werden bewaard dan de op de persoonsgegevens in FSV van toepassing zijnde bewaartermijn waardoor persoonsgegevens wel langer werden bewaard dan noodzakelijk.

Naast het overtreden van de vier hiervoor benoemde beginselen concludeert de AP na onderzoek dat de Belastingdienst onvoldoende passende technische en organisatorische maatregelen heeft genomen ten aanzien van de toegangsbeveiliging, logging en controle op de logging om een passend beveiligingsniveau voor de persoonsgegevens in FSV te waarborgen. Hierdoor handelde de minister van Financiën, als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van de Belastingdienst, van 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020 in strijd met artikel 32, eerst lid, aanhef van de AVG en artikel 13 van de Wbp.

Tot slot heeft de AP na onderzoek geconcludeerd dat de Belastingdienst de FG niet naar behoren en tijdig heeft betrokken bij de uitvoering van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV. Door deze overtreding heeft de minister van Financiën, als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van de Belastingdienst, in strijd gehandeld met artikel 38, eerste lid, van de AVG jo. artikel 35, tweede lid, van de AVG.

Dit rapport is opgemaakt te Den Haag op 29 oktober 2021.

w.g.

mr. drs. G.N.J.A. Bukkems
Directeur Klantcontact en Controlerend Onderzoek

Bijlage 1: Rollen in FSV

Naam rol	Globale beschrijving van de functionaliteit gekoppeld aan deze rol
Balie medewerker	Alleen zien of een BSN wel of niet voorkomt in FSV
Medewerker raadplegen aangiftefraude	Zoeken alle signalen, raadplegen Dagboek PIT signalen en raadplegen signalen aangiftefraude (incl. de bijlagen en het aantekeningenveld) en deze laatste kunnen exporteren naar Word.
Medewerker raadplegen	De rechten van 'Medewerker raadplegen aangiftefraude' plus raadplegen van informatieverzoeken, tips/klikmeldingen en project/overig (incl. de bijlagen en het aantekeningenveld) en signalen aangiftefraude kunnen exporteren naar Word.
Medewerker raadplegen BI	De rechten van 'Medewerker raadplegen' plus alle signalen en aantallen signalen kunnen exporteren naar Excel.
Behandelaar aangiftefraude	Invoeren en muteren signalen aangiftefraude, bijlagen toevoegen/verwijderen en exporteren van aangiftefraude signalen naar Word en Excel.
Special BCA	*Voor zover de AP heeft kunnen vaststellen werd deze rol niet gebruikt.*
Behandelaar	De rechten van 'Behandelaar aangiftefraude' plus invoeren en muteren van informatieverzoeken, tip/klikmeldingen en project/overig, bijlagen toevoegen/verwijderen, importeren van aangiftefraude signalen en projecten en exporteren van signalen naar Word en Excel.
Senior behandelaar	De rechten van 'Behandelaar' plus het kunnen verwijderen van signalen.
Beheerder	Beheren van afrolmenu's (e.g. competente eenheid en medewerkers).

1105192 00029

Bijlage 2: De vier tabellen met signalen in FSV

Hierna volgt per registratiescherm in FSV de veldnamen met daarbij hoe vaak het veld is gevuld.[270] Het symbool * betekent dat het een verplicht veld was, ∨ betekent dat er sprake was van een afrolmenu in plaats van vrij in te vullen en √ betekent dat het veld een box was die kon worden aangevinkt. Als de naam van het veld *italic* is, dan betekent dit dat er specifiek op de inhoud van dit veld gezocht kon worden in FSV.

Databasetabel **AangiftefraudeSignaal**[271]		% gevuld			% gevuld
Bsn	*	100%	*Datum opname*	*	100%
Achternaam		100%	*Datum afdoening*		88,1%
Voorletters		36,7%	Correctiebedrag		8,2%
Voorvoegsels		36,7%	*Fiscaal nadeel*		32,7%
Soort fraude	* ∨	99,9%	Belastingbedrag		3,1%
Adres		21,5%	*Boete*	√	0,7%
Postcode		20,4%	Boetebedrag		0,4%
Plaats		21,8%	Boetepercentage	∨	0,2%
Land		2,9%	*Strafrechtelijke beschikking*	√	0,0%
Rol	∨	94,5%	Aangemeld bij FIOD	√	6,0%
Besmet adres	√	0,2%	Fraude	√	46,9%
Besmet postcode en nr		0,2%	ID-Fraude	√	0,87%
Middel	* ∨	100%	*Gefisnummer*	z	5,62%
Belastingjaar	* ∨	100%	*Beconnummer*	z	8,82%
Subnummer	∨	2,9%	*Fiscaal dienstverlener Bsn*	z	1,82%
Tijdvak	∨	2,8%	*Fiscaal dienstverlener naam*		8,11%
Rekeningnummer/IBAN		7,6%	*Inhoudsplichtige LH nr*	z	0,13%
Negatieve norm OB	∨	2,5%	*Inhoudsplichtige LH naam*	z	1,28%
Bron	* ∨	100%	Opgevoerd door	* ∨	100%
IP-adres		49,9%	Beoordeeld door	∨	85,00%
MAC-adres		0,0%	*Behandeld door*	∨	90,64%
Ondertekenaar Bsn		6,02%	*Competente eenheid*	∨	97,67%
Ondertekenaar Naam		4.69%	Partner Bsn		12,67%
Aantekening		98,1%	Partner naam		4,66%
			LRK	z	0,60%
			Invordering	∨	94,12%
			Projectcode landelijk	∨	73,12%

Databasetabel **TipsKlikMeldingSignaal**[272]		% gevuld			% gevuld
Bsn	*	100%	*Datum opname*	*	100%

[270] Ingevuld betekent niet NULL, leeg, 0 of een puntje '.'
[271] De velden 'Datum Event', 'Opmerking', 'Gebruikersnaam', 'Prioriteit' en 'Rappel' zijn achterwege gelaten.
[272] Het veld 'Bestede minuten' is achterwege gelaten.

1105192 00029

Achternaam		99,32%	*Datum afdoening*		75,91%
Voorletters		76,55%	Correctiebedrag		2,06%
Voorvoegsels		12,83%	*Fiscaal nadeel*		1,92%
Middel	V	50,83%	Belastingbedrag		1,91%
Belastingjaar	V	45,12%	*Boete*	√	0,16%
Melder/Bron/Tipgever	V	84,76%	Boetebedrag		0,14%
Onbekende belastingplichtige	√	1,44%	Boetepercentage	V	0,24%
Competente eenheid	V	92,53%	*Strafrechtelijke beschikking*	√	0,02%
Projectcode landelijk	V	36,75%	Wijze van afdoen	V	77,07%
Regionaal project	V	8,27%	Reden	V	32,83%
Veld toetsing	√	0,50%	Opgevoerd door	* V	100,00%
Aantekening		97,92%	Beoordeeld door	V	76,65%
			Behandeld door	V	77,93%

Databasetabel **ProjectOverigSignaal**[273]		% gevuld			% gevuld
Bsn	*	100%	*Datum opname*	*	100%
Achternaam		94,95%	*Datum afdoening*		92,94%
Voorletters		22,15%	Correctiebedrag		1,65%
Voorvoegsels		2,39%	*Fiscaal nadeel*		1,68%
Middel	V	92,96%	Belastingbedrag		1,64%
Belastingjaar	V	25,58%	*Boete*	√	11,97%
Competente eenheid	V	99,93%	Boetebedrag		0,53%
Projectcode landelijk	V	97,13%	Boetepercentage	V	0,42%
Regionaal project	V	2,87%	*Strafrechtelijke beschikking*	√	0,00%
Entiteit nummer		3,07%	Opgevoerd door	* V	100,00%
Entiteit naam		2,94%	Beoordeeld door	V	95,88%
Aanslag nummer		0,66%	Behandeld door	V	94,19%
Veld toetsing	√	0,08%	Koppeling aan rechtspersoon naam		0,30%
Aantekening		99,74%	Koppeling aan rechtspersoon entiteitnummer		0,39%

Databasetabel **InformatieVerzoekSignaal**[274]		% gevuld			% gevuld
Bsn	*	100%	*Datum opname*	*	100%
Achternaam		100%	*Datum afdoening*		87,15%
Voorletters		81,14%	Opgevoerd door	* V	100%
Voorvoegsels		12,96%	Beoordeeld door	V	51,01%
Middel	V	19,89%	Behandeld door	V	88,03%

[273] Het veld 'Bestede minuten' is achterwege gelaten.
[274] Het veld 'Bestede minuten' is achterwege gelaten.

1105192 00029

Belastingjaar	V	25,67%	*Competente eenheid*	V	91,82%
Opvragende instantie	*V	100%			
Aantekening		85,16%			



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Over de Autoriteit Persoonsgegevens
Iedereen heeft recht op een zorgvuldige omgang met zijn persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens en adviseert over nieuwe regelgeving

AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Ministerie van Financiën
Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst
De heer dr. J.A. Vijlbrief
Korte Voorhout 7
2500 EE DEN HAAG

3SRRC15346925

Datum
29 oktober 2021

Ons kenmerk
z2020-04615

Contactpersoon
Persoonsgegevens

Onderwerp
Toezending definitief onderzoeksrapport Fraude Signalering Voorziening Belastingdienst

Geachte heer Vijlbrief,

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft het verwerken van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening (FSV) en het gebruik van deze applicatie door de Belastingdienst in de periode van 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020 onderzocht. Hierbij ontvangt u de bevindingen van het onderzoek.

Het onderzoek toont aan dat de wijze waarop de Belastingdienst FSV heeft ingezet ten behoeve van de bestrijding van fraude heeft geleid tot meerdere (ernstige) overtredingen van de Algemene verordening gegevensbescherming en de voorloper, de Wet bescherming persoonsgegevens.

Het onderzoeksrapport en het bijbehorende dossier worden nu overgedragen aan de afdeling Handhaven van de Directie Juridische Zaken van de AP. Binnenkort ontvangt u van deze afdeling bericht over het vervolg van de procedure en de wijze van overdracht van het dossier.

Deze brief en het onderzoeksrapport is tevens verzonden aan uw collega mevrouw Van Huffelen, Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane. Een kopie van deze brief zal tevens ter informatie worden verstrekt aan uw Functionaris voor de Gegevensbescherming (FG).

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Bijlage(n)

AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Datum Ons kenmerk

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Persoonsgegevens

Katja Mur
bestuurslid

AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Onderzoeksrapport

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

Vertrouwelijke versie | oktober 2021
z2020-04615

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1. Inleiding 5

2. Bestuursrechtelijke fraudebestrijding binnen de Belastingdienst 7

3. Feitelijke bevindingen 9
3.1 De FSV-applicatie 9
3.2 Verschillende soorten signalen in FSV 15
3.3 De gegevens in de signalen in FSV 20
3.4 De doeleinden van FSV 23
3.5 Onjuiste en niet-geactualiseerde gegevens in FSV 26
3.6 Bewaren en wissen van gegevens in FSV 28
3.7 De gevolgen van registratie in FSV 30
3.8 Onbekendheid FSV bij betrokkenen 31
3.9 Toegangsbeveiliging van FSV 33
3.10 Logging in FSV en controle op de logging 39
3.11 Signalen in FSV exporteren naar Excel 41
3.12 De wijze waarop de FG is betrokken bij de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV 43

4. Beoordeling 45
4.1 Verwerking van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens 45
4.2 Verwerkingsverantwoordelijke 46
4.3 Doelspecificatie 47
4.4 Juistheid 49
4.5 Opslagbeperking 50
4.6 Beveiliging van persoonsgegevens 50
4.7 Rechtmatigheid van het verwerken van signalen van (mogelijke) fraude en informatieverzoeken in FSV 55
4.8 Het betrekken van de FG bij de gegevensbeschermingseffectbeoordeling 60

5. Eindconclusie 61

1105192 00029

Samenvatting

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

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

De applicatie FSV kon worden gebruikt bij de beoordeling van belastingaangiftes en aanvragen voor toeslagen en werd gebruikt voor het registreren van informatieverzoeken vanuit andere overheden. Daarnaast werd FSV als register geraadpleegd in andere werkzaamheden, bijvoorbeeld door medewerkers van de FIOD, in het proces van invorderen van schulden en in enkele modellen gericht op het inschatten van fraude door ondernemers.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Inleiding

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

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

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

Scope onderzoek

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

[9] O.a. *Kamerstukken II* 2020/21, 31066, nr. 802, 826 en 852. Rechtspersonen zijn uitgezonderd.

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

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

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

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

De AP heeft op 6 juli 2020 van de Belastingdienst een kopie verstrekt gekregen van de database van FSV. Dit betrof een kopie van de back-up van de situatie van voor de opschoning van FSV door de Belastingdienst op 27 februari 2020.[12] Op 27 en 28 juli 2020 heeft de AP tevens alle in FSV geüploade documenten ontvangen. De AP heeft gedurende het onderzoek ongeveer vijfentwintig keer schriftelijke inlichtingen en stukken ontvangen van de Belastingdienst.

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

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

[12] Paragraaf 3.6 van onderhavig rapport gaat nader in op deze opschoning. De AP heeft van de Belastingdienst alleen de database ontvangen, niet ook de applicatie.
[13] Verklaring van Ambtshandelingen van onderzoek ter plaatse op 30 juni 2020 (dossierstuk 33).
[14] Verklaring van Ambtshandelingen van telefonisch verhoor logging op 20 augustus 2020 (dossierstuk 77).
[15] Verklaring van Ambtshandelingen van telefonisch verhoor autorisaties op 2 december 2020 (dossierstuk 136).

2. Bestuursrechtelijke fraudebestrijding binnen de Belastingdienst

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

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

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

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

[16] Op 11 januari 2020 heeft de minister van Financiën besloten om Toeslagen en Douane een zelfstandige positie te geven als directoraat-generaal, naast het directoraat-generaal van de Belastingdienst waar zij tot dan toe onderdeel van uitmaakten, zie *Kamerstukken II* 2019/20, 31066 nr. 588. Per 1 juli 2020 zijn de twee nieuwe directoraten-generaal aan de hoofdstructuur van het ministerie van Financiën toegevoegd, *Stcrt.* 2020, 37035.
[17] Artikel 47, eerste lid, van de AWR. Artikel 49, eerste lid, van de AWR stelt daarnaast als eis dat deze informatie 'duidelijk, stellig en zonder voorbehoud' dienen te worden verstrekt.
[18] Artikelen 53 en 55 van de AWR. Bijvoorbeeld bij werkgevers, banken en gemeenten.
[19] Artikel 15 van de Awir stelt onder andere dat de aanvrager gehouden is de benodigde informatie in de aanvraag 'duidelijk, stellig en zonder voorbehoud te verstrekken'. Bijvoorbeeld een wijziging in het jaarinkomen.
[20] Bijvoorbeeld bij verhuurders en kinderopvanginstellingen.

Als iemand opzettelijk foutieve informatie verstrekt om het betalen van belasting te ontduiken of om ten onrechte een beroep te kunnen doen op een toeslag dan is dat bedrog en spreekt men van fraude.[21] Hiertegen kan strafrechtelijk worden optreden[22] of de inspecteur c.q. Belastingdienst/Toeslagen kunnen hun bestuursrechtelijke instrumentarium inzetten. Met de invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit zijn per 1 januari 2014 de AWR, de Awir en de Invorderingswet 1990 aangevuld met maatregelen op het gebied van toezicht, boeteoplegging en invordering omdat het wenselijk werd gevonden fraude via de bestuursrechtelijke weg krachtiger te bestrijden.[23]

De Belastingdienst ontvangt jaarlijks miljoenen belastingaangiftes en aanvragen voor toeslagen. De Belastingdienst controleert hiervan een deel.[24] Om te bepalen welke aangiftes en aanvragen te controleren maakt de Belastingdienst onder andere gebruik van informatie die kan wijzen op een verhoogde kans op fraude met belastingen en toeslagen. FSV was een applicatie die werd gebruikt om dit soort signalen in op te nemen. In de brief van 28 april 2020 aan de Tweede Kamer, de eerste brief waarin de staatssecretarissen van Financiën uitgebreid ingingen op FSV, is dit als volgt toegelicht:

> *"Fraudebestrijding start altijd met een signaal van mogelijke fraude. Zulke signalen kunnen naar voren komen uit intern uit onderzoeken [sic] zoals bijvoorbeeld reguliere controles van de Belastingdienst. Ook krijgt de Belastingdienst signalen van buitenaf, bijvoorbeeld via burgers, bedrijven of andere overheidsorganisaties. Van belang is om hierbij op te merken dat signalen van verschillend gewicht en juistheid zijn, variërend van een tip over mogelijke fraude tot vastgestelde fraude. Niet elk fraudesignaal leidt daarom tot onderzoek naar fraude. De ernst van het signaal en de aanwezigheid van meerdere bronnen bepalen bijvoorbeeld of en hoe een signaal opgepakt wordt. (...) Voor het registreren van signalen over (mogelijke) fraude maakte de Belastingdienst gebruik van de applicatie FSV."*[25]

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

[22] Protocol AAFD, *Stcrt.* 2015, 17271.

[23] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 754, nr. 3.

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

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

3. Feitelijke bevindingen

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

3.1 De FSV-applicatie

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

3.1.1 Ontwikkeling en uitschakeling

De Belastingdienst heeft verklaard dat FSV op 4 november 2013 in gebruik is genomen.[26] De applicatie is in opdracht van de Belastingdienst ontwikkeld door een externe softwareleverancier.[27] Een betrokken functioneel beheerder van FSV van de Belastingdienst heeft tegenover de AP verklaard dat er bij de ontwikkeling geen personen met kennis op het gebied van de toen geldende Wet bescherming persoonsgegevens betrokken zijn geweest.[28]

In april 2018 is FSV onderworpen aan een privacy-quickscan, waarbij verscheidene problemen op het gebied van beveiliging, bewaartermijnen en doelbinding aan het licht kwamen.[29] Naar aanleiding hiervan is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling gedaan van FSV.[30] Het resultaat van deze beoordeling (hierna: de GEB van FSV van november 2019) was dat gegevensverwerkingen in FSV niet voldeden aan de AVG en dat de risico's voor de betrokkenen die voorkwamen in FSV zodanig waren dat FSV diende te worden uitgefaseerd en worden vervangen voor een nieuwe applicatie. De GEB van FSV van november 2019 stelde tevens dat er tot die tijd een aantal tijdelijke maatregelen in FSV moesten worden doorgevoerd, zoals het intrekken van autorisaties tot FSV, het wissen van oude signalen en het deactiveren van de exportfunctionaliteit.[31]

Begin februari 2020 ontving het Ministerie van Financiën persvragen over het bestaan van FSV.[32] Op 27 februari 2020 is FSV door de Belastingdienst uitgezet.[33] In totaal is FSV bijna zeven jaar gebruikt.

---

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

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

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

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

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

[31] Pagina 16-18 van de GEB van FSV van november 2019.

[32] Pagina 2 van de Tijdlijn Fraude Signalering Voorziening, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 632.

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

1105192 00029

3.1.2 Functionaliteit FSV in vogelvlucht

FSV was een applicatie die via een interne webpagina voor geautoriseerde medewerkers van de Belastingdienst toegankelijk was.[34] Met de applicatie kon worden gewerkt met de gegevens in de achterliggende database. FSV was een stand-alone applicatie zonder koppelingen met andere applicaties.[35]

Met de functionaliteit van FSV konden signalen in een database worden geregistreerd, geraadpleegd, gemuteerd, worden opgezocht en worden geëxporteerd.[36] In FSV konden diverse soorten signalen worden geregistreerd en hiervoor had FSV vier verschillende registratieschermen. Aan geregistreerde signalen konden documenten als bijlage worden toegevoegd. Daarnaast konden signalen in bulk worden geregistreerd in FSV door middel van het importeren van een Excel-sjabloon. Geregistreerde signalen konden op een later tijdstip worden gemuteerd of worden geëxporteerd in Word. In FSV konden tevens via de zoekfunctie overzichten van signalen worden gemaakt die konden worden geëxporteerd in Excel. Tot slot had FSV een signaalfunctie; bij het opvoeren van een nieuw signaal werd de melding "BSN komt x maal voor in FSV" gegeven. In de GEB van FSV van november 2019 is hierover het volgende vermeld:

> *"Het idee hierachter is, dat 1 klik is geen klik; 2 kliks kan een aanleiding zijn voor (nader) onderzoek, of een richting aangeven aan het behandelen van het nieuwe item."*[37]

In FSV waren verschillende rollen aangemaakt die medewerkers toegewezen konden krijgen, waarbij elke rol de beschikking had over bepaalde functionaliteiten in FSV. Bijlage 1 van dit rapport beschrijft deze rollen en de bijbehorende functionaliteit. De rol met de minste rechten in FSV was de rol van Baliemedewerker. Medewerkers met deze rol konden alleen opzoeken of een BSN voorkwam in FSV of niet.[38] Daarnaast waren er rollen die alleen signalen konden raadplegen en konden exporteren naar Word.[39] Tot slot waren er rollen waarmee medewerkers signalen konden registreren, muteren, exporteren naar Excel en (in geval van de rol Senior Behandelaar) verwijderen.[40]

3.1.3 Het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst

FSV was een applicatie waarin signalen werden opgenomen over vastgestelde fraude en signalen die konden wijzen op een verhoogde kans op fraude met belastingen en toeslagen. In de brief van 28 april 2020 aan de Tweede Kamer is door de staatssecretarissen van Financiën als volgt toegelicht waarvoor FSV werd gebruikt:

---

[34] Pagina 3 van de Handleiding Dagboek FSV, bijlage 3 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 26 juni 2020 (dossierstuk 23) (hierna in voetnoten: Handleiding Dagboek FSV).
[35] Met uitzondering van IMS voor het inregelen van de autorisaties, zie paragraaf 3.9, en een aantal producten gericht op het inschatten van fraude bij ondernemers in specifieke situaties, zie paragraaf 3.1.3.
[36] Zie Handleiding Dagboek FSV.
[37] Pagina 7 van de GEB van FSV november 2019. Zie ook pagina 13 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).
[38] Noch de Ontwikkelspecificaties noch uit de Handleiding Dagboek FSV volgt dat de databasetabel voor de informatieverzoeken was uitgezonderd van deze zoekfunctie.
[39] Handleiding Dagboek FSV, hoofdstuk 4.
[40] Handleiding Dagboek FSV, hoofdstuk 5-9. Er was ook een aparte rol Beheerder.

1105192 00029

"voor het beoordelen van belastingaanslagen, het beoordelen van aanvragen van toeslagen en informatie-uitwisseling met andere overheidsorganisaties vanwege wettelijke verplichtingen en met samenwerkingsverbanden."[41]

Deze door de staatssecretarissen benoemde werkzaamheden werden voornamelijk uitgevoerd door medewerkers van de directies Particulieren en MKB (kerntaak Belastingen[42]) en de directie Toeslagen.[43] In het beoordelingsproces kon FSV door deze medewerkers (handmatig) geraadpleegd worden. Daarnaast registreerden medewerkers van de drie genoemde directies signalen in FSV, waarna een deel van de signalen werd onderzocht, al dan niet in combinatie met het beoordelen van een openstaande aangifte c.q. aanvraag voor een toeslag. Uit interne documenten van de Belastingdienst volgt dat FSV door medewerkers van Toeslagen ook in het kader van andere werkzaamheden werd gebruikt, zoals bij het toezicht en handhaving van misbruik van LRKP-nummers,[44] bij de beoordeling of iemand in aanmerking zou kunnen komen voor een persoonlijke betalingsregeling en bij de beoordeling tot het opleggen van een boete.[45] Tot slot werd FSV door medewerkers van de directie MKB gebruikt om informatieverzoeken aan de Belastingdienst vanuit andere overheden en samenwerkingsverbanden in te registreren.[46]

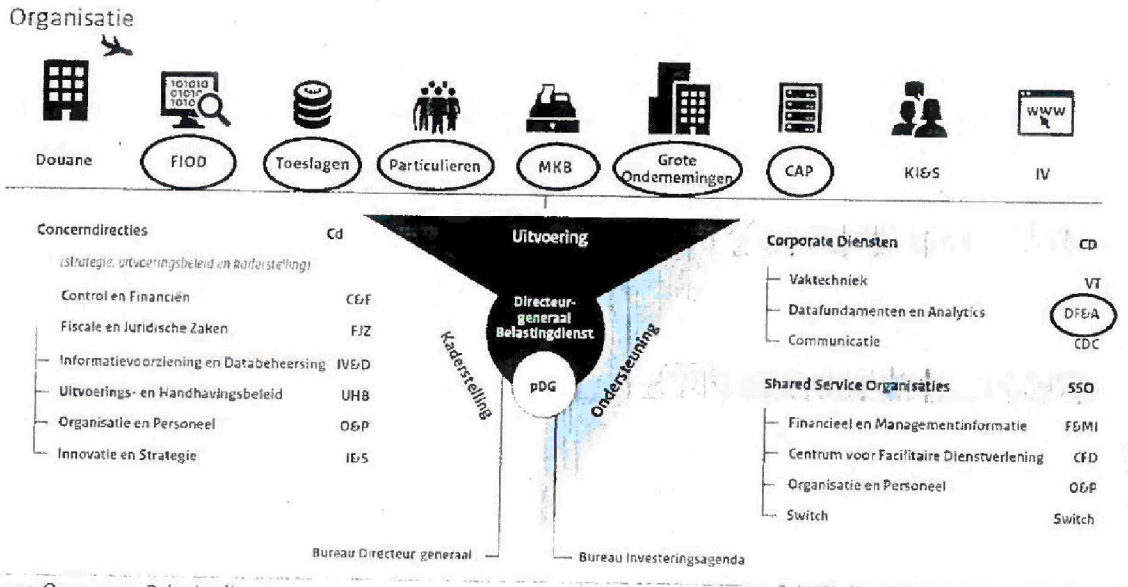
Ook konden medewerkers van andere onderdelen van de Belastingdienst FSV raadplegen. Zo werd FSV bijvoorbeeld door medewerkers van Grote Ondernemingen geraadpleegd in het kader van de participatie van de Belastingdienst in het Financieel Expertise Centrum.[47] En konden medewerkers van directie MKB en het Landelijk Incasso Centrum, onderdeel van de directie Centrale Administratieve Processen (CAP), tot mei 2019 FSV raadplegen 'voor het invorderingsproces relevante aanknopingspunten'.[48] Ook medewerkers van Datafundamenten & Analytics (DF&A)[49] en de FIOD hadden raadpleegrechten in FSV.[50]

Ten slotte volgt uit interne documentatie van de Belastingdienst dat FSV is gebruikt in producten om het risico op fraude door ondernemers in te schatten. Het voorkomen van een persoon in FSV was een risico-indicatie in een drietal modellen gericht op het detecteren van risico's bij de aangifte van de

[41] *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 632, p. 3.
[42] Binnen de kerntaak Belastingen zijn belastingplichtigen ten behoeve van het toezicht op de naleving in drie segmenten verdeeld: Particulieren, MKB en Grote Ondernemingen, zie pagina 14 van *Handhavingsbeleid Belastingdienst*, Algemene Rekenkamer 2016.
[43] Pagina's 2-51 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92), ingevulde vragenlijsten behandeling fraudesignalen, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 26 juni 2020 (dossierstuk 23), hoofdstuk 3 van het KPMG rapport, pagina 8 van de GEB van FSV van november 2019.
[44] Antwoord vraag 4a van nadere vragen AP inzake FSV, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 18 februari 2021 (dossierstuk 151). LRKP staat voor Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen.
[45] Pagina 6 van 20181231 (M0870) Beoordeling opzet grove schuld (v1.1)_Concept en pagina 8 van 20181231 (M0833) Beoordelen opleggen boete (v1.1)_Concept, beiden digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).
[46] Zie voetnoot 41 en aanvullend 20180409 Facultatieve PIA EOS informatieloketten v1.04, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).
[47] Pagina 1 en 5 van 2020-05-18 Verkenning inrichting informatiestromen GO, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31). Het FEC is een samenwerkingsverband gericht op het borgen en versterken van de integriteit van de financiële sector.
[48] Pagina 100 van KPMG rapport, antwoord vraag 3 van antwoorden AP 30 juni definitief, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 5 augustus 2020 (dossierstuk 71) en pagina 8 van de GEB van FSV van november 2019.
[49] DF&A is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van risicomodellen en dashboards voor de directies, zie paragraaf 5.5.2 van Topstructuur Belastingdienst van 6 juni 2017, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).
[50] Rollen waarin FSV-permissie aanwezig, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78) en pagina 8 van de GEB van FSV van november 2019. In de GEB staat dat twee personen van de Douane Schiphol geautoriseerd waren voor FSV; de Belastingdienst heeft in reactie hierop verklaard dat de Douane FSV niet gebruikte en dat de genoemde autorisaties het gevolg waren van niet tijdig gecorrigeerde rechten na een interne overstap naar de Douane (dossierstuk 223).

omzetbelasting.[51] Daarnaast is door de staatssecretarissen van Financiën toegelicht dat FSV in 2013 is gebruikt 'voor het initieel vullen van het risicoclassificatiemodel voor Toeslagen'.[52]

Alle onderdelen van de Belastingdienst die FSV op een of andere manier gebruikten zijn in het organogram hierna zwart omcirkeld.[53]



Figuur 1: Organogram Belastingdienst[54]

Uit een interview met een teamleider Intensief Toezicht binnen de directie Particulieren volgt dat FSV expliciet bedoeld was als 'gemeenschappelijke plek om signalen over de segmenten heen te kunnen bundelen' omdat men geen 'gemeenschappelijk klantenbestand' had.[55] Door een bij de ontwikkeling van FSV betrokken functioneel beheerder is in dit kader verklaard:

> *"Het was destijds een van de weinige systemen of eigenlijk het enige systeem wat door heel Nederland werkte. Wat door de Belastingdienst gebruikt kon worden als je geautoriseerd was en dat je kon zien, stel nou dat ik een signaal binnen krijg en dat krijg ik in Rotterdam binnen, maar het zou zo maar kunnen zijn dat het signaal in Utrecht ook al eens aan de hand is geweest of in Groningen aan de hand is geweest. Dat was het grote voordeel van dit systeem. Je kon zien van er is iets aan de hand, ook in een andere regio."*[56]

[51] statistisch_relevant, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 21 augustus 2020 (dossierstuk 78) en Interview Handhavingsadviseur MKB d.d. 14-4-2020, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).
[52] Antwoord vraag 23 in *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, nr. 3489. Zie ook pagina 60 van het KPMG rapport.
[53] Pagina 8 van GEB van FSV van november 2019 benoemt de gebruikers van FSV. Uit FSV zelf volgt ook dat deze onderdelen FSV op enig moment hebben gebruikt, via de zogenaamde competente eenheden gekoppeld aan de medewerkers opgenomen in de tabel Medewerkers in FSV, zie Analyse AP tabel Medewerkers (dossierstuk 228).
[54] ORGANOGRAM Belastingdienst Topstructuur Ketens 270319, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).
[55] Pagina 3 van Interview (P Intensief Toezicht) d.d. 15-4-2020, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).
[56] Pagina 69 en 70 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92).

1105192 00029

FSV was dus een applicatie die Belastingdienst-breed werd ingezet, zowel over de segmenten (e.g. Particulieren, Toeslagen) als over de regio's heen, om signalen in op te nemen en te gebruiken.[57]

3.1.4 Aantallen signalen in FSV

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

Met de vier registratieschermen werden vier aparte tabellen in de database van FSV gevuld. Hierna is per tabel in de database het aantal geregistreerde signalen getoond met daarbij het totaal aantal documenten dat als bijlage bij deze signalen is gevoegd.[58] Uit de analyse van FSV van de AP volgt derhalve dat FSV ongeveer een half miljoen signalen en circa honderdduizend bijlagen bevat.

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

De AP constateert na analyse van de signalen in FSV dat de signalen als volgt verdeeld zijn over de twee kerntaken van de Belastingdienst.[59]

Kerntaak	% van totaal
Belastingen	87%
Toeslagen	10%
Niet bekend[60]	3%
Overig[61]	0,2%

In de periode voorafgaand aan de ingebruikname van FSV werden signalen over (mogelijke) fraude geregistreerd in een andere applicatie genaamd Dagboek PIT. Bij de overstap naar FSV zijn signalen uit Dagboek PIT overgenomen in FSV. De tabellen hierna geven het cumulatief aantal signalen per jaar van registratie weer.[62] De signalen uit de jaren voor ingebruikname van FSV (4 november 2013) zijn signalen afkomstig uit Dagboek PIT, welke zijn overgenomen in FSV.[63]

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

[58] Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstukken 235). De FSV database bevat ook drie verwijderde-items. Omdat deze verwijderde-items tabellen niet zichtbaar waren voor gebruikers van FSV (zie paragraaf 3.6 van onderhavig rapport), heeft de AP deze verwijderde-items tabellen in haar onderzoek buiten beschouwing gelaten.

[59] Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstuk 235).

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

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

[62] Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstuk 235).

[63] Hierbij is de datum van opname in Dagboek PIT overgenomen in het veld Datum opname van FSV.

1105192 00029

Jaar	Totaal cumulatief
2000	5
2001	14
2002	18
2003	56
2004	170
2005	1.296
2006	6.571
2007	14.471
2008	22.895
2009	38.217
2010	78.283

Jaar	Totaal cumulatief
2011	131.293
2012	215.686
2013	279.332
2014	348.280
2015	411.178
2016	461.994
2017	488.631
2018	512.511
2019	538.274
2020	542.284

3.1.5 Aantallen betrokkenen in FSV

In elk signaal in FSV moest het veld BSN worden ingevuld. De AP constateert na analyse van de in FSV geregistreerde signalen dat in het veld BSN in totaal 329.629 unieke nummers zijn opgenomen.[64] Dit aantal komt overeen met onderstaand getal dat is opgenomen in de antwoorden van de staatssecretarissen van Financiën op vragen van de Tweede Kamer over het aantal personen en rechtspersonen in FSV:[65]

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

Figuur 2: schermafbeelding brief Tweede Kamer 10 juli 2020

Uit Figuur 2 volgt dat van de 329.629 nummers er 85.350 toebehoren aan een rechtspersoon. De AP constateert na analyse van FSV dat er inderdaad ook signalen over rechtspersonen zijn opgenomen in FSV, bijvoorbeeld een tip dat bij een bedrijf personen zwart werken. De staatssecretarissen van Financiën hebben op vragen van Kamerleden geantwoord dat binnen de groep rechtspersonen er ongeveer 30.000 ondernemers zijn.[66]

Door de staatssecretarissen van Financiën is in de brief van 17 juni 2021 aan de Tweede kamer toegelicht dat er 1.023 personen in FSV op 17 juni 2021 nog minderjarig waren en dat er 759 personen waren die op het moment van opname in FSV minderjarig waren, maar op 17 juni 2021 niet meer.[67]

De AP constateert na analyse van FSV dat signalen vaak ook gegevens bevatten over personen waarover het signaal niét gaat.[68] Voorbeelden hiervan zijn familieleden, gastouders, eigenaren van bedrijven en tipgevers. Hoe vaak gegevens over deze personen voorkomen in het veld Aantekening of in documenten is niet te kwantificeren. Daarnaast geldt dat de databasetabel AangiftefraudeSignaal de volgende velden bevat voor identificerende nummers die kunnen verwijzen naar natuurlijke personen: 'Fiscaal

[64] Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstukken 235).
[65] Pagina 1 van Beantwoording so-fsv, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 682.
[66] Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 817, p. 7.
[67] *Kamerstukken II* 2020/21, 31066, nr. 852, p. 8.
[68] Dit is door de Belastingdienst ook als zodanig erkend, zie pagina 6 van de GEB van FSV van november 2019.

1105192 00029

dienstverlener Bsn', 'Inhoudsplichtige LH nr', 'BeconNummer'[69], 'Partner Bsn' en 'LRK'. Uit een analyse van FSV door de AP volgt dat het aantal unieke nummers in deze velden 48.994 betreft.[70] Naar verwachting zal hiervan een gedeelte verwijzen naar rechtspersonen.

3.1.6 Conclusie

In deze paragraaf is geconstateerd dat FSV is gebruikt vanaf 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020. Ook is vastgesteld dat FSV breed binnen de Belastingdienst werd gebruikt en bedoeld was als segment-overstijgende database. De onderdelen Particulieren, MKB en Toeslagen voerden signalen in FSV op en onderzochten de binnengekomen signalen. Deze directies en andere onderdelen van de Belastingdienst raadpleegden de signalen in FSV voor verscheidene doeleinden. De functionaliteit van FSV bestond (afhankelijk van de toegekende rol) uit: zien of BSN voorkomt of niet, raadplegen, opvoeren, muteren, exporteren in Word en Excel en verwijderen. Daarnaast had FSV een signaalfunctie die bij opvoeren van een nieuw signaal aangaf hoeveel signalen er al in FSV stonden op naam van het betreffende BSN. In deze paragraaf is ook vastgesteld dat FSV een half miljoen signalen en honderdduizend documenten bevat, waarvan 87% van de signalen binnen de competentie van Belastingen valt en 10% binnen de competentie van Toeslagen. De signalen stammen uit de jaren 2000-2020. In deze paragraaf is tot slot vastgesteld dat FSV in ieder geval over 244.273 personen, waaronder minderjarigen, en 30.000 ondernemers gegevens bevat.

3.2 Verschillende soorten signalen in FSV

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

> *"Primair is deze applicatie ontwikkeld voor de registratie van alle soorten signalen van "systeemfraude". Hiermee wordt hoofdzakelijk bedoeld het min of meer opzettelijke misbruiken van fiscale regelingen. Dit kan gelden voor inkomstenbelasting, loonbelasting, omzetbelasting, maar ook voor de verschillende Toeslagen (huur, zorg, kinderopvang enzovoort). De applicatie kan ook gebruikt worden voor de registratie van tips/kliks/signalen, projecten (per segment, regionaal, plaatselijk) in het Subject Gerichte Toezicht (S.G.T.) en voor de registratie van bijzondere verzoeken om informatie, bijvoorbeeld verzoeken in het kader van strafrechtelijke onderzoeken (bijv. zogenaamde art. 126nd verzoeken), misbruik van bijstandsuitkeringen, RIEC verzoeken, enzovoort."(onderstreping AP)*[71]

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

[69] Registratienummer voor belastingconsulent of administratiekantoor.
[70] Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstukken 235).
[71] Pagina 2 van Handleiding Dagboek FSV.

3.2.1 Interne signalen van (mogelijke) fraude

Uit openbare informatie, informatie ontvangen van de Belastingdienst en de analyse van FSV door de AP volgt dat FSV in ieder geval de volgende signalen met interne herkomst bevat:[72]

1. De door toepassing van selectieregels gericht op het detecteren van systeemfraude met inkomstenbelasting uitgeworpen verzoeken om voorlopige teruggave van belastingen en definitieve aangiftes (ook genoemd 'project 1043').
2. De door toepassing van selectieregels gericht op het detecteren van toeslagenfraude uitgeworpen aanvragen van toeslagen en aanvragen tot wijzigingen van toeslagen.
3. De personen waarbij fraude is vastgesteld en die op de Toezichtlijst van de directie Toeslagen stonden.[73]
4. Meldingen van vastgestelde fraude door personen vanuit het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF-team) werkzaam binnen de Belastingdienst.[74]
5. Signalen van mogelijke fraude vanuit reguliere toezichtteams binnen Belastingen en Toeslagen.

De onder 1 en 2 beschreven door selectieregels uitgeworpen aangiftes/aanvragen werden handmatig gecontroleerd door medewerkers van de Belastingdienst.[75]

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

> *"Bij systeemfraude wordt, door middel van onjuiste gegevens, misbruik gemaakt van het systeem om ten onrechte geldbedragen in de vorm van voorlopige aanslagen of definitieve aanslagen te ontvangen."*[76]

Uit de toelichting volgt ook dat systeemfraude zowel door een individuele belastingplichtige als georganiseerd via een facilitator kon worden gepleegd.[77]

Tot begin 2018 werden alle aangiftes die waren uitgeworpen in het kader van de aanpak van systeemfraude met inkomstenbelasting als interne signalen voor het betreffende belastingjaar opgenomen in FSV (in paragraaf 3.4.2 wordt toegelicht waarom de Belastingdienst hiermee begin 2018 is gestopt).[78] Door medewerkers van Particulieren is verklaard dat het opnemen van deze signalen in bulk gebeurde door een ingevuld Excel-sjabloon te uploaden in FSV.[79] De AP constateert na analyse van deze signalen dat hierbij geregeld een (standaard)tekst in het veld Aantekening is meegegeven. Uit deze teksten volgt dat de selectieregels gericht op belastingfraude in ieder geval zagen op onregelmatigheden in aftrekposten, zoals

---

[72] Feitenrelaas project 1043, bijlage bij *Kamerstukken II* 20/21, 31066, nr. 711. Pagina's 2-31 en 50, 51 van verslag verklaringen medewerkers Belastingdienst werking FSV afgelegd op 30 juni 2020 (dossierstukken 81, 90, 91, 92). Vragenlijst behandeling fraudesignalen intensief toezicht 24 feb en 20200123 Vragenlijst behandeling fraudesignalen.Toeslagen18feb, beiden digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31). Pagina's 27, 29, 54-55, 78, 80 en bijlagen C van KPMG rapport.

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

[74] Pagina 8 van Feitenrelaas project 1043, bijlage bij *Kamerstukken II* 20/21, 31066, nr. 711.

[75] Pagina 10 van Feitenrelaas project 1043, bijlage bij *Kamerstukken II* 20/21, 31066, nr. 711. Paragrafen 5.2.1.1 van KPMG rapport.

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

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

[78] Antwoord vraag 17 van *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, 357.

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

zorgkosten, studiekosten, giften, kosten levensonderhoud kinderen onder de 21 jaar, alimentatie, kosten eigen woning, reiskosten.[80]

3.2.2 Externe signalen van (mogelijke) fraude

Uit openbare informatie, informatie ontvangen van de Belastingdienst en de analyse van FSV door de AP volgt dat FSV in ieder geval de volgende signalen met externe herkomst bevat:[81]

- Meld Misdaad Anoniem-meldingen.[82]
- Tips van burgers en bedrijven (ontvangen via de digitale meldpunten op de website van de Belastingdienst, per post, telefoon of aan de balie).
- Meldingen van (vermoedens van) fraude door personen vanuit andere (semi)overheden, zoals het UWV, SVB, gemeenten, inspecties, Kamer van Koophandel, politie, Openbaar Ministerie (hierna: het OM), GGD'en.
- Meldingen van (vermoedens van) fraude door personen vanuit samenwerkingsverbanden, zoals de Regionale informatieve en expertisecentra (RIEC's), Landelijke stuurgroep interventieteams, artikel 64 Wet SUWI en Informatie Knooppunt Zorgfraude.
- Meldingen van (vermoedens van) fraude vanuit de FIOD en de Douane.

Over het registreren van externe signalen is door de Belastingdienst verklaard dat medewerkers van MKB in principe alle bij hen binnengekomen externe signalen in FSV registreerden.[83] Uit het rapport van KPMG volgt dat binnen Particulieren (net als binnen MKB) in principe ook alle ontvangen externe signalen in FSV werden geregistreerd.[84] Van de geregistreerde signalen binnen MKB en Particulieren werd slechts een deel op enig moment onderzocht.[85] De Belastingdienst heeft tevens verklaard dat medewerkers van Toeslagen alleen die signalen in FSV registreerden die door hen als onderzoekwaardig waren beoordeeld.[86] De staatssecretarissen van Financiën hebben aan de Tweede Kamer toegelicht dat voor Toeslagen deze werkwijze leidde tot opname in FSV van 'ongeveer 10% van de ontvangen berichten'.[87]

3.2.3 Informatieverzoeken vanuit medeoverheden

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

---

[80] Dit ziet op signalen in databasetabel AangiftefraudeSignaal waarbij in het veld Bron is ingevuld: 'Query', 'Query DA <jaartal>', 'Query VT <jaartal>', "LIP bekend' of varianten hierop, zie Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstuk 235).

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

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

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

[84] Zie paragraaf 5.3.1.1 van het KPMG rapport.

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

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

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

1105193 00030

"Vastleggen van contra-informatie/renseignementen vanuit het (ten dele statistisch onderbouwde) ervaringsgegeven dat een significant deel van subjecten waarvan informatie wordt opgevraagd, fiscaal gezien aanvullende aandacht verdient of mogelijkheid dat de betrokkene ook fiscaal nader onderzocht of getoetst moet worden. (Vermoedens van) misbruik doet zich veelal regeling overstijgend voor én er is een wederzijdse relatie doordat inkomen- en vermogen (mede)bepalend is voor aanspraken op diverse regelingen buiten de fiscale context."[88]

De AP constateert na analyse van de in FSV geregistreerde informatieverzoeken dat de verzoeken om informatie voornamelijk afkomstig waren van de volgende instanties:[89]

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

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

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

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

Informatieverzoeken zijn voornamelijk door de directie MKB in FSV opgenomen.[90]

[88] Pagina 13 van de GEB van FSV november 2019. Dit betreft alleen niet-structurele verzoeken om informatie aan de Belastingdienst vanuit medeoverheden over individuele belastingplichtigen en ontvangers van toeslagen, zie pagina 5 van GEB van FSV november 2019 versie en pagina 3 van 20200514 Vragenlijst Verkenning inrichting informatiestromen 20200406_MKB_v1.0, digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 29 juni 2020 (dossierstuk 31).
[89] Dit betreft de partijen die zijn opgenomen in het veld Opvragende Instantie in de databasetabel InformatieverzoekSignaal, zie Analyse AP InformatieverzoekSignaal FSV (dossierstuk 232). Overige instanties opgenomen in dit veld zijn o.a. de Kansspelautoriteit, SVB, IND, FIOD, DUO.
[90] Schets Inrichting Fraudeteams MKB.versie1.1, Kadernota Inrichting Fraudeteams MKB.versie 0.8 en Facultatieve PIA EOS informatieloketten v1.04_ MT 30 april 2018, bijlagen 1, 2 en 7 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 16 april 2021 (dossierstuk 185).

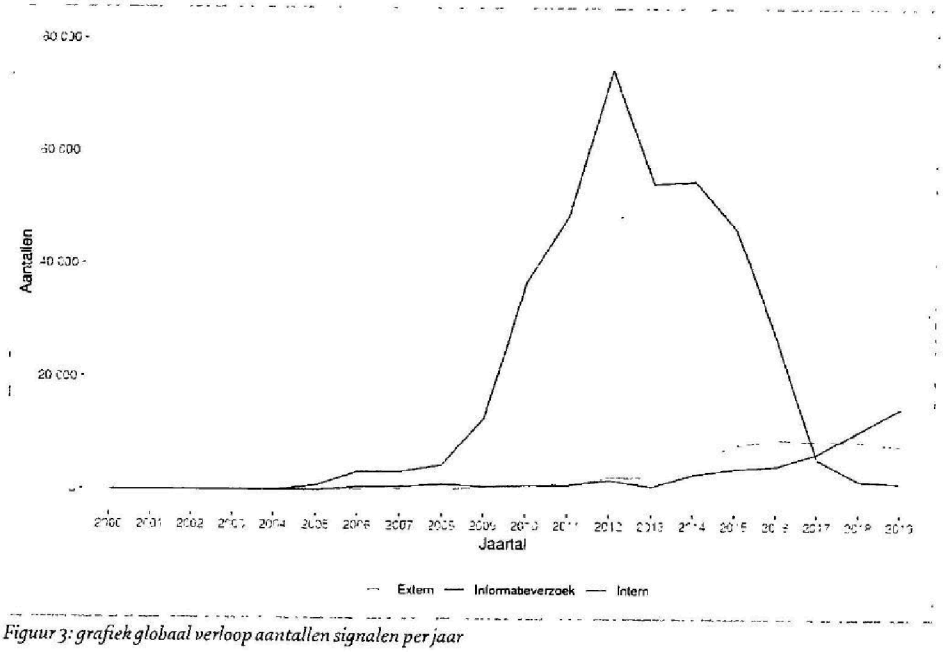
De AP constateert na analyse van de in FSV geregistreerde informatieverzoeken dat er geen sprake was van uniforme registratie van informatieverzoeken. Soms is alleen het BSN van de persoon waarover informatie is opgevraagd en de naam van de opvragende instantie geregistreerd, in andere gevallen is ook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

3.2.4 Slachtoffers van fraude

In antwoorden op Kamervragen is door de staatssecretaris van Financiën Vijlbrief aangegeven dat FSV ook gebruikt is voor het registreren van slachtoffers van (identiteits)fraude.[91] FSV bevat geen aparte tabel waarin slachtoffers konden worden geregistreerd. De AP schat in dat er in FSV ongeveer 1500 slachtoffers zijn opgenomen.[92]

3.2.5 Globale verloop registratie verschillende soorten signalen

Onderstaande grafiek vertoont globaal het verloop van het registreren van interne en externe signalen en informatieverzoeken door de tijd heen.[93] De grafiek laat ten eerste zien dat het registreren van interne signalen in FSV een piek kende in 2012 en daarna sterk is gedaald en dat per begin 2018 het aantal laag is als gevolg van het stoppen van het uploaden van de resultaten van jaarlijks toegepaste selectieregels op aangiftes en aanvragen. Daarnaast toont de grafiek een stijgend verloop in het aantal geregistreerde informatieverzoeken in FSV en een stijgend en licht dalend verloop van het aantal externe signalen opgenomen in FSV.



Figuur 3: grafiek globaal verloop aantallen signalen per jaar

[91] Antwoord vraag 9, *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3219.
[92] Het aantal registraties in databasetabel AangiftefraudeSignaal met 'Slachtoffer' in het veld Rol, zie Analyse AP tabel AangiftefraudeSignaal (dossierstuk 229).
[93] Analyse AP signalentabellen FSV (dossierstukken 235). De grafiek is gebaseerd op de signalen die de AP heeft kunnen indelen in de drie hoofdcategorieën (circa 90%).

3.2.6 Conclusie

In deze paragraaf is geconstateerd dat in FSV signalen met interne herkomst, signalen met externe herkomst en informatieverzoeken, welke ook als signaal werden beschouwd, bevat. Tot begin 2018 werden in FSV de jaarlijks uitgeworpen aangiftes/aanvragen met een verhoogde kans op fraude (op basis van selectiemodellen) opgenomen in FSV. Andere interne signalen die in ieder geval in FSV staan zijn de personen die op de Toezichtslijst van Toeslagen staan, door het CAF-team geïdentificeerde fraudeurs en signalen van medewerkers binnen Belastingen en Toeslagen vanuit hun reguliere werk. FSV bevat ook signalen met externe herkomst, zoals (anonieme) tips van burgers en bedrijven. Daarnaast bevat FSV meldingen van (vermoedens van) fraude vanuit andere overheden, politie, de FIOD en samenwerkingsverbanden. Tevens is vastgesteld dat FSV signalen over slachtoffers bevat.

3.3 De gegevens in de signalen in FSV

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

3.3.1 De velden en de bijlagen

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

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

> *"Het is nu al wel duidelijk dat de reden voor opname in FSV voor een groot deel van de geregistreerde mensen niet meer te achterhalen is. Zo is een significant deel (ca. 100.000) van de registraties afkomstig uit oudere applicaties. Bij het overzetten van deze registraties naar FSV is de oorsprong niet herleidbaar vastgelegd. Ook voor veel nieuwere registraties is er geen bruikbare bron, bijvoorbeeld als er 'overig' is ingevuld."*[94]

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

[94] Pagina 2 van *Kamerstukken II* 2020/21 31066, nr. 826.

Elk van de vier databasetabellen heeft een vrij tekstveld Aantekening welke in praktisch alle signalen is gebruikt. In dit veld is ruimte voor 8.000 karakters, wat neerkomt op twee pagina's tekst.[95] De AP constateert na analyse van FSV dat in dit veld veel en uiteenlopende informatie is ingevuld, zo ook medische gegevens en nationaliteit (zie de volgende paragrafen 3.3.3 en 3.3.4).

Aan een signaal in FSV konden een of meer documenten als bijlage(n) worden toegevoegd. De AP constateert na analyse van FSV dat er aan signalen onder meer e-mails, Word documenten, Excelsheets, PDF documenten, foto's en textfiles zijn toegevoegd. In paragraaf 3.3.5 is beschreven dat een deel van deze documenten afkomstig zijn van de politie, het OM en de FIOD en strafbare feiten en strafrechtelijke veroordelingen van personen beschrijven.

3.3.2 Wel/niet terugkoppeling in FSV van resultaat onderzoek signaal

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat FSV de mogelijkheid gaf om in een signaal vast te leggen waartoe het signaal had geleid (correctie, boete, strafrechtelijke beschikking) maar dat deze velden weinig werden gebruikt. In dit kader heeft de Belastingdienst schriftelijk verklaard dat medewerkers van MKB en Particulieren in principe FSV alleen gebruikten voor het registreren van signalen en niet om ook de uitkomsten van eventuele onderzoeken naar signalen in vast te leggen, en dat medewerkers van Toeslagen wel FSV gebruikten om gevolgen van signalen vast te leggen.[96]

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

> *"Door het ontbreken van een 'zaakvolgsysteem' is op dit moment geen of nauwelijks inzicht in welk percentage van de meldingen uiteindelijk leidt tot een vervolg, zoals een (fiscale) boete of een rol speelt in strafrechtelijk onderzoek. Daardoor is de toegevoegde waarde voor toezicht en opsporing van signaal op dit moment niet goed vast te stellen."(onderstreping AP)*[97]

3.3.3 Nationaliteit

Om een indruk te krijgen van de omvang van het verwerken van de nationaliteit van personen in FSV heeft de AP de velden van FSV geanalyseerd. De AP constateert allereerst dat geen van de vier databasetabellen een specifiek veld heeft om iemands nationaliteit in vast te leggen. Wel bevat de beschrijvingen in het veld Aantekening soms ook iemands nationaliteit. De tabel hierna toont het aantal signalen waarin in dit veld een nationaliteit van een persoon is opgenomen:[98]

---

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

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

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

[98] Analyse AP nationaliteit (dossierstuk 237). De AP heeft hierbij de lijst nationaliteiten gebruikt die is opgenomen in bijlage D van het rapport van KPMG. De AP is handmatig door alle signalen gegaan om zeker te stellen dat het echt om een nationaliteit van een persoon ging en bijvoorbeeld niet om een man die 'frans' heette of een aanduiding van een plaats of voorwerp zoals 'Chinees restaurant' of 'Turkse lira'. De telling verschilt van de telling op pagina 122 van het KPMG rapport omdat KPMG de geschoonde database van FSV heeft gebruikt (zie pagina 18 van het KPMG rapport) en de AP heeft de ongeschoonde versie.

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

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

3.3.4 Medische gegevens

Om een indruk te krijgen van de omvang van het voorkomen van medische gegevens van personen in FSV heeft de AP de velden van FSV geanalyseerd. Ook voor medische gegevens geldt dat er geen specifiek veld in de registratieschermen van FSV was, maar dat dit wel kon zijn genoteerd in het veld Aantekening. De tabel hierna toont het aantal signalen waarin in dit veld een medische gegeven over een persoon voorkomt:[99]

Kerntaak	Aantal signalen met medische gegeven(s)	% van totaal aantal signalen
Belastingen	circa 18.500[100]	3,95%
Toeslagen	142	0,26%

Uit deze cijfers volgt dat er geen sprake was van een structurele registratie van medische gegevens in FSV, maar wel dat er af en toe medische gegevens van een persoon staan geregistreerd in FSV.[101]

3.3.5 Strafbare feiten en strafrechtelijke veroordelingen

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

Hierna volgt een aantal voorbeelden van documenten met strafrechtelijke gegevens die de AP heeft aangetroffen in FSV.[102]

[99] Analyse AP medisch (dossierstuk 238).
[100] Dit betreft een benadering aan de hand van tekstanalyse, omdat het totaal aantal signalen met medische termen te groot was om handmatig langs te lopen.
[101] De AP heeft geen door de burger aangeleverde bewijsstukken in FSV aangetroffen.
[102] De AP heeft hiervoor op woorden als 'politie', 'proces-verbaal', 'PV', 'mutatierapport', 'wvv', 'ontneming', 'vonnis' gezocht in de folder met daarin alle bijlagen bij signalen in FSV. Aangezien FSV honderdduizend documenten bevat heeft de AP logischerwijs slechts een subset bekeken.

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

Processen-verbaal politie
Beschrijvingen van feiten vastgesteld door de politie op enig moment, zoals aangetroffen geldsommen tijdens een doorzoeking van een pand of voertuig, onverklaarbaar bezit, illegale prostitutie, zwart werken, drugshandel, oplichting, witwassen. Vaak zijn deze feiten beschreven in documenten die als bijlage zijn toegevoegd aan het signaal. De AP constateert dat deze documenten vaak uitgebreide en gedetailleerde beschrijvingen geven van wat de opsporingsambtenaar van de politie precies in zijn onderzoek heeft aangetroffen. Zo heeft de AP bijvoorbeeld uitgebreide verklaringen en verhoren van verdachten aangetroffen, beschrijvingen van eerder begane strafbare feiten, kentekens en geschatte waardes van aangehouden auto's, kopieën paspoort, overzichten openstaande boetes, fotomateriaal en of er bijvoorbeeld sprake was van vuurwapenbezit.

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

3.3.6 Conclusie

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

3.4 De doeleinden van FSV

Als er gegevens over personen worden verwerkt dan moet dit duidelijke doeleinden dienen. Een in april 2018 binnen de Belastingdienst uitgevoerde privacy-quickscan van FSV concludeerde dat de verwerkingsdoelen van FSV 'te onbepaald' waren.[103] De veelsoortige informatie opgenomen in FSV (zie paragrafen 3.2 en 3.3) kan duiden op onduidelijke doeleinden. Immers, als een applicatie een duidelijk doel heeft en dit doel is bij iedereen bekend, dan resulteert dit logischerwijs in meer consistente registratie en minder variatie aan gegevens. Deze paragraaf gaat in op de doeleinden van FSV. In paragraaf 3.4.1 wordt beschreven welke doelen van FSV er voorafgaand aan het gebruik van FSV zijn geformuleerd. In paragraaf 3.4.2 worden verklaringen van de Belastingdienst en passages uit het KPMG rapport opgenomen waaruit blijkt dat gedurende een aantal jaren het doel van het massaal opvoeren van interne signalen in FSV onduidelijk was. Tot slot benoemt paragraaf 3.4.3 dat binnen Toeslagen FSV voor een ander doel werd gebruikt dan oorspronkelijk bedoeld was door MKB.

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

3.4.1 Vooraf vastgestelde doeleinden van FSV

Om na te gaan welke doeleinden vóór de ingebruikname van FSV waren geformuleerd, heeft de AP de volgende documenten bekeken: de Ontwikkelspecificatie Dagboek FSV van oktober 2013, de autorisatiematrix Dagboek FSV van augustus 2013, de Handleiding Dagboek FSV van oktober 2013 en documenten waarin de besluitvorming over FSV kan zijn vastgelegd (notulen van directie MKB,[104] MT Fraudebestrijding[105] en Landelijk Kantoor Belastingen).

De AP constateert dat er in de ontwikkelspecificaties FSV en de autorisatiematrix Dagboek FSV geen doeleinden van FSV zijn geformuleerd.[106] In de Handleiding Dagboek FSV van oktober 2013 staat het volgende over de doeleinden:

> *"De applicatie Dagboek FSV (Fraude Signalering Voorziening) is bestemd voor de registratie van fraudesignalen die voorheen in dagboek PIT werden geregistreerd.*
>
> *Primair is deze applicatie ontwikkeld voor de registratie van alle soorten signalen van "systeemfraude". Hiermee wordt hoofdzakelijk bedoeld het min of meer opzettelijke misbruiken van fiscale regelingen. Dit kan gelden voor inkomstenbelasting, loonbelasting, omzetbelasting, maar ook voor de verschillende Toeslagen (huur, zorg, kinderopvang enzovoort). De applicatie kan ook gebruikt worden voor de registratie van tips/kliks/signalen, projecten (per segment, regionaal, plaatselijk) in het Subject Gerichte Toezicht (S.G.T.) en voor de registratie van bijzondere verzoeken om informatie, bijvoorbeeld verzoeken in het kader van strafrechtelijke onderzoeken (bijv. zogenaamde art. 126nd verzoeken), misbruik van bijstandsuitkeringen, RIEC verzoeken, enzovoort.*
>
> *Door het vastleggen van deze gegevens, kunnen over een bepaalde periode wellicht bepaald trends in beeld worden gebracht, bestuurlijke informatie worden verstrekt, en mogelijke andere relevante informatie worden verzameld.*
>
> *Deze applicatie is een voortzetting van dagboek PIT (oud) zoals dat vanaf 2002 door de (voorheen) Belastingdienst/Rijnmond en thans kantoor Rotterdam – Dordrecht is ontwikkeld en gebruikt. De laatste jaren is het 'oude' PIT dagboek in gebruik bij meerdere kantoren en vormde het de rol van landelijk centraal register voor de VTA / systeemfraude."*[107]

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

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

---

[104] Omdat de directie MKB destijds als business owner verantwoordelijk was voor FSV, zie pagina 25 van KPMG rapport.
[105] In 2013 opgericht voor 'het bij elkaar brengen van losse fraudebestrijdingsinitiatieven in de Belastingdienst alsmede het ontwikkelen van een nieuwe aanpak die gericht was op systeemfraudebestrijding', pagina 2 van Rode draden uit de interviews over het MT Fraudebestrijding van 10 oktober 2019, bijlage bij *Kamerstukken II* 19/20, 31066 nr. 661.
[106] Ontwikkelspecificatie Dagboek FSV v1.1 en 2013-08-02 AutorisatieMatrix Dagboek FSV (handreiking M2), bijlage 2 en 14 van documenten digitaal aangeleverd door de Belastingdienst aan de AP op 26 juni 2020 (dossierstuk 23).
[107] Pagina 2 van Handleiding Dagboek FSV.

De AP constateert op basis van de notulen dat FSV binnen het MT Fraudebestrijding niet is besproken.[108] De Belastingdienst heeft verklaard dat in de MT-verslagen van het Landelijk Kantoor Belastingen ook geen verwijzingen naar FSV zijn aangetroffen.[109] In de notulen van de directie MKB is één passage aangetroffen, in de notulen van 24 september 2013.[110] Daarin staat dat een doel was het 'verzamelen en uniform vastleggen in FSV (FraudeSignalenVoorziening) van alle signalen die binnenkomen bij het fraudeloket.' Dit doel valt binnen de hiervoor opgenomen omschrijvingen van doeleinden 1 en 3.

3.4.2 Interne signalen systeemfraude in FSV zonder duidelijk doeleinde

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

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

> *"In de loop van de jaren is onder andere het CAF ontstaan binnen de Belastingdienst. Ook in 2013. Met de samenwerking tussen CAF en systeemfraude IH, dus binnen Particulieren, zijn er ook bepaalde verbeterslagen gemaakt en andere applicaties gebruikt voor het onderkennen van georganiseerd systeemfraude. Daarom was het niet meer nodig om bijvoorbeeld in FSV per BSN het IP-adres op te nemen en zo te onderkennen als samenhang zou kunnen zijn tussen individuele signalen. Daarvoor was FSV voor ons achterhaald als Particulieren zijnde. Daar hebben wij in de loop der jaren over gesproken binnen Particulieren van moeten wij hier nou mee doorgaan of niet. Want het is ook elke keer, onze medewerker moest iedere keer weer die datum afdoening weer vullen. Dat is weer een extra handeling om een aangifte af te kunnen ronden. Daar was het besluit genomen begin 2018 om er mee te stoppen omdat het niets toevoegt. Ook niet enkel alleen het opvoeren en meteen weer afdoen in FSV. Want wat is daar de toegevoegde waarde van als je iets opneemt en er nooit meer naar om kijkt?" (onderstreping AP)*[111]

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

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

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

---

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

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

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

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