



Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

Belastingdienst

Uw referentie: IUC20-673

Onze referentie: A2000020253 RA RFK/NvK/SI/AB

10 juli 2020

KPMG Advisory N.V.



KPMG Advisory N.V.
Postbus 74500
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1
1186 DS Amstelveen
Telefoon (020) 656 7890
www.kpmg.nl

Belastingdienst
Korte Voorhout 7
2511 CW DEN HAAG

Amstelveen, 10 juli 2020

Geachte,

Hierbij treft u ons definitieve rapport 'Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht' aan. Dit rapport gaat in op onze bevindingen naar aanleiding van de door ons uitgevoerde werkzaamheden conform de offerteaanvraag en de definitieve gunning en Nadere overeenkomst 'FSV Procesbeschrijving en advies' (d.d. 2 juni 2020 met uw referentienummer IUC20-673 en ons voorstel (d.d. 15 mei met referentienummer A2000020253 VO RFK/NvK/SI/AB).

Het doel van de onderzoeksopdracht zoals aan ons verstrekt, was om inzicht te verschaffen in de aspecten die in de brief d.d. 28 april jl. aan de Tweede Kamer zijn benoemd. Deze rapportage vormt de formele afsluiting van onze werkzaamheden in het kader van bovengenoemde overeenkomst.

Namens KPMG willen wij de Belastingdienst hartelijk danken voor de mogelijkheid die ons is gegeven om te ondersteunen bij dit onderzoek.

Hoogachtend,
KPMG Advisory N.V.

Origineel getekend door

drs. ing. R.F. Koorn RE CIPP/E
Partner

Samenvatting

Dit hoofdstuk bevat een beknopte weergave van de relevante bevindingen uit ons onderzoek en geeft daarmee de beantwoording van de kernvragen op hoofdlijnen. Voor een goed begrip van de feiten en omstandigheden met betrekking tot onze bevindingen en de werkzaamheden die wij hebben uitgevoerd om tot deze bevindingen te komen moet deze samenvatting in samenhang met het gehele rapport worden gelezen.

In ons rapport is de situatie van FSV en soortgelijke toezichtsprocessen beschreven zoals die was in de periode vanaf januari 2019 tot en met heden.

Op 28 april jl. hebben de staatssecretarissen van Financiën een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin drie aspecten zijn genoemd die nader onderzoek behoeften:

- 1 De precieze werking en gebruik van de Fraude Signalering Voorziening door de diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst. Het effect van de precieze werkwijze met FSV voor burgers en bedrijven is hiervan een onderdeel.
- 2 Het bestaan van met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen bij de Belastingdienst.
- 3 Conditie waaronder FSV en eventueel vergelijkbare systemen (weer) kunnen worden ingezet, welke acties er nodig zijn voor deze systemen en de bredere fraudebestrijding bij de Belastingdienst en hoe eventuele alternatieven eruit kunnen zien.

Fraude Signalering Voorziening

FSV is door de Belastingdienst vanaf 2013 gebruikt om risicosignalen van onder meer burgers, ketenpartners en convenantpartijen te registreren. Dit heeft plaatsgevonden tot het moment dat FSV op 27 februari jl. is uitgeschakeld. Een in FSV geregistreerd risico-signaal was een mogelijke indicatie dat een aangifte van een belastingplichtige of een aanvraag van een (vermeend) toeslaggerechtigde een verhoogd risico bevatte met betrekking tot juistheid of rechtmatigheid. Een dergelijke indicatie moest nog wel verder worden onderzocht om vast te stellen of daadwerkelijk sprake was van een verhoogd risico.

In ons rapport is de FSV-situatie beschreven zoals die was in de periode januari 2019 totdat FSV op 27 februari 2020 is uitgeschakeld.

- 1 De precieze werking en het gebruik van FSV door de Belastingdienst en het effect hiervan voor burgers en bedrijven.

Werking en gebruik

De directies MKB, Toeslagen en Particulieren registreerden ontvangen risicosignalen in FSV. Daarnaast raadpleegden ook de directies Grote Ondernemingen, Centrale Administratieve Processen en – tot mei 2019 – FIOD deze FSV-registratie. Initieel hadden circa 5.000 functionarissen toegang tot FSV. In mei 2019 is het toegestane gebruik van FSV door een schoningsactie gereduceerd tot circa 1.000 functionarissen.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

De opzet van de toezichtsprocessen en het gebruik van FSV-risicosignalen verschilden per directie. Een eenduidig normenkader voor het registreren, beoordelen en gebruiken van risicosignalen uit FSV ontbrak. Dit gebrek aan kader en standaard werkwijze leidde tot het risico op inconsistente en onjuiste vastleggingen van risicosignalen in vrije FSV-tekstvelden en tot het verschillend gebruiken van FSV-registraties. Daarnaast was er binnen de toezichtsprocessen waar FSV werd gebruikt vrijwel geen terugkoppelmechanisme om de beoordeling van een risicosignaal in FSV te verwerken. Onjuiste of verouderde risicosignalen hebben derhalve in FSV voortbestaan.

Ondanks dat iedere directie een eigen registratie- en/of werkwijze had voor het gebruik van FSV, hadden functionarissen vanuit de diverse directies wel toegang tot alle geregistreerde risicosignalen in FSV. Als gevolg hiervan bestond het risico op misinterpretatie van de in FSV geregistreerde signalen.

De handelingen die door functionarissen van de Belastingdienst in FSV werden verricht werden beperkt gelogd waardoor de door hen verrichte mutaties, raadplegingen of downloads van risicosignalen in FSV achteraf niet zijn vast te stellen.

Effecten voor burgers en bedrijven

Effecten op de privacy van burgers

De Belastingdienst heeft als wettelijke taak om toezicht te houden op het naleven van fiscale wetten en regels. De Belastingdienst dient zich daarbij te houden aan de beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens zoals vastgelegd in artikel 5 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Tijdens ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat onvoldoende waarborgen aanwezig waren om te voldoen aan de zes kernbeginselen uit dit artikel 5 AVG bij het gebruik van FSV. Het gaat hier om de beginselen 'rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie', 'doelbinding', 'minimale gegevensverwerking', 'juistheid', 'opslagbeperking' en 'integriteit en vertrouwelijkheid'.

Door het ontbreken van voldoende waarborgen voor AVG-naleving bij het gebruik van FSV is de behandeling van burgers door de Belastingdienst niet in alle gevallen voldoende zorgvuldig geweest. Een voorbeeld hiervan is dat fraude-indicaties en/of duidingen ten aanzien van potentieel bijzondere en gevoelige persoonsgegevens in het vrije tekstveld – ondanks gebleken irrelevantie – niet consequent werden verwijderd. Dergelijke indicaties en tekstuele duidingen waren voor grote groepen medewerkers toegankelijk; verdere verwerking van indicaties buiten de FSV-applicatie werd niet gelimiteerd of inhoudelijk gelogd.

Effecten op de intensiteit van toezicht op burgers of bedrijven

De in FSV geregistreerde risicosignalen zijn geraadpleegd bij de behandeling van en het toezicht op subjecten bij de directies MKB, Particulieren en Toeslagen. Bij opvolging van FSV-risicosignalen vond een rechtmatigheidstoets plaats alvorens er al dan niet opzet/grove schuld werd geïndiceerd. Een indicatie opzet/grove schuld werd vastgelegd in FSV indien daar in het licht van het sanctieproces aanleiding toe was. Dit vond plaats indien misbruik of oneigenlijk gebruik was vastgesteld in het sanctieproces en er vervolgens een sanctie door middel van een bestuurlijke boete of door strafrechtelijke vervolging werd opgelegd.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Hiervan is in de praktijk afgeweken binnen de directie Toeslagen, omdat in sommige gevallen al de aanvinkoptie 'fraude' werd aangevinkt alvorens het signaal het volledige onderzoekstraject had doorlopen. Registratie in FSV resulteerde niet automatisch in verscherpt toezicht op een burger of bedrijf, maar dit kon in combinatie met andere indicaties wel hiertoe leiden, waardoor zij frequenter werden onderworpen aan vragen, informatieverzoeken en andere bewijsleveringen. Dit resulteerde met name bij toeslag-gerechtigden in een intensievere vorm van toezicht.

Financiële effecten op burgers of bedrijven

In een aantal gevallen konden geregistreerde risicosignalen in FSV leiden tot directe of indirecte financiële gevolgen. Indien in FSV een fraude-indicator was aangegeven konden betrokken burgers vanuit Toeslagen directe financiële consequenties ervaren, bijvoorbeeld in de vorm van het niet toegekend krijgen van een persoonlijke betalings-regeling. Een verzoek tot een dergelijke betalingsregeling kan worden afgewezen als gevolg van de indicatie opzet/grove schuld in FSV. De registratie in FSV was voor zover wij hebben kunnen nagaan niet de hoofdoorzaak van de financiële effecten. De selectie van een individu of groepen voor verscherpt toezicht vond plaats op basis van een evaluatie van informatie vanuit verschillende bronnen binnen de Belastingdienst. FSV was hierbij één van de bronnen die werd geraadpleegd

Validatie van eisen AVG, BIO en Archiefwet

Zoals hiervoor aangegeven voldeden het gebruik van FSV en de verwerkingsprocessen rondom FSV op meerdere onderdelen niet aan de beginselen uit de AVG en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). In afwijking van de gestelde criteria vanuit de Archiefwet werden gegevens in FSV tot de eerste schoning begin dit jaar nooit geschoond of gearchiveerd, maar bleven deze in FSV beschikbaar.

Toelichting werking en gebruik

Het toezichtsproces dat rondom FSV bestaat is door ons in vier deelprocessen onderverdeeld. In dit rapport is de werking en het gebruik van FSV langs deze deel-processen uiteengezet:



Figuur A: deelprocessen van toezichtsproces rondom FSV

De directies MKB, Toeslagen en Particulieren registreerden de ontvangen risicosignalen in FSV¹. Daarnaast raadpleegden ook de directies Grote Ondernemingen, Centrale Administratieve Processen en – tot mei 2019 – FIOD FSV.

Voor zowel FSV als voor de overige processen en applicaties waarbinnen risicosignalen voor toezicht werden verwerkt, geldt dat deze signalen gestructureerd werden ontvangen van convenant- en ketenpartners binnen en buiten de overheid. Ook werden

¹ Zie hoofdstuk 3 voor het generieke processchema en bijlage C voor directie-specifieke processchema's

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

risicosignalen via 'Tips- en kliks'-lijnen ontvangen en naar FSV gekanaliseerd. De Belastingdienst deelde daarnaast op basis van wettelijke grondslagen en convenanten risicosignalen en fiscale informatie met convenant- en ketenpartners.

Toelichting effecten van registratie op behandeling burgers en bedrijven

De Belastingdienst heeft als wettelijke taak om toezicht te houden op het naleven van fiscale wetten en regels. Er waren echter onvoldoende waarborgen aanwezig om bij de registratie in en verwerking van risicosignalen vanuit FSV te kunnen voldoen aan de beginselen vanuit artikel 5 van de AVG.

Een specifieke groep burgers kon direct financiële consequenties ervaren als zij in FSV de indicatie hadden van 'opzet/grove schuld' in relatie tot een boete of strafrechtelijke vervolging. In het invorderingsproces kon afzonderlijk opzet/grove schuld worden geïndiceerd buiten FSV. Deze indicatie werd, in combinatie met de opzet/grove schuld-indicatie in FSV vanuit het sanctieproces-, gebruikt om te bepalen hoe streng een burger werd bejegend. Het niet toekennen van een persoonlijke betalingsregeling is hiervan een voorbeeld. Door deze beslissing kon een burger vervolgens mogelijk niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Door andere directies werden deze indicaties beperkt of niet gebruikt. Inzage in deze indicaties was niet geblokkeerd en voor alle FSV-gebruikers te raadplegen.

Door het ontbreken van voldoende waarborgen voor AVG-naleving bij het gebruik van FSV is de behandeling van burgers door de Belastingdienst niet in alle gevallen voldoende zorgvuldig geweest. Een voorbeeld hiervan is dat fraude-indicaties en/of duidingen ten aanzien van potentieel bijzondere en gevoelige persoonsgegevens betreffende (verdenkingen van) strafbare feiten en nationaliteiten² in het vrije tekstveld – ondanks gebleken irrelevantie – niet consequent werden verwijderd. Dergelijke indicaties en tekstuele duidingen waren voor grote groepen medewerkers toegankelijk; verdere verwerking van indicaties buiten de FSV-applicatie werd niet gelimiteerd of inhoudelijk gelogd. Een voorbeeld van een tekstuele duiding is het opnemen van aan nationaliteit gerelateerde gegevens of andere gevoelige bijzondere persoonsgegevens in het vrije FSV-tekstveld. De registratie van dergelijke gegevens houdt niet automatisch in dat de informatie heeft geleid tot een effect op de behandeling van burgers.

Uitkomsten validatie van eisen AVG, BIO en Archiefwet

Het gebruik van FSV en de verwerkingsprocessen rondom FSV voldeden op meerdere privacybeginselen niet aan de AVG. Zo is de wettelijke grondslag van de gegevensverwerkingen niet altijd toereikend onderbouwd of aangetoond en bestonden onvoldoende waarborgen om signalen proportioneel te verwerken ten opzichte van het te behalen verwerkingsdoel. Daarnaast ontbraken niet alleen diverse technische en organisatorische maatregelen die passend zouden zijn voor het verwerken van gevoelige persoonsgegevens, ook ontbraken zaken die conform de BIO benodigd zijn zoals logische toegangsbeveiliging en scheiding van functies.

² Dit betreft geen limitatieve opsomming van in FSV aangetroffen aantekeningen, zie bijlage D voor onze gehanteerde aanpak van de gegevensgerichte werkzaamheden op de vrije tekstvelden in FSV en de omvang waarin dergelijke gegevens werden vastgelegd.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Gegevens werden niet geschoond en gearchiveerd, maar bleven in FSV beschikbaar. Rond het einde van de AVG-overgangstermijn is een grootschalig en Belastingdienst-breed schonings- en archiveringstraject gestart. Geautomatiseerde functionaliteit hiertoe ontbrak in FSV, ook was ten tijde van ons onderzoek de realisatie van het bredere archiveringsbeleid nog niet voltooid. Derhalve werd, ondanks een schoning in 2019, ook in 2020 nog niet volledig aan de vereisten van de Archiefwet voldaan.

Terwijl FSV sinds 2013 in gebruik was, werd pas in januari 2019, zes jaar na de ingebruikname van deze kritieke voorziening met uiterst gevoelige gegevens, een eerste gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) voor FSV opgesteld. Dit is tevens nadat de AVG van kracht is geworden.

Vergelijkbare toezichtsprocessen

2 Het bestaan van met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen

De vastlegging binnen de Belastingdienst van het processen-, applicatie- en gegevenslandschap inzake (toezichts)processen was onvoldoende om een eenduidige lijst met risicoselectieprocessen voor ons onderzoeksdoel te kunnen samenstellen. Ook het onderhanden AVG-verwerkingsregister gaf een onvolledig beeld van verwerkingsprocessen en applicaties, hun onderlinge relaties en het gebruik van bijzondere persoonsgegevens en geautomatiseerde besluitvorming. Derhalve was het voor ons niet mogelijk om alle vergelijkbare toezichtsprocessen te identificeren, waardoor mogelijk processen met gebruik van risicosignalen buiten ons gezichtsveld zijn gebleven.

Wij hebben in de context van bovenstaande op basis van onze werkzaamheden geen primaire processen of toezichtsprocessen gevonden die in dezelfde mate risicosignalen verwerken, noch applicaties die een sterke gelijkenis met FSV vertonen.

Op basis van de wel beschikbare informatie voor ons onderzoek hebben wij een beperkt aantal toezichtsprocessen met een vorm van risicoselectie geïdentificeerd. De identificatie hebben wij uitgevoerd aan de hand van ons selectiekader. Het selectiekader bevat onder andere criteria inzake het hanteren van subjectieve risicosignalen en criteria inzake het systematisch behandelen van aangiften of toeslag-aanvragen zonder wettelijke grondslag of doelbinding. Bij deze risicoselecties kunnen individuen of groepen bijvoorbeeld voor intensief toezicht of bijzondere behandeling worden aangemerkt of geprioriteerd, met mogelijk onevenredige negatieve gevolgen voor de betreffende burgers of bedrijven wanneer hierbij niet de juiste waarborgen worden getroffen.

De in ons onderzoek beschouwde risicoselectieprocessen en ondersteunende applicaties kenmerken zich door risicoselecties die plaatsvinden op basis van objectieve risicomodellen en criteria, alsmede een aantal lijsten met gevoelige gegevens (b.v. Veelplegers, Katvangers, dubieuze starters, e.d.). Wij hebben hierbij beheersmatige risico's geïdentificeerd op het ontstaan van selectiebias (b.v. bevooroordeelde selecties) en het niet voldoen aan privacy-, beveiligings- en archiveringsvereisten.

Toelichting op onze werkwijze inzake selectie vergelijkbare toezichtsprocessen

Wij hebben onderzocht of naast FSV vergelijkbare applicaties en vergelijkbare verwerkingen van risicosignalen bestaan in toezichtsprocessen binnen de Belastingdienst.



Figuur B: gehanteerde werkwijze KPMG om tot selectie van overige vergelijkbare toezichtsprocessen te komen

De vastlegging binnen de Belastingdienst van het processen-, systeem- en gegevenslandschap rondom toezichtsprocessen was onvoldoende om een eenduidige lijst met toezichtsprocessen en applicaties samen te stellen als uitgangspunt voor onze werkzaamheden. Het verwerkingsregister, de domeinarchitecturen en applicatielijsten waren onvoldoende compleet, gedetailleerd of geschikt voor ons onderzoeksdoel. Derhalve is door ons een alternatieve werkwijze gehanteerd (zie figuur B), waarbij een selectiekader is opgesteld om processen te kunnen belichten die persoonsgegevens verwerken en binnen deze processen op persoonsgegevens risicoselecties worden uitgevoerd. Hierbij zijn enkele toezichtsprocessen geïdentificeerd die kunnen worden gekarakteriseerd als 'FSV-achtige verwerkingen'. In deze processen worden, analoog aan FSV, (fraude)risicosignalen systematisch verzameld en/of verwerkt.

Deze processen komen voor bij MKB, Toeslagen en Particulieren en omvatten:

- Risicomodellen, die voorspellen of een aangifte (of behandeling ervan) een hoge foutkans heeft op basis van de historische behandelgegevens;
- Selectiemodules, dan wel gegevensselecties c.q. query's die op de massale gegevensstroom zijn uitgevoerd door middel van een selectiemodule. In het algemeen kunnen selectiemodules en risicomodellen een geschikt hulpmiddel zijn om toe te passen in toezichtsprocessen, indien voorzien van juiste waarborgen;
- Risicosignalen van externe oorsprong die tot een identificatienummer zoals BSN of RSIN kunnen worden herleid. Daarnaast behoren externe risicosignalen, zoals signalen van andere toezichthoudende overheidsorganisaties of ongestructureerde 'Tips en kliks' tot deze subcategorie indien deze kunnen leiden tot een individuele of kleine selectie van gevallen uit de massale gegevensstroom.

Samenvattend; tijdens ons onderzoek hebben wij enkele toezichtsprocessen geïdentificeerd die gebruikmaken van risicosignalen. Echter, in geen van de processen vindt intensief toezicht plaats op basis van risicoselectie zonder inhoudelijke afweging, noch zijn de hierin gebruikte applicaties in sterke mate vergelijkbaar met FSV.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

Uitkomsten validatie van eisen AVG, BIO en Archiefwet

Net als bij FSV gold voor de overige door ons onderzochte toezichtsprocessen waarin risicosignalen worden verwerkt, dat niet altijd werd voldaan aan alle beginselen van de AVG en derhalve door de Belastingdienst niet in lijn met de AVG werd gehandeld. Dit geldt evenzo voor het voldoen aan de BIO³.

Het huidige AVG-verwerkingsregister bevat zowel processen als applicaties, waarbij de onderlinge samenhang grotendeels ontbreekt. Mede hierdoor voldoet het verwerkingsregister momenteel niet aan de AVG-vereisten. Voor de primaire processen die gebruikmaken van risicomodellen of datafundamenten⁴ sluiten de procesgerichte en applicatiegerichte privacy-analyses (GEB's) onvoldoende op elkaar aan, waardoor een overkoepelend inzicht in en toereikende beheersing van privacyrisico's van kritieke verwerkingsprocessen ontbreekt. Dit terwijl ook deels sprake is van bijzondere persoonsgegevens.

Ook is de achterstand in GEB's en daaruit af te leiden risico's en mitigerende beheersmaatregelen, zoals was vereist per mei 2018, ten tijde van ons onderzoek slechts ten dele ingelopen. De Belastingdienst is momenteel bezig met het uitwerken van diverse ontbrekende GEB's, waardoor het in dit stadium nog onduidelijk is of er juiste beheersmaatregelen in voldoende mate aanwezig zijn of nog aanvullend moeten worden getroffen.

In het kader van de AVG is in 2018 een organisatiebreed schonings- en archiveringsproces gestart. Dit is momenteel nog niet toereikend afgerond om te voldoen aan alle archiveringsvereisten. De Belastingdienst heeft rond de ingezette risicomodellen de afgelopen twee jaar aanvullende procedurele en technische waarborgen getroffen. Tevens is afgelopen voorjaar gestart met de schoning van bijvoorbeeld kopieën en downloads van FSV of andere risicoselectielijsten om lokale processen met gebruik van risicosignalen te beperken. De volledigheid van deze schonings- en archiveringsactie is door het lokale en ongestructureerde karakter nog niet geborgd.

Effecten op behandeling burgers en bedrijven

Beleidsmatig stemt de Belastingdienst risicoselectie af op de behandelcapaciteit. Veelal vinden op structurele wijze kwaliteitsmetingen plaats op de risicoselectie en fiscale behandeling. In geval van ontbrekende kwaliteitsmetingen of te eenzijdige kalibreren (in plaats van geheel programmeren) van risicomodellen met vertekende of onvoldoende representatieve data over patronen zien wij een risico op het ontstaan van selectiebias. De directie Toeslagen beschikt niet over een met de andere directies vergelijkbaar toegeruste vaktechnische infrastructuur die bijdraagt aan de verbetering van de afstemming van risicoselectieprocessen op behandelcapaciteit. Ook kwaliteitsmetingen en terugkoppeling ontbreken gedeeltelijk bij de directie Toeslagen.

Door de onvoltooide schoning en archivering kunnen burgers en bedrijven worden geconfronteerd met toezichtsacties op basis van niet langer actuele risicosignalen.

³ Betrof voorheen de BIR; de overgang naar de BIO verandert deze analyse echter niet.

⁴ Gecombineerde dataset voor gebruik in primaire processen met interne systemen, lijsten en indicatoren als bronnen.

Bestaande waarborgen en condities voor toekomstig gebruik

De beschrijving van in kaart gebrachte bestaande waarborgen en condities voor toekomstig gebruik richt zich op de primaire procesdirecties die het meest intensief met risicosignalen in relatie tot burgers werken, namelijk de directies MKB, Toeslagen en Particulieren.

3 Condities waaronder en acties waarmee FSV en soortgelijke verwerkingsprocessen (weer) kunnen worden ingezet voor fraudebestrijding

Bestaande waarborgen

In de huidige situatie is er een sterke afhankelijkheid van de professionele oordeelsvorming van medewerkers. Hoewel signalen binnen diverse directies in teamverband worden opgevolgd, ontbreken veelal structurele waarborgen zoals eenduidige (normen)kaders en procedures.

Daarnaast zijn de waarborgen voor de naleving van privacy-, beveiligings- en archiveringsvereisten ontoereikend. Een accurate toewijzing van autorisaties ('can do') en logging⁵ ('did do') ontbreekt deels, waardoor mutatie- en exportrechten mogelijk ten onrechte zijn gebruikt.

Benodigde korte termijnacties

Alvorens een risicoproces en bijbehorende applicaties (weer) zijn in te zetten dienen enkele acties te worden ondernomen – dit in aanvulling op de eerder dit voorjaar geïnitieerde en momenteel geïntensiveerde 'veegactie' met verwijdering van lokale downloads en lijsten. Allereerst dienen de lopende processen en bijbehorende applicaties op korte termijn AVG-, BIO-en Archiefwet-proof te worden gemaakt of tijdelijk buiten werking te worden gesteld totdat dit is gerealiseerd.

Daarnaast kan de Belastingdienst met een geautomatiseerde analyse in detail inventariseren in hoeverre er nog subjectieve of oneigenlijk benutte risicosignalen en -selecties worden uitgevoerd. Deze werkwijze dient te worden gestopt of – voor zover mogelijk – in gestructureerde, objectieve selecties te worden omgezet.

Condities toekomstig gebruik

Als conditie voor toekomstig gebruik dient de uitvoerings- en toezichtstrategie te worden uitgewerkt in een duidelijke governance, uniforme toetsbare processen en privacyvriendelijk en veilig ontworpen applicaties (zg. 'Privacy/Security by Design').

Om risicomodellen en overige selectiesystemen/processen voldoende toekomstbestendig te maken, dient te worden gevalideerd of het risicomodel geschikt is voor het specifieke middel/toezichtsdoel. Daarnaast dient een in het risicomodel eventueel aanwezige selectiebias te worden geïdentificeerd en verwijderd.

Daarnaast dien(t)(en) een applicatie(s) met risicosignalen ingericht te zijn met gedegen waarborgen, waaronder stringente IT-beheersmaatregelen (onder andere

⁵ De logging legde vast wie een use case heeft geraadpleegd of geëxporteerd, maar niet of in de use case inhoudelijk wijzigingen of aanvullingen zijn aangebracht en welke gegevens werden geëxporteerd.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

autorisaties, gegevensvalidaties, logging, archivering en – waar mogelijk – pseudonimisering en versleuteling).

Tot slot is het van belang om procesmonitoring te implementeren in de toezichtsprocessen.

Toelichting bestaande waarborgen

Bestaande waarborgen binnen processen waarin risicosignalen worden behandeld verschillen per directie. Directie-overstijgend geldt dat voor de initiële beoordeling van de relevantie en waarde van een risicosignaal veelal wordt gesteund op de professionele oordeelsvorming van een van de Intensieve of Speciale Toezichtsteams die binnen de Belastingdienst zijn ingericht of van individuele medewerkers. Geformaliseerde normenkaders en/of werkinstructies voor de registratie en beoordeling van risicosignalen zijn beperkt beschikbaar.

Binnen de verschillende directies (MKB, Toeslagen en Particulieren) worden risicosignalen veelal in teamverband opgevolgd indien een signaal daadwerkelijk in behandeling wordt genomen door een van de Intensieve of Speciale Toezichtsteams. Bij de directie Toeslagen waren vastgelegde procedures ten aanzien van bijvoorbeeld gestructureerde werkwijze aanwezig, maar werd daarvan bijvoorbeeld vanwege capaciteitsgebrek afgeweken van de case-by-case benadering van burgers.

Toelichting benodigde korte termijnacties

Voor de door ons en in de GEB's geconstateerde AVG-, BIO- en archiveringsafwijkingen zullen door de Belastingdienst op een zo kort mogelijke termijn maatregelen moeten worden getroffen. Zaken als schoning van risicosignalen, aanscherping van autorisaties, inrichting van logging en monitoring, e.d. voldoen bij een aantal onderzochte processen en applicaties niet aan de wettelijke of eigen vereisten. Als blijkt dat deze processen en applicaties niet op het vereiste niveau zijn te brengen moeten ze evenals FSV worden uitgeschakeld.

In aanvulling op de reeds geïnitieerde schoningsacties achten wij een grondige, dienstbrede analyse noodzakelijk, waarbij het gehele applicatie- en gegevenslandschap wordt doorlopen of zich hier nog onbekende registraties van verouderde of subjectieve risicosignalen bevinden, inclusief in vrije tekstvelden. Gezien omvang en heterogeniteit zal dit minimaal ten dele met geautomatiseerde hulpmiddelen moeten plaatsvinden.

Daarnaast dienen de huidige uitworpregels van data-analyses periodiek te worden doorlopen om te onderzoeken of zich subjectieve selectiecriteria voordoen, alsmede om risicomodellen per specifiek belastingmiddel c.q. werkstroom te valideren.

Toelichting condities toekomstig gebruik

Op basis van onze bevindingen hebben wij een aantal condities voor toekomstig gebruik gespecificeerd om de toezichtsprocessen waarin de Belastingdienst risicosignalen vastlegt, verwerkt en monitort nader te uniformeren en de naleving van vereisten op basis van wet- en regelgeving te versterken. Dit proces zal goed moeten aansluiten op de doelen van de Uitvoerings- en Toezichtstrategie van de Belastingdienst en vergezeld dienen te gaan van een opnieuw gedefinieerde (governance)structuur inzake toezichtsprocessen en risicosignalen.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

Hieronder worden de condities voor toekomstig gebruik uiteen gezet. Een voorwaarde hierbij is dat, voorafgaand aan het ontwerpen en implementeren van onderstaande zaken, wordt bepaald welke (klassen van) risicosignalen op basis van welke (groepen van) bronnen op grond van de wet- en regelgeving mogen worden geregistreerd en gebruikt.

De voornaamste condities en acties voor toekomstig gebruik betreffen de inrichting van:

- *een uniforme werkwijze bij de verwerking van risicosignalen*, waarbij een ingekaderd toezichtsproces wordt gedefinieerd, ingevoerd en gehandhaafd. Dit verwerkingsproces van risicosignalen dient gebaseerd te zijn op een eenduidige en Belastingdienstbrede classificatie, segmentatie en levenscyclus van type risicosignalen. Bovendien dient dit verwerkingsproces vergezeld te gaan van gedegen (data)governance, training en werkinstructies. Hiermee zijn risicosignalen op structurele en consistente wijze op te volgen en is de opvolging ervan vast te leggen;
- *waarborgen ten aanzien van privacy- en beveiligingsaspecten*, waarbij op basis van een juist en volledig verwerkingsregister op structurele wijze wordt getoetst of de gegevensverwerkingen in de verschillende primaire en toezichtsprocessen met ondersteunende applicaties in lijn zijn met de privacyprincipes zoals opgenomen in de AVG, de beveiligingsvereisten vanuit de BIO en de archiveringsvereisten vanuit de Archiefwet. Dit kan in de vorm van één of meer GEB's en risicoanalyses die de gehele procesketen beslaan. Dit moet de onderbouwing van de wettelijke grondslag voor verwerking van risicosignalen bevatten. Voor de eventuele (rest)risico's dienen passende beheersmaatregelen te worden bepaald en getroffen die periodiek op effectiviteit worden getoetst;
- *waarborgen in en rondom de gehanteerde applicatie(s)*, waarbij het gebruiken van risicosignalen zo veel mogelijk via één systematiek en via één centrale applicatie plaatsvindt. Het is noodzakelijk dat deze applicatie voldoet aan de meest stringente eisen van applicatie- en gegevensbeheer, granulaire toegangsbeveiliging en gedifferentieerde logging;
- *procesmonitoring*, waarbij in combinatie met workflowmanagementfunctionaliteit de status van opvolging en afwikkeling wordt bijgehouden en gevolgd. Eventuele achterstanden zijn hiermee te identificeren. Ook zijn hiermee meta-analyses op bijvoorbeeld procesvoortgang uit te voeren;
- *meetbare risicoselectieprocessen*, waarbij periodiek het ontstaan van selectiebias in risicomodellen per werkstroom wordt getoetst met data-analyse.

De feiten en omstandigheden die hebben geleid tot onze bevindingen zijn samen met de uitgevoerde werkzaamheden nader toegelicht in hoofdstukken 1 tot en met 5.

Inhoudsopgave

1	Introductie	14
1.1	Achtergrond	14
1.2	Doel van het onderzoek	14
1.3	Scope van het onderzoek	16
1.4	Verrichte werkzaamheden	17
1.4.1	Vorbereiding en informatieverzameling	17
1.4.2	Onderzoek	18
1.4.3	Rapportage	20
1.4.4	Doorlooptijd van ons onderzoek	20
1.5	Leeswijzer	21
2	Informatiestromen risicosignalen	22
2.1	Binnenkomende signalen	22
2.2	Door Belastingdienst verstrekte signalen	22
3	Fraude Signalering Voorziening	24
3.1	Werking en gebruik FSV	24
3.1.1	Achtergrond FSV	24
3.1.2	Werking en gebruik FSV – generiek	25
3.2	Effecten van registratie in FSV	32
3.2.1	Effecten op de privacy van de burger	33
3.2.2	Effecten op de intensiteit van toezicht op burgers en bedrijven	33
3.2.3	Financiële effecten voor burgers en bedrijven	34
3.2.4	Effecten die niet ontstonden door een FSV-registratie	35
3.3	Uitkomsten validatie eisen AVG, BIO en Archiefwet	35
3.3.1	Van toepassing zijnde wet- en regelgeving	36
3.3.2	Rechtmatigheid van de gegevensverwerking	37
3.3.3	Behoorlijkheid van de gegevensverwerking	39
3.3.4	Zorgvuldigheid van de gegevensverwerking	40
3.3.5	Integriteit en Vertrouwelijkheid van de gegevensverwerking / BIO	42
3.3.6	Archiefwet	44
3.3.7	Uitschakelen FSV in lijn met AVG	44
4	Bestaande vergelijkbare toezichtsprocessen	45
4.1	Totstandkoming selectie	45
4.1.1	Selectiekader	47
4.1.2	Werkwijze	49
4.1.3	Selectie processen risicoselectie en risicosignalering	50
4.2	Werking en gebruik geselecteerde toezichtsprocessen	51
4.2.1	Informatiestromen risicosignalen en risicoselecties	51
4.2.2	Risicosignaleringsprocessen van interne oorsprong	53
4.2.3	Subjectieve risicosignalen in klantbeeldapplicaties	58
4.2.4	Subjectieve risicosignalen in de selectiemodules	59
4.2.5	Subjectieve risicosignalen in de risicomodellen	60
4.3	Uitkomsten validatie eisen AVG, BIO en Archiefwet	61
4.3.1	Analyse Gegevensbeschermingseffectbeoordelingen	63

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

4.4	Risico's van toezichtsprocessen met risicosignalen en ontbrekende waarborgen	70
4.4.1	Lifecycle van risicosignalen in het klantbeeld	71
4.4.2	Kwaliteitstoetsing en terugkoppeling om selectiebias te vermijden	72
4.4.3	Risico's voor de privacy van de burger	74
5	Bestaande waarborgen en condities voor toekomstig gebruik	75
1.1	Bestaande waarborgen	75
5.1	Huidige waarborgen MKB	76
5.1.2	Vastlegging en monitoring	78
5.2	Waarborgen Toeslagen	78
5.2.1	Huidige waarborgen Toeslagen	78
5.2.2	Vastlegging en monitoring	80
5.3	Waarborgen Particulieren	80
5.3.1	Huidige waarborgen Particulieren	81
5.3.2	Vastlegging en monitoring	82
5.4	Conditie toekomstig gebruik	82
5.4.1	'Schoon schip' en AVG/BIO-proof maken	82
5.4.2	Uniforme werkwijze en gebruik	83
5.4.3	Waarborgen van privacy- en beveiligingsaspecten	85
5.4.4	Applicatie met gedegen waarborgen	87
5.4.5	Procesmonitoring	89
5.4.6	Meetbare risicoselectieprocessen	89
A	Definitie- en afkortingenlijst	90
B	Registratieproces FSV	93
C	FSV-gebruik en -werking bij verschillende directies	96
D	Gegevensgericht onderzoek FSV	117
E	Overzicht beschikbare en bestudeerde GEB's	123

1 Introductie

1.1 Achtergrond

De door de Belastingdienst gehanteerde handhavingsstrategie beoogt het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel fiscale regels naleven. Dit betekent dat een omgeving wordt gecreëerd waarin fouten zo veel mogelijk worden voorkomen en waarin barrières worden opgeworpen om fraude tegen te gaan binnen de wettelijke ruimte en kaders.

De Belastingdienst vergroot zijn informatiepositie door gegevens uit verschillende bronnen te combineren. Op dagelijkse basis ontvangt de Belastingdienst signalen die zouden kunnen duiden op fouten, opzet of grove schuld. Deze risicosignalen werden ten behoeve van zijn informatiepositie door de Belastingdienst geregistreerd in een systeem genaamd Fraude Signalering Voorziening (hierna: FSV).

Tijdens het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer inzake de Belastingdienst op 4 maart jl. kreeg de toepassing van de FSV-registratie bij Toeslagen veel aandacht. Rondom FSV zijn onder andere vragen gerezen over het voldoen aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Daarnaast zijn vragen gerezen over de wijze waarop de Belastingdienst met de opgeslagen informatie omging bij het geven van duiding aan het mogelijke risiconiveau en bij het verstrekken of invorderen van toeslagen.

Vervolgens is door de staatssecretarissen van Financiën Van Huffelen en Vijlbrief besloten en aan de Tweede Kamer toegezegd een extern onderzoek te laten uitvoeren. Naar aanleiding daarvan is de offerteaanvraag IUC20-673 Nadere overeenkomst FSV procesbeschrijving en advies d.d. 1 mei 2020 uitgezet door de Belastingdienst. In reactie op de offerteaanvraag heeft KPMG op 15 mei jl. zijn offerte aangeboden. De voorlopige gunningsbeslissing is op 22 mei jl. kenbaar gemaakt, waarna de definitieve beslissing ten gunste van KPMG Advisory N.V. (hierna: KPMG) op 2 juni jl. kenbaar is gemaakt.

Dit rapport is opgesteld op basis van de door ons verrichte werkzaamheden en de daaruit voortvloeiende bevindingen. Voor een definitielijst van een aantal voor het onderzoek relevante termen wordt verwezen naar bijlage A.

1.2 Doel van het onderzoek

Ons onderzoek is uitgevoerd op basis van de deelvragen die in de offerteaanvraag zijn gesteld met als doel inzicht te verschaffen in de aspecten die in de brief d.d. 28 april jl. aan de Tweede Kamer zijn benoemd.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

De drie aspecten uit de brief van 28 april jl. aan de Tweede Kamer zijn:

- De precieze werking en het gebruik van FSV door de diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst. Het effect van de precieze werkwijze met FSV voor burgers en bedrijven is hiervan een onderdeel.;
- Het bestaan van met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen bij de Belastingdienst;
- Onder welke condities FSV en eventueel vergelijkbare systemen (weer) kunnen worden ingezet, welke acties er nodig zijn voor deze systemen en de bredere fraudebestrijding bij de Belastingdienst en hoe eventuele alternatieven eruit kunnen zien.

Deze drie aspecten zijn door de Belastingdienst in de opdrachtformulering vertaald in drie deelonderzoeken:

1. De werking en het gebruik van FSV en vergelijkbare applicaties in risicoselectie- en toezichtsprocessen (waarbinnen acht deelvragen zijn geformuleerd).
2. De verkenning van de inrichting van informatiestromen.
3. De waarborgen rond de behandeling van signalen van mogelijke fraude.

In figuur 1 is inzichtelijk gemaakt op welke wijze de drie aspecten uit de brief d.d. 28 april 2020 aansluiten met de deelonderzoeken uit de offerteaanvraag. Ook is hierin weergegeven hoe in dit rapport invulling is gegeven aan de beantwoording van deze drie deelonderzoeken en de acht deelvragen binnen het deelonderzoek 1.

Verwerking in de rapportage van aspecten toegezegd in Kamerbrief d.d. 28 april 2020 en aspecten offerteaanvraag		
Deelonderzoek offertevraag	Beschrijving deelvraag in offerteaanvraag	Referentie naar rapportage
Werking en gebruik FSV en vergelijkbare applicaties	1 Beschrijving werking en gebruik FSV	Paragraaf 3.1 en Bijlage C
	2 Beschrijving effect FSV op behandeling burgers en bedrijven	Paragraaf 3.2
	3 Uitkomsten validatie FSV aan eisen AVG, BIO en Archiefwet	Paragraaf 3.3
	4 Selectie(kader) vergelijkbare applicaties in risicoselectie- en toezichtsprocessen	Paragraaf 4.1 en 4.2
	5 Uitkomsten validatie vergelijkbare applicaties in risicoselectie- en toezichtsprocessen aan eisen AVG, BIO en Archiefwet	Paragraaf 4.3
	6 Wijze waarop en condities waaronder externe signalen ter beschikking worden gesteld	Paragraaf 3.1 en 4.2
	7 Condities toekomstig gebruik	Hoofdstuk 5
	8 Valideren en zo nodig opwaarderen DPIA / GEB FSV	Geen onderdeel van deze rapportage, wordt separaat opgeleverd
Verkenning inrichting informatiestromen	Verloop van signalen van buiten en signalen die Belastingdienst met convenantpartijen/derden deelt	Hoofdstuk 2
Waarborgen behandeling signalen van mogelijke fraude	Bestaande waarborgen	Hoofdstuk 5

Figuur 1: Verwerking in de rapportage van aspecten toegezegd in Kamerbrief d.d. 28 april 2020 en aspecten offerteaanvraag

1.3 Scope van het onderzoek

Ons onderzoek is ingestoken vanuit de toezichtsprocessen en andere verwerkingsprocessen die gebruikmaken van interne en/of externe signalen voor risicoselectie. Derhalve hebben wij ons niet gericht op of geredeneerd vanuit individuele applicaties, behalve als deze risicosignalen voor deze processen bevatten.

Wij hebben ons onderzoek conform de offerteaanvraag gericht op de directies MKB, Toeslagen, Particulieren, Grote Ondernemingen (hierna: GO) en Centrale Administratieve Processen (hierna: CAP). CAP en GO zijn directies die in hun processen een 100% behandeling van de betreffende gegevensstromen uitvoeren, waarbij selectieve risicosignalen over individuele belastingplichtigen (hierna: 'subjecten') vrijwel geen rol spelen. Gezien de focus van dit onderzoek zijn deze directies in beperkte mate in ons onderzoek betrokken. Daarnaast is de FIOD louter betrokken voor wat betreft hun rol in de ontvangst en routing van risicosignalen binnen de Belastingdienst. Afgezien van deze FIOD-rol zijn de FIOD en de specifieke strafrechtelijke aspecten niet in scope geweest van dit onderzoek. Daarnaast is Combinatie Aanpak Facilitators (hierna: CAF), ondanks dat zij zelf geen toegang hadden tot FSV, in ons onderzoek betrokken als zijnde leverancier van signalen aan Toeslagen en Particulieren. Signalen die werden ontvangen van CAF konden in FSV terecht komen als deze bij deze directies in behandeling werden genomen. Het CAF is derhalve, buiten de totstandkoming van risicosignalen, niet betrokken in ons onderzoek. Ook de Douane viel buiten de scope van dit onderzoek.

Voor ons onderzoek hebben wij ons gericht op de huidige situatie rondom FSV en andere verwerkingsprocessen die gebruikmaakten van interne en/of externe signalen voor risicoselectie. Derhalve is geen analyse uitgevoerd van het FSV-totstandkomingsproces of van de FSV-situatie van voor 2019. Wel bevatte FSV in 2019 – 2020 risicosignalen uit voorgaande jaren.

Ons onderzoek is uitgevoerd in de context van een Belastingdienstbreed FSV-traject. Het onderzoek is uitgevoerd in nauwe afstemming met en met betrokkenheid van een brede vertegenwoordiging van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën zonder dat wij vanwege onze onafhankelijke rol daaraan gebonden zijn geweest.

In lijn met de offerteaanvraag betrof ons onderzoek een adviesopdracht en derhalve geen formele audit c.q. assurance-onderzoek. Derhalve hebben wij geen audit uitgevoerd naar de kwaliteit van de implementatie of effectieve werking van getroffen beheersmaatregelen of de volledige naleving per proces van bijvoorbeeld de privacywet- en regelgeving. Wel hebben wij selectie- en evaluatiekaders met criteria gehanteerd om te komen tot een objectieve en reproduceerbare selectie van toezichtsprocessen met risicosignalen respectievelijk om de geselecteerde processen te evalueren op AVG-, BIO- en archiveringsaspecten.

De aard van het onderzoek brengt verder met zich mee dat wij met dit rapport geen juridisch advies verstrekken en voor zover wij in dit rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving, dit niet beschouwd dient te worden als het verstrekken van een juridische opinie of advies.

Gedurende het onderzoek is ons verzocht de scope uit te breiden met een gegevensgericht onderzoek op de tekstvelden in FSV. Inzake de aard van de uitgevoerde data-

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

analyse met query's (zie verder paragraaf 1.4.2 en Bijlage D) is geen accountantscontrole toegepast op de in dit rapport opgenomen aantallen risicosignalen. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van deze aantallen kan worden ontleend. Tevens benadrukken wij dat de genoemde hoeveelheden het aantal aangetroffen risicosignalen betreft en niet het aantal subjecten (individuele belastingplichtigen of toeslaggerechtigden). Er kunnen namelijk meerdere signalen van toepassing zijn op één subject. Tevens kan er sprake zijn van dubbeltellingen als een signaal op meerdere belastingjaren betrekking had, aangezien in die gevallen het signaal mogelijk separaat per belastingjaar is aangemaakt of over meerdere jaren is doorgesleept. Bij onze werkzaamheden zijn wij nagegaan of bepaalde termen in het vrije tekstveld voorkwamen; wij zijn niet nagegaan in hoeverre een term al dan niet relevant was.

1.4 Verrichte werkzaamheden

Wij hebben het onderzoek gefaseerd uitgevoerd, waarbij achtereenvolgens de voorbereidings-, informatieverzamelings-, onderzoeks- en rapportagefase zijn uitgevoerd. Hieronder volgt een korte opsomming van de in de verschillende fasen uitgevoerde werkzaamheden.

1.4.1 Voorbereiding en informatieverzameling

Informatieverzameling door middel van documentenanalyse

In het kader van ons onderzoek hebben wij een uitgebreide documentenanalyse uitgevoerd. Ter voorbereiding op ons onderzoek hebben wij kennis genomen van reeds beschikbare informatie. Op basis van de verkregen inzichten en informatie uit deze documentatie hebben wij aanvullende relevante gegevens en onderliggende bescheiden opgevraagd en verkregen. De set met aan ons ter beschikking gestelde documentatie omvat op hoofdlijnen:

- de beschrijving van de procesinrichting bij MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP in relatie tot hun toezichtsprocessen met risicosignalen;
- de circa tientallen reacties van functionarissen van de Belastingdienst op de intern door de Belastingdienst uitgezette vragenlijsten. De inhoud van deze startset is in interviews aangevuld of nader verdiept;
- kennisgenomen van overige informatie, zoals de reeds beschikbare Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (hierna: GEB) inzake het FSV-verwerkingsproces;
- een actueel extract uit de architectuur-repository; en
- handleidingen en werkinstructies voor FSV, verwerking van 'Tips en kliks' of andere (fraude)risicosignalen.

Informatieverzameling door middel van interviews

In het kader van ons onderzoek hebben wij circa 30 functionarissen van de Belastingdienst gesproken tijdens interviews. Dit betrof zowel oriënterende als verdiepende interviews, afgenomen om nadere informatie te verkrijgen en te valideren. Wij hebben gesproken met diverse functionarissen binnen de directies die gebruik hebben gemaakt van FSV en eventueel betrokken waren bij andere toezichtsprocessen. Daarnaast hebben wij diverse functionarissen gesproken die inzicht konden geven in het IT-landschap binnen de Belastingdienst.

Ter afstemming van de inhoudelijke juistheid van de uit interviews verkregen informatie zijn de desbetreffende passages die deel uitmaken van deze rapportage ter validatie schriftelijk afgestemd met de betreffende personen en/of teams. Zo nodig zijn in eerste instantie ontvangen reacties nogmaals op inhoudelijke juistheid geverifieerd. Ook andere inhoudelijke punten zijn ter validatie afgestemd.

1.4.2 Onderzoek

De in de voorgaande fase verzamelde informatie is in de onderzoeksfase nader geanalyseerd. De uitgevoerde analyses zijn gericht op de in de offerteaanvraag opgenomen deelonderzoeken en daaraan gekoppelde vragen.

Onderzoek werking en gebruik van FSV en vergelijkbare applicaties in toezichtsprocessen

In het kader van het eerste deelonderzoek hebben wij de werking en het gebruik van FSV- en vergelijkbare toezichtsprocessen onderzocht bij de primaire procesdirecties MKB, Particulieren, GO, CAP en Toeslagen.

Ten aanzien van FSV hebben wij:

- de werking en het gebruik van risicosignalen, zoals vastgelegd in FSV, inzichtelijk gemaakt;
- het mogelijke effect van de registratie in FSV op de behandeling van burgers en bedrijven in kaart gebracht;
- een evaluatiekader met criteria voor het valideren van GEB's opgesteld;
- met gebruikmaking van dit evaluatiekader en FSV GEB nagegaan in hoeverre de verwerkingsprocessen rond FSV voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de AVG, de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid) en de Archiefwet;
- aanvullend op de initiële scope enkele gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd op de query-resultaten op de fraude-indicaties en het vrije tekstveld in FSV. Deze query's zijn uitgevoerd op de – begin 2020– geschoonde FSV-versie, waarna deze handmatig zijn ontdaan van duidelijke 'false positives'. Zie bijlage D voor een nadere beschrijving van de verrichte werkzaamheden;
- de condities voor toekomstig gebruik van FSV opgesteld.

Daarnaast is FSV per 12 juni jl. voor onderzoeksdoeleinden beperkt en onder strikt toezicht opengesteld. Gezien de gevoeligheid van de persoonsgegevens hebben wij niet

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

zelfstandig raadplegingen in FSV uitgevoerd. Wel hebben wij gebruikgemaakt van door de Belastingdienst uitgevoerde gegevensselecties op een aantal niet-identificerende FSV-gegevensvelden op basis van een door ons voorgestelde selectie. De inzichten verkregen uit deze onderzoekswerkzaamheden zijn verwerkt in paragraaf 3.3.2.4, in Bijlage C.2.3 en in Bijlage D.

Ten aanzien van toezichtsprocessen waarin, analoog aan FSV, (fraude)risicosignalen worden verzameld en/of verwerkt hebben wij:

- een selectiekader met criteria voor het identificeren van soortgelijke toezichtsprocessen met risicosignalen opgesteld om te komen tot een overzicht voor nadere analyse;
- het selectiekader toegepast om tot een shortlist van dergelijke processen en ondersteunende applicaties te komen. Aanvankelijk zouden wij aan de hand van het verwerkingsregister, de applicatielijsten en domeinarchitecturen op top-down wijze een selectie maken om te komen tot een shortlist van te analyseren FSV-achtige processen en applicaties. Op basis van deze bronnen konden wij echter niet een voldoende breed en diepgaand overzicht van toezichtsactiviteiten en bijbehorend applicatielandschap verkrijgen. Deze informatiebronnen sloten onvoldoende aan bij ons onderzoeksdoel.

Als alternatief is met de geretourneerde vragenlijsten (circa 140), interviews en met behulp van contra-informatie uit het later verkregen gedetailleerde verwerkingsregister een overzicht met onderhanden en afgeronde GEB's verkregen om eventueel ontbrekende toezichtsprocessen en applicaties te identificeren. De beschikbare documentatie (waaronder een aantal GEB's) van deze selectie zijn behandeld en in deze rapportage opgenomen indien relevant bevonden;

- de werking en het gebruik van risicosignalen, zoals vastgelegd binnen vergelijkbare toezichtsprocessen met risicoselectie, inzichtelijk gemaakt;
- het mogelijke effect van de registratie van risicosignalen binnen vergelijkbare toezichtsprocessen op de behandeling van burgers en bedrijven in kaart gebracht;
- met gebruikmaking van ten tijde van het onderzoek beschikbare GEB's nagegaan in hoeverre de bijbehorende kritieke toezichtsprocessen en ondersteunende applicaties voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de AVG, de BIO en de Archiefwet.

Verkenning van de inrichting van informatiestromen

In het kader van het tweede deelonderzoek hebben wij de inrichting van informatiestromen van risicosignalen onderzocht. Hierbij hebben wij ons gericht op zowel de ontvangst van externe en interne signalen als op signalen die door de Belastingdienst worden gedeeld met andere overheidspartijen. Het verrijken van interne gegevens tot mogelijke risicosignalen viel buiten de scope van dit onderzoek. Ook de gestructureerde gegevensuitwisseling met andere (publieke/private) organisaties, waarbij een specifieke risico-aanduiding ontbreekt, viel buiten de scope van dit onderzoek.

Onderzoek waarborgen rond de behandeling van signalen van mogelijke fraude

In het kader van het derde deelonderzoek zijn de bestaande waarborgen bij de behandeling van signalen van mogelijke fraude door de Belastingdienst geïnventreerd. Onderdeel van dit deelonderzoek betrof de identificatie van verbetermogelijkheden.

Wij hebben ons gericht op waarborgen in de organisatie die:

- ervoor zorgen dat de Belastingdienst op gepaste wijze de fraudebestrijding in processen en applicaties vormgeeft om daarmee te voorkomen dat burgers en bedrijven ten onrechte met te zware informatiele middelen worden benaderd;
- ervoor zorgen dat keuzes zijn te onderbouwen en zo nodig terug te kunnen grijpen op eerdere vastleggingen;
- ervoor zorgen dat de waarborgen worden nageleefd en hierop wordt toegezien;
- ervoor zorgen dat als er daadwerkelijk sprake is van fraude dit wordt opgevolgd.

1.4.3 Rapportage

Op basis van de door ons uitgevoerde werkzaamheden in de onderzoeksfase hebben wij een rapportage van feitelijke bevindingen en aanbevelingen opgesteld. Op 16 juni jl. hebben wij onze eerste conceptrapportage opgeleverd aan opdrachtgever ter feitelijke afstemming en redactionele opmerkingen.

De reactie van opdrachtgever en stuurgroepleden is in beschouwing genomen bij het opstellen van de tweede conceptrapportage, welke wij op 23 juni jl. aan de opdrachtgever hebben opgeleverd ter feitelijke afstemming. De reactie van opdrachtgever is in beschouwing genomen bij het redigeren van de conceptrapportage van 30 juni jl. De (aanvullende) reactie van opdrachtgever en stuurgroepleden is in beschouwing genomen bij het opstellen van de conceptrapportage, welke wij op 7 juli jl. aan de opdrachtgever hebben opgeleverd ter feitelijke afstemming. De (aanvullende) reactie is in beschouwing genomen bij het finaliseren van deze rapportage.

In deze rapportage wordt alles wat betrekking heeft op FSV en de bijbehorende toezichtsprocessen in verleden tijd beschreven, aangezien FSV ten tijde van deze rapportage was uitgeschakeld. In de overige rapportagedelen wordt in de tegenwoordige tijd geschreven. In een separaat document hebben wij een aangepaste conceptversie van de GEB van de verwerkingsprocessen waarin FSV werd toegepast aan opdrachtgever verstrekt.

1.4.4 Doorlooptijd van ons onderzoek

Wij hebben onze werkzaamheden op 25 mei jl. gestart en onze conceptrapportages op 16 en 23 juni jl. en 2 en 7 juli jl. opgeleverd aan opdrachtgever. De korte doorlooptijd houdt verband met de bij opdrachtgever aanwezige urgentie. Om onze werkzaamheden binnen de gevraagde tijdlijnen te kunnen verrichten en een rapportage te kunnen opstellen, is een aantal keuzes gemaakt ten aanzien van de scope en diepgang van onze werkzaamheden. Voor de beschrijving van de scope van onze werkzaamheden

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

wordt verwezen naar paragraaf 1.3; hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop wij informatie hebben verzameld.

De Belastingdienst had bij aanvang van ons onderzoek reeds informatie verzameld tijdens het eerdere interne onderzoek dat door de Belastingdienst is uitgevoerd. Gezien de beperkte doorlooptijd van ons onderzoek hebben wij deze informatie als uitgangspunt gehanteerd, waarbij wij hebben verondersteld dat de betrouwbaarheid van de omvangrijke set van beschikbaar gestelde documentatie in beginsel toereikend is in het licht van de onderzoeksdoelstelling. In aanvulling op deze set hebben wij schriftelijk en mondeling additionele informatie opgevraagd en verkregen.

Wij hebben gezien de vereiste korte doorlooptijd van ons onderzoek zo veel mogelijk gegevens over potentiële toezichtsprocessen op basis van risicosignalen verzameld. Het was niet haalbaar om alle operationele processen, registraties, teams, applicaties (circa 1.400), spreadsheets en data-analyses in beschouwing te nemen. Dit impliceert dat de juistheid en volledigheid van de in dit rapport opgenomen informatie mede afhankelijk is van de aan ons ter beschikking gestelde informatie en de door ons gehanteerde risicogebaseerde onderzoeksaanpak.

Wij hebben gezien de gewenste korte doorlooptijd niet alle bronnen (opnieuw) gevalideerd, wel hebben wij onze bevindingen gebaseerd op informatie uit verschillende bronnen (waaronder verwerkingsregister, analyse van toezichtsprocessen, applicatie-overzicht, domeinarchitecturen, e.d.) en indien mogelijk laten valideren door meerdere functionarissen van de Belastingdienst.

1.5 Leeswijzer

In deze rapportage presenteren wij de uitkomsten van ons onderzoek. Het rapport is opgebouwd in analogie met de in de brief van 28 april jl. aan de Tweede Kamer toegezegde aspecten, zoals toegelicht in paragraaf 1.2. De informatiestromen met betrekking tot risicosignalen zijn beschreven in hoofdstuk 2. De feitelijke beschrijving van de werking en het gebruik van FSV, inclusief het effect hiervan op burgers en bedrijven, is opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport. Ook de validatie van de mate waarin deze processen die risicosignalen systematisch verwerken voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de AVG, de BIO en de Archiefwet, maakt deel uit van hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 4 volgt een omschrijving van met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtsprocessen. De validatie van de mate waarin deze processen die risicosignalen systematisch verwerken voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de AVG, de BIO en de Archiefwet, maakt eveneens deel uit van hoofdstuk 4.

Tot slot verstrekt hoofdstuk 5 inzicht in de reeds bestaande waarborgen in en rondom de toezichtsprocessen van risicosignalen en condities voor toekomstig gebruik.

2 Informatiestromen risicosignalen

In dit hoofdstuk worden de informatiestromen met betrekking tot risicosignalen beschreven, waarbij zowel binnenkomende als uitgaande signalen worden beschreven. Hierbij wordt nog niet ingegaan op de werking en het gebruik van FSV en overige verwerkingsprocessen van risicosignalen voor toezicht.

2.1 Binnenkomende signalen

De Belastingdienst ontvangt vanuit diverse externe bronnen signalen die mogelijk een verhoogd risico weergeven voor de Belastingdienst ten opzichte van de fiscale positie van belastingplichtigen, inhoudingsplichtigen of toeslaggerechtigden. In ons rapport zullen wij dergelijke signalen risicosignalen noemen.

In hoofdlijnen bestaat de ontvangen informatie uit de volgende typen signalen:

- Tips en kliks;
- signalen van covenant- en ketenpartners; en
- signalen van andere (semi)overheidsinstellingen.

De – al dan niet anonieme – Tips en kliks kunnen afkomstig zijn van burgers en bedrijven die bij de Belastingdienst een signaal afgeven. Signalen worden afgegeven via digitale meldpunten op de website van de Belastingdienst, via e-mail, per brief of per telefoon. De vorm waarin een signaal wordt gemeld is vrij en divers.

Daarnaast heeft de Belastingdienst convenanten afgesloten met diverse overheidsorganisaties en werkt de dienst intensief in specifieke ketens samen met allerlei (semi-)overheidspartijen. Voorbeelden van dergelijke ketenpartners zijn politie, justitie en andere opsporingsdiensten, inspecties, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), GGD's en gemeenten. Ook ontvangt de Belastingdienst, via de FIOD, risicosignalen vanuit de Europese Unie in het kader van carrouselfraude (van Eurofisc).

Tot slot kan de Belastingdienst signalen van andere (semi)overheidsinstellingen tevens ontvangen via de gebruikelijke 'Tips- en kliks'-lijnen en via direct contact tussen de Belastingdienst en deze instellingen.

2.2 Door Belastingdienst verstrekte signalen

De Belastingdienst verstrekt signalen aan externe partijen. Het verstrekken van dergelijke signalen is onder te verdelen in twee typen informatiestromen:

- Verstrekken van informatie op basis van informatieverzoeken.
- Proactief delen van informatie met overheidsorganisaties.

De Belastingdienst verstrekt alleen informatie als een covenant is afgesloten met de betreffende externe overheidsorganisatie. Enkele voorbeelden hiervan zijn artikel 126nd Wetboek van Strafvordering verzoeken en verzoeken op basis van artikel 54 SUWI. De desbetreffende covenantpartij doet in deze een formeel verzoek tot informatie over een casus. Het verzoek wordt binnen de Belastingdienst vastgelegd en conform het covenant of conform wet- en regelgeving afgehandeld.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Daarnaast kan het zo zijn dat de Belastingdienst tijdens controle- of toezichtwerkzaamheden tegen feiten aanloopt die mogelijk relevant zijn voor de toezichthoudende taken van convenantpartijen. Deze informatie kan vervolgens proactief worden gedeeld met convenantpartijen of op basis van een wettelijke verplichting. Enkele voorbeelden hiervan zijn het delen van informatie met de Kansspelautoriteit inzake signalen over mogelijk illegaal kansspelaanbod of gegevens over mogelijke delicten met het Openbaar Ministerie op basis van het AAFD-protocol. De Belastingdienst heeft op zijn website een overzicht gepubliceerd van dergelijke convenanten waarbij informatie wordt uitgewisseld met andere overheidsorganisaties.

Voor genoemde risicosignalen en informatieverzoeken komen op verschillende plaatsen binnen bij de Belastingdienst en lopen ook via verschillende routes naar de relevante uiteindelijke beoordelaars. Een deel van deze signalen wordt geregistreerd in FSV of in vergelijkbare applicaties en verwerkingen van risicosignalen. In paragraaf 3.1.2 wordt uitgebreid beschreven hoe deze informatiestromen lopen en hoe de signalen uiteindelijk bij de behandelaars van signalen terechtkomen. In Bijlage C wordt vervolgens per directie uiteengezet hoe deze signalen verder worden verwerkt en tot op welk niveau deze verwerking een relatie heeft met FSV.

3 Fraude Signalering Voorziening

In dit hoofdstuk zijn onze observaties beschreven naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden inzake de werking en het gebruik van FSV. Op verzoek van de Belastingdienst is de werking en het gebruik van FSV voor de directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP in kaart gebracht.

Allereerst is een algemene beschrijving van FSV opgenomen in paragraaf 3.1 waarbij, voor zover de werking en het gebruik van FSV voor de verschillende directies overeenkomen, is toegelicht hoe dit generieke proces eruitziet. In bijlage C worden voor de afzonderlijke directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP de directie-specifieke situaties beschreven.

Het (mogelijke) effect van de registratie in FSV op de behandeling van burgers en bedrijven wordt beschreven in paragraaf 3.2. De uitkomsten van de validatie van FSV aan de eisen vanuit de AVG, de BIO en de Archiefwet worden in paragraaf 3.3 gepresenteerd. In deze paragraaf wordt tevens kort stilgestaan bij de door ons gevalideerde GEB op FSV.

Tot slot willen wij aangeven dat onze bevindingen zijn gebaseerd op interviews en beschikbare documentatie en niet op daadwerkelijke FSV-toepassing in de praktijk, aangezien FSV beperkte logging bijhoudt van welke personen welke mutaties doorvoeren en/of bepaalde informatie in FSV raadplegen.

3.1 Werking en gebruik FSV

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van FSV toegelicht in paragraaf 3.1.1, waarna in paragraaf 3.1.2 een beschrijving van het generieke proces volgt voor zover de werking en het gebruik van FSV voor de verschillende directies overeenkomt.

3.1.1 Achtergrond FSV

Tot het moment dat FSV op 27 februari 2020 is uitgeschakeld en in de datakluis wordt bewaard, is FSV door de Belastingdienst gebruikt om risicosignalen van onder meer burgers, ketenpartners en convenantpartijen te registreren. Daarnaast zijn door ketenpartners en convenantpartijen ontvangen informatieverzoeken geregistreerd in FSV. Een in FSV geregistreerd risicosignaal was mogelijk een indicatie dat een aangifte of aanvraag van een belastingplichtige een verhoogd risico bevatte voor afbreuk van naleving van fiscale wet- en regelgeving door belastingplichtigen.

Binnen de Belastingdienst hebben met betrekking tot de wijze van registratie van risicosignalen diverse ontwikkelingen plaatsgevonden die uiteindelijk hebben geleid tot FSV zoals die tot 27 februari 2020 is gebruikt. Wij hebben begrepen dat in de periode 2001-2009 reeds risicosignalen werden geregistreerd in papieren dossiers en vervolgens in het lokale dagboek Persoonsgericht Intensief Toezicht (hierna: PIT). PIT kan worden beschouwd als de voorloper van FSV. Het betrof in de basis een Excel-toepassing waarin door verschillende onderdelen van de Belastingdienst risicosignalen konden worden geregistreerd. PIT werd reeds door verschillende Belastingdienstkantoren gebruikt, alvorens in 2009 intern is besloten om PIT landelijk beschikbaar te stellen als een middel om risicosignalen te registreren.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

In de periode 2012-2013 ontstond de vraag naar een geavanceerder registratiesysteem om risicosignalen in vast te kunnen leggen vanuit een toegenomen behoefte aan informatie. Op verzoek van de Belastingdienst is in 2013 de FSV-applicatie door een externe softwareleverancier omgezet naar een op dat moment moderne programmeertaal. Het initiële doel van deze applicatie was om de vastlegging van mogelijke systeemfraude bij inkomensheffing te kunnen faciliteren. Sindsdien werd FSV gebruikt voor de registratie van interne en externe risicosignalen. FSV is in het verleden gebruikt bij het trainen en voeden van risicoselectiemodellen in de massale gegevensstromen. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat binnen de scope van dit onderzoek (2019-heden) in FSV geregistreerde informatie niet meer is gebruikt als input voor risicoselectiemodellen in de massale gegevensstromen.

FSV is sinds begin 2018 'as is' ondergebracht in de keten Generiek Kantoor Toezicht (hierna: GKT) die onder de verantwoordelijkheid van de primaire procesdirectie GO ressorteert. GKT ontwikkelt en onderhoudt applicaties in opdracht van primaire procesdirecties. De directie MKB is de business owner van FSV. De directie die een applicatie gebruikt is verantwoordelijk voor het uitvoeren en opvolgen van GEB's op het eigen verwerkingsproces waarin de applicatie wordt gebruikt.

Na de generieke beschrijving van de werking en het gebruik van FSV hieronder in paragraaf 3.1.2, treft u in Bijlage C de specifieke beschrijvingen aan voor het FSV-gebruik bij de directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP.

3.1.2 Werking en gebruik FSV – generiek

Op basis van onze werkzaamheden hebben wij de werking en het gebruik van FSV inzichtelijk gemaakt. Het gehele proces is door ons in vier deelprocessen onderverdeeld, te weten:

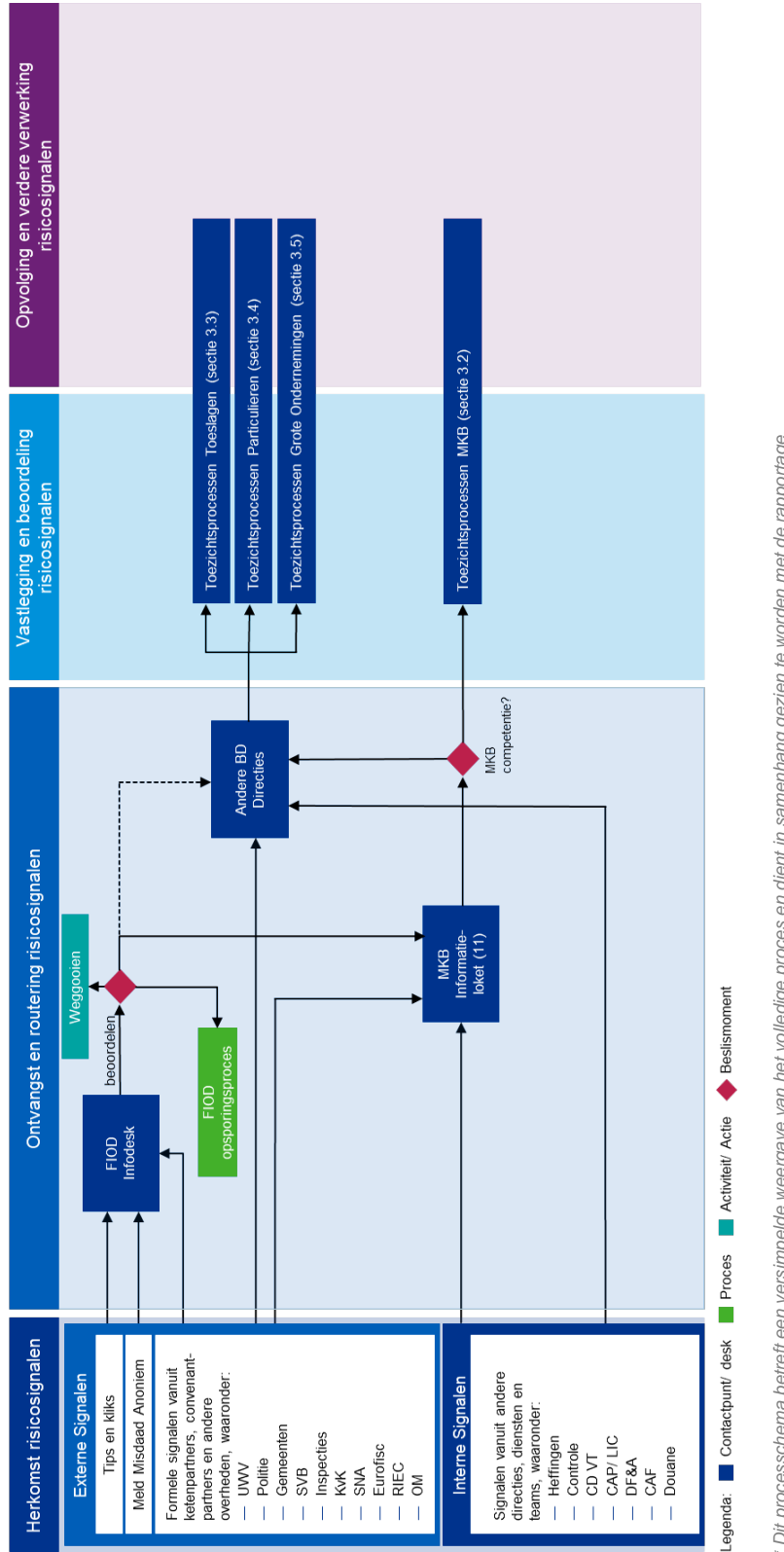


Figuur 1: Deelprocessen binnen toezichtsproces FSV

In figuur 2 hieronder is inzichtelijk gemaakt op welke wijze de procesketen rondom FSV generiek is gestructureerd. De werking en het gebruik van FSV is generiek in kaart gebracht voor het deelproces 'herkomst risicosignalen'. Daarnaast is het generieke gedeelte van het deelproces 'ontvangst en routing risicosignalen' beschreven. De figuur geeft inzicht in het type signalen dat binnenkomt, via welke kanalen de signalen de organisatie worden in- en doorgestuurd en welke handelingen plaatsvinden alvorens de risicosignalen terechtkomen bij de relevante behandelaars.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020



Figuur 2: Generiek processchema

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

Voor zover de werking en het gebruik van FSV niet generiek in kaart gebracht kon worden voor de verschillende directies is in Bijlage C de werking en het gebruik voor de specifieke directies inzichtelijk gemaakt. De beschrijving van de deelprocessen 'vastlegging en beoordeling risicosignalen' en 'opvolging en verdere verwerking risicosignalen' is derhalve volledig voor de individuele directies afzonderlijk uitgewerkt. Tevens is een gedeelte van het deelproces 'ontvangst en routing risicosignalen' afzonderlijk uitgewerkt.

Hieronder wordt het generieke proces met betrekking tot de werking en het gebruik van FSV beschreven zoals, op hoofdlijnen, van toepassing is voor de directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP. Daarbij wordt gestart met het eerste deelproces, namelijk 'herkomst risicosignalen'.

3.1.2.1 *Herkomst risicosignalen*

Door de Belastingdienst worden risicosignalen ontvangen waarvan de herkomst zowel intern als extern kan zijn.

Interne risicosignalen

Intern ontvangen risicosignalen betreffen signalen die afkomstig zijn van andere directies, diensten of teams binnen de Belastingdienst, signalen vanuit massale datastromen en signalen vanuit interne behandelteams binnen de directie zelf.

Ontvangen interne signalen van andere directies, diensten of teams binnen de Belastingdienst zijn onder meer afkomstig van:

- Heffingen;
- Controle;
- CD VT (Corporate Dienst Vaktechniek);
- CAP/LIC;
- Toeslagen;
- DF&A (incl. functioneel aangestuurde onderdelen);
- CAF; en
- Douane.

Door de individuele directies vanuit massale datastromen ontvangen risicosignalen worden per individuele directie beschreven in Bijlage C.

Externe risicosignalen

De door de directies ontvangen risicosignalen met een externe herkomst kunnen worden onderverdeeld naar:

- via digitale meldpunten ontvangen Tips en kliks;
- niet-digitaal ontvangen Tips en kliks;
- Meld Misdaad Anoniem (hierna: MMA)-meldingen; en
- formele signalen vanuit ketenpartners, convenantpartners en andere overheden.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Hieronder worden de verschillende risicosignalen met een externe herkomst nader toegelicht.

Tips en kliks

Burgers en bedrijven kunnen zelfstandig zowel fysiek als digitaal risicosignalen met de Belastingdienst delen. Dergelijke meldingen worden ook wel 'Tips en kliks' genoemd. Fysieke meldingen van risicosignalen worden door de Belastingdienst via allerlei mogelijke wegen ontvangen. Voorbeelden hiervan zijn binnengekomen fysieke poststukken of brieven en fysiek bij een kantoor van de Belastingdienst gemelde risicosignalen. Ook kunnen tips via de Belastingtelefoon binnenkomen.

Tips en kliks kunnen daarnaast afkomstig zijn van de digitale meldpunten van de Belastingdienst. De Belastingdienst kent negen digitale meldpunten waar burgers en bedrijven terecht kunnen om fraude, misdaad en andere misstanden te melden. In tabel 1 zijn de digitale meldpunten opgenomen die te vinden zijn op de website van de Belastingdienst.

Overzicht digitale meldpunten Belastingdienst	
Nr.	Meldpunt
1	Meld valse mail, valse brieven, valse telefoontjes, valse apps, valse sms-berichten
2	Meldpunt Slachtoffers Fraude
3	Meld belastingfraude en financiële fraude*
4	Meldpunt Accijns
5	Meld fraude met toeslagen
6	Meld misstanden bij uitzendbureaus
7	Meld misbruik door ANBI's
8	Meld datalek, beveiligingslek, zwakke plek, misbruik
9	Anoniem melden

* Waaronder mogelijkheden tot melding aan de FIOD (Infodesk)

Tabel 1: Overzicht digitale meldpunten Belastingdienst

MMA-meldingen

Burgers en bedrijven kunnen anoniem melding doen van fraude, misdaad en misstanden. Deze meldingen kunnen telefonisch worden doorgegeven of via een digitaal formulier worden gemeld aan MMA. MMA verwerkt deze meldingen in een applicatie. MMA-meldingen worden door de FIOD Infodesk ontvangen. De FIOD Infodesk heeft inzage in informatie die staat geregistreerd in deze applicatie van MMA.

Formele signalen vanuit ketenpartners, convenantpartners en andere overheden

Diverse ketenpartners, convenantpartijen en andere overheidsinstanties delen op regelmatige basis signalen met de Belastingdienst over risico's met betrekking tot de fiscale posities van burgers en bedrijven. Afspraken in de vorm van convenanten met andere (toezichthoudende) partijen liggen hieraan ten grondslag. Dergelijke signalen zijn onder andere afkomstig van:

- UWV;
- Politie;
- Gemeenten;

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

- SVB (Sociale Verzekeringsbank);
- Inspecties;
- KvK (Kamer van Koophandel);
- SNA (Stichting Normering Arbeid);
- Eurofisc;
- RIEC; en
- Openbaar Ministerie.

De Belastingdienst ontvangt vanuit ketenpartners, convenantpartners en andere overheden niet alleen risicosignalen, maar ook informatieverzoeken. Een bepaald informatieverzoek kan vervolgens ook weer worden geïnterpreteerd als een risicosignaal voor dit specifieke individu of bedrijf.

3.1.2.2 *Ontvangst en routing risicosignalen*

In de vorige paragraaf is inzicht verschaft in de herkomst van de generiek te onderscheiden risicosignalen. In deze paragraaf wordt het tweede deelproces, namelijk 'ontvangst en routing van risicosignalen', beschreven voor zover dit generiek geldt voor de directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP.

Risicosignalen met een interne herkomst worden veelal direct verstuurd naar de relevante directie(s). Voor de directies MKB, Toeslagen, Particulieren en GO betekent dit dat dergelijke risicosignalen worden ontvangen door respectievelijk:

- het MKB Informatieloket;
- het Fraudemeldpunt Toeslagen;
- de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren; en
- de GO klantcoördinator.

De MKB Informatieloketten hebben een centrale rol in het ontvangen en doorgeleiden van ontvangen signalen. Zo worden signalen ofwel direct naar de relevante directies verstuurd ofwel naar het MKB Informatieloket verstuurd om van daaruit te worden doorgeleid naar een van de andere directies. De werkwijze van het Fraudemeldpunt Toeslagen, de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren en de GO klantcoördinator wordt in Bijlage C in afzonderlijke paragrafen toegelicht.

Risicosignalen met een externe herkomst worden in ontvangst genomen door onder meer de volgende onderdelen van de Belastingdienst:

- de FIOD Infodesk; en
- het MKB Informatieloket.

Daarnaast is het mogelijk dat signalen met een externe herkomst direct naar de relevante directies worden verstuurd. Hieronder wordt de ontvangst en routing van risicosignalen voor elk van de vijf hierboven genoemde directies van de Belastingdienst beschreven.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

FIOD Infodesk

Zoals in paragraaf 3.1.2.1 van dit rapport reeds is toegelicht, kent de Belastingdienst verschillende digitale meldpunten. Het meldpunt 'Meld belastingfraude en financiële fraude' biedt de mogelijkheid meldingen direct aan de FIOD Infodesk door te geven. Daarnaast worden voor de FIOD relevante meldingen die door het meldpunt 'Anoniem melden' zijn ontvangen doorgestuurd naar de FIOD Infodesk. De FIOD Infodesk onderscheidt twee soorten ontvangen signalen/meldingen:

- Tips en kliks; en
- MMA-meldingen.

De door de FIOD ontvangen meldingen betreffen enkel door burgers en bedrijven zelfstandig gecommuniceerde meldingen. Zogenaamde 'Tips en kliks' worden door de FIOD Infodesk ontvangen nadat een burger of bedrijf zelfstandig een brief of e-mail heeft verstuurd naar de FIOD Infodesk. MMA-meldingen worden door de Infodesk centraal ontvangen voor de gehele Belastingdienst.

Voor de FIOD relevante meldingen

Door de FIOD Infodesk ontvangen meldingen worden op verschillende manieren verwerkt. Medewerkers die betrokken zijn bij de signaalverwerking, ook wel 'behandelaar' genoemd, bepalen allereerst of sprake is van een voor de FIOD relevante melding. Als dat het geval is, vindt registratie van de melding plaats in het politie-registratiesysteem Summ-IT. Hetzelfde geldt voor MMA-meldingen. Deze meldingen haalt de FIOD Infodesk uit de applicatie waar de MMA-meldingen in binnenkomen. Op basis van de door het FIOD-team Account Opsporingsinformatie (hierna: AOi) opgestelde criteria bepaalt de behandelaar binnen welk thema (bv. witwassen, zorgfraude, etc.) de melding thuishoort. Vanaf daar behandelt de FIOD het signaal verder. De FIOD heeft vanaf het ontstaan van FSV geen rechten gehad om signalen te registreren of mutaties door te voeren in FSV.

Voor de Belastingdienst relevante meldingen

Signalen die door de behandelaar als niet-relevant voor de FIOD worden aangemerkt, worden doorgezet naar de Belastingdienst. Deze signalen worden door de FIOD Infodesk niet geregistreerd. Het initieel ontvangen signaal wordt in dat geval één-op-één doorgestuurd naar de Belastingdienst. Om te bepalen binnen welke competentie van de Belastingdienst het signaal thuishoort kan door de FIOD Infodesk een BSN aan het signaal gekoppeld worden. Er is geen sprake van verdere verrijking van het signaal door de FIOD, voorafgaand aan het doorsturen van het signaal naar de Belastingdienst.

Daarnaast kunnen de in Summ-IT geregistreerde signalen door de verantwoordelijk accountmanager opsporingsinformatie van de FIOD alsnog als onvoldoende worden aangemerkt om een strafrechtelijk onderzoek te kunnen starten. In dat geval wordt het door de FIOD Infodesk ontvangen signaal eveneens doorgezet naar de relevante directies van de Belastingdienst. Als sprake is van een MMA-melding wordt een extract van de in MMA opgenomen informatie per e-mail vanuit de FIOD Infodesk naar de relevante directie van de Belastingdienst verstuurd.

Wij hebben van de FIOD begrepen dat meldingen voor de Belastingdienst in de regel vanuit de FIOD Infodesk worden doorgestuurd naar de MKB Informatieloketten, tenzij uit de initieel ontvangen melding duidelijk blijkt dat het signaal betrekking heeft op een van

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

de andere directies (bijvoorbeeld Toeslagen, Particulieren of GO). In dat laatste geval worden meldingen rechtstreeks doorgezet naar de postbussen of loketten van de betreffende directies, niet zijnde het MKB Informatieloket.

Voor de Belastingdienst niet-relevante meldingen

Bij de FIOD Infodesk binnengekomen signalen welke door de behandelaar niet voldoende concreet worden bevonden, worden uiteindelijk niet verder behandeld.

Beoordeling signaal

In eerste aanleg wordt binnen de FIOD Infodesk voor de beoordeling van een signaal gesteund op de professionele oordeelsvorming van de behandelaars. Sinds 2018 zijn aanvullend interne controles ingericht om de kwaliteit van de oordelen te waarborgen:

- interne steekproefsgewijze controle door een tweede behandelaar, waarbij wordt gecontroleerd of de werkinstructie is nageleefd; en
- controle van alle binnengekomen signalen die relevant zijn voor de FIOD door de voor de verschillende thema's verantwoordelijke accountmanagers.

Specifieke overwegingen rondom de beslissingen over de verdere routing van een binnengekomen signaal bij de FIOD Infodesk worden niet vastgelegd. Uit de mailbox van de FIOD Infodesk valt echter wel te herleiden of een signaal is doorgestuurd naar de Belastingdienst.

Volledigheidshalve merken wij op dat de FIOD geen informatie vastlegt in FSV. Wij hebben begrepen dat de FIOD tot mei 2019 toegang had tot de raadpleegfunctie in FSV, maar geen rechten heeft gehad, ook niet vóór mei 2019, om mutaties door te voeren in FSV.

MKB Informatieloketten

Zoals eerder reeds toegelicht hebben de Informatieloketten van MKB een centrale rol in de ontvangst en doorgeleiding van ontvangen signalen. De MKB Informatieloketten zijn gevestigd op elf locaties in Nederland die gekoppeld zijn aan de tien RIEC-regio's. Binnen deze locaties zijn Fraude/EOS-teams werkzaam. Deze fraudeteams houden zich bezig met speciale toezichtsprocessen. Hieronder wordt beschreven op welke wijze de door de MKB Informatieloketten ontvangen risicosignalen worden beoordeeld.

Beoordeling relevantie signaal competentie MKB

Voor alle door de MKB Informatieloketten ontvangen signalen geldt dat een medewerker van het Informatieloket in eerste instantie beoordeelt of het signaal 'relevant' is voor de directie MKB. In het geval geen sprake is van een signaal dat valt binnen het ambtsgebied waarvoor MKB competent is, wordt het initieel ontvangen signaal vanuit het MKB Informatieloket – zonder verdere verrijking – doorgestuurd naar de directie of dienst die wel competent is.

Voor de beoordeling van de mate waarin een signaal 'relevant' is binnen de MKB-competentie, wordt gesteund op de professionele oordeelsvorming van medewerkers van de Informatieloketten. Landelijke werkinstructies waarin tot uiting komt wanneer sprake is van een voor de directie MKB relevant signaal en in welke gevallen een signaal moet worden verstrekt aan andere competente procesdirecties of diensten ontbreken.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

Wij hebben begrepen dat werkinstructies (mogelijk) op lokaal niveau bestaan en dat de Handleiding FSV, daterend van oktober 2013, dienst deed als werkinstructie.

Specifieke overwegingen rondom de beslissingen over de verdere routing van een binnengekomen signaal bij de MKB Informatieloketten worden niet vastgelegd. Voor MKB relevante signalen gold dat registratie plaatsvond in FSV. De MKB Informatieloketten registreren niet naar welke directies of diensten, anders dan MKB, zij overige signalen doorzetten. Uit de mailbox valt echter wel te herleiden naar welke specifieke persoon of postbus een signaal is doorgezet in het geval geen sprake is van een voor MKB relevant signaal.

Elk ontvangen signaal dat valt binnen het ambtsgebied waarvoor MKB zelf competent is, werd door een medewerker van de MKB Informatieloketten geregistreerd in FSV. Doorgestuurde signalen werden door het MKB Informatieloket in beginsel niet geregistreerd in FSV. Uit gesprekken met functionarissen van de Belastingdienst hebben wij begrepen dat het in de praktijk, in bepaalde gevallen, toch voorkwam dat de medewerker van het MKB Informatieloket het signaal voor andere directies registreerde in FSV.

In Bijlage C worden voor de individuele directies MKB, Toeslagen, Particulieren, GO en CAP de deelprocessen 'vastlegging en beoordeling risicosignalen' en 'opvolging en verdere verwerking risicosignalen' beschreven. Voor zover bij de deelprocessen 'herkomst risicosignalen' en 'ontvangst en routing risicosignalen' sprake is van afwijkingen van of aanvullingen op de hierboven generiek omschreven processen, worden deze afwijkingen tevens per individuele directie benoemd.

3.2 Effecten van registratie in FSV

Burgers of bedrijven kunnen via verschillende routes in FSV terechtkomen. Deze routes zijn uitgebreid uiteengezet in paragraaf 2.2. Daarin valt samen te vatten dat de directies MKB, Particulieren en Toeslagen FSV vullen met risicosignalen. In dit hoofdstuk wordt in algemene zin het mogelijke effect van een registratie in FSV vermeld op de behandeling van burgers en bedrijven. Voor zover verschillende werkwijzen binnen de diverse directies kan hebben geleid tot een ander effect, wordt dit verschil uiteengezet. Volledigheidshalve merken wij op dat een aantal van de door ons benoemde effecten reeds door de Belastingdienst is onderkend in de Gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV.

Aangezien de loggingfunctionaliteit in FSV beperkt was, kon niet worden vastgesteld in hoeverre een effect daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Derhalve wordt in de tabellen hieronder gesproken over *het risico* dat een effect heeft opgetreden.

Het effect op de behandeling van burgers en bedrijven kan worden gecategoriseerd naar drie typen effecten. Deze drie categorieën worden in navolgende paragrafen besproken.

1. Effecten op de privacy van de burger.
2. Effecten op de intensiteit van toezicht op burgers en bedrijven.
3. Financiële effecten voor burgers en bedrijven.

3.2.1 Effecten op de privacy van de burger

Het verzamelen en vastleggen van persoonsgegevens in FSV voor toezichtdoeleinden levert in principe een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer op voor de burger. Deze inbreuk is echter in de meeste gevallen gerechtvaardigd, aangezien de Belastingdienst als wettelijke taak heeft om toezicht te houden op het naleven van fiscale wetten en regels. De gegevensverwerking dient wel te zijn voorzien van de juiste waarborgen om aan de beginselen zoals vastgelegd in artikel 5 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming te voldoen, zijnde “rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie”, “doelbinding”, “minimale gegevensverwerking”, “juistheid”, “opslagbeperking” en “integriteit en vertrouwelijkheid”.

Zoals verder in paragraaf 3.3 te lezen is, zijn deze waarborgen niet in alle gevallen voldoende getroffen en daarmee is mogelijk niet in lijn met de AVG gehandeld. Het risico was daarmee aanwezig dat op onrechtmatige wijze een inbreuk werd gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Hieronder worden deze risico's dat een effect is opgetreden in detail weergegeven. Daarbij is bij elke benoemde gegevensverwerking aangegeven welk AVG-beginsel (mogelijk) niet werd nageleefd en binnen welke directies dit relevant is en welk risico dit voor de burger kan hebben:

Gegevensverwerking	AVG-beginsel	Relevante directie	Risico
De drempel of criteria om een signaal op te nemen in FSV is laag en niet helder gedefinieerd	Minimale gegevensverwerking	MKB, P	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer
Signalen worden niet in FSV opgeschoond	Opslagbeperking	MKB, P, T	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer
Het open tekstveld liet ruimte voor de registratie van extra (bijzondere) persoonsgegevens	Rechtmatigheid	MKB, P, T	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer
Er werden strafrechtelijke of aan strafrechtelijk grenzende gegevens verwerkt in FSV	Rechtmatigheid	MKB, P, T	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.
Autorisaties op het raadplegen van FSV waren erg breed beschikbaar gesteld.	Integriteit en vertrouwelijkheid	MKB, P, T, CAP/LIC, FIOD	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer
Er vindt beperkte logging plaats van muteren en raadplegen van gegevens	Integriteit en vertrouwelijkheid	MKB, P, T, GO, CAP/LIC, FIOD	Mogelijk onjuiste gegevensverwerking Mogelijk inbreuk op de persoonlijke levenssfeer
De Belastingdienst is mogelijk onvoldoende transparant over werkwijzen omtrent FSV	Transparantie	MKB, P, T, GO, CAP/LIC, FIOD	Onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer

Tabel 2: Mogelijke effecten op privacy van burgers

3.2.2 Effecten op de intensiteit van toezicht op burgers en bedrijven

In bepaalde gevallen kon een registratie in FSV leiden tot verscherpt toezicht op een burger of bedrijf, met als gevolg dat er aanvullende (handmatige) controles en reviews plaatsvonden. Het effect van deze intensievere vorm van toezicht was dat de burger of het bedrijf frequenter werd onderworpen aan vragen, informatieverzoeken en bewijsoverleveringen. Daarnaast verhoogde het de pakkans in gevallen dat een onrechtmatige aanvraag of aangifte werd gedaan.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

Gegevensverwerking	Gevolg	Relevante directie	Risico
Een registratie in FSV bleef beschikbaar en raadpleegbaar, nu er tot op heden geen schoningsprocessen bestonden. Een FSV-voorkomen in combinatie met een aantekening in een Klantbeeldapplicatie verhoogde de zichtbaarheid van het signaal.	Signaal kan naar boven komen in reguliere controles of andere onderzoeken, heffingen of invorderingen	MKB (in mindere mate Particulieren / Toeslagen)	- Verscherpt toezicht op burger of bedrijf - Additionele vragen of informatieverzoeken - Hogere pakkans
De drempel om een signaal in FSV op te nemen was laag of niet helder gedefinieerd.	Burgers of bedrijven die rechtmatig handelden konden in FSV terecht komen en daardoor naar boven komen in reguliere toezichtsprocessen	MKB (in mindere mate Particulieren / Toeslagen)	- Verscherpt toezicht op burger of bedrijf - Additionele vragen of informatieverzoeken - Verhoogde pakkans

Tabel 3: Mogelijke effecten FSV op intensiteit van toezicht

3.2.3 Financiële effecten voor burgers en bedrijven

In een aantal beperkte gevallen kon een registratie in FSV leiden tot directe of indirecte financiële gevolgen voor burgers en organisaties. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de registratie in FSV niet de grondoorzaak was van deze effecten, maar wel een belangrijke administratieve schakel was in het proces.

Gegevensverwerking	Gevolg	Relevantie directie	Risico
In FSV konden BSN's als fraudeur worden aange-merkt via het vinkje 'fraude'.	Nadat opzet of grove schuld was vastgesteld, vond naast het vinkje 'fraude' tevens opname op de Toezichtlijst plaats. Tevens kon sprake zijn van plaatsing op de Uitsluitlijst. De werkinstructie schrijft voor dat een BSN enkel mag worden opgenomen op de Toezichtlijst als het BSN in FSV geregistreerd, behandeld en dichtgeboekt is.	Toeslagen	Automatische beschikkingen (wijzigingen) worden niet meer doorgevoerd. Aanvragen en wijzigingen worden handmatig behandeld, met als gevolg een langere behandeltermijn.
In FSV kregen BSN's die als fraudeur waren aange-merkt ook een vinkje in het '1x1'-veld.	Het vinkje in het 1x1-veld had mogelijk als gevolg dat de desbetreffende burger geen aanspraak kan maken op een persoonlijke betalingsregeling. Het vinkje in het 1x1-veld heeft meegewogen in de beoordeling van een medewerker van het LIC om al dan niet een persoonlijke betalingsregeling toe te kennen. Daarnaast werd het 1x1-vinkje gebruikt als bron voor het genereren van de 1x1-lijsten voor LIC. Voordat deze lijst naar LIC ging, werd er nog wel een crosscheck uitgevoerd of er daadwerkelijk een boete of strafrechtelijke vervolging was ingesteld.	Toeslagen	Een schuld bij de Belastingdienst die mogelijk niet in aanmerking komt voor een persoonlijke betalingsregeling. Onafhankelijk van een eventuele '1x1'-registratie kon een schuld wel altijd in aanmerking komen voor een standaard betalingsregeling. Justis Bibob kon individuele BSN's uitvragen bij Belastingdienst met de vraag of bij de desbetreffende BSN een verzuim- of vergrijpboete was opgelegd (geweest). FSV werd hierbij sporadisch geraadpleegd, maar primaire bron was TVS.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Gegevensverwerking	Gevolg	Relevantie directie	Risico
Medewerkers van het Landelijk Incasso Centrum (CAP/LIC) konden raadplegen in FSV.	Indien een invordering of terugbetaling actueel was, kon het LIC onderzoeken of er aanknopingspunten voor verrekening van toepassing waren.	CAP	Indien er openstaande schulden of boetes konden worden afgeleid uit of via FSV, werd deze verrekend met eventuele terugbetalingen.

Tabel 4: Mogelijke effecten met financiële uitwerking

3.2.4 Effecten die niet ontstonden door een FSV-registratie

Dat een registratie in FSV directe en indirecte effecten heeft gehad op burgers en bedrijven is een gegeven, zoals in voorgaande paragrafen is toegelicht

Tegelijkertijd is er ook een aantal effecten die niet hebben plaatsgevonden door een registratie in FSV:

- FSV werd, zover wij hebben kunnen afleiden uit onze onderzoekswerkzaamheden, niet gebruikt om risicomodellen of analyses vanuit de massale gegevensverwerkingsprocessen te voeden of te trainen. Wij hebben geen aanleiding gezien om aan te nemen dat een registratie in FSV leidt tot een vergrote selectiekans in de massale geautomatiseerde toezichtsprocessen.
- Wij hebben geen aanleiding om aan te nemen dat FSV werd gebruikt als middel om op structurele wijze zelfstandige lijsten te genereren die dienden als selectiecriteria in de reguliere of massale toezichtsprocessen.

In deze paragraaf hebben wij toegelicht dat voor alle directies geldt dat burgers en bedrijven met een FSV-registratie niet systematisch lijken te zijn onderworpen aan verscherpt toezicht en/of aanvullende controles. Wel konden bepaalde subpopulaties in FSV directe financiële consequenties ervaren doordat zij waren aangemerkt als 'fraudeur' in FSV.

3.3 Uitkomsten validatie eisen AVG, BIO en Archiefwet

In de applicatie FSV en ook in de processen en informatiestromen rondom FSV worden persoonsgegevens verwerkt. De verwerking van deze persoonsgegevens is onderworpen aan diverse wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag of de verwerkingen in en rondom FSV voldoen aan deze wet- en regelgeving.

De onderzoeksvraag zal in dit hoofdstuk op basis van de volgende structuur worden beantwoord, die deels is gebaseerd op de beginselen van artikel 5 van de AVG:

- Schetsen wettelijke kaders van toepassing FSV.
- Rechtmatigheid van de gegevensverwerking (rechtmatige grondslag en doelbinding).
- Behoorlijkheid van de gegevensverwerking (proportionaliteit, subsidiariteit en minimale gegevensverwerking).
- Zorgvuldigheid van de gegevensverwerking (juistheid, transparantie, opslagbeperking, rechten van betrokkenen).
- Integriteit en Vertrouwelijkheid (passendheid van technische en organisatorische maatregelen).

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

Verder is het nog relevant om te noemen dat er begin 2019 een GEB (gedateerd 21 januari 2019) door de Belastingdienst voor FSV is opgesteld, terwijl FSV sinds 2014 in gebruik was. Deze is in november 2019 herzien. De FG heeft een reactie en advies geschreven over deze GEB (versie 1.2, d.d. 26 februari 2020), waarna FSV de volgende dag is uitgeschakeld. Gebleken is dat de GEB onvoldoende diepgang heeft gehad met betrekking tot de verwerkingsprocessen die gebruikmaken van FSV. In hoofdlijnen betreft dit de volgende punten:

- niet alle verwerkingsprocessen zijn in kaart gebracht en beoordeeld;
- er is te beperkt ingegaan op privacybeginselen als doelbinding en rechtmatigheid van specifieke gegevensverwerkingen; en
- noodzaak en evenredigheid wordt niet aangetoond voor alle categorieën van bijzondere persoonsgegevens.

Onderdeel van dit onderzoek is het aanvullen van de reeds uitgevoerde GEB. De detailbevindingen en geïdentificeerde risico's omtrent de AVG, de BIO en de Archiefwet zullen daarin terugkomen. Deze paragraaf zal daarom op hoofdlijnen de kernbevindingen benoemen over deze onderwerpen op basis van de laatste GEB-versie van FSV.

3.3.1 Van toepassing zijnde wet- en regelgeving

De Belastingdienst int namens de Rijksoverheid de belasting die belastingplichtigen moeten betalen, zoals inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en motorrijtuigenbelasting. Om de belasting te kunnen innen (en toeslagen toe te kunnen kennen en controleren), heeft de Belastingdienst speciale bevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn vastgelegd in wettelijke kaders, waaronder de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR), Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003, de Invorderingswet 1990, de Wet inkomstenbelasting 2001, en de Algemene wet Inkomensafhankelijke regelingen.

De wettelijke taak van de Belastingdienst die relevant is voor de processen rondom FSV is de wettelijke taak 'toezicht houden op het naleven van de fiscale wetten en regels'. Deze taak ligt in het verlengstuk van artikel 2 lid 1 van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003. Op basis van deze gegevens kan de Belastingdienst persoonsgegevens verwerken in het kader van zijn toezichhoudende taken. De AVG is van toepassing op deze vorm van gegevensverwerking.

In het geval van bijzondere opsporingsbevoegdheden is de Wet politiegegevens (hierna: WPG) van toepassing⁶. Deze bevoegdheden komen primair toe aan de FIOD en de Douane. De toezichtstaken binnen de Belastingdienst en de processen rondom FSV kunnen niet worden gezien als opsporingstaken, maar als toezichhoudende taken. Op deze taken is de AVG van toepassing.

⁶ Zie artikel 2 jo art. 1b Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten, jo. artikel 2a jo artikel 1a Wet op de bijzondere opsporingsdiensten.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Naast de AVG wordt in dit hoofdstuk beschreven in hoeverre de bepalingen van de Archiefwet relevant zijn voor de processen rondom het gebruik van FSV. Daarnaast nemen we enkele passages uit de BIO mee in de beoordeling van het gebruik en de werkwijze van FSV. Deze passages zullen zich voornamelijk richten op logische toegangsbeveiliging.

3.3.2 Rechtmatigheid van de gegevensverwerking

In beginsel is het verzamelen en registreren van risicosignalen in een centrale registratietool in het kader van toezichtsprocessen van de Belastingdienst rechtmatig binnen de kaders van de AVG. Dit biedt echter geen onbegrensde mogelijkheden voor de Belastingdienst; een aantal zorgvuldigheidseisen moet worden nageleefd. De Belastingdienst baseert zich veelvuldig op wettelijke grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens in het kader van toezichtsprocessen, maar onderbouwt niet specifiek welke wetsartikelen dit precies zijn per gegevensverwerking. Zonder deze specifieke onderbouwing kan de Belastingdienst niet in alle gevallen aantoonbaar maken dat de gegevensverwerking rechtmatig plaatsvond. In de secties hieronder benoemen wij enkele verwerkingen rondom FSV die qua ontbreken van de onderbouwing van een wettelijke grondslag een risico vormen voor de rechtmatigheid van de gegevensverwerking.

3.3.2.1 Registratie van signalen in FSV

De Belastingdienst ontvangt interne en externe signalen die ten behoeve van de controle op de rijksbelasting en inkomensafhankelijke toeslagen in FSV werden verwerkt. Persoonsgegevens mogen alleen verwerkt worden als daar een wettelijke grondslag voor is. De grondslag die op deze verwerking van toepassing is, is de verwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van de wettelijke taken, ingevolge artikel 6 lid 1 sub e AVG. Deze wettelijke taken moeten vervat zijn in een wet in formele zin. Deze wettelijke taken vinden dan ook hun grondslag in onder andere de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR), de Invorderingswet 1990, de Wet inkomstenbelasting 2001, en de Algemene wet Inkomensafhankelijke regelingen.

Voor FSV waren er echter geen duidelijke kaders opgesteld en gecommuniceerd over welke signalen waardevol zijn ten behoeve van de controle op heffingen en toeslagen. Als gevolg hiervan werden signalen ruimhartig geregistreerd in FSV. Het registreren om het registreren, zonder dat hier een duidelijke noodzaak of grondslag voor is met betrekking tot de controle- en toezichtstaken, is niet rechtmatig. Ook werden eenmaal in FSV opgevoerde signalen niet structureel verwijderd of gearchiveerd wanneer was gebleken dat dit signaal loos of niet meer van toepassing was. Het blijven verwerken en niet verwijderen of archiveren van loze signalen voldoet eveneens niet aan de AVG.

3.3.2.2 Delen informatie met externe partijen

De Belastingdienst deelt informatie met andere overheidsorganisaties. Dit gebeurt enerzijds op verzoek van andere overheidsorganisaties, op basis van onder andere artikel 126nd Sv, of artikel 67 lid 2 sub a AWR. Anderzijds wordt informatie die van belang wordt geacht voor het toezicht van een andere overheidsorganisatie, ook proactief gedeeld op basis van het AAFD-protocol. Het delen op grond van 126nd Sv en 67 AWR

is een rechtmatige verwerking op grond van artikel 6 lid 1 sub c AVG. Hierbij merken wij op dat er geen directe informatie uit FSV gedeeld werd met andere overheidsorganisaties, maar dat FSV wel door de Belastingdienst geraadpleegd kon worden om eventueel aanknopingspunten voor aan te leveren informatie in kaart te brengen.

3.3.2.3 *Secundaire/verdere verwerking informatieverzoeken*

Wanneer een overheidsinstelling informatie opvroeg bij de Belastingdienst, werd dit geregistreerd in FSV. De registratie op zichzelf was nauw verwant met het kunnen beantwoorden van het informatieverzoek en de administratie hiervan. Deze verwerking geschiedde dus op grond van artikel 6 lid 1 sub c AVG. Hierna vonden echter secundaire verwerkingen plaats met het gegeven dat een informatieverzoek was opgevraagd; het informatieverzoek kon namelijk ook als risicosignaal worden gebruikt voor de toezichtstaken van de Belastingdienst. Voor deze secundaire verwerking bestaat enkel een grondslag voor zover dit strikt noodzakelijk is. Ten tijde van onze onderzoekswerkzaamheden werden echter ook informatieverzoeken die niets te maken hadden met de controle op heffingen en toeslagen geregistreerd in FSV en mogelijk meegewogen bij controles die door de Belastingdienst werden uitgevoerd (indien deze tevens als signaal waren opgenomen). Deze werkwijze brengt risico's op onrechtmatige verwerkingen van persoonsgegevens met zich mee.

Daarnaast vonden ook secundaire verwerkingen plaats met gegevens binnen of grenzend aan artikel 10 AVG ('Verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten'). Deze persoonsgegevens werden in FSV vastgelegd, zoals de 126nd-verzoeken. De 126nd-verzoeken zijn strafvorderlijke gegevens in de zin van artikel 1 sub b Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg). Verdere verwerking hiervan valt daarmee onder het meer gesloten regime van de Wjsg. Zoals hierboven reeds genoemd, ontstaat met dergelijke verwerkingen het risico dat er geen wettelijke grondslag aanwezig is. Het oorspronkelijke doel van een dergelijk verzoek heeft betrekking op het strafrechtelijk onderzoek en niet op de toezichtsfunctie van de Belastingdienst en is daarmee mogelijk onrechtmatig. Dit zal echter per informatieverzoek verschillen.

3.3.2.4 *Het verwerken van de nationaliteit in vrije tekstvelden*

Wij hebben geconstateerd dat het vrije tekstveld werd gebruikt om extra persoonsgegevens in te verwerken. Bij gegevensgerichte werkzaamheden op vastleggingen in het vrije tekstveld van – de begin 2020 geschoonde versie van – FSV hebben wij vastleggingen in kaart gebracht betreffende onder andere nationaliteit. In Bijlage D is de gehanteerde aanpak van de gegevensgerichte werkzaamheden op de vrije tekstvelden in FSV beschreven. Tevens bevat deze bijlage een nadere specificatie van de omvang waarin dergelijke gegevens werden vastgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de beperkingen aan deze gegevensgerichte analyse zoals genoemd in paragraaf 1.3.

In de set geselecteerde data uit de geschoonde versie van FSV zijn 799 vermeldingen van nationaliteit (waarvan 313 keer de nationaliteit van het betrokken subject en 486 keer de nationaliteit van derden) in het vrije tekstveld aangetroffen in de FSV-set met in totaliteit 263.087 geregistreerde signalen.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

De registratie van dergelijke gegevens houdt overigens automatisch niet in dat de informatie heeft geleid tot een effect op de behandeling van burgers of bijvoorbeeld faciliterend⁷ van aard te zijn. In een deel van de gevallen is de vastgelegde informatie direct overgenomen vanuit een binnengekomen 'Tips- en kliks'-melding en daarmee geen duiding van een medewerker van de Belastingdienst. Daarnaast kan in het geval van nationaliteit gelden dat deze informatie relevant of zelfs noodzakelijk is voor een specifiek belastingmiddel, zoals bij Inkomensheffing, bij inburgering, e.d.

Desalniettemin heeft de Belastingdienst in de GEB of in het register van verwerkingsactiviteiten niet aangegeven dat het persoonsgegevens nationaliteit in de verwerkingsprocessen mag worden gebruikt. Een onderbouwing van de wettelijke grondslag en/of noodzakelijkheid ontbreekt, daarmee is deze verwerking mogelijk onrechtmatig.

3.3.3 Behoorlijkheid van de gegevensverwerking

Behoorlijkheid van de gegevensverwerking ziet toe op de proportionaliteit of noodzakelijkheid van de gegevensverwerking. Daarmee bedoelen we tevens of gegevens wel ter zake dienend zijn en beperkt tot wat noodzakelijk is (dataminimalisatie) voor het behalen van de verwerkingsdoelen. De eis van subsidiariteit beantwoordt de vraag of er geen andere, minder inbreuk makende middelen beschikbaar zijn om hetzelfde doel te behalen.

In beginsel kan het verzamelen en registreren van risicosignalen in een centrale registratietool in het kader van toezichtsprocessen van de Belastingdienst een proportionele verwerking van persoonsgegevens zijn. Het is echter wel van belang dat daarbij de juiste waarborgen en zorgvuldigheid in acht worden genomen. Dat bijvoorbeeld alleen de minimaal noodzakelijke set aan persoonsgegevens wordt verwerkt. Dat de juistheid van het signaal wordt getoetst en dat bij ongegronde signalen verwijdering of archivering plaatsvindt. Onder de juiste condities is dit binnen de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in te richten. Op basis van het huidige gebruik en de huidige werkwijze is dit echter nog niet volledig het geval. Hieronder volgen twee voorbeelden van verwerkingen die mogelijk de proportionaliteitstoets niet zullen doorstaan:

3.3.3.1 Gebruik 'fraude'-aanmerking

In FSV konden functionarissen van de Belastingdienst registreren of een burger in verband kon worden gebracht met fraude (aanvinkoptie 'fraude'). Er was echter geen duidelijk geformaliseerd normenkader over wanneer een dergelijk vakje diende te worden aangevinkt (ofwel, wanneer er precies sprake was van opzet of grove schuld). Daarnaast was er geen periodieke monitoring om te bezien of deze optie juist was aangevinkt. Ook vond geen logging op dergelijke mutaties plaats, waardoor er geen audit-trail was waarmee achteraf kon worden vastgesteld wie een selectievakje had aangevinkt en waarom. Het kon dus voorkomen dat een dergelijk vakje per ongeluk werd aangevinkt, zonder dat er controles waren ingericht om dit risico te voorkomen of te

⁷ Met 'faciliterend' bedoelen wij dat de tekst behulpzaam is bij de behandeling, bijvoorbeeld wanneer een belastingplichtige slechthorend is of andere omstandigheden kent die een aangifte of aanvraag bemoeilijken.

verkleinen. De gevolgen van een dergelijk vinkje konden voor de betrokkene een grote impact hebben.

Een specifieke groep burgers kon direct financiële consequenties ervaren als zij in FSV een opzet/grove schuld- indicatie hadden gekregen indien daar in het licht van het sanctieproces aanleiding toe was. Een indicatie opzet/grove schuld werd vastgelegd in FSV indien daar in het licht van het sanctieproces aanleiding toe was. Dit vond plaats indien misbruik of oneigenlijk gebruik was vastgesteld in het sanctieproces en er vervolgens een sanctie door middel van een bestuurlijke boete of door strafrechtelijke vervolging werd opgelegd. Een verzoek tot een dergelijke betalingsregeling kan worden afgewezen als gevolg van de indicatie opzet/grove schuld in FSV. Het vastleggen van deze oordelen in dezelfde applicatie als die voor de registratie van binnengekomen signalen wordt gebruikt, is zonder de juiste waarborgen niet proportioneel. Aangezien in FSV brede autorisaties waren toegekend (iedereen met een raadpleegfunctie kon de gehele populatie bekijken) en brede mutatierechten waren verleend (ook mensen buiten de afdeling Toeslagen konden dergelijke vinkjes aanzetten), bestaat het risico op niet-proportionele verwerkingen.

3.3.3.2 *Lage drempel vastleggen signalen*

Bij meerdere directies (voornamelijk MKB) hebben we ondervonden dat binnenkomende signalen eerst werden geregistreerd alvorens ze inhoudelijk werden beoordeeld. Het gevolg daarvan was dat signalen in FSV terecht kwamen die geen of beperkte relevantie hadden en weinig tot geen aanknopingspunten voor toezicht of handhaving kenden. De vraag die medewerkers van de Belastingdienst zich dan dienden te stellen is of deze verwerkingen noodzakelijk zijn voor de toezichtsdoeleinden van de Belastingdienst. Deze noodzakelijkheid zal waarschijnlijk niet bij elk signaal te onderbouwen zijn.

3.3.4 **Zorgvuldigheid van de gegevensverwerking**

3.3.4.1 *Governance*

Zonder een goed ingerichte governancestructuur is het moeilijk om te kunnen (blijven) voldoen aan de zorgvuldigheidsvereisten. De governance die was ingericht voor FSV zag vooral toe op de continuïteit van de applicatie, maar was niet voldoende dekkend op onderwerpen als onder andere het bewaken van de (data)kwaliteit en het naleven van relevante wet- en regelgeving. Op detailniveau ontbrak er (directieoverstijgend) eigenaarschap inzake de kwaliteit en de gebruikswijze van deze gegevens. De BIO vereist daarnaast dat een proceseigenaar toeziet op scheiding van taken (zie hierover meer onder paragraaf 3.3.5.1 (Autorisaties)).

3.3.4.2 *Juistheid*

Persoonsgegevens moeten ingevolge artikel 5 lid 1 sub d “juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijd te wissen of te rectificeren”. In FSV bestonden echter beperkt kwaliteitscontroles om aan dit principe te voldoen. Er waren basisinvoercontroles, bijvoorbeeld om

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

ervoor te zorgen dat het BSN enkel uit negen cijfers kon bestaan. Er waren echter geen controles die erop toezagen dat de gegevens inhoudelijk nog juist en actueel waren. Indien een signaal was opgevolgd en achteraf bleek dat de burger in kwestie rechtmatig had gehandeld, werd in sommige gevallen een statusupdate geschreven in het vrije tekstveld ("notities"). Dit gebeurde echter niet altijd. Het gevolg hiervan kon zijn dat burgers na afronding van nader onderzoek, rechtmatig bleken te hebben gehandeld. De signalen in FSV met betrekking tot de initiële melding bleven echter niet bijgewerkt. Daarnaast maakte FSV geen duidelijk onderscheid tussen objectieve en subjectieve risicosignalen, zoals ook in de laatste GEB-versie (1.2) wordt benoemd.

3.3.4.3 *Bewaartermijnen*

Ingevolge artikel 5 lid 1 sub e AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan voor de doeleinden noodzakelijk is; persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, mits passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen.

Zoals hierboven reeds besproken, waren er geen maatregelen ingericht om de waarde van signalen periodiek te herzien. Daarnaast waren er geen richtlijnen of kaders opgesteld voor de duur dat een signaal waardevol is. De FSV-gegevens die onderhevig zijn aan de verplichtingen van de Archiefwet, dienen te worden overgeheveld naar een archiefapplicatie, zodat het risico op verdere verwerking beperkt wordt. Momenteel zijn er geen gegevens uit FSV doorgegeven aan een archiefsysteem (zie verder paragraaf 3.3.6).

3.3.4.4 *Transparantie*

De Belastingdienst informeert de ontvanger (betrokkene) in zijn algemeenheid over het verwerken van fraude- en risicosignalen door middel van het privacystatement en de brochure 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst'. Hierbij wordt niet specifiek ingegaan op gegevens die worden verwerkt in het kader van FSV en het specifieke doel waarvoor de gegevens worden verwerkt, namelijk het vastleggen van interne en externe risicosignalen ter controle van de heffingen en toeslagen. Het transparantieprincipe hoeft niet zo uitgelegd te worden dat iedere betrokkene specifiek over de registratie van een risicosignaal geïnformeerd wordt (art. 67 AWR regelt geheimhouding). Dit wordt echter anders zodra er nadelige gevolgen voor de betrokkene kunnen optreden of zijn opgetreden. Een specifieke groep burgers kon direct financiële consequenties ervaren als zij in FSV de indicatie hadden van 'opzet/grove schuld' in relatie tot een boete of strafrechtelijke vervolging. In het invorderingsproces kon afzonderlijk opzet/grove schuld worden geïndiceerd buiten FSV. Deze indicatie werd, in combinatie met de opzet/grove schuld-indicatie in FSV vanuit het sanctieproces-, gebruikt om te bepalen hoe streng een burger werd bejegend. Het niet toekennen van een persoonlijke betalingsregeling is hiervan een voorbeeld. Door deze beslissing kon een burger vervolgens mogelijk niet in aanmerking komen voor schuld-hulpverlening. Op een dergelijk moment, waarin FSV niet louter wordt gebruikt voor het administreren van signalen, maar ook de beoordeling hiervan wordt vastgelegd, moet de

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

betrokkene over de informatie kunnen beschikken waarop deze beslissingen zijn genomen, zodat hij daartegen bezwaar kan maken.

3.3.4.5 *Rechten van betrokkenen*

Betrokkenen konden niet te weten komen dat ze in FSV waren geregistreerd. Zelfs bij specifieke inzageverzoeken van betrokkenen werd dit gegeven namelijk niet gedeeld. Momenteel is er een aparte werkstroom gaande om het vraagstuk van welke gegevens gedeeld moeten worden bij een inzageverzoek, nader te onderzoeken.

3.3.5 Integriteit en Vertrouwelijkheid van de gegevensverwerking / BIO

3.3.5.1 *Autorisaties*

Rollen en rechten binnen FSV dienden handmatig te worden aangevraagd en toegekend aan eindgebruikers. Verzoeken om rollen en rechten in FSV dienden te worden ingediend via IMS (Identity & access Management Systeem).

Hierbij werd gewerkt met een via IMS geïmplementeerde autorisatiematrix waarbij de volgende rollen werden onderkend:

- | | |
|--|----------------------------------|
| — Baliemedewerker | — Senior Behandelaar |
| — Medewerker raadplegen | — Platformgebruiker / -beheerder |
| — Medewerker raadplegen aangiftefraude | — Special (BCA) |
| — Medewerker raadplegen B.I. | — Behandelaar aangiftefraude |
| — Behandelaar | — Senior behandelaar |

De functioneel beheerders autoriseerden medewerkers voor FSV-toegang op basis van een autorisatieverzoek vanuit IMS. Autorisaties werden alleen toegekend door de functioneel beheerders nadat het autorisatieverzoek was goedgekeurd door een lijnmanager. Binnen dit aanvraagproces werd getoetst of de aangevraagde autorisaties benodigd waren voor de functie van de betreffende medewerker ('need-to-know'-principe) en/of het juiste autorisatieprofiel was aangevraagd.

Er waren echter onvoldoende aanvullende beheersingsmaatregelen getroffen die onbedoelde en/of ongeautoriseerde toegang tot FSV konden waarnemen en/of corrigeren. Het uitvoeren van een aantoonbare periodieke (minimaal jaarlijks) IST-SOLL-vergelijking waarbij getoetst werd of alle uitgegeven rechten in FSV nog actueel, juist en in lijn waren met de gewenste situatie (noodzakelijk) behoorde tot mei 2019 niet tot de standaardbedrijfsprocessen. Tevens beschikte FSV niet over een systeemfunctionaliteit voor het afvoeren van gebruikers, waarbij de Belastingdienst heeft aangegeven dat gebruikers bewust niet worden afgevoerd om bijvoorbeeld te kunnen herleiden door wie een signaal is opgevoerd. Wel konden gebruikers op inactief worden gezet. Dit verhoogde het risico dat persoonsgegevens buiten de doelbinding werden verwerkt en dat medewerkers van de Belastingdienst over meer rechten beschikten dan vanuit hun functie noodzakelijk was. In mei 2019 heeft door de Belastingdienst een uitvoerige analyse op de bestaande autorisaties en de rechtmatigheid daarvan plaatsgevonden.

Wij hebben vernomen dat het aantal accounts met rechten tot FSV – voor de buitengebruikstelling – per mei 2019 is gereduceerd van 5.000 tot circa 1.000 medewerkers.

Deze inperking is gebeurd door het veranderen van het toegangspad en procedurele maatregelen, derhalve bestond de mogelijkheid dat ook andere medewerkers toegang bleven houden.

FSV bevatte verschillende gegevensverwerkingen waarbinnen verschillende typen (persoons)gegevens werden verwerkt. Inzicht in het aantal uitgegeven autorisaties per gegevensverwerking ontbrak. Dit komt mede doordat autorisaties binnen FSV waren ingericht op basis van een beperkt aantal autorisatie rollen. Het toepassen van restricties binnen deze autorisatie rollen was hierbij niet mogelijk. De autorisatieprofielen beschikten functioneel gezien over verschillende functionaliteiten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan raadplegen, muteren en exporteren. Het feit dat geen verdere restricties mogelijk waren op bijvoorbeeld de raadpleegfunctionaliteit heeft ertoe geleid dat medewerkers met raadpleegrechten over de mogelijkheid beschikten om de gehele populatie van subjecten en signalen binnen FSV te kunnen raadplegen. Wij hebben in beperkte mate kunnen toetsen of alle circa 1.000 gebruikers in FSV op basis van een 'need-to-know'-basis waren toegekend aan de juiste autorisatie rol.

3.3.5.2 *Data-extracten*

FSV kende een exportfunctionaliteit. Deze was enkel gekoppeld aan autorisatieprofielen met bredere rechten, waaronder de exportfunctionaliteit. Vanuit de autorisatiematrix is op te merken dat er specifieke rollen zijn gedefinieerd die toegang hebben tot deze functionaliteit. Hoeveel medewerkers precies toegang tot deze functionaliteit hebben gehad, hebben we niet kunnen vaststellen. Het inperken van deze rechten is van belang, omdat vanaf het moment dat gegevens worden geëxporteerd uit FSV, alle getroffen toegangsbeveiligingsmaatregelen niet meer van toepassing zijn en kunnen worden omzeild, ondanks dat op basis van het informatiebeveiligingsbeleid van de Belastingdienst niet is toegestaan om data buiten een beveiligde context te brengen.

Het risico wordt verhoogd doordat de loggingfunctionaliteit van FSV niet de mogelijkheid biedt om in te zien welke gegevensset via de exportfunctie buiten FSV terecht is gekomen. Het beperken van autorisaties ondervangt dit risico niet, maar verkleint het wel. In situaties waarin het noodzakelijk is om een exportfunctie te behouden, is het essentieel om daartoe technische maatregelen te treffen (bv. uitsluitend beveiligd en versleuteling) en daarover stringente procedurele afspraken vast te leggen en de beheerders met rechten tot deze exportfunctionaliteit hierover goed voor te lichten.

3.3.5.3 *Logging en monitoring*

De logging van FSV was op technisch niveau ingericht ten behoeve van incident- en problem management. De logging was niet bedoeld om een gegevensinhoudelijke audittrail te creëren van welke gebruikers(account) welke gegevens heeft geraadpleegd, geëxporteerd of gemuteerd. FSV registreerde namelijk enkel welke use case door welk account werd benaderd. Een use case is de procedure van een handeling zoals raadplegen, muteren en exporteren. FSV logde echter niet welke persoonsgegevens werden benaderd, welke mutaties werden verricht en welke gegevens werden geëxporteerd.

In essentie komt het erop neer dat er geen (logging)gegevens beschikbaar zijn om vast te stellen welke gegevens van een BSN/RSIN geraadpleegd, gemuteerd of geëxporteerd

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

zijn. Zonder enige compenserende beheersingsmaatregelen bestaat het risico dat de integriteit van de gegevens in FSV niet meer te waarborgen is.

Een constitutief vereiste voor het inrichten van logging, is dat gebruikers uniek zijn opgevoerd. Dit is momenteel echter niet het geval volgens de GEB, waarin staat dat sprake is van “een beperkt aantal users dat meerdere malen is opgevoerd. Doordat er niet op basis van een uniek gegeven (zoals user-id) wordt geregistreerd, maar op naam, is vervuiling ontstaan.”

3.3.6 Archiefwet

Wij hebben vernomen dat gegevens uit FSV niet werden onderworpen aan verwijdering of archivering tot februari 2020. Derhalve bevatte FSV tot begin 2020 ook risicosignalen van 10 tot 15 jaar geleden. Daarna is een bewaartermijn van 7 jaar in werking getreden, waarbij in februari 2020 alle gegevens van voor 2014 uit de productiedatabase van FSV zijn verwijderd. De selectielijst van Belastingdienst/ Toeslagen (vastgesteld in Staatscourant 313⁹, 25 september 2015) of Selectielijst voor de administratieve neerslag voor wat betreft de werkprocessen van Belastingdienst, voor het onderdeel Belastingregio's (fiscale processen, 2007), bevatten aanknopingspunten voor de Belastingdienst voor het archiveren van risicosignalen. Het archiveren van risicosignalen conform deze selectielijsten is nog niet (volledig) uitgevoerd. We hebben niet kunnen vaststellen of alle gegevens uit FSV archiefwaardig waren.

3.3.7 Uitschakelen FSV in lijn met AVG

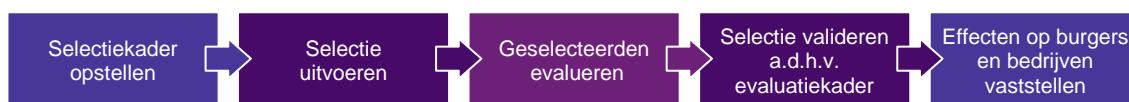
De Belastingdienst heeft ervoor gekozen om FSV tijdelijk uit te zetten, vanwege diverse redenen. Vanuit het oogpunt van de AVG zijn wij het eens met de conclusie van de Belastingdienst om tot dit besluit te komen. Op meerdere fundamentele privacy-beginselen uit de AVG zijn tekorten geconstateerd. Niet alleen door ons onderzoek, maar ook zijn meerdere van deze bevindingen ook al in de GEB van november 2019 geconstateerd. Het beveiligingsniveau en de waarborgen in de processen om aan de beginselen uit de AVG te voldoen zijn niet voldoende passend gezien de gevoelige aard van de persoonsgegevens. In hoofdstuk 5 zullen wij nader ingaan op de verbeterpunten die de Belastingdienst kan doorvoeren om binnen de kaders van de AVG, de BIO en de Archiefwet te opereren.

4 Bestaande vergelijkbare toezichtsprocessen

In dit hoofdstuk zijn de observaties beschreven van ons onderzoek inzake vergelijkbare toezichtsprocessen en -applicaties. Het doel van deze werkzaamheden is om vanuit de huidige situatie vast te stellen welke andere processen en applicaties soortgelijke kenmerken als het FSV-gebruik vertonen en welke betrokken dienen te worden bij verder onderzoek naar versterking van de waarborgen rond FSV. Wij hebben tijdens ons onderzoek enkele toezichtsprocessen geïdentificeerd die gebruikmaken van risicosignalen. Echter, in geen van de processen vindt intensief toezicht plaats op basis van risicoselectie zonder inhoudelijke afweging, noch zijn de hierin gebruikte applicaties in sterke mate vergelijkbaar met FSV.

In dit hoofdstuk kan eenvoudig begripsverwarring ontstaan, omdat wij in onze onderzoeks-aanpak eveneens met een risicogebaseerd perspectief andere toezichtsprocessen met risicosignalen voor toezicht hebben geïdentificeerd. Hierdoor komen risico's telkens op twee niveaus aan bod, enerzijds de risicoselectie van subjecten op basis van risicosignalen in toezichtsprocessen en -applicaties door de Belastingdienst en anderzijds de risico's van het voorkomen van dergelijke toezichtsprocessen *bij* de Belastingdienst voor burgers en bedrijven.

Voor het komen tot een overzicht hanteren wij het *selectiekader*. Voor het valideren van de naleving van de AVG, de BIO en de Archiefwet van de toezichtsprocessen in scope hanteren wij een *evaluatiekader*. In paragraaf 4.1 komt tot uiting welk selectiekader is gehanteerd om in kaart te brengen welke toezichtsprocessen vergelijkbaar zijn met de processen die gebruikmaken van FSV. Paragraaf 4.2 beschrijft op hoofdlijnen de werking en het gebruik van toezichtsprocessen die aan de hand van het selectiekader geselecteerd zijn. Paragraaf 4.3 beschrijft onze evaluatie van bestaande waarborgen in deze processen ten aanzien van de AVG, de BIO en de Archiefwet, gebruikmakend van een aantal dekkende Gegevensverwerkingseffectbeoordelingen en ons evaluatiekader. Paragraaf 4.4 voegt daar een algemene evaluatie op het risico op selectiebias aan toe en vat de mogelijke risico's op negatieve effecten voor burgers en bedrijven samen.



Figuur 3: Gehanteerde werkwijze KPMG om tot selectie van vergelijkbare toezichtsprocessen te komen

4.1 Totstandkoming selectie

In het kader van ons onderzoek hebben wij werkzaamheden verricht om andere bestaande vergelijkbare toezichtsprocessen te identificeren waarin, analoog aan FSV, (fraude)risicosignalen worden verzameld en/of verwerkt.

De vastlegging binnen de Belastingdienst van het processen-, applicatie- en gegevenslandschap rondom toezichtsprocessen was onvoldoende om een eenduidige lijst met risicoselectieprocessen voor ons onderzoeksdoel te kunnen samenstellen. Ook het onderhanden AVG-verwerkingsregister gaf een onvolledig beeld van verwerkingsprocessen en applicaties en hun onderlinge relaties. Het verwerkingsregister, de domeinarchitecturen en applicatielijsten waren onvoldoende compleet, gedetailleerd of geschikt voor ons onderzoeksdoel. Derhalve is door ons een alternatieve werkwijze gehanteerd, zie figuur 3 en de hieronder beschreven selectiewerkwijze. Door

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

voornoemde beperking was het voor ons niet mogelijk om alle vergelijkbare toezichtsprocessen te identificeren, waardoor mogelijk processen met gebruik van risicosignalen buiten ons gezichtsveld zijn gebleven. Alvorens onze selectiewerkwijze wordt toegelicht, hebben wij eerst de begripsbepaling en het inherente risicoprofiel vastgesteld. Het inherente risicoprofiel functioneert als selectiekader voor dit hoofdstuk.

Onder een inherent risicoprofiel van een bepaald toezichtsproces verstaan wij het volgende:

Een risicoprofiel gebaseerd op het gebruik van risicosignalen in processen zonder rekening te houden met bestaande waarborgen (onder andere volgend uit de AVG, de BIO en de Archiefwet).

Dit wordt ook wel een beschrijving van het brutorisico genoemd. Die waarborgen kunnen de risico's die aanwezig zijn tot aanvaardbare proporties reduceren of zelfs geheel elimineren. In deze rapportage beschrijven wij de toezichtsprocessen met een hoog inherent risicoprofiel, om vervolgens potentiële kandidaten met een maatschappelijk effect nader te bestuderen.

Na deze selectie van toezichtsprocessen is vervolgens aan de hand van ons evaluatiekader vastgesteld of, gezien de bestaande waarborgen, het resulterende nettorisico voldoende laag is en of het toezichtsproces qua opzet voldoet aan wet- en regelgeving. Dit kan in of na FSV-projectfase 2 worden verdiept met een audit op de effectiviteit van de geïmplementeerde waarborgen, om tot een definitieve beoordeling te kunnen komen of de Belastingdienst in de praktijk voldoende zorgvuldig met deze processen omgaat.

Bij de vaststelling van dit inherente risicoprofiel is onder meer gebruikgemaakt van algemeen aanvaarde handhavingspraktijken, nieuwsberichten en Kamervragen om de risico's op nadelige effecten op burgers en bedrijven nader te duiden, de GEB van FSV-toepassing en interviews betreffende informatiestromen om tot een nadere begripsbepaling te komen.

Ons selectiekader gaat uit van de in dit rapport gehanteerde begripsbepalingen zoals vastgelegd in de definitielijst, zie bijlage A. Omdat het selectiekader in de context van deze definities begrepen moet worden, resumeren we de belangrijkste definities:

Risicosignaal: informatie die zonder verdere verwerking kan worden gebruikt voor risicoselectie van subjecten.

Risicosignalering: proces van het afgeven, verrijken, doorgeven of andere verwerking van risicosignalen.

Risicoselectie: proces van het selecteren of prioriteren voor een risicomitigerende bijzondere behandeling met mogelijk negatieve gevolgen voor het subject door middel van risicosignalen.

Objectief risicosignaal: een objectief risicosignaal ontstaat door aggregatie van informatie, en kan, in samenhang met onderliggende informatie, als bewijsmateriaal gelden voor een neutrale behandelaar. De herkomst van het signaal is duidelijk, betrouwbaar en relevant voor het risico. Een risicosignaal geldt uitsluitend als objectief indien voor statistisch beargumenteerde risicovoorspellingen (zg. *analytics*) afdoende waarborgen aanwezig zijn om het risico van een selectiebias te mitigeren. Deze zijn dus niet inherent als objectief te duiden.

Voorbeeld: als een particuliere belastingplichtige een bankrekening niet opgeeft in zijn IB-aangifte blijkt dit uit vergelijking met contra-informatie geleverd door diens bank. Het verschil tussen beide is een objectief risicosignaal. Er is dan sprake van ontbrekende informatie, die kan worden geduid als een fout in de informatieverstrekking door de belastingplichtige of als een poging tot misleiding. Als de conclusie wordt getrokken dat sprake is van misleiding, dan zal het verschil tussen de opgave en de contra-informatie direct deel uitmaken van de motivering van het besluit.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

Selectiebias: van een selectiebias is sprake wanneer er systematische vertekeningen optreden in de meetbare relaties tussen gegevens doordat de gegevens gewonnen worden door middel van een selectieproces dat onvoldoende waarborgt dat de gegevens een bruikbare steekproef uit de relevante populatie vormen.

Subjectief risicosignaal: een risicosignaal waarbij objectiviteit (grotendeels) ontbreekt als gevolg van de externe herkomst van het signaal, door ontbrekende informatie over herkomst of de aan het risicosignaal ten grondslag liggende informatie, of door gebrek aan bewezen relevantie voor een bepaalde risicoselectie.

Intern en extern risicosignaal: een intern risicosignaal wordt afgegeven binnen de organisatie. Vaak wordt deze als objectief geduid als voldoende herkomstinformatie aanwezig is. De duiding van binnenkomende externe risicosignalen als objectief is de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst. Duiding van uitgaande signalen niet.

4.1.1 Selectiekader

Het selectiekader moet worden gelezen als een beschrijving van de criteria die het inherent risicoprofiel aangeven. Dat wil zeggen dat de uiteindelijke risicoafweging van de geselecteerde toezichtsprocessen en bijbehorende applicaties moet worden bepaald met inbegrip van de waarborgen die zijn getroffen om het risico toereikend te verlagen.

Een toezichtsproces met gebruikmaking van een geautomatiseerde applicatie is vanuit het perspectief van het inherent risicoprofiel vergelijkbaar met FSV-toepassing als het aan *alle* navolgende voorwaarden voldoet:

1. In het (toezichts)proces en de applicatie worden persoonsgegevens van belastingplichtige of toeslaggerechtigde subjecten verwerkt, of gegevens die direct herleidbaar zijn tot belastingplichtige of toeslaggerechtigde subjecten.
2. Het proces of de applicatie omvat een risicoselectie, of geeft mogelijkheid tot risicosignalering, of
 - de doelbinding voor de verwerking van reguliere of bijzondere persoonsgegevens is ons onvoldoende duidelijk en
 - ontbeert een wettelijke grondslag en
 - het is mogelijk om de risicosignalen direct te gebruiken voor risicoselectie.
Exportfuncties naar een gegevensverzameling of applicaties die signaleren voor een extern selectieproces vallen mogelijk ook binnen deze categorie.
3. De risicoselectie is systematisch (meer dan 25 subjecten uit massale processen), zonder individuele professionele beoordeling.
4. De risicoselectie heeft mogelijk nadelige effecten voor de betrokken natuurlijke personen.
5. De risicosignalering of risicoselectie is gebaseerd op mogelijk subjectieve risicosignalen.

Onder deze subjectieve risicosignalen vatten we onder meer:

- het enkel voorkomen van een subject in een applicatie voor toezichtsproces of een lijst wordt gebruikt als risicosignaal zonder dat de inhoud of kwaliteit van dit risicosignaal wordt getoetst (in dat geval zou ongewenst sprake kunnen zijn geweest van een ‘zwarte lijst’-principe); of

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

- het risicosignaal is niet voorzien van informatie over herkomst, en kan niet worden getoetst aan onderliggende of contra-informatie; of
- het risicosignaal betreft het subject, maar heeft geen betrekking op feitelijkheden die objectief relevant zijn voor de risicoselectie; Het risicosignaal betreft bijvoorbeeld een ander fiscaal middel of andere toeslag; of
- door de eigenschappen van de risicoselectie kan selectiebias optreden.

Selectiebias

De volgende processen hebben eigenschappen die selectiebias kunnen veroorzaken:

- Processen waarbij alleen de op basis van profielen in de gegevens geselecteerde gevallen worden onderzocht, en nooit voor gericht onderzoek naar selectiebias worden afgezet tegen steekproeven. Daardoor gaan de gegevens de profielen bevestigen c.q. versterken, met selectiebias als gevolg.
- Processen die gebruikmaken van gegevens uit een ander proces waarin die bias op basis van voorgaand probleem reeds kan zijn ontstaan (zie voorgaand).
- Processen die onvoldoende ingebed zijn in andere toezichts- en handhavingsprocessen, waardoor terugkoppeling uit afnemende processen (bv. na bezwaarprocedures) niet in de gegevens terechtkomen.
- Processen die selecteren op bijzondere of gevoelige persoonsgegevens die niet voor een dergelijk doel mogen worden verwerkt, of door middel van algoritmen (c.q. machine learning) ontstane covarianten van dit soort gegevens.

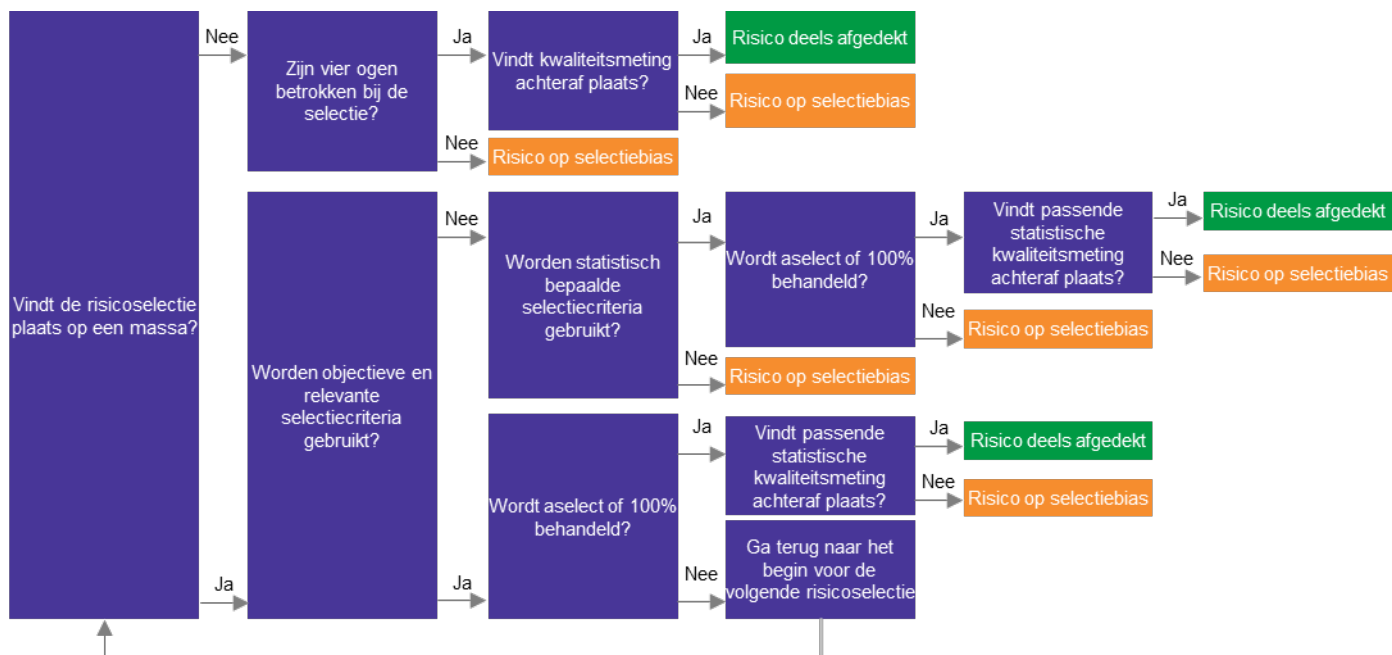
Begrenzingsen

Op basis van ons selectiekader gaan we niet in op processen waar:

1. een individuele zaak inhoudelijk wordt behandeld, met eventueel heffing of handhaving als gevolg, tenzij dit relevant is voor eventuele nadelige effecten die kunnen volgen uit de voorafgaande risicoselectie; of
2. een inhoudelijke, professionele afweging wordt gemaakt of een individuele zaak wel of niet behandeld wordt waarbij ten minste vier ogen betrokken zijn;
3. een massale risicoselectie verricht wordt op basis van objectieve risicosignalen, of een massale selectie voor 100% behandeling verricht wordt op een aandachtsgebied dat vanuit beleid aangewezen is, of een massale steekproef wordt genomen ter toetsing van een risicoselectieproces.

Ad 1. De argumentatie voor het niet betrekken van de individuele behandeling van een casus is dat deze al definitief voorbij de beslismomenten in het proces is en niet meer afhankelijk van risicoselectie. Alleen eventuele individuele onzorgvuldigheid bij een behandeling kan in dat stadium nog een verklaring zijn voor eventuele nadelige gevolgen voor een subject.

Ad 2 en 3. De andere twee begrenzingsen (objectieve massaselectie met 100% of aselechte behandeling, individuele afweging) worden toegelicht in figuur 4, dat een compacte beslissboom geeft voor het classificeren van selectieprocessen. De risico's zitten o.i. niet in deze contexten. Het schema geeft ook weer dat risicoselecties soms sequentieel plaatsvinden: als de werkvoorraad die door objectieve risicoselectie tot stand komt groter is dan de behandelcapaciteit, dan ontstaat een behoefte aan 'doorselecteren'.



Figuur 4: Schematische weergave van de duiding van selectieprocessen

4.1.2 Werkwijze

De selectie van bestaande vergelijkbare toezichtprocessen die relevant zijn voor deze rapportage is als volgt samengesteld:

1. Uit de vragenlijsten en interviewverslagen die ons door de Belastingdienst ter beschikking zijn gesteld hebben wij mogelijk relevante processen, applicaties, en gegevensverzamelingen beschouwd. Daarnaast hebben wij op basis van de geretourneerde vragenlijsten en interviewverslagen nadere interviews met specifieke teams afgenomen en verdere documentatie opgevraagd.

Ad 1. Het verwerkingsregister van processen en het overzicht van applicaties⁸ boden ons onvoldoende mogelijkheden een voldoende complete selectie van met FSV-toepassing vergelijkbare toezichtsprocessen voor het onderhavige onderzoeksdoel te identificeren. Ook konden wij in beide documenten of in de domeinarchitecturen geen toereikend bruikbare koppeling tussen processen, applicaties en gegevensverzamelingen maken die ons een voldoende breed en diepgaand overzicht bood op risicosignalerings- en risicoselectieactiviteiten vanuit het perspectief van ons onderzoeksdoel. De risico's zijn vaak niet door de applicatie maar door de aard van het bovenliggende primaire verwerkingsproces bepaald.

2. Met behulp van de interviews en documentatie hebben wij een globaal zicht gekregen op de toezichtsprocessen binnen de verschillende directies. Die zijn gecombineerd met de bijbehorende applicaties en gegevensverzamelingen die genoemd worden

⁸ Het overzicht bevat circa 1.400 centraal geregistreerde applicaties. Daarnaast bestaat een onbekend aantal Lokaal Ontwikkelde Applicaties (LOA's) en Robuuste Tijdelijke Voorzieningen (RTV's) (met beperktere functionaliteit), waarvan wij hebben vastgesteld dat ten minste een aantal niet op de applicatielijst voorkomt.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

als zijnde gebruikt bij de risicoselectie. Ook deze zijn in onze initiële selectie opgenomen.

3. Vervolgens hebben wij verdiepend hierop gekeken naar specifieke risico-signaleringsbronnen die vanuit de bronnen naar voren komen. Daarbij hebben wij – voor het verkrijgen van een zo volledig mogelijk beeld – met name gelet op aanwezige risicoselectieprocessen waarvan onduidelijk was van welke risicosignalen deze werden voorzien.

Wij hebben geconstateerd dat er een aanzienlijke variatie is in de werkwijze van (toezicht/handhavings)teams, en weinig globaal (over)zicht op hoe andere teams precies werken. Ook op andere gebieden constateren wij dat het wederzijdse inzicht in en de kennisuitwisseling tussen primaire directies en teams relatief beperkt is.

Tijdens de door ons uitgevoerde documentanalyse en afgenomen interviews is een zeker patroon in het risicoselectieproces te ontdekken, dat voor de lezer ondersteunend kan werken voor het duiden van onze keuzes. In sectie 4.2 bespreken we dit patroon.

4.1.3 Selectie processen risicoselectie en risicosignalering

De Belastingdienst is genoodzaakt voor zijn toezicht risicoselectie toe te passen op zijn massale gegevensstromen. Deze selecties kunnen direct of indirect nadelige gevolgen hebben voor subjecten.

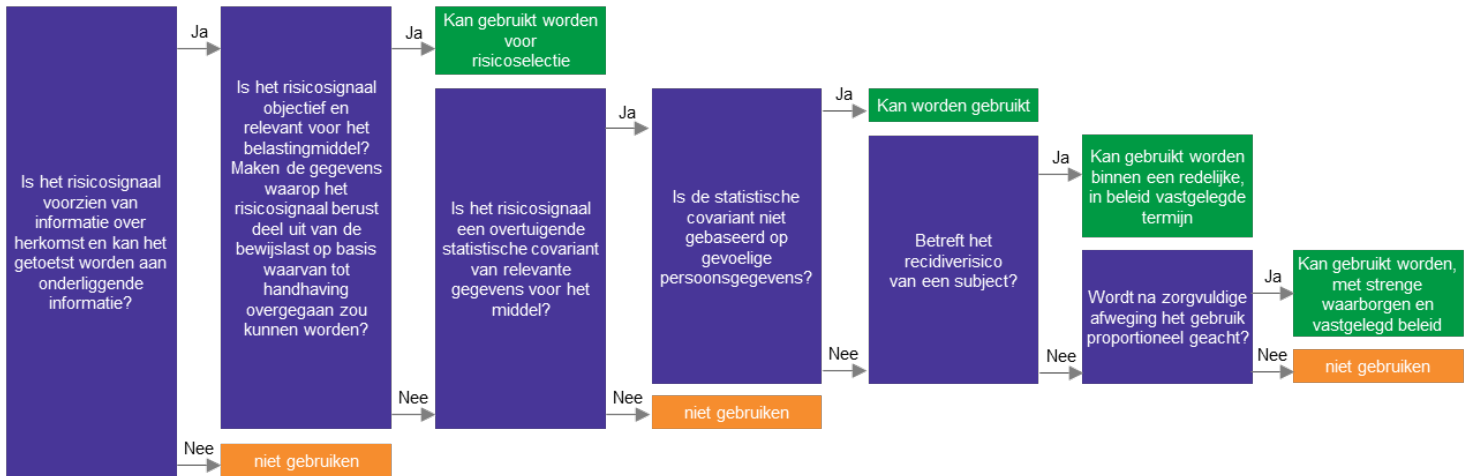
Met name MKB, Toeslagen en Particulieren verrichten risicoselectie op de massale gegevensstromen. Bij GO wordt in principe 100% van de klanten behandeld. MKB en Particulieren vertonen overeenkomsten in de aanpak van aansluiting van risicoselectieprocessen voor behandeling op de toegewezen behandelcapaciteit, met vergelijkbare waarborgen.

Toeslagen kijkt op een aantal punten af van de werkwijze bij MKB en Particulieren. Uit interviews en vragenlijsten blijkt dat Toeslagen niet beschikt over een vergelijkbaar toegeruste vaktechnische infrastructuur die bijdraagt aan de verbetering van de afstemming van risicoselectieprocessen op behandelcapaciteit. Ook kwaliteitsmetingen en terugkoppeling ontbreken gedeeltelijk bij de directie Toeslagen (zie paragraaf 4.4 inzake effecten).

Naast risicoselectieprocessen hebben wij ook gezocht naar processen die kunnen functioneren als risicosignaleringsprocessen. Niet in alle gevallen is eenduidig vast te stellen welke rol de risicosignalen vanuit een dergelijk proces spelen in organisatorisch nabijgelegen risicoselectieprocessen.

In figuur 5 is schematisch weergegeven hoe wij risicosignalen duiden in de context van dit onderzoek. Onze opmerkingen over dergelijke processen kunnen in die context geïnterpreteerd worden.

In de volgende sectie rapporteren wij een algemeen beeld omtrent risicosignalering en risicoselectie en gaan vervolgens in op enkele processen (en bijbehorende applicaties) die geheel of gedeeltelijk aan ons selectiekader voldoen.



Figuur 5 Schematische weergave van de duiding van risicosignalen

4.2 Werking en gebruik geselecteerde toezichtsprocessen

In de hiernavolgende paragrafen wordt eerst een algemeen beeld geschetst van risicoselectie binnen de Belastingdienst, en de rol van (interne en externe) risicosignalen in de risicoselectie. Daarna wordt achtereenvolgens ingegaan op:

1. mogelijke risicosignalering van interne origine,
2. de aanwezigheid van risicosignalen in applicaties, en
3. de mogelijkheid van selectiebias in de risicoselectieprocessen middels risicosignalering, selectiemodules en risicomodellen.

Waar van belang voor onze beoordeling wordt direct op het bestaan van procesmatige waarborging gewezen.

4.2.1 Informatiestromen risicosignalen en risicoselecties

MKB, Toeslagen en Particulieren hebben vergelijkbare middelen voorhanden om risicoselecties te verrichten:

Risicomodellen: een risicomodel voorspelt op basis van de beschikbare gegevens over een aangifte de verwachte (positieve) opbrengst van een correctie door handmatige behandeling van de aangifte op basis van de historische behandelgegevens. Als zodanig is het een statistisch gerechtvaardigd instrument. Het kan op twee manieren worden toegepast:

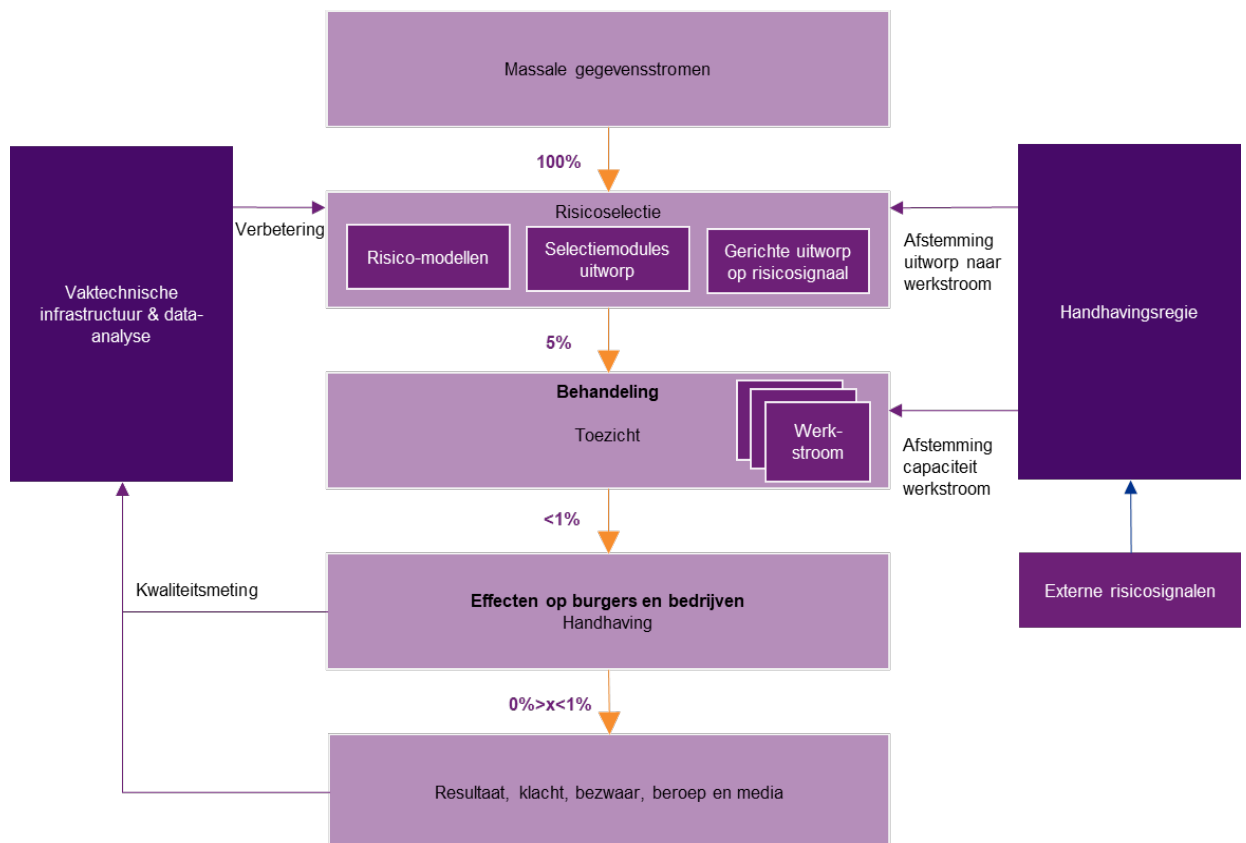
1. als middel om in een bestaande werkvoorraad voor behandeling te prioriteren (vanwege het plannen met beperkte capaciteit); of
2. door middel van een gekozen grenswaarde (zogenaamde 'cut-off') om een selectie te maken uit de massale gegevensstroom.

Selectiemodules: uitwerpbeweringen zijn gegevensselecties c.q. query's die op de massale gegevensstroom zijn uitgevoerd door middel van een selectiemodule met een ja/nee-antwoord per aangifte. Deze uitwerpbeweringen kunnen zijn gebaseerd op

objectieve risicosignalen, op criteria die beleidsmatig zijn vastgesteld als aandachtsgebied (zoals soms in de media aangekondigd), op een lijst identificatienummers (BSN, RSIN, BECON, e.d.). De uitworpbevestigingen kunnen individueel of in combinatie worden gebruikt om een selectie te maken uit de massale gegevensstroom. De uitworpbevestigingen kunnen ook worden ingezet om een selectie te maken op een persoonsgegeven dat kan worden geïnterpreteerd als een subjectief risicosignaal in het geval daar geen waarborgen tegen bestaan.

Voorbeeld: De nationaliteit van een belastingplichtige is bijvoorbeeld objectief relevant voor het bepalen van belastingplichtigheid en voor een aantal typische fraudepatronen, bijvoorbeeld omdat rechtshandelingen verricht in het buitenland deel uitmaken van een vastgesteld patroon. Ditzelfde objectief relevant gegeven kan echter ook subjectief gebruikt worden.

Risicosignalen van externe oorsprong, zoals die in FSV, die tot een identificatienummer kunnen worden herleid kunnen tot een individuele of beperkte selectie uit de massale gegevensstroom leiden (minder dan 25 subjecten).



Figuur 6 Het selectieproces binnen de Belastingdienst op hoofdlijnen. De percentages zijn illustratief voor Particulieren en komen uit een rapport van de Algemene Rekenkamer.

In figuur 6 wordt een algemeen gestileerd overzicht gegeven van de wijze waarop de risicoselectie is vormgegeven. Dit gestileerde diagram op basis van functie en informatiestromen komt niet overeen met de organisatiestructuur van de Belastingdienst of de primaire directies. Onder de massale gegevensstromen verstaan we een combinatie van de stromen met aangiftes, aanvragen, wijzigingen, etc. die middelspecifiek behandeld worden, en de bijbehorende gegevensstromen van partijen waarvan de Belastingdienst

op basis van convenanten gegevens afneemt die als contra-informatie dienen om aangiftes, aanvragen, wijzigingen, etc. te toetsen. De middelen die voor risicoselectie voorhanden zijn, zijn hiervoor reeds besproken. De risicoselectie komt bij MKB en Particulieren in algemene zin tot stand door keuzes in de Handhavingsregie-infrastructuur, waarbij de vaktechnische infrastructuur via haar kwaliteitsborgende taak bijdraagt aan de verbetering van de risicoselectie.

De functie Handhavingsregie stemt de werkvoorraad voor de verschillende werkstromen verbonden aan middelen (soorten belastingen en toeslagen e.d.) en in beleid geformuleerde handhavingsthema's af op de risicoselectiemogelijkheden (zie ook de publiek beschikbare *Handhavingsstrategie* van de Belastingdienst voor een algemene beschrijving van deze afstemmingstaak). De externe risicosignalen zijn in dit kader bijzondere selectiecriteria, die na zorgvuldige overweging meestal tot uitworp van één of enkele cases leiden en in uitzonderlijke gevallen tot grotere uitwerpen.

De vaktechnische functie is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het toezicht, en draagt inhoudelijk bij aan de borging van de kwaliteit van de risicoselectie via vakinhoudelijke terugkoppeling vanuit het toezicht. De dienst DF&A heeft via zijn data-analyses indirect een belangrijke betrokkenheid in die terugkoppeling door de periodieke verwerking van de behandelgegevens in de risicomodellen⁹. Bij Toeslagen ontbreekt inhoudelijke betrokkenheid van Vaktechniek bij de kwaliteit van de handhavingsregie in de afhandeling van externe risicosignalen. Als deze afstemming goed is, is er weinig aanleiding tot doorselecteren in de werkvoorraad (d.w.z. we kunnen dit vergelijken met een 100%-behandeling in figuur 6).

Risicoselectie is met opzet inhoudelijk divers van opzet georganiseerd, ook binnen hetzelfde belastingmiddel. Verschillende beleidsdoelstellingen worden vertaald in verschillende werkstromen. Daardoor is het ook voor ingewijden niet eenvoudig om een eenduidig beeld te krijgen van welke subjecten worden geselecteerd voor handmatige controle. De kwaliteitsmetingen worden daardoor ook op inhoudelijk diverse wijzen uitgevoerd, voor zover de referentiekaders voor kwaliteit verschillen per werkstroom. De toegepaste methodes (KMO en FIX) worden overigens wel centraal afgesproken.

4.2.2 Risicosignaleringsprocessen van interne oorsprong

Aan de hand van ons selectiekader hebben wij gezocht naar interne risicosignaleringsprocessen die geheel of gedeeltelijk buiten FSV om werken, maar wel een soortgelijke risicoselectiefunctie kunnen dienen. In aanvulling op FSV hebben wij een aantal situaties geïdentificeerd waarbij intern een risicosignalenstroom ontstaat die tot uitworp en behandeling van meer dan 25 geselecteerde subjecten in één keer kunnen leiden. Deze kunnen, als toereikende waarborgen ontbreken, een eigen leven gaan leiden als subjectief risicosignaal, of als 'lijst'. Dit soort (vaak virtuele) lijsten kan als incidentele uitkomst van een project met beperkte looptijd ontstaan. In dat geval is het signaleringsproces niet meer courant, maar bestaan de risicosignalen nog wel.

⁹ Deze betrokkenheid is informeel: DF&A werkt volledig opdrachtgestuurd, en is niet als zodanig aan te wijzen als verantwoordelijk voor kwaliteitsborging in de primaire directies.

Wij willen benadrukken dat in ons onderzoek geen situaties naar voren zijn gekomen waarin risicoselectie op subjectieve gronden met behulp van deze risicosignalen ook daadwerkelijk plaatsvindt.

4.2.2.1 MKB, Particulieren en Grote Ondernemingen

Als onderdeel van ons onderzoek hebben wij gezocht naar behandelteams die eventueel als risicosignaleringsproces kunnen functioneren. Bij de primaire directies MKB, Particulieren en GO hebben wij een aantal speciale toezichtsactiviteiten aangetroffen die in staat zijn signalenstromen te genereren:

Veelplegers Een onderzoek van het team MKB-veelplegers wordt indirect geïnitieerd op basis van een extern risicosignaal, indien dit wijst op een risicovol netwerk, of op basis van een interne risico-indicatie via DF&A data-analyse. Dit signaal wordt opgepakt door een Fraude/EOS-team en samen met de coördinator Veelplegers van het betreffende team wordt de post zorgvuldig bekeken en wordt vastgesteld of het een veelpleger betreft volgens de indicatoren van de Veelplegersaanpak en of deze post nader geschikt is om binnen het team Veelplegers te worden opgepakt en behandeld. Het team Veelplegers maakt een financiële netwerkanalyse, en kan enkele tientallen tot honderden subjecten aan het netwerk toevoegen. Deze worden vervolgens via een speciale uitworp volledig behandeld (derhalve 100%-controle). Als opzet/grove schuld wordt vastgesteld kan, naast handhavingsactiviteiten volgens het AAFD-protocol, een notitie *voormalig Veelpleger* in het klantbeeld worden geplaatst. Relevant feit is dat die status niet per se verbonden hoeft te zijn aan subjecten geïdentificeerd in het oorspronkelijk risicosignaal op basis waarvan het onderzoek opgestart is. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren indien sprake is van de indicator 'Katvanger', die buiten MKB en Particulieren ook wordt gehanteerd bij CAP. De netwerken rond een Veelpleger worden tijdelijk ten behoeve van visualisatie op de Q-schijf bewaard, maar niet bewaard na sluiting van een onderzoek. Het team Veelplegers draait mee in de reguliere (KMO/FIX) kwaliteitsmetingen.

Intensief toezicht met betrekking tot facilitators Dit betreft de werkzaamheden van de behandelteams Intensief Toezicht bij Particulieren, voortkomend uit de werkzaamheden van het CAF, voorheen geduid als project 1043. Op basis van objectieve risico-indicators wordt onder meer het gedrag van facilitators (die namens anderen aangiftes indienen) gevolgd in de massale gegevensstroom. Tegen frauduleus handelende facilitators worden individuele strafzaken voorbereid volgens de standaardprocedures (AAFD-protocol). Deze systeemfraude-aanpak selecteert als bijkomend effect uitworp van aangiftes uit de massale gegevensstroom op basis van de facilitator die de aangifte heeft ingevuld, maar alleen als zij ook aan bepaalde objectieve risico-indicators voldoen. Deze uitworp voldoet dus aan het 'meer dan 25 subjecten'-criterium. Deze worden verder volgens de standaardprocedure door de behandelteams Intensief Toezicht van Particulieren individueel behandeld, zonder dat aan belastingplichtigen boetes worden opgelegd voor het aangiftegedrag van de facilitator¹⁰. In het klantbeeld blijft een recidivewaarschuwing achter die staat tot de volgende correcte aangifte (deblokkeringsbeleid). De lijst betrokken facilitators functioneert daarmee (in combinatie met de objectieve risico-indicators) als een soort contra-informatie voor hoge aftrekposten in de aangifte. Zoals geconstateerd in hoofdstuk 3 werden, tot begin 2018,

¹⁰ Dat wil zeggen: niet uitsluitend op basis van het aangiftegedrag van de facilitator waarop is geselecteerd.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

betrokken belastingplichtigen of toeslag-gerechtigden door deze aanpak ook in grote getalen geregistreerd in FSV als vrijblijvende recidive-waarschuwing voor derden¹¹. Deze teams draaien mee in de kwaliteitsmeting (KMO).

Diverse lijsten De directie Particulieren beschikte daarnaast over drie specifieke lijsten. Deze lijsten worden naar wij hebben begrepen sinds april 2020 niet meer gebruikt. Dit zijn:

- **Kwitanties voor contante giften** Dit betreft de werklijst van een behandelteam Intensief Toezicht bij Particulieren. Deze lijst is een Excel-bestand op het ConnectPeople-platform en bevat gegevens over kwitanties van ANBI's voor contante (aftrekbare) giften. Het komt voor dat kwitanties worden verhandeld door ANBI's, of partijen die zich als de ANBI voordoen. Deze lijst functioneert als contra-informatie voor het beoordelen van bewijsstukken van hoge aftrekposten voor contante giften, en leidt tot een verhoogde kans op uitworp voor belastingplichtigen die met de ANBI zaken doen. Tegen handelaars worden strafzaken voorbereid volgens de standaardprocedures (AAFD-protocol). De gebruikende teams doen mee in de (KMO) kwaliteitsmetingen.
- **Registratie valse stukken** Dit betreft een registratiebestand van belastingplichtigen waarvan geconstateerd is dat valse bewijsstukken zijn toegestuurd voor de onderbouwing van aftrekposten in de IB-aangifte. Dit registratiebestand was bedoeld voor bewustwording van medewerkers en inzicht in een patroon.
- **ANBI Info** Dit betreft een registratiebestand van risicovolle ANBI's voor het beoordelen van de giftenaftrek. Het bestond uit vastleggingen van kennis over een ANBI, zoals onder andere dat bekend is dat er van de betreffende ANBI onjuiste/valse kwitanties in omloop zijn.

TRAFI Dit team bij GO analyseert onder andere mediasignalen en heeft een relatief grote vrijheid om onderzoeken te initiëren. Onderzoeken zijn vaak middeloverstijgend. Daarmee is het technisch gesproken een potentieel risicosignaleringsproces. In het vooronderzoek wordt vooral gebruikgemaakt van de Q-schijf. Ook dit team is betrokken in de (KMO) kwaliteitsmetingen. De onderzoeken worden vastgelegd volgens standaardprocedures, zonder dat buiten het TRAFI-team risicosignalen beschikbaar zijn.

4.2.2.2 Toeslagen

Bij de directie Toeslagen vinden we ook een paar van dit soort risicosignaleringsprocessen. Deze staan recent in de aandacht rondom semimassale onzorgvuldigheden in de afhandeling van de toeslagen, en zijn betrokken bij andere onderzoeken. Deze sectie kan niet opgevat worden als feitenrelaas. De signalenstromen zijn:

Heidi en uitsluiting burgerportaal Dit betreft een pilot die naar aanleiding van een hackathon in 2018 kortstondig heeft gelopen, maar gedurende die periode wel als een risicosignaleringsproces valt te kenmerken. Sommige subjecten doen bijvoorbeeld bij Toeslagen herhaalde aanvraagpogingen in het burgerportaal met verschillende gegevens in de hoop in de automatische gegevensstroom te blijven¹². Aangiftes met

¹¹ De directie Particulieren heeft deze meldingen zelf niet gebruikt voor de uitvoering van een recidive-beleid. Dat roept de vraag op wat dan wel de beoogde functie van deze melding was.

¹² Deze aanvalstechniek is in cybersecurity bekend onder de term 'evasion attack'.

hetzelfde BSN-nummer worden na een eerste afwijzing automatisch uitgeworpen. In het verleden werd een lijst **uitsluiting burgerportaal** gehanteerd met enkele tientallen BSN-nummers. Deze burgers konden Toeslagen alleen telefonisch bereiken. **Heidi** was een analysetool voor het volgen van IP-nummers van de computers vanwaar de aanvraag afkomstig was, om grootschalige aanvraagpogingen die betrekking hebben op verschillende BSN's te volgen. Dergelijke IP-nummers leiden nu niet meer automatisch tot uitworp. De IP-nummerlijst leidt tot complicaties met het implementeren van een schoningsrecht: Het IP-nummer is een onzuivere proxy voor een subject achter de betreffende computer, en kan door de Internet Service Provider in principe aan anderen toegewezen worden. Gevolgen op basis van IP-nummer alleen zijn daarom al snel niet proportioneel. De methode is in het bedrijfsleven echter vrij gebruikelijk om b.v. te voorkomen dat aanvragers door het testen van een systeem het achterliggende controleproces leren doorgronden.

Verwant is de **AB of afwijkende behandelijst**. Op deze lijst kunnen behandelaars aanvragers zetten waarmee naar aanleiding van hun afgewezen aanvraag afspraken zijn gemaakt. Bij een hernieuwde aanvraag wordt deze automatisch in de werkstroom toegevoegd om te toetsen of afspraken worden nagekomen.

De **uitsluitlijst** betreft het tijdelijk stopzetten van verwerking van automatische beschikkingen op wijzigingen in een toeslag, b.v. als een toeslag al is uitgeworpen voor behandeling via de Toezichtlijst, totdat die behandeling voltooid is. Ten eerste kan behandeling lang op zich laten wachten, kunnen financiële problemen ontstaan. Ten tweede is in het verleden voorgekomen dat de behandelaar vergat de casus te verwijderen van de uitsluitlijst: de uitsluitlijst zelf leidt niet automatisch tot behandeling, waardoor een reëel risico bestaat dat de casus uit het oog verloren wordt. Bij de uitsluitlijst bestaan derhalve ook risico's rond schoning. In beide situaties kunnen financiële problemen ontstaan omdat betalingen ook niet (in opwaartse richting) aangepast worden zolang de casus op de uitsluitlijst staat.

De **niet-rechthebbende/rechthebbendelijst** woonobjecten met of zonder recht op huurtoeslag. Sommige woningen kennen een bijzondere status (b.v. studentenhuizen die wel recht op huurtoeslag hebben, maar geen zelfstandige ruimte zijn). Als een burger een huurtoeslag aanvraagt kan deze uitvallen voor handmatige behandeling omdat het woonobject op deze lijst staat.

De **Toezichtlijst** is een informele equivalent voor FRS. Dit omvat de werkstroom voor behandeling in de TVS-applicatie waarin aanvragers voorkomen waarvan eerder opzet/grove schuld is vastgesteld. Functioneel is dit vergelijkbaar met de eerder genoemde recidivewaarschuwing.

Bij Toeslagen wordt geen gebruikgemaakt van de KMO- en FIX-kwaliteitsmetingen, en Toeslagen heeft daar ook geen alternatief voor. De kwaliteit van de waarborgen rond tijdige schoning is bij Toeslagen een belangrijk punt van aandacht.

4.2.2.3 DF&A

DF&A is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van risicomodellen en heeft vanuit die functie een belangrijke faciliterende rol bij het verzamelen van gegevens waarmee de kwaliteit van risicoselectie kan worden verbeterd. DF&A, en en andere ondersteunende diensten in de informatievoorziening zijn niet verantwoordelijk voor de naleving van

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

privacy- en beveiligingsvereisten in de primaire processen. Wel vormen de risico's en compenserende beheersmaatregelen op risicomodel- of datafundamentniveau essentiële input voor de GEB op procesniveau bij de directies die het betreffende model of fundament inzetten.

DF&A beschikt over een **Data Fundament Fraude Risico Indicatoren (DF-FRI)** die gevoelige databronnen met strafrechtelijke gegevens bevat. Dit datafundament is zeer beperkt toegankelijk en mag alleen met directe toestemming van de FIOD voor onderzoek worden gebruikt. Voor het datafundament DF-FRI bestaat een schoningsprocedure die begin juli 2020 is toegepast. Voor datafundamenten bestaat waar nodig een GEB. De invloed van dit soort lijsten op de risicomodellen wordt in paragraaf 4.2.5 apart besproken.

Circulerende lijsten Nadat hier in maart 2020 opdracht toe is gegeven, is een aantal databases en Excel-bestanden door DF&A geïdentificeerd als mogelijk relevant in de context van het interne Belastingdienst-onderzoek naar FSV-achtige lijsten en applicaties. Onder andere betreft dit lijsten met **verdachte/risicovolle adressen** die zijn opgeruimd. Het betreft hier een aantal bronnen dat een rol heeft gespeeld bij het risicomodel OB-carrouselfraude, alsmede een kopie van de FSV-database die in 2013 is gebruikt voor de initiële versie van het risicoclassificatiemodel (RCM) voor Toeslagen (zie paragraaf 4.2.5). Dit product is overigens ontwikkeld door Toeslagen, maar valt sinds kort functioneel onder DF&A.

Wij hebben tijdens onze werkzaamheden een overzicht met gevonden selectiebestanden ontvangen, waarvan de laatste versie nog melding maakt van nog niet verwijderde bestanden met namen als 'Signalen Veelplegers', 'katvangers' 'dubieuze starters', 'systeemfraude OB', e.d. Omdat DF&A de risicomodellen en data-analyses ontwikkelt, is het gangbaar dat dergelijke bestanden in een pilot ontstaan en tijdelijk voorkomen.

Informatie uit datafundamenten Hoewel datafundamenten in beginsel niet bedoeld zijn voor het genereren van lijsten, kan door middel van slimme bedrijfsregels wel data worden gegenereerd die indicatoren bevatten. Hierbij kan worden gedacht aan indicatoren voor behandeling door bijzondere fraudeteams of indicatoren voor Katvangers. Wij hebben een overzicht ontvangen met gegevens die op deze manier kan worden gegenereerd. Het is vanwege de aard van dataverwerking tot datafundamenten en de analyses die hiermee worden gedaan te verwachten dat dit soort data bij DF&A wordt verwerkt. Deze gegevens kunnen binnen DF&A worden toegepast voor hun producten, maar worden niet gebruikt in verdere risicoselectieprocessen.

4.2.2.4 *Workflow op teamniveau*

In het algemeen constateren wij dat het exporteren van subjectgegevens en gegevens uit systemen die toegang geven tot contra-informatie naar de Q-schijf of ConnectPeople (vaak als Excel-bestand) diverse malen is genoemd. Deze bestanden worden vervolgens weer ingelezen in allerlei andere tools, bijvoorbeeld ten behoeve van diverse vormen van analyse of van werkstroom- of managementinformatie op teamniveau. Dit gebruik kent zijn oorsprong in allerlei functionele beperkingen van door de Belastingdienst ontwikkelde kernapplicaties.

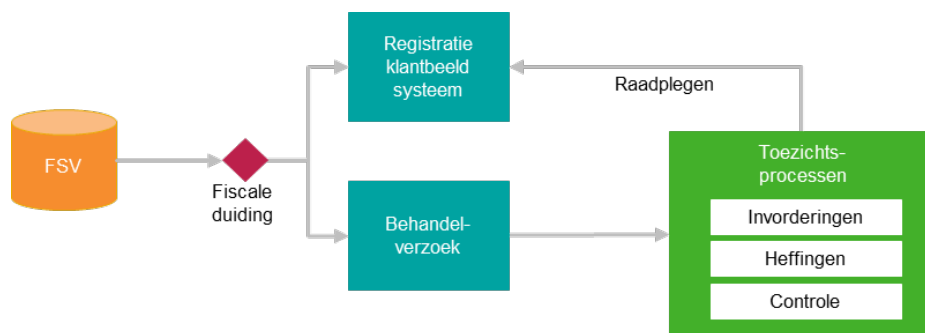
De **Order Portefeuille-Overleg tool (OPO)**, ook wel Order Postoverleg genoemd) wordt gebruikt door Fraude/EOS-teams voor monitoring van projecten en als ondersteuning

voor workflowmanagement. FSV-signalen waren één van de mogelijke bronnen in de OPO-tool in een project of toezichtsproces. Deze OPO-tool bevat derhalve informatie uit FSV, maar alleen nadat deze fiscaal geduid en relevant bevonden is voor behandeling.

Dergelijke tools kunnen onzes inziens niet kunnen worden opgevat als signaleringsproces als ze uitsluitend het verwerken van de externe risicosignalen ondersteunen. Wel hoort de teamleider te borgen dat de toegangsrestricties niet ruimer zijn dan die van de bronapplicatie. Op basis van de GEB *Fraude/EOS informatieloketten* stellen wij vast dat de toegangsrechten (nog dienen te) worden onderzocht.

4.2.3 Subjectieve risicosignalen in klantbeeldapplicaties

Wij zijn nagegaan in hoeverre er sporen van FSV-signalen in de behandel- en klantbeeldapplicaties zijn te traceren. Hiervoor is het van belang een onderscheid te maken tussen FSV-risicosignalen die nog tot behandeling moeten leiden en FSV-signalen nadat de betrokken aangiftes/gegevens zijn behandeld. Tijdens behandeling is toegang tot de relevante gegevens vanzelfsprekend. Ook vanzelfsprekend is de archivering van behandelgegevens in een archief in het kader van archiverings- en motiveringsplichten van de Belastingdienst jegens de belastingplichtige. Vóór behandeling van een FSV-risicosignaal is het van belang te differentiëren in fasering in de tijd, met andere woorden of het FSV-risicosignaal bij binnenkomst al tot behandeling kan leiden of dat de aangifte waarvoor dit signaal relevant is nog in de toekomst binnen moet komen. In dat laatste geval is een melding technisch noodzakelijk gezien de beperkte toegang van behandelaars tot FSV. Het verschil tussen beide situaties wordt geschetst in figuur 7.



Figuur 7: Afhankelijk van beschikbaarheid van de relevante aangifte of aanvraag kan of een behandeling in gang worden gezet, of alleen een waarschuwing worden geplaatst in het klantbeeld.

Ons is gebleken dat de volgende meldingen kunnen voorkomen:

FSV-signaalmeldingen in klantbeeld: Als gevolg van de hiervoor genoemde functionele beperking van FSV vindt registratie in het klantbeeld plaats. FSV bevat gevoelige persoonsgegevens, maar is beperkt in de mogelijkheden voor het beperken in rolgebaseerde toegangsrechten. Daardoor moeten de klantbeeldapplicaties een waarschuwing bevatten of bij een latere behandeling al dan niet een FSV-registratie moet worden betrokken. Deze waarschuwing in het klantbeeld gaat daardoor functioneren als een min of meer subjectief signaal dat een geval met voorrang moet worden behandeld. FSV-registraties die reeds zijn behandeld zijn niet zichtbaar zijn in een klantbeeldapplicatie. Omdat risicoselectie niet op de klantbeeldapplicatie gebaseerd is, is de vrijheid voor behandelaars om deze informatie te gebruiken zeer beperkt. Behandelaars die de waarschuwing in het klantbeeld betrekken bij een behandeling worden geacht een

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

sluitingsdatum op te geven die in FSV ingevoerd moet worden. Het ontbreken van deze sluiting is in het verleden ten minste voorgekomen bij Toeslagen.

Recidivewaarschuwingen in klantbeeld: Bijvoorbeeld de waarschuwing ‘*voormalig veelpleger*’. Hier is het expliciet de bedoeling dat bij herbehandeling recidive wordt getoetst, of dat herbehandeling gewenst is. Voor dit soort waarschuwingmeldingen bestaan richtlijnen voor schoning. De verantwoordelijkheid voor het schonen van dit soort waarschuwingen ligt bij de behandelaar. Wij vatten recidive hier overigens breed op: iedere aanleiding om aangiftes te behandelen op basis van aangiftegedrag in het verleden en niet louter strikt strafrechtelijk.

Met klantbeeldapplicaties bedoelen wij bijvoorbeeld bij MKB **IKB** en opvolger **KRB** en bij Toeslagen **TVS** en daarin specifiek de werkstroomcomponent **FRS**, die eerder gelijkgesteld werd aan de Toezichtlijst. Belastingdienstbreed is **BVR** te beschouwen als Klantbeeldapplicatie. BVR kan vanwege geregistreerde waarschuwingen eveneens bij CAP leiden tot uitworp, onder meer die in vrije tekstvelden. Hoewel het merendeel van deze waarschuwingen c.q. signalen van de laatste 10 jaar zijn, hebben wij begrepen dat circa 20% ervan dateert uit de periode 1992 – 2010.

Daarnaast komt bij Particulieren in de werkstroomcomponent AKI voor het coördineren van behandeling onder andere selectie op basis van recidivewaarschuwingen voor (gebaseerd op het zg. deblokkeringsbeleid), maar deze kan nauwelijks een discretionaire rol spelen bij risicoselectie.

Op basis van de dekkende GEB's constateren wij dat de toegangsrechten tot dit type informatievoorziening in de regel ruim zijn, en velen signalen dus kunnen zien. Bij goede afstemming van de behandelcapaciteit en de werkvoorraad is er weinig risico dat dit soort signalen een risicoselectiefunctie speelt of kan spelen. Bij structurele achterstanden in de verwerking van de werkvoorraad doet dit risico zich echter wel voor. Bij Toeslagen zijn dergelijke structurele achterstanden voorgekomen.

Opzet/grove schuld-indicaties in invorderingssysteem INL: In het invorderingssysteem INL van het Landelijk Incasso Centrum bij CAP kan op debiteureniveau een opzet/grove schuld-aantekening worden gemaakt met behulp van drielettercodes, maar in de aantekening wordt opgenomen waar (op welke vordering) de opzet/grove schuld-aantekening betrekking heeft. Wel kan hierdoor een opzet/grove schuld-kenmerk bedoeld als kenmerk voor een vordering, ook als subjectief signaal voor toekomstige vorderingen blijven bestaan op debiteureniveau.

4.2.4 Subjectieve risicosignalen in de selectiemodules

Uitworpregels worden ontworpen in de vaktechnische infrastructuur en zorgvuldig overlegd en gevalideerd door zeer ervaren medewerkers met vakinhoudelijke en juridische kennis. Uitworpregels zijn gebaseerd op de beschikbare gegevens in de massale gegevensstroom en representeren objectieve risico's die in een bepaalde werkstroom gaan worden behandeld. Het zijn dus objectieve en relevante risicosignalen. Ook vinden geregeld kwaliteitsmetingen plaats die worden teruggekoppeld.

In overleg met Handhavingsregie wordt bepaald of regels wel of niet kunnen worden toegepast, afhankelijk van de beschikbare capaciteit en de te genereren werkstroom. Het risico dat nadrukkelijk subjectieve elementen in de query worden opgenomen is in

het algemeen gering. Wij zijn in het kader van dit advies echter niet in staat een steekproef van deze regels te analyseren.

4.2.5 Subjectieve risicosignalen in de risicomodellen

De risicomodellen kunnen, waar aanwezig, worden toegepast met een cut-off score die de werkvoorraad op een gewenste grootte instelt. Als zodanig zijn die grenswaarden het laatste redmiddel om risicoselectie op puur subjectieve gronden te voorkomen. Risicomodellen betreffen algoritmen die zijn ontwikkeld op basis van de uitkomsten van met de hand behandelde cases uit het verleden, en zijn op statistische gronden te rechtvaardigen. Risicomodellen kunnen echter op drie manieren subjectieve risicosignalen afgeven:

1. als subjectieve risicosignalen gebruikt zijn als input om het model te trainen;
2. als het risicomodel wordt toegepast op een 'doorselectie' vanuit de massa, en de selectie niet lijkt op de populatie waarop het risicomodel is ontwikkeld; en
3. als het risicomodel niet correct of zorgvuldig wordt getoetst met steekproeven.

Van een aantal risicomodellen hebben wij geïdentificeerd dat inderdaad uiterst gevoelige gegevens (lijstjes) zijn ingezet voor het trainen van het risicomodel:

- **Risicomodellen OB-carrouselfraude en OB Afgifte btw identificatienummer** maken gebruik van het eerder genoemde datafundament **DF-FRI** met onder andere niet-geanonimiseerde en strafrechtelijke gegevens. In alle gevallen dient gebruik van deze data en het daaruit volgende risicomodel niet om de personen die voorkomen in de originele data te kunnen profileren, maar alleen om gedragspatronen te leren herkennen in nieuwe data. De betrokken personen zijn normaal gesproken niet uit het risicomodel te herleiden¹³.
- **Risicoclassificatiemodel Toeslagen** is een combinatie van uitwerpbeweringen en een risicomodel. Initieel is dit systeem in 2013 door DAT, organisatorisch verbonden aan Toeslagen, getraind met cases gekozen uit FSV als voorbeelden van risicosignalen over toeslagaanvragen. Sinds maart 2020 wordt DAT functioneel aangestuurd door DF&A. Het model wordt meermalen per jaar herzien, maar met input vanuit TVS. In beide situaties betreft het behandelde cases, waarvan de afwikkeling al afgerond is. Ook in dit geval zijn de betrokken personen normaal gesproken niet uit het risicomodel te herleiden.

Wij hebben vastgesteld dat:

- een risicomodel geen informatie geeft over welke subjecten in de lijsten staan waarop is getraind;
- een risicomodel getraind moet worden met een gegevensset die is behandeld, en waarvan duidelijk is welke gevallen tot correctie dan wel een strafrechtelijk gevolg hebben geleid;
- de wettelijke grondslag voor risicoselectie in het algemeen aanwezig is, en dat daarbij het gebruik van strafrechtelijke gegevens is toegestaan op basis van artikel 10 AVG;

¹³ Behoudens zg. data extraction attacks op statistische modellen waarin sprake is van *overfitting*.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

- de lijsten niet per se geanonimiseerd hoeven te worden als het algoritme dat de gegevens analyseert de personen op de lijst niet kan de-anonimiseren (in feite is dan sprake van pseudonimisering) en de ontwikkelaars de lijsten niet kunnen raadplegen.

Het *gebruik* van risicomodellen zou wel tot selectiebias kunnen leiden. Omdat selectief wordt behandeld bestaat er risico op de overname van bias vanuit de processen waaruit de trainingsdatasets worden geput. De aselechte steekproeven die volgens verschillende betrokkenen worden getrokken door middel van uitwerpbeweringen in de middelen zijn te klein om daarmee het gedrag van de risicomodellen in *specifieke* risicoselectieprocessen (i.e. waarbij doorselectie plaatsvindt op een al door middel van uitwerpbeweringen bepaalde selectie) goed te kunnen meten. Het voordeel van het risicomodel is dat selectiebias wel meetbaar en corrigeerbaar is.

We merken hierbij op dat de Belastingdienst wel statistisch prestaties meet om selectieprocessen te valideren, en op kleine schaal steekproeven neemt. Om risicomodellen in verschillende selectiecontexten te valideren zou een systematiek van gestratificeerde steekproeven moeten worden gebruikt. Dit is kostbaar en tijdrovend, aangezien behandeling van niet-risicogevalen tot weinig correcties leidt.

4.3 Uitkomsten validatie eisen AVG, BIO en Archiefwet

In de vorige secties gaven we inzicht in de processen binnen de Belastingdienst waar mogelijk een risicoselectie plaatsvindt die vergelijkbaar is met hoe FSV werd toegepast in toezichtsprocessen. Om meer inzicht te krijgen in de kwaliteitsborging van deze risicoselectieprocessen, en als onderdeel van onze onderzoeksopdracht, bestaat het vervolgonderzoek in deze paragraaf uit het analyseren van de beschikbare GEB (ook wel Data Protection Impact Assessment, (D)PIA genoemd) vanuit het oogpunt van:

- **Eigenaarschap** of accountability: wie is verantwoordelijk voor inhoud en toepassing van een gegevensverwerking?
- **Noodzakelijkheid**: is het gebruik van de informatie noodzakelijk, en houdt de organisatie daarbij voldoende rekening met de rechtspositie van betrokkenen?
- **Transparantie/uitlegbaarheid**: zijn doel en middelen redelijkerwijs bekend bij betrokkenen?
- **Rechtmatigheid**: is het gebruik van informatie in overeenstemming met wet- en regelgeving?
- **Subsidiariteit**: is het doel privacy-vriendelijker bereikbaar?
- **Proportionaliteit**: niet meer informatie voor bereiken doel?
- **Rechtvaardigheid**: worden de belangen van samenleving en individu voldoende afgewogen? Hierbij kunnen ook ethische aspecten een rol spelen.

In deze sectie beschrijven wij de analyse van een aantal GEB's dat ons tijdig ter beschikking is gesteld voor ons onderzoek. Een deel van de GEB's die ons ter beschikking is gesteld bevindt zich nog in een conceptvorm en is recent van oorsprong. De achterstand in GEB's van kritieke verwerkingsprocessen en daaruit af te leiden risico's en mitigerende beheersmaatregelen, zoals was vereist per mei 2018, is daarmee ten tijde van ons onderzoek slechts ten dele ingelopen. De Belastingdienst is momenteel

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

bezig met het uitwerken van diverse ontbrekende GEB's, waardoor het in dit stadium nog onduidelijk is of er juiste beheersmaatregelen in voldoende mate aanwezig zijn of nog aanvullend moeten worden getroffen.

Derhalve konden wij de (privacy)risico's en gedefinieerde maatregelen van relevante toezichtsprocessen met risicosignalen onvoldoende evalueren.

Derhalve is niet voor alle in ons onderzoek relevante gegevensverwerkingen een GEB beschikbaar. De Belastingdienst heeft verwerkingen van persoonsgegevens opgenomen in zijn AVG-verwerkingsregister. Aan de hand van een viertal vragen¹⁴ wordt bepaald of een GEB moet worden uitgevoerd. Als een van deze vier vragen met 'Ja' beantwoord wordt, geldt volgens interne richtlijnen dat een GEB moet worden uitgevoerd. Deze lijst is vrijwel volledig in overeenstemming met de AVG, alleen kan het criterium van grootschalige monitoring worden verbreed van fysieke monitoring naar ook de digitale monitoring van subjecten of medewerkers. In die gevallen waar op vier vragen nee wordt geantwoord hoeft geen GEB te worden uitgevoerd. Voor een paar verwerkingsprocessen moet volgens deze richtlijn wel een GEB worden uitgevoerd en wordt dit ook als zodanig onderkend door de Belastingdienst, maar is dit op het moment van onderzoek nog niet gebeurd. Een overzicht van de door ons opgevraagde GEB's, de ontvangen GEB's en een motivatie vanuit de Belastingdienst bij de niet beschikbare GEB's is te vinden in bijlage E.

Over het algemeen zijn de bestudeerde GEB's gekoppeld aan persoonsgegevensverwerkende processen. In enkele gevallen zijn GEB's gekoppeld aan een enkel systeem of applicatie, zoals de GEB voor FSV en de GEB's van risicomodellen en datafundamenten bij DF&A. Deze laatstgenoemde GEB's zijn direct gekoppeld aan risicomodellen, maar nog niet aan het verwerkingsproces vanuit de directie(s) die het risicomodel toepassen. Voordeel van een koppeling aan verwerkingen is dat het de doelbinding van de verwerking centraal stelt. Dit is gebruikelijk en in lijn met de AVG. Een nadeel hiervan is dat de samenloop van meerdere potentiële doelen van het gebruik van dezelfde applicatie of hetzelfde datafundament daardoor moeilijk te toetsen is.

Derhalve is sprake van een hiërarchie van GEB's, waarbij het primaire proces verantwoordelijk is voor de overkoepelende GEB en daarbij de deel-GEB's voor specifieke onderdelen zoals risicomodellen en datafundamenten kan benutten. Beide soorten GEB's zijn nuttig. In het geval dat vele verwerkingsprocessen steunen op dezelfde applicatie, kan het uitvoeren van een deel-GEB of Privacy Risico Assessment op applicatieniveau, zoals is gedaan voor bijvoorbeeld FSV of het Datafundament Fraude Risico-Indicatoren, aanvullende inzichten verschaffen. Wel is hierbij van belang dat de processpecifieke eisen, risico's en maatregelen moeten worden gerelateerd aan die in de onderliggende applicatie. Zaken als bijvoorbeeld externe verstrekking,

¹⁴ Het betreft de volgende vier vragen:

1. Is er sprake van systematische en uitgebreide beoordeling van natuurlijke personen, gebaseerd op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, en waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden?
2. Is er sprake van grootschalige verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens of van gegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten?
3. Is er sprake van stelselmatige en grootschalige monitoring van openbaar toegankelijke ruimten?
4. Houdt de soort verwerking, gelet op aard, omvang, context en doeleinden daarvan waarschijnlijk een hoog risico in voor rechten en vrijheden van natuurlijke personen?

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

autorisaties, koppelbaarheid aan andere indicatoren, bewaartermijnen en logging kunnen verschillend zijn qua eisen en invullen tussen die bij de diverse gebruikende processen en de basiswaarborgen in applicatie of datafundament.

Wij hebben op basis van de door ons geïdentificeerde toezichtsprocessen met risicosignalen een selectie uit de beschikbare GEB's gemaakt. In de beschikbare tijd konden wij een analyse op hoofdlijnen uitvoeren, de analyse was niet bedoeld als privacy-doorlichting per proces of applicatie.

4.3.1 Analyse Gegevensbeschermingseffectbeoordelingen

Onze uiteindelijke analyse van de GEB is in onderstaande tabel samengevat om de lezer snel inzicht te geven in de kwaliteit van de ontvangen en relevant geachte GEB's. Het evaluatiekader is voor onderstaande globale scores is gebaseerd op een verkorte versie van de analyse van GEB's zoals die in het kader van dit onderzoek door KPMG wordt uitgevoerd. Het evaluatiekader is daarbij ontleend aan art. 35 AVG, aangevuld met de richtlijnen vanuit de EDPB (European Data Protection Board) en de AP, rekening houdend met de wettelijke grondslagen voor de taken van de Belastingdienst, en diens plichten vanuit de Archiefwet. In deze tabel staan zowel proces- als applicatiegerichte GEB's; dit wordt veroorzaakt door de wijze waarop de Belastingdienst de GEB's aanvankelijk heeft benaderd en het gebruik van risicomodellen en datafundamenten in meerdere primaire processen. In feite behoort het datafundament Fraude Risico Indicatoren wellicht niet in onderstaande tabel, aangezien het geen zelfstandig verwerkingsproces maar een subverwerkingsproces is (wordt ingezet ten behoeve van OB Carrouselfraude en Afgifte OB-identificatienummer).

De GEB's van de primaire processen en de Privacy Risico Assessment (PRA) van de onderliggende componenten dienen in samenhang te worden beschouwd. In de GEB's zelf is dit echter in beperkte mate gebeurd, waardoor een overkoepelend beeld van de AVG-naleving van een verwerkingsproces met risicosignalen op dit moment vrijwel niet op basis van de GEB's te maken valt. Zoals eerder aangegeven zijn die relaties en de samenhang in het huidige verwerkingsregister niet voldoende inzichtelijk gemaakt.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Evaluatie GEB's en samenvatting scores						
GEB (bestandsnaam)	Heeft de GEB betrekking op een verwerking of applicatie?	Is de scope van de GEB goed afgebakend?	Mate van volledigheid GEB	Mate van diepgang GEB	Risico's voor betrokkenen geïdentificeerd en geclassificeerd?	Zijn maatregelen uitgewerkt om de risico's te mitigeren?
GEB Aanpak Team Veelplegers *	Verwerking					
GEB OB Carroussel Fraude	Applicatie					
GEB Interne en externe signalen t.b.v. het toezichtproces MKB *	Verwerking					
GEB - afgifte OB identificatie nummer	Applicatie					
GEB Innovatie OB Positief op het omzetdeel	Applicatie					
GEB DF Fraude Risico Indicatoren (FRI)	Applicatie					
GEB risicoclassificatie Toeslagen **	Applicatie					
GEB behandeling fraudesignalen*	Verwerking					

Legenda:

	- Zeer Onvoldoende		- Onvoldoende		- Voldoende		- Ruim voldoende		- Goed
	- Ongeslacht		- Matig geschikt		- Deels geschikt		- Geschikt		- Zeer Geschikt
	- Zeer Laag		- Laag		- Gemiddeld		- Medium hoog		- Hoog

* Betreft concept, nog niet formeel vastgesteld.
 ** Betreft onvolledig concept. De genoemde scores betekenen niet dat de inhoud zonder meer van onvoldoende kwaliteit is, slechts dat de GEB nog onvoldoende compleet is.

N.B. In bovenstaande tabel is het proces Verstrekken van gegevens bij de directie CAP op basis van Databank Auto (DBA) niet opgenomen. Deze lokaal ontwikkelde applicatie wordt structureel ingezet voor toezichtsprocessen. Vanwege onvoldoende AVG-doelbinding, ruime autorisaties, onduidelijke governance en kans op risicoprofilering en is deze applicatie stilgelegd. Tijdens de afronding van ons onderzoek (begin juli) is een concept-GEB opgesteld, waardoor deze niet meer in detail kon worden betrokken.

4.3.1.1 GEB OB Carrouselfraude

De GEB van OB Carrouselfraude is opgevraagd en bestudeerd omdat dit één van de geïdentificeerde risicomodellen is waarbij een gegevensverzameling met een strafrechtelijk karakter, namelijk DF-FRI, is ingezet voor het trainen van het risicomodel. Op basis van inspectie van de GEB hebben wij vastgesteld dat deze gericht op systeem-/applicatieniveau is uitgewerkt (innovatie OB Carrouselfraude). De GEB heeft een 1.0-versiestatus en is voorlopig vastgesteld door het MT.

De geïdentificeerde risico's in de GEB Omzet Belasting (OB) Carrouselfraude zijn geschreven vanuit het perspectief van de Belastingdienst en omvatten derhalve alleen (interne) bedrijfsrisico's. De (mogelijke) risico's voor betrokkenen/subjecten zijn onzes inziens onvoldoende uitgewerkt in de GEB. Tevens zijn de risico's niet geclassificeerd, waardoor kans en impact onduidelijk blijven. De beschreven beheersingsmaatregelen om de geïdentificeerde risico's te mitigeren zijn onvoldoende concreet geformuleerd. Een beschrijving van de rollen, verantwoordelijkheden en tijdslijnen inzake de GEB-opvolging ontbreekt in de GEB.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Ook de sterke onderlinge relatie tussen deze GEB inzake Carrouselfraude en de deel-GEB op DF-FRI (zie 4.3.1.6) is beperkt belicht. Hierdoor zijn de daarin geconstateerde risico's ook op deze GEB van toepassing. De risico's van het voorkomen van gevoelige persoonsgegevens en verouderde risicosignalen vanuit DF-FRI, onbeveiligde Excel-export, verschillende bewaartermijnen, uitwisseling van risicosignalen via WAB, eventuele logging via Inzicht, monitoring van gebruik en de eventuele herleidbaarheid van vips blijven onduidelijk. Als deze risico's onduidelijk zijn voor de betrokken medewerkers van de Belastingdienst zal het treffen van de juiste maatregelen ook onmogelijk zijn.

4.3.1.2 GEB Aanpak Team Veelplegers

De GEB Aanpak Team Veelplegers is opgevraagd en geanalyseerd omdat dit team binnenkomende fraudesignalen oppakt, beoordeelt en indien geen behandeling door team veelplegers (meer) nodig is subjecten terugplaatst in het standaardtoezichtsproces. De bekeken GEB betreft een 0.8-versie met datum 13 mei jl. en is derhalve nog niet vastgesteld.

In de GEB Aanpak Team Veelplegers zijn de risico's voor de betrokkene helder geformuleerd. Het feit dat een betrokkene deel uitmaakt van de entiteiten (netwerken) die worden behandeld door het Veelplegersteam kan mogelijk negatieve gevolgen hebben voor betrokkene op het gebied van mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. In het algemeen kan worden gesteld dat behandeling in het veelplegersteam een fiscale 100%-behandeling betreft. Van belang is derhalve dat behandeling binnen het team Veelplegers voor zowel de veelpleger als het netwerk geschiedt op basis van objectieve criteria, die een dergelijke intensievere behandeling rechtvaardigen.

Daarnaast is het voor de leden van het netwerk eveneens relevant hoelang en op basis van welke criteria men deel blijft uitmaken van een dergelijk netwerk. Hier speelt mee dat men mogelijk deel kan uitmaken van het netwerk van een veelpleger, terwijl men zelf geen frauduleuze handelingen heeft gepleegd of er enige aanleiding is dat te veronderstellen (risico op 'vermoeden van schuld door associatie').

De mate van potentiële inbreuk op de privacy hangt eveneens samen met het feit wie er binnen de Belastingdienst toegang hebben tot het netwerkschema en bestand van het team Veelplegers of inzicht kunnen hebben in het feit dat iemand deel uitmaakt van de doelgroep van het team (als veelpleger of als lid van het netwerk). De GEB beschrijft dat toegangsrestricties tot het netwerkschema en het bestand van het team Veelplegers zijn ingeregeld: alleen specifieke, speciaal daartoe bevoegde medewerkers zijn hiervoor geautoriseerd en hebben toegang tot de informatie van het Veelplegersteam. Daarentegen kan iedereen die binnen de Belastingdienst toegang heeft tot de klantbeeldapplicaties BVR/IKB/KRB, e.d. raadplegen of een persoon deel uitmaakt van het postenbestand van het Veelplegersteam. Dit feit is vooral relevant als het deel uitmaken (of het deel hebben uitgemaakt) van de populatie van het team Veelplegers op andere plaatsen in de organisatie als signaal kan worden opgevat. Het is onduidelijk wat het gewicht van het signaal Veelpleger is binnen de verdere organisatie en hoe lang dit signaal actueel blijft. FSV werd door het Veelplegersteam niet gebruikt.

In de GEB staan tevens de voorgenomen maatregelen met daarbij de status van opvolging beschreven om de geïdentificeerde risico's te mitigeren. De voorgenomen maatregelen zijn helder geformuleerd, maar nog niet afgerond.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

4.3.1.3 *GEB Interne en externe signalen t.b.v. het toezichtsproces MKB*

De GEB inzake de interne/externe signalen van het MKB-toezichtsproces is opgevraagd en bestudeerd, omdat deze inzicht verschaft in het proces vanaf ontvangst van een signaal door de MKB Informatieloketten tot aan het moment van doorgeleiding naar andere directies of verder binnen de directie MKB. De GEB heeft een 0.6-versiestatus en is derhalve nog niet vastgesteld. De scope van de GEB is duidelijk afgebakend.

De opwerking en behandeling van de signalen binnen het Informatieloket MKB gebeurt langs de lijnen van Handhavingsregie, waarbij het MKB Informatieloket behandeling eindigt in het keuzeprocess van Handhavingsregie ten behoeve van MKB. Voordat FSV op 27 februari jl. werd uitgeschakeld vond hierin de registratie van deze signalen plaats op basis van het besluit. De Informatieloketten hanteerden hiervoor geen eenduidige oplossing voor de periode na het stopzetten van FSV.

Ten tijde van het opstellen van deze GEB is bij de informatieloketten MKB, vanuit het project FSV MKB de vraag uitgezet of gekozen tijdelijke oplossingen via andere systemen vergelijkbare risico's opleveren. Deze vraag is recent vanuit MKB beantwoord in het kader van de verkenningen naar informatiestromen en waarborgen, maar vindt (nog) geen weerslag in de door ons beoordeelde concept-GEB, die onder meer om die reden als onvolledig gezien kan worden.

Bij de meeste MKB Informatieloketten wordt een signalement met verwijzing naar het signaal in andere systemen ingebracht, zoals IKB, KRB en OPO. Soms wordt het signaal ook integraal in andere systemen opgenomen. De rol van IKB, KRB en OPO is eerder in dit hoofdstuk al geadresseerd.

4.3.1.4 *GEB Innovatie OB Positief op het omzetdeel*

De GEB heeft betrekking op verwerkingen van persoonsgegevens binnen de risicoselectie Innovatie "OB Positief op het Omzetdeel". De GEB is voorlopig vastgesteld door het MT. Het risicomodel 'OB positief' is een innovatie om posten met een hoog correctierisico in het omzetdeel naar voren te brengen. Het gaat om aangiften omzetbelasting waarbij een positief resultaat (voor de Belastingdienst) is aangegeven. Wij hebben begrepen dat deze applicatie momenteel niet actief is.

Deze GEB is voor ons onderzoek opgevraagd omdat het risico bestaat dat de lijst van opgeleverde aangiften door behandelaars bevooroordeeld wordt behandeld wanneer niet duidelijk wordt gemaakt dat het enkel gaat om een risico op een hoge correctie op de omzet. Ook bestaat het risico op profilering wanneer een zorgvuldige afweging in het proces ontbreekt. In tegenstelling tot de andere genoemde risicomodellen in dit hoofdstuk, is dit risicomodel nog in ontwikkeling en wordt dus niet gebruikt. Gebruikservaringen ontbreken dus. Daarmee is het een goede illustratie van hoe de Belastingdienst op dit moment met de GEB als kwaliteitsverhogend onderdeel van het ontwikkelproces omgaat.

De geïdentificeerde risico's in de GEB zijn zowel geschreven vanuit het perspectief van de Belastingdienst als het perspectief van betrokkenen. De risico's zijn echter onvoldoende uitgewerkt en bevatten geen risicoclassificatie waardoor kans en impact onduidelijk zijn.

De maatregelen die zijn beschreven om de geïdentificeerde risico's te mitigeren zijn niet duidelijk en in sommige gevallen tegenstrijdig geformuleerd. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken over het pseudonimiseren als maatregel om de risico's voor betrokkenen te mitigeren, maar wordt tegelijkertijd aangegeven dat pseudonimisering problematisch is in de uitvoering van de innovatie. Dit maakt dat deze GEB een beperkte diepgang en volledigheid heeft.

4.3.1.5 *GEB Afgifte OB identificatienummer*

De GEB heeft betrekking op verwerkingen van persoonsgegevens binnen het risico-model 'Afgifte OB identificatienummer'. De GEB is voorlopig vastgesteld door het MT. Het risicomodel is een innovatie om de aanvragen van een btw-identificatienummer met een mogelijk risico op fraude te identificeren. Het model beoordeelt of er sprake is van een mogelijk risico. Ondanks dat dit risicomodel primair gebruiksgegevens verwerkt, is deze GEB tijdens ons onderzoek opgevraagd, omdat het risico bestaat dat de gegenereerde lijst met risicogeveallen een bevooroordeelde werking kan hebben bij andere Belastingdienst-directies en -teams. Het risicomodel maakt gebruik van gegevens met een strafrechtelijk karakter, namelijk het datafundament DF-FRI (zie hierna). Voorts wordt gebruikgemaakt van een deel van de Werkstroom Applicatie Belastingdienst (WAB) en de Generieke Signalen Voorziening (GSV).

De geïdentificeerde risico's in de GEB zijn zowel geschreven vanuit het perspectief van de Belastingdienst als het perspectief van betrokkenen. De risico's zijn enkel op hoofdlijnen, en daarmee feitelijk onvoldoende uitgewerkt en bevatten geen risicoclassificatie. De beschreven beheersingsmaatregelen om de geïdentificeerde risico's te reduceren zijn uiterst beknopt geformuleerd. Zo wordt bijvoorbeeld beschreven dat een 'zwarte lijst'-effect moet worden voorkomen, maar worden onvoldoende handvatten aan de ketenverantwoordelijke gegeven om deze maatregel succesvol en tijdig kan worden geïmplementeerd. Dit maakt dat deze GEB een beperkte diepgang en volledigheid heeft, waarbij de samenhang tussen de risico's en maatregelen in dit proces en die bij DF-FRI onvoldoende duidelijk blijft.

4.3.1.6 *GEB Datafundament Fraude Risico Indicatoren (DF-FRI)*

Datafundamenten worden binnen DF&A ingezet om te voorzien in de databehoeft van DF&A en door hen ondersteunde directies en diensten. De GEB Datafundament Fraude Risico Indicatoren (DF-FRI) is opgevraagd en geanalyseerd omdat dit datafundament een aantal uiterst gevoelige lijsten met strafrechtelijke gegevens bevat. De scope van de GEB is beperkt tot dit datafundament dat specifiek is gericht op het bundelen van fraudelijsten en signaleringen uit diverse bronnen om die in één overzicht aan de afnemers en gebruikers te presenteren. De GEB heeft een 1.3-versiestatus en is vastgesteld door de DQR Board. DF&A heeft de GEB verder verdiept door een aanvullende Privacy Risk Assessment op te stellen.

In feite is sprake van een deel-GEB, aangezien de primaire processen waarin dit datafundament wordt gebruikt (onder andere OB Carrouselfraude & Afgifte OB-identificatienummer) er verantwoordelijk voor zijn om voor de gehele procesketen aan de AVG te voldoen. Deze deel-GEB moet derhalve in samenhang met die GEB's worden

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

beschouwd om een compleet beeld van risico's en maatregelen te verkrijgen. De huidige GEB's voorzien nog niet in dit gehele beeld.

Het datafundament verwerkt geen bijzondere persoonsgegevens, maar wel strafrechtelijke persoonsgegevens (vanuit AVG-perspectief), onder andere Veelplegers. De gegevens zijn dusdanig gevoelig dat afscherming noodzakelijk is, ook binnen DF&A. Dit is ook een voorwaarde om de gegevens te mogen gebruiken. Het datafundament FRI is daarom geclassificeerd als een 'Protected' datafundament. Zo min mogelijk medewerkers mogen bij deze gegevens komen. De gegevens mogen alleen worden gebruikt met voorafgaande toestemming van de FIOD en uitsluitend voor de geautoriseerde toepassingen genoemd in de GLO (Gegevensleveringsovereenkomst).

De risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen zijn duidelijk beschreven en hebben met name betrekking op het feit dat de gebruikte persoonsgegevens niet worden gepseudonimiseerd. Hierdoor kunnen de DF&A-medewerkers deze gevoelige fiscale persoonsgegevens van de belastingplichtigen inzien waardoor in potentie de privacy van belastingplichtigen kan worden geschaad. Een ander opvallend risico genoemd in de GEB betreft de onduidelijkheid of de intern samengestelde lijsten (Veelplegers en verdachte adressen uit CLC, en signalen uit de WAB) voldoen aan de voorwaarden van artikel 33 lid 5 UAVG. Hieruit blijkt dat het de Belastingdienst niet duidelijk is of er een vergunning conform artikel 33 lid 4 noodzakelijk is voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens op de intern samengestelde lijsten. Artikel 33 lid 4 en 5 betreffen de verwerking van strafrechtelijke informatie ten behoeve van derden. Wij hebben geen aanknopingspunten kunnen vinden dat dergelijke lijsten met derde partijen worden gedeeld.

De maatregelen om de geïdentificeerde risico's te mitigeren zijn in beperkte mate in deze GEB geconcretiseerd. Voor de interne lijsten (Veelplegers en verdachte adressen uit CLC, en signalen uit de WAB) moet nog door de Belastingdienst worden gecontroleerd of een procedure bestaat voor het tot stand komen van deze lijsten, hoe vaak deze worden vernieuwd, en hoe (vaak) ze worden geschoond. Ons is bekend dat een schoningsprocedure bestaat voor een aantal bronnen, maar deze is nog beperkt op het gehele datafundament toegepast.

Op basis van deze deel-GEB is naar voren gekomen dat de beoogde verwerkingen een hoog risico opleveren voor betrokkenen. Uit de GEB blijkt onvoldoende of op het niveau van het datafundament de benodigde maatregelen zijn gevonden en getroffen om dit risico te beperken, of dat dit op het niveau van het gebruikende proces moet gebeuren. Op basis van deze informatie geven wij in overweging om onzekerheden over dit type verwerking te reduceren en dit datafundament en de toepassing ervan bij directies voor te leggen aan de AP.

4.3.1.7 *GEB Risicoclassificatie Toeslagen*

De GEB Risicoclassificatie Toeslagen is opgevraagd en bestudeerd aangezien dit één van de geïdentificeerde risicomodellen is. Het betreft een GEB in conceptversie zonder dagtekening, die nog onvoldoende compleet is om door ons te worden geëvalueerd: voor persoonsgegevens, gegevensverwerkingen en verwerkingsdoeleinden wordt verwezen naar niet bijgeleverde bijlagen; tevens staan er nog diverse te verwerken opmerkingen

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

en commentaren in het document. Wij gaan daarom kort in op de risico's, maar kunnen in dit stadium geen algeheel beeld van deze GEB geven.

De scope van de GEB is onvoldoende afgebakend. Het risicoclassificatieproces is duidelijk, echter de rol van de risicoclassificatie in het gehele toezichtsproces van Toeslagen en welk deel hiervan buiten deze GEB valt is nog onvoldoende afgebakend.

Er worden verschillende risico's voor betrokkenen en de eigen bedrijfsvoering beschreven, een risicoclassificatie ontbreekt, alsmede een uniforme toelichting. De belangrijkste genoemde risico's betreffen het onnodig gebruik van persoonsgegevens, het ontbreken van duidelijke opdrachten en (verwerkings)doelen, onvoldoende inzicht in resultaten en werking en risico op selectiebias.

Maatregelen om deze risico's te beperken zijn in deze conceptversie nog onvoldoende uitgewerkt. Daarentegen moet worden opgemerkt dat vanaf eind 2019 wordt gewerkt aan herziening van het totale risicomodel.

4.3.1.8 *GEB behandeling fraudesignalen Toeslagen*

De GEB heeft betrekking op het proces van de behandeling van fraudesignalen binnen Toeslagen. Deze GEB heeft een duidelijk afgebakende scope en richt zich op het proces waarin de rechtmatigheid en de mate van opzet en verwijtbaarheid van de fraudesignalen worden getoetst. Het is sterk gerelateerd aan de GEB van FSV voor het verdere behandelproces bij Toeslagen. Dit proces behelst de binnenkomst van een bericht bij het Fraudemeldpunt van Toeslagen, de beoordeling van een bericht als niet relevante melding of als een signaal en het doorzetten van een signaal voor behandeling. In feite vallen dit proces en deze GEB buiten onze primaire onderzoekscope, aangezien het enerzijds niet de selectie op basis van risicosignalen behelst, maar de verdere behandeling na selectie. Anderzijds betreft het een risicoanalyse achteraf van een methode van werken bij Toeslagen met FSV-risicosignalen die inmiddels is stilgezet.

De GEB is uitgevoerd op basis van de vereisten uit het overheidsmodel hiervoor. In de GEB wordt aangegeven dat deze GEB minimaal eens in de drie jaar of bij grote wijzigingen in processen of systemen wordt herijkt. De GEB geeft een heldere beschrijving van het getoetste verwerkingsproces en verduidelijkt het verwerkingsproces door de toegevoegde procesvisualisaties. Een beschrijving van de criteria op basis waarvan fraudesignalen geprioriteerd worden ontbreekt in deze GEB. Dit heeft mogelijk te maken met het ontbreken van (werk)instructies, maar desalniettemin had een (risico)analyse van hoe het proces in de praktijk verloopt op dit punt nader inzicht kunnen bieden. Bij de prioritering van fraudesignalen ontstaan namelijk mogelijk privacyrisico's voor betrokkenen, zoals het risico op selectiebias door behandelaars. De kans op vooringenomenheid door medewerkers wordt in de GEB wel aangemerkt als risico, maar een beschrijving van hoe de inhoudelijke prioritering tot stand komt ontbreekt waardoor de GEB op dit punt onvoldoende inzicht aan de lezer geeft.

De persoonsgegevensverwerkingen alsmede de verwerkingsdoelen zijn gedetailleerd en uitgebreid vastgelegd. De GEB maakt inzichtelijk met welk doel en op welke schaal de Belastingdienst persoonsgegevens verwerkt ten behoeve van de behandeling van fraudesignalen. De noodzaak en evenredigheid van de verwerking worden beschreven, een analyse rondom het vereiste van dataminimalisatie ontbreekt echter. Gezien de grote schaal waarop persoonsgegevens worden verwerkt en de maatschappelijke

impact van deze verwerking, is het zaak om een uitgebreidere analyse te doen die al dan niet aangeeft of er mogelijk meer persoonsgegevens worden gebruikt dan nodig om het verwerkingsdoel te bereiken.

Er is zowel een beschrijving en beoordeling van de risico's voor betrokkenen als van de risico's voor de interne organisatie. De risico's bevatten een risicoclassificatie waarbij kans en impact beschreven zijn. De maatregelen welke zijn beschreven om de geïdentificeerde risico's te mitigeren zijn concreet geformuleerd, maar een taakverdeling en tijdlijnen om de risico's op te pakken ontbreken. Op basis van de informatie in de GEB stellen wij vast dat de vastgestelde maatregelen (nog) niet gerealiseerd zijn.

4.4 Risico's van toezichtsprocessen met risicosignalen en ontbrekende waarborgen

Buiten de behandelvoorstellen die voortkomen uit ontvangen risicosignalen die in FSV geregistreerd zijn, komen FSV-gegevens slechts bij uitzondering in andere risicoselectieprocessen voor. Het betreft dan behandelde cases en met name recidive-waarschuwingen. De Belastingdienst heeft een wettelijke grondslag voor het gebruik van deze gegevens voor risicoselectie, mits relevant voor het betreffende middel. Ook zonder FSV zou de Belastingdienst gegevens van behandelde cases mogen en moeten bewaren (op basis van de Archiefwet) en gebruiken. De effecten op burgers zijn potentieel dezelfde als die van het gebruik van FSV zelf.

Voor zover wij buiten FSV andere overzichten van subjecten hebben gevonden die direct, zonder onderliggende specifieke legitimerende gegevens, als verdacht worden gekenmerkt, betreft dit voornamelijk een soort *contra-informatie*. Het subject, de belastingplichtige, is niet degene die als zodanig wordt gekwalificeerd. In plaats daarvan is het een adres, facilitator, IP-nummer, etc. die als contra-indicator functioneert. Wij duiden het risicosignaal als deels objectief, maar merken wel op dat ook een adres of IP-nummer hier geldt als persoonsgegeven onder de AVG. Het subject heeft door associatie een verhoogde kans op uitworp en handmatige behandeling, hoewel dit, gezien het objectieve karakter van de risico-indicator, zeker niet altijd onnodig zal zijn. De effecten hiervan kunnen mogelijk worden geduid als vergelijkbaar met die van een aantekening in FSV.

FSV-gegevens die indirect in enige vorm in het klantbeeld terechtkomen¹⁵ betreffen in de regel een vertraagd behandelvoorstel of een recidive-waarschuwing. Voor beide zijn rechtvaardiging en een duidelijke wettelijke grondslag aanwezig. Wel betekent dit dat veel medewerkers dergelijke waarschuwingen zouden kunnen zien, en daar mogelijk een verkeerde functie aan zouden kunnen geven. Daarnaast kan een dergelijke recidive-waarschuwing reeds zijn verouderd, als in het verleden onvoldoende is voorzien in schoning van risicosignalen. De effecten hiervan zijn vergelijkbaar met die van FSV.

Als behandelcapaciteit en risicoselectie onvoldoende op elkaar zijn afgestemd kan dit leiden tot het gebruik van subjectieve selectiecriteria en onacceptabele vertragingen in de behandeling. Beleidsmatig probeert de Belastingdienst behandelcapaciteit en risicoselectie op elkaar af te stemmen. Het aangetroffen gebruik van OPO en interviews duiden erop dat bij MKB het verwerken van risicosignalen in en vanuit FSV zelf het

¹⁵ Zoals eerder aangegeven worden bij Particulieren geen FSV-gegevens in het klantbeeld opgenomen.

karakter van massaselectie kan ontwikkelen. Ook bij Toeslagen bestaat die indruk. Daardoor kan dit proces een bijdrage leveren aan het ontstaan van selectiebias. Door de wijze waarop toezicht georganiseerd is, is het risico op gebrek aan afstemming tussen behandelcapaciteit en risicoselectie bij MKB en Toeslagen groter dan bij Particulieren. Risicomodellen dragen hier aanzienlijk in positieve zin bij aan de stuurbaarheid van deze afstemming en daarmee de bescherming van privacy.

Selectiebias kan echter zelfs in statistische verantwoorde risicomodellen voorkomen. Omdat het risicomodel initieel getraind is met historische data, kan bestaande selectiebias overgenomen worden en is ook de nieuwe behandeldata geselecteerd middels het risicomodel niet zonder meer representatief voor de populatie. Daarnaast neemt een risicomodel mogelijk ook eventuele gebreken in representativiteit uit de selectiemodules en selectie middels risicosignalen uit FSV over. Verder leidt jaarlijkse verandering in fiscale regelgeving tot risico op gebreken in representativiteit.

De omvang en variatie van de risicosignalenwerkstroom via FSV in de tijd zijn onbekend, en onderwerp voor onderzoek in FSV-onderzoeksfase 2. Deze omvang en variatie roepen bij ons de vraag op of risicomodellen of selectiemodules zouden moeten worden ontwikkeld voor de behandeling van deze werkstroom.

4.4.1 Lifecycle van risicosignalen in het klantbeeld

De omgang met risicosignalen in workflow en klantbeeld overziend, stellen wij vast dat een risicosignaal een groot aantal verschillende functies kan dienen, maar dat een overzicht van welk signaal dient voor welke functies niet Belastingdienstbreed gedeeld wordt, en geïnterviewden deze soms op verschillende wijzen duiden. Dit kan leiden tot situaties waarin te grote consequenties verbonden worden aan risicosignalen afgegeven buiten de directe werkomgeving.

De volgende functies van signalen, en verbonden risico's als fouten worden gemaakt door behandelaars, zijn in ons onderzoek in algemene zin aan de orde geweest:

Functie signaal	Gevolgen	Risicosituaties
Behandelverzoek	Leidt tot directe uitworp en behandeling van een object (aangifte, aanvraag, wijziging) dat direct voorhanden is	Signaal blijft staan na behandeling
Uitgesteld behandelverzoek	Verzoekt om uitworp en behandeling van een object dat nog binnen gaat komen in de toekomst	Signaal blijft staan na behandeling
Recidivesignaal met deadline	Suggereert uitworp en behandeling van objecten in een bepaalde periode om herhaling van een feit te toetsen	Schoning ontbreekt
Recidivesignaal volgende behandeling¹⁶	Suggereert uitworp en behandeling van het volgende object om herhaling van een feit te toetsen	Deadline ontbreekt, schoning ontbreekt
Signaal afwijkende volgende behandeling	Verzoekt om uitworp en behandeling van een object om bepaalde gemaakte afspraken na te komen	Signaal wordt anders geïnterpreteerd

¹⁶ Bij de Belastingdienst ook wel deblokking genoemd.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Functie signaal	Gevolgen	Risicosituaties
Signaal geen betalingsregeling	Suggereert geen clementie bij invorderingen	Te brede interpretatie opzet/grove schuld, schoning ontbreekt, deadline ontbreekt
Uitgesteld behandelingsignaal	Suggereert betrekken van informatie als een object dat mogelijk betrekking heeft op het signaal behandeld wordt	Deadline ontbreekt, schoning ontbreekt

De Belastingdienst heeft maatregelen genomen omtrent de gevolgen van slordige schoning in het verleden en het opstellen van duidelijke richtlijnen voor gebruik van signalen. De opgesomde signaalfuncties passen duidelijk in een lifecyclemodel en hebben duidelijke existentiële afhankelijkheidsrelaties, en controle van consistentie van bestaan van signalen kan deels geautomatiseerd worden. Daarnaast is het onze inziens mogelijk, omdat de risico's zich met name middeloverstijgend voordoen, een functie- en lifecyclemodel Belastingdienstbreed te delen in de vorm van een cursus en handleiding voor betrokkenen die met onbekende signalen worden geconfronteerd.

4.4.2 Kwaliteitstoetsing en terugkoppeling om selectiebias te vermijden

Selectiebias ontstaat mogelijk in de risicomodellen; het gebruik van subjectieve selectiecriteria ná toepassing van objectief toetsbare risicoselectiemiddelen veroorzaakt selectiebias. Beleidsmatig past de Belastingdienst selecties voor handmatige behandeling aan de capaciteit aan, en voor zover hij daarin slaagt heeft hij daarmee een sterke procesmatige waarborg tegen selectiebias ingebouwd. Vooral bij Particulieren lijkt deze aanpassing goed te zijn. In het algemeen is er geen sprake van dat toezichthouders hun werkvoorraad bepalen door vrij door de tot hun beschikking staande gegevens te neuzen op zoek naar signalen.

Voorbeeld: als na het toepassen van alle denkbare objectieve regels voor een bepaald risico een te grote werkstroom overblijft voor een team, kan het team of een steekproef nemen of subjectieve of onacceptabele selectiemiddelen gaan gebruiken. Een extreem voorbeeld om dit te illustreren: stel dat bij aangiftes van mannen de kans op een correctie 20% is en bij vrouwen 18%, dan kunnen de resultaten worden verbeterd door alleen mannen te controleren. Als je alleen mannen controleert, is de kans op een correctie bij vrouwen volgens de nieuwe prestatiegegevens nu 0%. Daardoor gaat het risicomodel voortaan onterecht alleen mannen als risicovol identificeren als getraind wordt op alle data, ook die van de onbehandelde gevallen.

Exploratieve data-analyse door de ontwikkelaars van het risicomodel zou dit nogal evidente risico echter moeten ondervangen. Niet al dit soort selectiebiases zijn echter even zichtbaar, vooral niet als de bias in een specifieke werkstroom voorkomt en gebundeld wordt met data uit andere werkstromen. Het voorbeeld betreft een hypothetische overdrijving om dit reële risico inzichtelijk te maken, maar moet natuurlijk niet worden gelezen als constatering dat de Belastingdienst een bias met dit karakter over het hoofd zou zien.

Naast deze belangrijke procesmatige waarborg, kan ook gekozen worden voor toetsing achteraf. De manier waarop de Belastingdienst de risicoselectie-processen inricht en toetst is niet voldoende om het ontstaan of voortbestaan van selectiebias geheel te kunnen vermijden. Ook gaan de GEB's van de risicomodellen onvoldoende op toetsing van selectiebias in. Wij kunnen niet vaststellen of selectiebias op gevoelige kenmerken, of selectiebias die zou leiden tot herhaalde behandeling van dezelfde betrokkenen op subjectieve gronden in de praktijk plaatsvindt. We merken daarbij op dat toetsing van selectiebias op gevoelige kenmerken veronderstelt dat je b.v. ook gevoelige gegevens om uitkomstenongelijkheid meetbaar te maken hebt. Ook dit zou weer een privacyrisico opleveren.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

Om het ontstaan of voortbestaan van selectiebias geheel te kunnen vermijden zijn voldoende kwaliteitstoetsing en effectieve meting en terugkoppeling van geobserveerde selectiebias noodzakelijk.

Verschillende teams binnen de Belastingdienst voeren periodiek een kwaliteitstoetsing uit. Deze kwaliteitstoetsing wordt binnen de Belastingdienst aangeduid als de FIX- en KMO-onderzoeken. Tijdens de FIX- en KMO-kwaliteitsonderzoeken wordt de vaktechnische en fiscaaltechnische kwaliteit van de hoofdproducten en -processen van de Belastingdienst beoordeeld. Hoewel de FIX- en KMO-metingen zich niet specifiek richten op de behandeling van fraudesignalen, worden de vragen die in de onderzoeken gesteld worden wel aangepast aan het soort behandeling. De meting bevat dus vragen die inzicht geven in hoe de inhoudelijke signalering en evenwichtige behandeling van risicosignalen plaatsvindt. Door het afnemen van deze onderzoeken vindt er enige monitoring plaats op het waarborgen van een goede behandeling van risicosignalen. De inhoudelijke kwaliteit van de kwaliteitsonderzoeken en de mogelijke opvolging van de aanbevelingen hieruit zijn niet door KPMG geanalyseerd.

De FIX-onderzoeken vinden steekproefsgewijs plaats en kunnen worden beschouwd als een vorm van tweedelijnscontrole. De FIX-onderzoeken geven inzicht in de fiscaal-technische en vaktechnische productkwaliteit van de Belastingdienst.

De KMO-onderzoeken zijn een vorm van eerstelijnscontrole in het proces zelf of (kort) na de afronding van het betreffende product of proces. De KMO-onderzoeken bestaan uit drie typen metingen:

- Zelfmeting
- Quickscan
- Review

Bij de zelfmeting evalueert de behandelaar met behulp van de vragenlijst zijn eigen werk. Met de KMO-quickscans en -reviews geven collega's en/of leidinggevenden een kwaliteitsoordeel over de producten van een ander. De uitkomsten hiervan geven zowel inzicht in de wijze waarop producten zijn vervaardigd als inzicht in de wijze waarop op individueel niveau de leercirkel kan worden ingericht.

De KMO/FIX-kwaliteitsmeting dekt daarmee onzes inziens de inhoudelijke keuzes voor individuele behandeling op basis van risicosignalen in de toezichtsprocessen voldoende. Bevooroordeeldheid van individuele behandelaars wordt hiermee voor zover mogelijk afgedekt.

Een tweede methode van systematische terugkoppeling is statistisch van aard en wordt met name verricht door DF&A als methode om de risicomodellen te toetsen. Voordat risicomodellen worden aangepast aan de hand van nieuwe gegevens, wordt de opbrengst van het selectieproces gemeten en getoetst aan verwachtingen en aan willekeurige steekproeven. Daarnaast wordt in een exploratieve data-analyse (EDA) opnieuw bepaald of de inputparameters van de risicomodellen voldoende bijdragen aan het risicomodel. De risicomodellen worden echter (binnen hetzelfde middel¹⁷) niet volledig gedifferentieerd naar werkstroom, waardoor de risicoscores ook niet

¹⁷ Risicomodellen zijn vanzelfsprekend wel middelspecifiek, omdat de inputparameters die per middel beschikbaar zijn verschillen.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

gedifferentieerd kunnen worden naar type risico. In beginsel horen de risicomodellen per werkstroom met eigen risicoselectiecriteria gevalideerd te worden.

Op basis van de interviews constateren wij dat bij het toetsingsproces van risicomodellen de betrokkenheid van Vaktechniek niet structureel gewaarborgd is en dat bovendien het toetsen van het ontstaan van selectiebias door middel van de EDA niet structureel deel uitmaakt van dit kwaliteitstoetsingsproces. Bovendien ontbreekt het de Belastingdienst aan data waarmee bepaalde kwalijke vormen van selectiebias objectief kunnen worden vastgesteld. Wel is er in de initiële ontwikkelfase altijd betrokkenheid van Vaktechniek bij de selectie van inputparameters, en bestaat een quality assuranceproces binnen DF&A.

De bestaande waarborgen tegen selectiebias zijn wel voldoende indien afgezet tegen vergelijkbare risicoselectieprocessen in het bedrijfsleven.

4.4.3 Risico's voor de privacy van de burger

De mogelijkheid van selectiebias voegt geen extra direct risico toe voor de privacy. Als de selectiebias ontstaat door risicomodellen, dan werken deze risicomodellen zelf niet de-anonimiserend. Wel leidt een verhoogde kans op onnodige selectie voor toezicht uiteindelijk mogelijk tot dezelfde consequenties voor de privacy, nl. een onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Of selectie onnodig was, is, achteraf en per casus bekeken, een uitstekend meetbaar gegeven. Het risico op selectiebias betreft de vraag of de Belastingdienst al het redelijke doet om selectiebias te meten en te vermijden.

De effecten van geautomatiseerde selectiebias, als deze zou bestaan, zijn niet anders dan de selectie-effecten van onnodig bestaan van registraties in FSV. In beide gevallen kan bij de behandelaar een 'waar rook is, is vuur'-houding ontstaan. Vanuit FSV geïnitieerde behandelingen kunnen een rol spelen in de ontwikkeling van selectiebias, maar de risicoselectieprocessen voegen geen nieuwe effecten toe. Zoals eerder gesteld is het risico op selectiebias gering als de mate van afstemming van risicoselectie op werkvoorraad effecten van 'doorselecteren' onwaarschijnlijk maken, en FSV-signalen daar geen evidente rol in kunnen spelen. Bij MKB is deze afstemming moeilijker te realiseren dan bij Particulieren. Of de afstemming onvoldoende is, vereist nader diepgaand onderzoek waarbij ruime toegang tot behandelgegevens noodzakelijk is. Bij Toeslagen zijn duidelijke signalen aanwezig dat de afstemming tot voor kort onvoldoende was.

5 Bestaande waarborgen en condities voor toekomstig gebruik

In dit hoofdstuk worden de geïdentificeerde bestaande waarborgen bij de behandeling van risicosignalen door de Belastingdienst beschreven. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een opsomming van condities en benodigde acties voor het toekomstige gebruik van systemen voor de verwerking van risicosignalen.

Bestaande waarborgen binnen het proces waarin risicosignalen in behandeling worden genomen verschillen per directie. De in kaart gebrachte bestaande waarborgen richten zich op de directies die het meest intensief met risicosignalen werken, namelijk de directies MKB, Toeslagen en Particulieren. De geïdentificeerde bestaande waarborgen worden per directie uiteengezet in de paragrafen 5.2 t/m 5.4. Voor de leesbaarheid hebben wij de waarborgen gerelateerd aan de globale processtappen per directie. Zoals in de bijlagen C.4 en C.5 is toegelicht, werden door de directies GO en CAP geen risicosignalen geregistreerd in FSV, derhalve wordt in dit hoofdstuk niet specifiek ingegaan op de situatie binnen deze directies.

Op basis van onze werkzaamheden hebben wij een aantal condities en acties voor toekomstig gebruik gespecificeerd om de toezichtsprocessen waarin de directies risicosignalen vastleggen, verwerken en monitoren nader te uniformeren en de naleving van vereisten op basis van wet- en regelgeving te versterken. In paragraaf 5.5 worden deze condities en benodigde acties nader uiteengezet.

1.1 Bestaande waarborgen

Directieoverstijgend geldt dat voor de initiële beoordeling van de relevantie en waarde van risicosignalen veelal wordt gesteund op de professionele oordeelsvorming van individuele medewerkers. Geformaliseerde normenkaders en/of werkinstructies rondom de registratie en beoordeling van risicosignalen zijn beperkt beschikbaar. Daarnaast zijn de vastlegging van de behandeling en verdere opvolging van het risicosignaal beperkt. Dit laat onverlet dat binnen de Belastingdienst veel aandacht bestaat voor het toezien op de naleving van fiscale wet- en regelgeving door burgers en bedrijven en de behandeling van ontvangen risicosignalen.

In het geval een risicosignaal in behandeling wordt genomen door een van de Intensieve of Speciale Toezichtteams die binnen de Belastingdienst zijn ingericht, worden processen en procedures op een volwassenere wijze doorlopen. Zo is sprake van diverse overlegvormen, bijvoorbeeld door inhoudelijke afstemming met medewerkers Vaktechniek en BFC'ers. Tevens is in bepaalde situaties sprake van collegiale toetsing. Voor de directies MKB en Particulieren geldt specifiek dat processen en procedures op een gestructureerde wijze worden doorlopen en tussentijdse en finale dossiervorming plaatsvindt. Binnen de directie Toeslagen waren dergelijke vastgelegde procedures ook aanwezig, maar daar werd door case-by-case weleens van afgeweken. In onderstaande paragrafen worden geïdentificeerde waarborgen per directie nader toegelicht.

5.1 Huidige waarborgen MKB

Binnen de directie MKB zijn diverse waarborgen ten aanzien van het proces waarin risicosignalen worden ontvangen en mogelijk in behandeling worden genomen geïdentificeerd. Met name de situatie waarin is besloten verder opvolging te geven aan een risicosignaal, kent verschillende waarborgen. Zo is in dat geval sprake van diverse overlegvormen, vindt inhoudelijke afstemming plaats met medewerkers van Vaktechniek en worden inhoudelijke fiscale toetsen uitgevoerd. Het proces daaraan voorafgaand – de registratie en beoordeling van risicosignalen - kent echter minder waarborgen. Voor de registratie en beoordeling van risicosignalen wordt binnen de directie MKB voornamelijk gesteund op professionele oordeelsvorming van individuele medewerkers.

5.1.1.1 Registratie risicosignalen

Risicosignalen worden binnen de directie MKB in behandeling genomen door medewerkers van de MKB Informatieloketten. Een medewerker van het Informatieloket beoordeelt of ontvangen signalen relevant zijn voor de directie MKB of voor een andere directie. Indien relevantie voor de directie MKB wordt vastgesteld, wordt het signaal geregistreerd in FSV. De beoordeling van de relevantie van het signaal voor de competentie MKB gebeurt op basis van professionele oordeelsvorming. Voorafgaand aan registratie in FSV wordt een dergelijk signaal niet inhoudelijk beoordeeld. Dit gebeurt in de volgende stap 'beoordeling risicosignalen'.

Invoercontroles in de FSV-applicatie kaderen medewerkers van de MKB Informatieloketten in welke gegevens en in welke vorm zij deze registreren. FSV kent echter ook een aantal tekstvelden waarin medewerkers naar eigen inzicht informatie kunnen opnemen.

5.1.1.2 Beoordeling risicosignalen

Een medewerker van de MKB Informatieloketten met fiscale kennis voert de eerste inhoudelijke beoordeling en vaktechnische duiding van het ontvangen risicosignaal uit. De medewerker beoordeelt of sprake is van een 'waardevol' risicosignaal, door onder meer het belang, de ernst en de mate waarin het signaal concreet is in beschouwing te nemen. Een BFC'er, of andere daartoe aangewezen persoon, is betrokken bij deze beoordeling en voert nadere fiscale analyses uit.

De criteria om te beoordelen of een risicosignaal waardevol is zijn niet geformaliseerd in procesbeschrijvingen of werkinstructies en tevens lokaal gebonden. Als gevolg daarvan wordt voornamelijk gesteund op de professionele oordeelsvorming van medewerkers en is de beoordeling van het risicosignaal sterk afhankelijk van de individuele kwaliteiten van medewerkers en in mindere mate gebaseerd op een Belastingdienstbreed gedefinieerd kwaliteitsniveau. Daarnaast zijn er geen geformaliseerde processen of werkinstructies waarin de benodigde of getroffen waarborgen zijn vastgelegd.

5.1.1.3 *Opvolging risicosignalen*

Nadat een risicosignaal is beoordeeld vindt mogelijke opvolging en verdere verwerking van het risicosignaal plaats. Dit resulteert in de volgende mogelijke vervolgstappen:

- het signaal wordt niet verder opgevolgd;
- het signaal wordt in behandeling genomen door de reguliere toezichtteams;
- het signaal wordt in behandeling genomen door de Fraude/EOS-teams; of
- het signaal wordt ingebracht bij het RIEC of andere externe overheidssamenwerking.

Tevens bestaat er de mogelijkheid om optioneel een aantekening te maken in de applicatie Klantbeeld. Dit gebeurt alleen wanneer het signaal wordt ingebracht bij de reguliere teams. Wij hebben begrepen dat het al dan niet maken van een aantekening in Klantbeeld onderworpen is aan de professionele oordeelsvorming van de medewerker. Het kan dus per medewerker of locatie verschillen of er een aantekening wordt gemaakt in Klantbeeld.

De reguliere MKB-teams functioneren autonoom in het al dan niet opvolgen van een behandelvoorstel. Indien een aantekening is opgenomen in de applicatie Klantbeeld, zal deze in beschouwing worden genomen door de reguliere MKB-teams binnen de reguliere heffings-, invorderings- en controleprocessen. Medewerkers van de reguliere MKB-teams kunnen tevens op eigen initiatief in FSV opgenomen details ten aanzien van het risicosignaal opvragen en gebruiken in hun verdere werkzaamheden. Hier zijn geen specifieke richtlijnen of werkinstructies voor opgesteld.

Wanneer een risicosignaal – na afgewogen fiscale duiding – in behandeling wordt genomen door Fraude/EOS-teams, wordt dit door de medewerker van het Fraude/EOS-team besproken met de boetespecialist, heffingsmedewerkers en/of BFC'er. Gezamenlijk bepalen zij, op basis van de uitgevoerde controle en verzamelde feiten ten aanzien van het specifieke risicosignaal of deze gemeld moet worden bij het afstemmingsoverleg waarbij de FIOD, contactambtenaar en BFC'er zijn aangesloten. Primair wordt voor de beoordeling hiervan gekeken naar de bruikbaarheid/fiscale betrouwbaarheid van de aanwijzing. Verder worden de criteria zoals opgenomen in het 'Verplicht Boeteadvies' en de AAFD-richtlijnen gehanteerd. Hierbij wordt advies voor een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke afdoening meegegeven.

Als laatste optie kan het signaal worden ingebracht in het RIEC of andere externe overheidssamenwerking. Het RIEC (of LIEC) richt zich op het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Zij verbinden expertise en krachten van verschillende overheidsinstanties om dit te bewerkstelligen. Indien een signaal naar dit gremium wordt overgebracht, overstijgt het de Belastingdienst.

5.1.1.4 *Terugkoppeling risicosignalen*

De uitkomst van de beoordeling en behandeling van een risicosignaal wordt in beginsel niet teruggekoppeld in FSV of naar de bron. Indien het onderzoek naar een signaal is afgerond wordt dit niet structureel geregistreerd in FSV; in sommige situaties gebeurt dit wel in vrije tekstvelden door de betreffende medewerker. Er zijn geen werkinstructies of richtlijnen die medewerkers hierin sturen.

5.1.2 Vastlegging en monitoring

De eerste beoordelingen van risicosignalen door medewerkers van de MKB Informatie-loketten worden niet formeel vastgelegd. Indien een signaal wordt doorgestuurd naar een andere competentie, vindt daarvan vastlegging plaats op basis van de doorgestuurde e-mail. In sommige gevallen vindt voorafgaand aan het doorsturen van het risicosignaal naar een andere directie wel (alvast) registratie in FSV plaats. Dit is echter lokaal of individueel gebonden.

Beoordelingen omtrent hoe 'waardevol' een signaal is en welk vervolgtraject dit ingaat worden niet formeel vastgelegd. Er kan e-mailcommunicatie uit de centrale mailbox over worden achterhaald, maar dit is niet conform formele richtlijnen of werkinstructies.

Derhalve vindt er achteraf geen monitoring plaats op de kwaliteit van de beoordelingen. Wel worden lokaal managementrapportages op basis van FSV-gegevens vervaardigd om inzicht te krijgen in de wijze waarop al dan niet opvolging is gegeven aan ontvangen risicosignalen. Dit geeft echter geen inzage in de achterliggende kwalitatieve toetsing die heeft plaatsgevonden.

5.2 Waarborgen Toeslagen

De directie Toeslagen heeft enkele waarborgen binnen het proces waarin risicosignalen in behandeling worden genomen vastgelegd in operationele werkinstructies en applicatiehandboeken. Deze documentatie is echter sterk operationeel georiënteerd, waardoor het in veel gevallen beperkte handvatten biedt voor medewerkers om weloverwogen inhoudelijke beoordelingen van risicosignalen te kunnen maken. De instructies worden bijvoorbeeld niet ondersteund door geformaliseerde normenkaders of vastgelegde criteria.

Momenteel worden binnen de directie Toeslagen meerdere initiatieven ontplooid om werkprocessen verder te professionaliseren en te werken met geformaliseerde normenkaders en criteria binnen het proces waarin risicosignalen in behandeling worden genomen. Op dit moment ontbreekt het nog aan een structurele afstemmingslijn met Vaktechniek.

Waarborgen omtrent het ontwikkelen van individuele query's en risicoselectiemodellen in de massale gegevensstromen zijn niet onderzocht.

5.2.1 Huidige waarborgen Toeslagen

5.2.1.1 Registratie en beoordeling risicosignalen

Op basis van query's, risicomodellen en inputlijsten worden vanuit de massale geautomatiseerde gegevensstromen verscheidene signalen gegenereerd.

De risicosignalen op basis van de query's of het risicoselectiemodel worden handmatig gecontroleerd door medewerkers van de teams Toezicht en IST. Medewerkers van deze teams nemen de aanvragen handmatig in behandeling. De door de teams uitgevoerde handmatige controles kunnen onder meer resulteren in een correctie van het aan de ingediende aanvraag gekoppelde toeslagenbedrag of de goedkeuring van een

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

aanvraag. Ook worden risicosignalen waarbij het vermoeden van opzet of grove schuld bestaat door de teams Toezicht en IST doorgestuurd naar het Fraudemeldpunt Toeslagen, wat alleen gebeurt indien de bezwaar- en beroepsprocedures zijn afgerond. De kaders voor wanneer een situatie als opzet of grove schuld wordt geclassificeerd zijn vastgelegd in werkinstructies of normenkaders, maar nog niet geformaliseerd. Er wordt gesteund op de professionele oordeelsvorming van de medewerkers. Medewerkers van het Fraudemeldpunt beoordelen vervolgens of een risicosignaal onderzoekswaardig is.

De signalen vanuit de CAF- en IST-teams en 'Tips en kliks'-routes komen direct binnen bij het Fraudemeldpunt Toeslagen.

Een medewerker van het Fraudemeldpunt registreert risicosignalen in BPM met een prioritering (zeer hoog, hoog of gemiddeld), indien het signaal beoordeeld is als 'onderzoekswaardig'. Er zijn geen geformaliseerde werkinstructies of richtlijnen om vast te stellen in hoeverre sprake is van een onderzoekswaardig signaal en op welke wijze een risicosignaal dient te worden geprioriteerd. Signalen die onderzoekswaardig zijn, worden tevens geregistreerd in FSV. In handreikingen en werkinstructies wordt de werkwijze van het Fraudemeldpunt op hoofdlijnen beschreven. Betreffende documentatie is echter niet vaktechnisch gevalideerd. De door medewerkers van het Fraudemeldpunt uitgevoerde beoordeling en meegegeven prioritering is derhalve gebaseerd op professionele oordeelsvorming.

5.2.1.2 Verdere opvolging risicosignalen

Medewerkers van het fraudeteam nemen onderzoekswaardige risicosignalen in behandeling en onderzoeken de rechtmatigheid van de aanvraag of mutatie. Dit wordt gedaan op basis van de reguliere beoordelingsprocessen. Indien een aanvraag of mutatie als onrechtmatig wordt geclassificeerd, wordt deze doorgezet naar het tweedelijnssteam (beoordelaars opzetbepaling). In eerste aanleg wordt het rechtmatigheidsonderzoek door medewerkers van het fraudeteam zelfstandig uitgevoerd. In het geval van twijfel kan op initiatief van de medewerker van het fraudeteam inhoudelijke afstemming plaatsvinden met de BFC'er. De medewerker van het fraudeteam stelt een behandelvoorstel en advies op dat wordt afgestemd met de BFC'er. Wij hebben begrepen dat medewerkers Vaktechniek betrokken zijn bij de beoordeling als sprake is van complexe en/of gevoelige casuïstiek.

Indien sprake is van een vermoeden van opzet of grove schuld, vindt overdracht naar het proces 'opzetbepaling' plaats dat deel uitmaakt van het fraudeteam. Binnen het proces opzetbepaling wordt het uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoek opnieuw bekeken en wordt aanvullend onderzocht of opzet of grove schuld kan worden vastgesteld. De uitkomsten worden gecontroleerd door een BFC'er.

De uitkomst van een uitgevoerd rechtmatigheidsonderzoek naar een risicosignaal kan zijn dat er een correctie wordt doorgevoerd in de aanvraag of dat er een boete wordt opgelegd. Een burger kan ten aanzien van dergelijke beschikkingen gebruikmaken van de reguliere bezwaar- en beroepsprocedures. In het geval een burger in FSV is aangemerkt als fraudeur (vinkje 'fraude') of sprake is van een '1x1'-melding is betreffende burger daarmee niet bekend. Daartegen in bezwaar gaan was niet mogelijk, omdat de burger niet bekend was met dit gegeven.

5.2.1.3 Terugkoppeling risicosignalen

Vanuit de directie Toeslagen vindt in het vrije tekstveld in FSV terugkoppeling plaats over de afhandeling van de risicosignalen. In de 'Werkinstructie FSV (versie 2.2)' worden over de vorm daarvan aanwijzingen gegeven.

Tevens vindt een terugkoppeling plaats in het geval sprake is van vastgestelde opzet of grove schuld. In FSV zal dan de vaststelling 'fraude' worden aangevinkt en tevens de optie '1x1'. In de werkinstructie staat aangegeven dat dit alleen mag indien daadwerkelijk door het onderzoek is vastgesteld dat er fraude in het spel is of dat het signaal dermate duidelijk is dat er fraude in het spel is. Tijdens interviews is aangegeven dat deze werkinstructie momenteel wordt herzien.

Wij merken op dat in het verleden risicosignalen zijn ontvangen die door het Fraudemeldpunt als dermate duidelijk 'frauduleus' werden beschouwd, dat de aanvinkoptie 'fraude' direct werd aangevinkt alvorens het signaal het volledige onderzoekstraject had doorlopen. Als gevolg van een capaciteitstekort kon het voorkomen dat een dergelijk signaal pas veel later of helemaal niet meer in behandeling is genomen.

Indien een subject is opgenomen op een uitsluit, AB- of Toezichtslijst had dit directe gevolgen voor het subject. Deze lijsten worden bijgehouden door specifiek aangewezen medewerkers. Behandelaars konden bij deze medewerkers een onderbouwd voorstel indienen om een BSN van een lijst af te halen. Dit werd vervolgens door de medewerker collegiaal getoetst. Er waren geen structurele integrale controles om de accuraatheid van de lijsten mee te borgen. Er is recentelijk een werkgroep gestart om dit controleproces op te zetten.

5.2.2 Vastlegging en monitoring

Er vindt achteraf geen kwaliteitscontrole op het gehele proces plaats (door bijvoorbeeld Vaktechniek). Daarentegen is er wel continue afstemming in het gehele proces tussen behandelaars en BFC'ers.

Er wordt momenteel gewerkt aan meer structurele procesinrichting, werkinstructies en richtlijnen om beoordelingen en besluiten beter te kunnen onderbouwen en te monitoren.

5.3 Waarborgen Particulieren

De directie Particulieren registreert risicosignalen op grond van een duidelijke werkinstructie. Deze werkinstructie gaat echter niet volledig in op wanneer een signaal bijvoorbeeld voldoende aanknopingspunten heeft en wanneer niet. Daar zit ruimte voor professionele oordeelsvorming. De verdere beoordeling van risicosignalen wordt langs vaste kaders verwerkt, vastgelegd en gecontroleerd.

Waarborgen omtrent de ontwikkeling van query's en risicoselectiemodellen in de massale gegevensstromen zijn niet onderzocht.

5.3.1 Huidige waarborgen Particulieren

5.3.1.1 Registratie en beoordeling van risicosignalen

Risicosignalen die ontstaan vanuit query's en risicoselecties uit de massale geautomatiseerde gegevensstromen worden individueel behandeld door de daarvoor ingestelde teams Regulier Toezicht en Intensief Toezicht. De risicosignalen vanuit de query's worden in ABS Klantinformatie (hierna: AKI) geregistreerd (met code 1043) zodat bij binnenkomende aangiften er uitworp plaatsvindt voor een handmatige behandeling.

Signalen die als Tips en kliks binnenkomen van externe partijen komen direct of via de FIOD Infodesk of het MKB Informatieloket binnen.

Het binnengekomen signaal wordt door medewerkers van de 'Tips en kliks'-postbus geregistreerd in FSV. Er is een werkinstructie opgesteld om dit proces te stroomlijnen en consistent vorm te geven. Vervolgens wordt het signaal beoordeeld op aanknopingspunten alvorens wordt besloten of er opvolging noodzakelijk is of niet. De werkinstructie bevat echter geen concrete criteria voor wanneer een risicosignaal voldoende aanknopingspunten bevat. Dit gebeurt op basis van de professionele oordeelsvorming van de medewerker van het team Intensief Toezicht belast met de beoordeling van risicosignalen uit de 'Tips en kliks'-postbus.

5.3.1.2 Verdere opvolging van risicosignalen

Signalen die worden geselecteerd om inhoudelijk opgevolgd te worden, worden verder onderzocht door de medewerker van het team Intensief Toezicht belast met risicosignalen uit de postbus. Allereerst wordt bekeken of er al een aangifte ontvangen is. Indien de aangifte is ontvangen, maar nog niet is gewogen door de selectiemodule, wordt de AKI-code 1194 ingebracht. Dit signaal wordt vervolgens opgepakt en beoordeeld door een behandelaar, waarbij de betreffende aangifte zonder AKI wordt opgevraagd en vervolgens als reguliere aangiftecontrole wordt behandeld. Tevens worden relevante gegevens omtrent het signaal in ELDOC gevuld.

In gevallen waarin de aangifte al is ontvangen en gewogen door de selectiemodule, wordt geen AKI 1194-code opgevoerd.

Vanuit de risicosignalen uit de query's aan de poort op de massale gegevensstromen (1043-code) en via de 'Tips en kliks'-postbus (1194-code), wordt door middel van de selectiemodule uitval gegenereerd uit de massale processen van aangiften en voorlopige teruggaven. Deze uitval wordt vervolgens handmatig doorlopen door de Intensieve Toezichtteams. Deze teams maken vervolgens een blauwdruk van de aangifte of voorlopige teruggave. Een blauwdruk is een overzicht van alle relevante fiscale informatie over de desbetreffende aanvraag. Op basis van de blauwdruk worden vraagbrieven opgesteld aan de burger waarin wordt verzocht om verscheidene posten toe te lichten en te onderbouwen met onderliggende stukken.

Op basis van de aanvullend van een burger ontvangen stukken kan het zo zijn dat de aanvraag alsnog wordt goedgekeurd, of dat er alsnog aanvullende informatie vereist is. Daarnaast is het mogelijk dat de posten niet voldoende aannemelijk zijn gemaakt en er een voornemen tot een correctie wordt gecommuniceerd. De burger kan hierop nog reageren. Indien dit niet gebeurt, wordt de correctie doorgevoerd. Het subject krijgt na

de initiële toekenning van de 1043-coderegistratie deze nog vijf jaar toegekend. In deze vijf jaar vindt jaarlijks een (her)beoordeling plaats binnen de kaders van het deblokkeringsbeleid. Indien op basis van deze herbeoordeling wordt vastgesteld dat de belastingplichtige een risicoloze aangifte heeft ingediend, wordt de 1043-registratie verwijderd. Indien bij herbeoordeling het aangiftegedrag van de belastingplichtige niet lijkt te verbeteren wordt de AKI gecontinueerd.

5.3.1.3 *Terugkoppeling van risicosignalen*

Er zijn geen aanwijzingen dat opvolging van signalen en resultaten van onderzoeken vanuit de directie Particulieren worden teruggekoppeld in FSV. Wel staan de resultaten van onderzoeken naar risicosignalen opgenomen in een notitie in AKI. Indien een aangifte of voorlopige teruggave het opvolgende jaar zonder bevindingen is, wordt deze registratie weer uit AKI weggehaald.

5.3.2 **Vastlegging en monitoring**

De uitwerking van de processtappen is onderhevig aan kwaliteitstoetsing. Vaktechniek is betrokken bij deze toetsen en uitkomsten worden vastgelegd via formulieren ('Persoonlijke Review', KMO en FIX). Daarnaast worden individuele aangiften en voorlopige teruggaven onderworpen aan een handmatige kantoortoets. De resultaten van deze toets worden vastgelegd in het primaire kernsysteem ABS (Aanslag Belasting Systeem). Deze blijven zichtbaar voor eventuele kwaliteitscontroles achteraf. De verdere verslaglegging van de kantoortoets (verstuurd brieven, ontvangen reacties en nota's van het dossier) is zichtbaar in ELDOC.

5.4 **Conditie toekomstig gebruik**

In dit hoofdstuk worden de condities voor toekomstig gebruik beschreven van een systeem waarin risicosignalen ten behoeve van toezicht worden vastgelegd, verwerkt en gemonitord. Wij gaan ervan uit dat de (vernieuwde) Uitvoerings- en Toezichtstrategie van de Belastingdienst vergezeld gaat van een opnieuw gedefinieerde governancestructuur en bijbehorende processen voor toezicht. Dit proces zal goed moeten aansluiten op de doelen van de Uitvoerings- en Toezichtstrategie van de belastingdienst.

In onderstaande paragrafen worden de condities voor toekomstig gebruik uiteengezet. Een voorwaarde hierbij is dat, voorafgaand aan het ontwerpen en implementeren van onderstaande zaken, wordt bepaald welke (klassen van) risicosignalen op basis van welke (groepen van) bronnen op grond van de wet- en regelgeving mogen worden geregistreerd en gebruikt.

5.4.1 **'Schoon schip' en AVG/BIO-proof maken**

Ten tijde van ons onderzoek was FSV stopgezet, evenals enkele andere toezichtsprocessen op basis van risicosignalen (zoals het gebruik van 'Tips en kliks' bij Particulieren, lokale Excels, downloads uit FSV, e.d.). Hierbij is aan medewerkers van de

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Belastingdienst (nogmaals) gevraagd om mailboxen, persoonlijke mappen en netwerk-mappen te schonen van dergelijke lokale (kopieën van) risico-/gegevensselecties.

In aanvulling op deze schoningsactie adviseren wij een systematische analyse uit te voeren in de vorm van een tool-gebaseerde controle, waarbij de gehele IT-infrastructuur (file servers, netwerkschijven, Sharepoint-sites, etc.) wordt doorlopen om te kunnen vaststellen of er nog registraties van risicosignalen zijn vastgelegd. Onderdeel hiervan kan een 'text mining'-exercitie zijn, waarbij eventueel oneigenlijk gebruik van vrije tekstvelden in kernsystemen zoals klantbeeldapplicaties wordt geïdentificeerd. Naast bekende voorbeelden van stigmatiserende aantekeningen in vrije tekstvelden kan gezocht worden naar specifieke risicoterminologie of dezelfde standaardzin(sdelen) voorkomen; dit kan duiden op gewoontes of afspraken in een team over het gebruik van vrije tekstvelden om in de toekomst op standaardzoektermen te kunnen selecteren.

Wij adviseren voor de data-analyses de huidige uitworpregels te controleren op de aanwezigheid van onvoldoende onderbouwde selectiecriteria en waar nodig deze selectiecriteria te verwijderen dan wel te herschrijven om de werking van de uitworpregels te verbeteren.

Daarnaast adviseren wij voor de risicomodellen per werkstroom te valideren of de beoogde werking daadwerkelijk wordt gehaald of dat (her)training voor de specifieke werkstroom benodigd is. De Belastingdienst zou op termijn moeten streven naar de ontwikkeling van de capaciteit om een gevalideerd risicomodel per werkstroom te kunnen ontwikkelen en toepassen.

Tot deze 'schoon schip'-operatie behoort ook het op basis van de GEB's en eventuele andere risicoanalyses AVG-, BIO- en Archiefwet-proof maken van minimaal eerst kritieke processen met bijzondere persoonsgegevens. Waar dit niet op korte termijn haalbaar is, zal moeten worden besloten tot het tijdelijk stilleggen van gebruik van bepaalde risicosignalen. Hierbij moet worden gewaakt voor het ontspruiten van lokale en individuele noodoplossingen.

5.4.2 Uniforme werkwijze en gebruik

Binnen de Belastingdienst verschilt de werkwijze van vastlegging, verwerking en monitoring van risicosignalen per directie. In het geval dat verschillende directies dezelfde registratie van risicosignalen en bijbehorende applicatie gebruiken om risicosignalen in te registreren, maar dit doen op basis van verschillende inzichten en gebruiken, levert dat een aantal risico's op:

- De drempel om een signaal te registreren verschilt bij de verschillende directies. Zonder classificatie en segmentatie van type signalen om daarmee een weging per signaal mee te geven, is het niet mogelijk om eenduidig de relevantie van geregistreerde signalen te herkennen en kan eenzelfde signaal verschillende uitwerkingen hebben bij de verschillende directies.
- Binnen Toeslagen worden bepaalde functionaliteiten gebruikt die verdere consequenties konden hebben voor burgers (bijvoorbeeld de '1x1'-aanmerking), dan sec de registratie. Binnen andere directies werd deze functionaliteit niet gebruikt, maar was deze optie niet geblokkeerd, maar wel te raadplegen. Daarmee ontstond het risico op foutieve registraties.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

- Binnen de directie Toeslagen werd FSV als registratiemiddel, workflowmanagement-systeem en bron voor selectielijsten gebruikt. Binnen de directies MKB en Particulieren werd FSV als registratietool gebruikt. De verdere workflow werd bij MKB en Particulieren buiten FSV vastgelegd. Hierdoor ontstond inconsistentie ten aanzien van de vastlegging van gegevens in FSV, zoals bijvoorbeeld bij het gebruik van het vrije tekstveld om aantekeningen te maken. Mogelijke misinterpretatie van de vastleggingen in FSV kon niet worden uitgesloten, omdat elk van de directies een eigen werkwijze had maar functionarissen vanuit de diverse directies wel toegang hadden tot alle informatie in FSV.

Om dergelijke risico's te mitigeren adviseren wij een uniform en ingekaderd toezichtsproces te definiëren en in te voeren rondom risicosignalen, overkoepelend over de verschillende directies. Hierbij is het van belang dat één generiek verwerkingsproces van risicosignalen met bijbehorende (data)governance wordt gehanteerd en dat vastlegging plaatsvindt in centrale applicaties. Hiertoe adviseren wij om een workflowmanagement-systeem te integreren in of te koppelen aan de applicatie, zodat signalen op structurele en consistente wijze kunnen worden opgevolgd en de opvolging daarvan wordt vastgelegd. Idealiter vinden de ontvangst en initiële beoordeling plaats op een centraal loket binnen de organisatie, onafhankelijk van de directies. Daarbij is het van belang dat deze beoordelingen plaatsvinden binnen een geformaliseerd normenkader dat achteraf op basis van objectieve indicatoren is te toetsen.

Binnen de applicatie kunnen signalen vervolgens worden toegekend aan de relevante directies. Om te waarborgen dat hierin de juiste beslissingen worden genomen, zal het loket over de juiste kennis moeten beschikken en ruggespraak moeten kunnen houden met Vaktechniek.

Voorts adviseren wij om op basis van bovenstaande uniforme processen en werkafspraken toe te zien op zorgvuldige naleving en structurele opvolging van risicosignalen. Ten aanzien van de structurele opvolging dient vooraf te worden bepaald of de werkvoorraad via een vooraf gedefinieerde steekproef wordt geselecteerd of door middel van een andere selectiemethode. Capaciteitsplanning mag hierbij geen primair selectie-criterium zijn.

Indien risicosignalen nader worden onderzocht, adviseren wij om uitkomsten van een dergelijk onderzoek terug te koppelen naar de centrale registratie/applicatie en de status van het signaal bij te werken. Met deze werkwijze kunnen signalen als 'afgehandeld' worden beschouwd en kan de relevantie ervan voor toekomstig toezicht worden bepaald. Tevens kan dit een noodzakelijke 'trigger' zijn voor het starten van de bewaartermijn en/of het direct schonen van (een deel van) de vastgelegde gegevens. Ook zonder deze triggers dient een regulier archiverings- en schoningsproces hierop van toepassing te zijn.

Wij adviseren medewerkers die betrokken zijn bij de toezichtsprocessen gedegen en periodiek te trainen in de werkwijze; niet alleen over het proces maar vooral over de wijze waarop de keuze tot het inzetten van capaciteit bij toezicht tot stand komt. Hierbij dienen alle betrokken medewerkers zich goed bewust te zijn van de effecten van de classificatie van signalen voor (de verdere behandeling van) burgers en bedrijven.

Tot slot merken wij op dat retrospectieve kwaliteitsborging essentieel is voor de kwaliteit van het gehele proces. Wij adviseren op basis van een controleplan periodiek controles uit te voeren op de beoordeling en registratie van binnenkomende risicosignalen in de

daarvoor in te richten applicatie. Door het gebruikmaken van objectieve normenkaders en consistente vastlegging is de objectiviteit in de behandeling achteraf te rechtvaardigen.

5.4.3 Waarborgen van privacy- en beveiligingsaspecten

Het werken met risicosignalen omtrent de juistheid en rechtmatigheid van fiscale posities van burgers brengt inherent met zich mee dat potentieel gevoelige persoonsgegevens moeten worden verwerkt. Het werken met (gevoelige persoons)gegevens vergt kaders en waarborgen. Hieronder benoemen wij een paar cruciale waarborgen die wat ons betreft essentieel zijn bij het opzetten en onderhouden van (toezichts)processen die risicosignalen verwerken.

Wij adviseren:

- om op structurele en zo mogelijk op multidisciplinaire wijze te toetsen of de gegevensverwerkingen in de processen rondom het verwerken van risicosignalen in lijn zijn met de privacybeginselen zoals genoemd in artikel 5 AVG. Geredeneerd vanuit de primaire processen bij directies die gebruikmaken van één of meer bronnen van risicosignalen, applicaties, risicoselecties en/of datafundamenten, kan dit worden vormgegeven:
 - in een overkoepelende keten-GEB: een GEB voor een end-to-end procesketen biedt overzicht vanuit de verantwoordelijkheid voor het gehele proces, maar kan veel overlap geven en het onderhouden bemoeilijken – zeker gezien het modulaire karakter van de ingezette componenten vanuit DF&A en GKT; of
 - in sterk onderling gerelateerde GEB's per component of laag: proces – applicatie – risicomodel/datafundament. Deze vorm heeft onzes inziens de voorkeur omdat deze ervoor kan zorgen dat deel-GEB's of Privacy Risico Assessments (PRA) voor generieke onderdelen onderhoudbaar blijven en elkaar vrijwel niet overlappen. Wel zal het meer afstemming vergen om voor procesafhankelijke eisen (bv. bewaartermijn) aanvullende maatregelen te treffen bovenop de generieke waarborgen zoals vermeld in de GEB's van gebruikte componenten.
- vervolgens per GEB in detail te onderbouwen op basis van welke wettelijke grondslag al dan niet bijzondere (persoons)gegevens worden verwerkt in het kader van het verwerken van risicosignalen. Daarbij is het benoemen van een wet of regeling niet toereikend, maar zal men de daadwerkelijke wetsartikelen en bepalingen moeten noemen.

Indien sprake is van (zelf)lerende systemen, geautomatiseerde besluitvorming of andere toepassing van algoritmes, zoals met risicomodellen en selectiemodules, zou de standaard-GEB moeten worden uitgebreid met vragen c.q. criteria zoals genoemd in paragraaf 4.3. Dit betreft de volgende randvoorwaarden voor risicomodellen en algoritmes, in situaties met bijzondere kwetsbare groepen of personen eventueel nog aangevuld met ethische overwegingen:

 - betrouwbaar: kan de risicoselectie volledig, correct en betrouwbaar opereren binnen het specifieke toepassingsdomein?
 - robuust: is de risicoselectie robuust en bestand tegen een veranderende omgeving en omstandigheden (waaronder oneigenlijk gebruik)?

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

- uitlegbaar en transparant: is de risicoselectie aan buitenstaanders uitlegbaar en transparant op procedureel en technisch niveau en zijn individuele beslissingen uitlegbaar en traceerbaar?
- vrij van vooringenomenheid: bevat het risicomodel, algoritme of de trainingsdata geen vooringenomenheid ('selectiebias') vanwege de wijze waarop deze zijn ontwikkeld of verzameld (m.a.w. maakt het geen onrechtmatig of ongewenst onderscheid tussen groepen)?
- naast de in de GEB behandelde privacyaspecten kan een risicoanalyse inzake informatiebeveiliging (in relatie tot BIO) aangeven welk Basis Beveiligingsniveau van toepassing is, welke beveiligingsrisico's relevant zijn en welke beheersmaatregelen daartegen aanvullend moeten worden ingericht;
- een PDCA-proces binnen het bredere risicomanagementproces in te richten dat toeziet op het daadwerkelijk treffen van de aanvullende beheersingsmaatregelen op basis van de privacy- en beveiligings(rest)risico's;
- periodiek self-assessments of audits te laten uitvoeren om de effectiviteit van de getroffen beheersmaatregelen te verifiëren;
- periodiek bij aanpassingen in het proces of het verwerken van additionele persoonsgegevens, de GEB bij te werken en te laten goedkeuren door de FG;
- in de eerste lijn een privacy-/beveiligingsfunctionaris aan te stellen die lokaal verantwoordelijk is voor het zorgdragen dat persoonsgegevens in continuïteit in lijn met de AVG worden verwerkt, met een escalatielijns naar de Privacy Officer in de tweede lijn en eventueel de FG in de derde lijn.

Voorgaande betekent ook dat het register van verwerkingsactiviteiten duidelijker en concreter dan momenteel de onderlinge afhankelijkheden tussen processen, applicaties, bedrijfsregels, datafundamenten, alsmede de relatie tussen de bijbehorende GEB's gaat aangeven¹⁸. Deze hiërarchie of cascadering is van belang om risico's in samenhang te kunnen beheersen. In het verwerkingsregister dient er in ieder geval per verwerkingsdoel/-proces met een hoog inherent risicoprofiel een GEB te staan vermeld die verwijst naar onderliggende GEB's of Privacy Risico Assessments en dus niet louter per applicatie. Het opstellen van GEB's op procesniveau is bij de Belastingdienst in gang gezet, maar nog onderhanden en beperkt onderling gerelateerd.

Tevens zou voor de vastlegging van welke bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt het verwerkingsregister eveneens een geschikt hulpmiddel zijn. Dit geldt des te meer wanneer er bijzondere of strafrechtelijke gegevens worden verwerkt (in lijn met artikel 9 en 10 AVG).

¹⁸ In de domeinarchitecturen is al een aanzet gegeven tot het relateren van processen aan systemen en gegevens, alleen hebben die een ander doel en zijn die niet ingestoken vanuit persoonsgegevens of risicosignalen.

5.4.4 Applicatie met gedegen waarborgen

Wij geven in overweging om voor de registratie van risicosignalen voor toezicht, naast een uniform proces, ook één systematiek te implementeren en bij voorkeur via één centrale applicatie te laten plaatsvinden.

Voor toekomstig gebruik van een applicatie waarin risicosignalen worden vastgelegd en door meerdere processen wordt benut, is het noodzakelijk dat minimaal onderstaande basiselementen op orde zijn:

Applicatiearchitectuur en -ontwikkeling:

- voor het ontwikkelen, testen en periodiek beoordelen van een dergelijke toezichtsapplicatie de vernieuwde fraude-aanpak als uitgangspunt te hanteren, de Privacy & Security by Design-principes en een specifiek normenkader toe te passen;
- aanwezigheid van risicosignalen per directie met daartussen zg. ‘toll-gates’ (‘Chinese walls’) voor de gereguleerde en geautoriseerde uitwisseling van risicosignalen tussen directies. Per directie kan een ander verwerkingsdoel van toepassing zijn. Uitsluitend specifieke fraudeteams zouden gegevens over meerdere directies mogen combineren;
- ingebouwde workflowmanagement voor de definitieve vastlegging van risicosignalen (zie ook paragraaf 5.5.5 Procesmonitoring).

Applicatieve beheersmaatregelen:

- in detail te beschrijven welke beheersmaatregelen van organisatorische, procedurele, juridische of technische aard rondom de gegevensverwerkingen van risicosignalen benodigd zijn;
- specifiek voor FSV enkele inhoudelijke velden te herzien als deze applicatie opnieuw wordt gebruikt, aangezien er gegevens worden verwerkt die grenzen aan of kwalificeren als strafrechtelijke gegevens. Zoals onder andere genoemd is in de GEB is onvoldoende onderbouwd dat hiervoor een wettelijke grondslag is;
- de inhoudelijke velden van de applicatie nader voor te definiëren, aan te scherpen en te laten aansluiten op het oorspronkelijke verwerkingsdoel;
- ingebouwde applicatieve controles voor het waarborgen van de juistheid, volledigheid en tijdigheid/actualiteit van ingevoerde en verwerkte risicosignalen;
- functionaliteit met betrekking tot de status van het signaal (open, onder behandeling, afgehandeld, niet relevant, etc.), alsmede voor het bieden van een terugkoppelmechanisme van afgehandelde terechte of onterechte risicosignalen;
- in aanvulling op voorgaande terugkoppelmechanisme (‘kleine loop’) ook een soort tweedelijnerugkoppeling te organiseren vanuit gegronde bezwaren, beroepen en klachten, waarbij in het behandelproces is gebruikgemaakt van risicosignalen. Het analyseren van de redenen voor het eventuele gegronde verklaard worden kan duiden op onjuiste (toepassing van) risicosignalen en tot wijziging van het geregistreerde risicosignaal (‘grote loop’).

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Privacy- en beveiligingsmaatregelen:

- stringente en granulaire logische toegangsbeveiliging waarmee alleen specifieke geautoriseerde teams, rollen en personen toegang hebben tot de gegevens die zijn vastgelegd. De autorisatiematrix dient niet alleen op functionaliteiten toe te zien, maar ook op toegang tot gegevens op een 'need to know'-basis;
- strikte toekenning van rechten voor mutatiemogelijkheden aan gebruikers en beheerders in de applicatie en database;
- de risico's van identiteitsrijk gebruik van gevoelige persoonsgegevens in te perken door waar mogelijk meer gebruik te maken van gepseudonimiseerde gegevens, die alleen in geval van gebleken noodzaak tot vervolgbehandeling behoeven te worden herleid tot identificeerbare subjecten. Op technisch niveau is gegevensversleuteling van belang, opdat gevoelige persoonsgegevens niet buiten de applicatie om en direct op databaseniveau te benaderen zijn.

Data- en risicosignalenbeheer:

- gedegen datakwaliteits- en (IT-)beheerprocessen;
- archiverings- en schoningsfunctionaliteiten die aansluiten op de wettelijke en – nader te specificeren – overige bewaartermijnen. Bij archivering van risicosignalen zijn niet alleen de wettelijke bewaartermijnen van belang, maar zeker ook de kaders vanuit het Handhavingsbeleid. Die kunnen afwijken van de reguliere retentietermijnen. Het tijdig schonen en verwijderen betreft overigens niet alleen een dergelijke applicatie met risicosignalen, maar ook de tijdelijke data-analyses, selecties en trainingsdata in bestanden bij DF&A, die zich minder lenen voor geautomatiseerde archivering en verwijdering.

Monitoring:

- gedetailleerde logging, waarmee zowel de inhoudelijke mutaties van registraties als de raadplegingen van de gegevens kunnen worden gemonitord en hierop wordt bijgestuurd. Wij adviseren met klem om in ieder geval gegevensmutaties te loggen en raden tevens aan om het raadplegen van gevoelige (persoons)gegevens te loggen. Indien vanuit meerdere directies en meerdere teams toegang wordt verschaft tot een centrale applicatie met gevoelige persoonsgegevens is dit een passende en wellicht zelfs noodzakelijke detectieve maatregel om de veiligheid en integriteit van de gegevens te waarborgen (in aanvulling op preventieve maatregelen als autorisaties, richtlijnen en training);
- logging dient vergezeld te gaan van een vorm van monitoring, waarin kritieke mutatietypen, grootschalige raadpleging en specifieke uitzonderingen worden beschouwd.

Tot slot merken wij op dat FSV in de huidige vorm niet of slechts ten dele voldoet aan de bovengenoemde beheersmaatregelen, ook de GEB is nog niet op het vereiste niveau. Dat wil niet zeggen dat FSV in de toekomst niet kan worden gebruikt, maar wel dat het in de huidige vorm en binnen de huidige toezichtsprocessen daarvoor nu ongeschikt is. Met opnieuw vormgegeven processen en registratie van risicosignalen geven wij in overweging ook de naam te actualiseren.

5.4.5 Procesmonitoring

Wij adviseren om niet alleen de risicosignalen vast te leggen, maar ook op uniforme wijze te beschrijven waarop en hoe op signalen opvolging wordt gegeven. Hiermee wordt geborgd dat een signaal daadwerkelijk wordt opgepakt en consequent wordt afgewikkeld.

Derhalve adviseren wij om in de geautomatiseerde ondersteuning voor procesmanagement alle signalen bij binnenkomst op te nemen en de status van de opvolging en afwikkeling te registreren en monitoren. Zodra een signaal is afgewikkeld dient te worden bepaald of en in welke mate vastlegging benodigd is en wat de bijbehorende bewaartermijn is. Het monitoren van het proces maakt het meta-analyses op bijvoorbeeld procesvoortgang uit te voeren. Hiertoe kunnen enkele proceslogistieke indicatoren (kpi's) worden gehanteerd.

5.4.6 Meetbare risicoselectieprocessen

Wij adviseren door het implementeren van verschillende maatregelen te voorkomen dat selectiebias in de risicoselectieprocessen ontstaat; hierbij valt te denken aan de volgende condities:

- Algemeen: om risicomodellen en overige selectiesystemen/processen voldoende toekomstbestendig te maken, dient te worden gevalideerd of het risicomodel geschikt is voor het specifieke middel/toezichtsdoel. Daarnaast dient een eventueel in het risicomodel aanwezige selectiebias te worden geïdentificeerd en verwijderd.
- Binnen Toeslagen: de vaktechnische infrastructuur en kwaliteitsmeting dienen op een vergelijkbaar niveau als dat van de rest van de Belastingdienst te worden gebracht.
- Risicogebaseerde selectie voor een werkstroom in toezichtsprocessen dient op basis waarvan objectieve criteria of zorgvuldige, individuele overweging van gevallen gebaseerd te zijn. In principe hoort te worden uitgegaan van 100% behandeling of steekproefsgewijze/aselecte behandeling als geen objectieve criteria voorhanden zijn om onderscheid te maken. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor deugdelijke kwaliteitsmeting en meetbaarheid van eventueel aanwezige selectiebias.
- Om aselecte behandeling mogelijk te maken dient Handhavingsregie voldoende in staat te zijn behandelcapaciteit af te stemmen op de risicoselectiemogelijkheden; de eventuele prestatiedruk op (financiële) opbrengsten van correcties bij behandelaars dient te worden geminimaliseerd.
- Risicomodellen dienen te worden gevalideerd op de werkstroom waarin ze worden toegepast. Onderdeel van deze validatie is onderzoek naar selectiebias op gevoelige/beschermde persoonsgegevens per werkstroom, ten minste door middel van een zg. 'Exploratory Data Analysis' (EDA).

Bij periodieke (her)kalibratie van risicomodellen dient structureel ondersteuning te worden geboden vanuit Vaktechniek (in de rol van *product owner*).

A Definitie- en afkortingenlijst

Afktoring	Toelichting
AAFD	Aanmelding en Afhandeling Fiscale Delicten, douane- en toeslagendelicten
AB-lijst	Afwijkende behandellijst
ABS	Aanslag Belasting Systeem
AKI	ABS Klantinformatie
AOi	Account Opsporingsinformatie
ARC	Digitaal Archief
ATK+	Applicatie Transparante Klantbehandeling
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
BECON	Registratienummer voor belastingconsulent of administratiekantoor
BFC'er	Boete-fraudecoördinator
BIO	Baseline Informatiebeveiliging Overheid
BPM	Business Process Manager
BRP	Basis Registratie Personen
BSN	Burgerservicenummer
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BVR	Beheer Van Relaties: Belastingdienst-interne kopie van BRP
CAF	Combiteam Aanpak Facilitators
CAP	Centrale Administratieve Processen
CD VT	Corporate Dienst Vaktechniek
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DAT	Data Analyse Toeslagen
DF&A	Datafundamenten en Analytics
DF CLC	Datafundament Customer Life Cycle
DF FRI	Datafundament frauderisico-indicatoren
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DQR board	Data Quality Review Board
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EDA	Exploratory data analysis
ELDOC	Elektronisch Dossier Centraal
EOS	Externe Overheid Samenwerking
EU	Europese Unie
FEC	Financieel Expertise Centrum
FG	Functionaris Gegevensbescherming
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIX	Een tweedelijnscontrole, geanalyseerd door Vaktechniek en door tussenkomst van de kwaliteitstafel geaccordeerd door de driehoek FJZ.
FRS	Feiten Registratie Systeem
FSV	Fraude Signalering Voorziening
GEB	Gegevens Effect Beoordeling
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Afkorting	Toelichting
GKT	Generiek Kantoor Toezicht
GLO	Gegevensleveringsovereenkomst
GO	Grote Ondernemingen
IKB	Informatiesysteem KlantBehandeling
IST	Integraal Subjectgericht Toezichtteam
KMO	Kwaliteitsmeting, een eerstelijnscontrole in het proces zelf of kort ná de afronding van het betreffende product of proces.
KRB	KlantRelatie en -Behandeling Toezicht
KvK	Kamer van Koophandel
LIC	Landelijk Incasso Centrum
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LOA	Lokale applicatie
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MMA	Meld Misdad Anoniem
OB	Omzetbelasting
OM	Openbaar Ministerie
OPO - tool	Order Portefeuille Overleg
P	Particulieren
PDB	Particulieren, Dienstverlening en Bezwaren
PIT	Persoonsgericht Intensief Toezicht
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
RIS	Renseignementen Informatie Systeem
RSIN	Rechtspersonen en Samenwerkingsverbanden Identificatie Nummer
RTV	Robuuste Tijdelijke Voorziening
SNA	Stichting Normering Arbeid
SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVB	Sociale Verzekeringsbank
TRAFI	Team Research en Analyse Fiscale/Financiële Informatie
TVS	Toeslagen Verstrekkingen Systeem
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VTA	Vaktechnisch Aanspreekpunt
WAB	Wet op het accountantsberoep
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WPG	Wet politiegegevens

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Definitie	Toelichting
Risicosignaal	Informatie die zonder verdere verwerking kan worden gebruikt voor risicoselectie van subjecten.
Risicosignalering	Het proces van het afgeven, verrijken, doorgeven of andere verwerking van risicosignalen.
Risicoselectie	Het proces van selecteren of prioriteren voor een risicomitigerende bijzondere behandeling met mogelijk negatieve gevolgen voor het subject door middel van risicosignalen
Objectief risico-signaal	Een objectief risicosignaal ontstaat door aggregatie van informatie, en kan, in samenhang met onderliggende informatie, als bewijsmateriaal gelden voor een neutrale behandelaar. De herkomst van het signaal is duidelijk, betrouwbaar en relevant voor het risico.
Subjectief risico-signaal	Een risicosignaal waarbij objectiviteit (grotendeels) ontbreekt als gevolg van de externe herkomst van het signaal, door ontbrekende informatie over herkomst of de aan het risicosignaal ten grondslag liggende informatie, of door gebrek aan bewezen relevantie voor een bepaalde risicoselectie.
Professionele oordeelsvorming	Het toepassen van relevante training, kennis en ervaring door een functionaris bij het maken van weloverwogen keuzes tijdens werkzaamheden.
Intern en extern risicosignaal	Een intern risicosignaal wordt afgegeven binnen de organisatie. Vaak wordt dit als objectief geduid als voldoende herkomstinformatie aanwezig is. Van een extern risicosignaal moet de mate van objectiviteit altijd eerst geduid worden.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

B Registratieproces FSV

Het registreren van signalen in FSV kan op verschillende manieren. Zo maakt FSV onderscheid in vier typen signalen, te weten aangiftefraude, informatieverzoek, 'Tips en kliks'-melding en Project/ Overig. Ieder type signaal kent zijn eigen invoerformulier. Deze zullen in deze bijlage elk uiteen worden gezet.

FSV kent verplichte en niet-verplichte invoervelden. Sommige van deze invoervelden kennen een invoercontrole, sommige velden hebben een keuzemenu en andere velden hebben vrije invoer. Per aangegeven invoerveld zal worden aangegeven welke invoercontrole of verplichting bestaat.

Op basis van de handleiding en werkinstructies zijn de onderstaande overzichten opgesteld. Deze invoeropties en invoercontroles zijn niet gevalideerd door FSV zelf te raadplegen.

Zoals is af te lezen uit de tabellen zijn er weinig invoervelden met een verplicht invulveld. De medewerker heeft dus veel vrijheid in het al dan niet invullen van gegevens. Daarnaast kent elk invoertype een vrij invoerveld. In dit veld kunnen 8.000 karakters worden ingevoerd zonder invoercontroles. Dat wil zeggen dat de gebruiker alles over individuele signalen kan opschrijven.

B.1 Registratie aangifte signalen

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
BSN	Ja	9-proef en dubbeltest
Achternaam	Ja	
Voorletters		
Voorvoegsels		
Soort Fraude		Keuzemenu
Adres		
Postcode		
Plaats		
Land		
Rol		Keuzemenu
Besmet Adres		Aanvinkoptie
Besmet Postcode en nr.		
Belastingjaar	Ja	Keuzemenu
Subnummer		Keuzemenu
Tijdvak		Keuzemenu
Rek. Nr/ IBAN		
Negatieve norm OB		Keuzemenu
Bron	Ja	Keuzemenu
IP-adres		
MAC-adres		
Datum Event		Systeeminput
Opmerking		Systeeminput
Gebruikersnaam		Systeeminput
Ondertekenaar BSN		Systeeminput
Prioriteit		Keuzemenu
Datum opname	Ja	Datumveld
Datum afdoening		Datumveld
Correctiebedrag		
Fiscaal nadeel		
Belastingbedrag		
Boete		Aanvinkoptie
Boetebedrag		
Boetepercentage		Keuzemenu
Strafrecht. Beschikking		Aanvinkoptie
Aangemeld FIOD		Aanvinkoptie

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Vervolg tabel 'Registratie aangifte signalen'

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
Fraude		Aanvinkoptie
ID-fraude		Aanvinkoptie
Gefisnummer		
Beconnummer		
Fiscaal dienstverlener BSN		
Fiscaal dienstverlener naam		
Inhoudsplichtige LH nr		
Inhoudsplichtige LH naam		
Opgevoerd door	Ja	Keuzemenu
Beoordeeld door		Keuzemenu
Behandeld door		Keuzemenu
Competente eenheid		Keuzemenu
Partner BSN		
Partner Naam		
LRK		
Invordering		Keuzemenu
Projectcode Landelijk		Keuzemenu
Aantekening		Vrij tekstveld (8000 kar)

B.2 Registratie Informatieverzoeken

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
BSN	Ja	9-proef en dubbeltest
Achternaam	Ja	
Voorletters		
Voorvoegsels		
Middel		Keuzemenu
Belastingjaar		Keuzemenu
Opvragende instantie	Ja	Keuzemenu
Datum Opname	Ja	Datumveld
Datum Afdoening		Datumveld
Opgevoerd door	Ja	Keuzemenu
Beoordeeld door		Keuzemenu
Behandeld door		Keuzemenu
Competente eenheid		Keuzemenu
Besteden minuten		
Aantekening		Vrij tekstveld

B.3 Registreren Tips- en kliks-melding

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
BSN	Ja	9-proef en dubbeltest
Achternaam		
Voorletters		
Voorvoegsels		
Middel		Keuzemenu
Belastingjaar		Keuzemenu
Melder/Bron/Tipgever		Keuzemenu
Onbekende belastingplichtige		Aanvinkoptie
Competente eenheid		Keuzemenu
Projectcode landelijk		Keuzemenu
Regionaal project		Keuzemenu
Bestede minuten		
Veld toetsing		Aanvinkoptie
Datum Opname	Ja	Datumveld
Datum afdoening		Datumveld
Correctiebedrag		
Fiscaal nadeel		
Belastingbedrag		
Boete		Aanvinkoptie
Boetebedrag		
Boeteperscentage		Keuzemenu

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Invoerveld	Vervolg tabel 'registreren Tips en kliks-melding'	
	Verplicht	Invoercontrole
Strafrecht. Beschik.		Aanvinkoptie
Wijze van afdoen		
Reden		
Opgevoerd door	Ja	
Beoordeeld door		
Behandeld door		
Aantekening		Vrij tekstveld

B.4 Registreren project/overige signalen

Invoerveld	Verplicht	Invoercontrole
BSN	Ja	9-proef en dubbeltest
Achternaam		
Voorletters		
Voorvoegsel		
Middel		Keuzemenu
Belastingjaar		Keuzemenu
Competente eenheid		Keuzemenu
Projectcode landelijk		Keuzemenu
Regionaal project		Keuzemenu
Entiteit nummer		
Entiteit naam		
Aanslag nummer		
Bestede minuten		
Veld toetsing		Aanvinkoptie
Aantekening		Vrij tekstveld
Datum Opname	Ja	Datumveld
Datum afdoening		Datumveld
Correctiebedrag		
Fiscaal nadeel		
Belastingbedrag		
Boete		Aanvinkoptie
Boetebedrag		
Boetepercentage		Keuzemenu
Strafrecht. Besch.		Aanvinkoptie
Behandeld door		Keuzemenu
Beoordeeld door		Keuzemenu
Koppeling aan rechtspersoon naam		
Koppeling aan rechtspersoon entiteit-nummer		

B.5 Signalen importeren

Naast de optie om signalen handmatig in te voeren, bestaat er ook de optie om signalen (Tips en kliks, project/overig en aangiftefraude signalen) via een importfunctie te importeren in FSV. Met deze functie kan men een Excel-bestand met grote hoeveelheden informatie tegelijk in FSV registreren.

C FSV-gebruik en -werking bij verschillende directies

Deze bijlage vormt een vervolg op paragraaf 3.1 waarin het generieke werking en het gebruik van FSV is beschreven. Achtereenvolgens wordt dit generieke FSV-proces nader toegespitst op de directies MKB (C.1), Toeslagen (C.2), Particulieren (C.3), GO (C.4) en CAP (C.5).

C.1 Werking en gebruik FSV – MKB

In deze paragraaf wordt, in aanvulling op de generieke beschrijving voor de processtappen 'herkomst risicosignalen' en 'ontvangst en routing risicosignalen' de directiespecifieke situatie voor MKB beschreven. Daarnaast worden de processtappen 'vastlegging en beoordeling risicosignalen' en 'opvolging en verdere verwerking risicosignalen' binnen de directie MKB beschreven.

In figuur 8 is door middel van een grafisch processchema inzichtelijk gemaakt op welke wijze de procesketen rondom FSV voor de directie MKB is gestructureerd. De vier te onderscheiden deelprocessen zijn in dit schema zichtbaar als vier verticale blokken. In de navolgende paragrafen zal op de verschillende deelprocessen van de keten afzonderlijk dieper worden ingegaan.

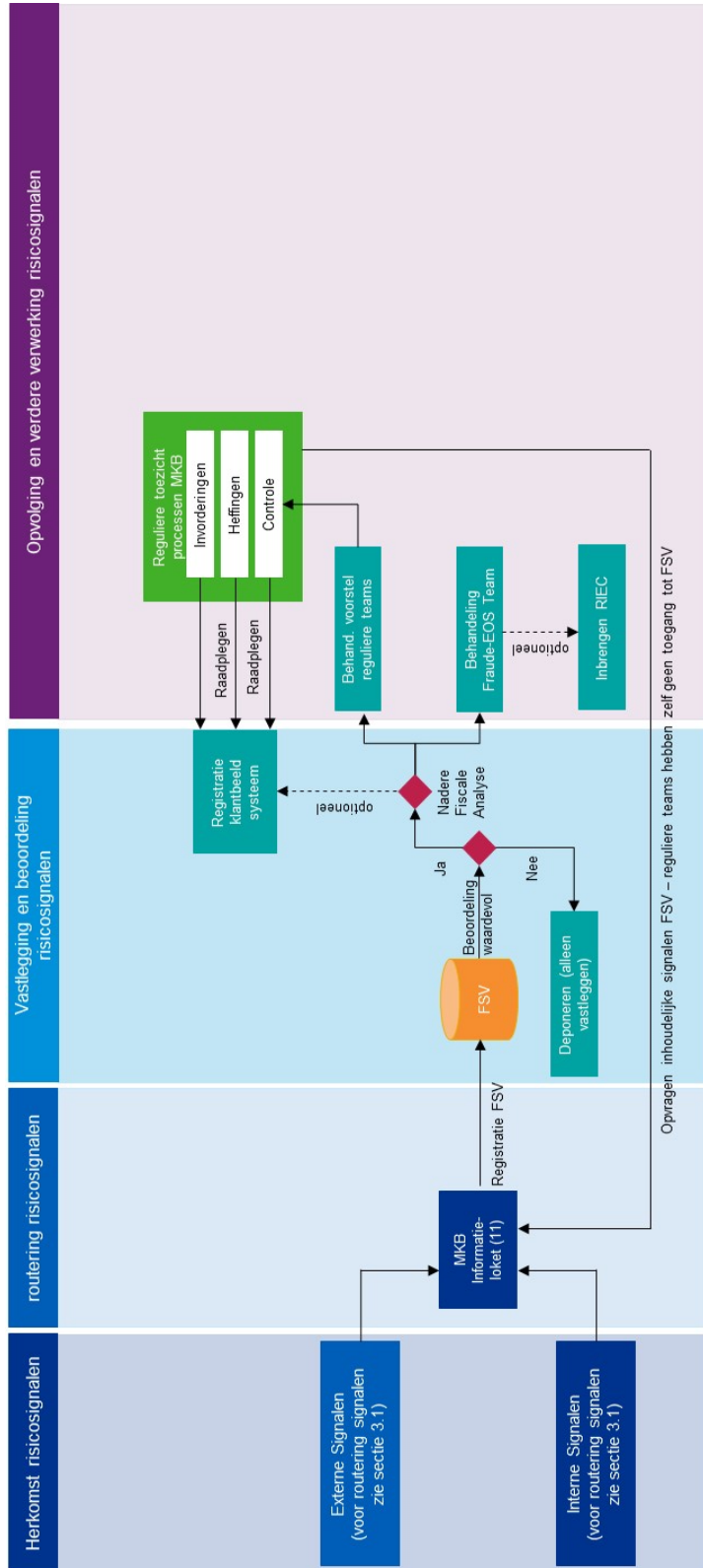
C.1.1 Herkomst en Routing risicosignalen

In de vorige sectie is generiek uiteengezet hoe risicosignalen binnenkomen en op welke wijze deze worden doorgestuurd binnen de organisatie van de Belastingdienst. In aanvulling daarop geldt specifiek voor de directie MKB dat sporadisch signalen worden ontvangen waarvan de herkomst is gelegen in massale gegevensstromen vanuit de dienst DF&A. Dit is in figuur 8 gedefinieerd als een 'intern' signaal.

C.1.2 Vastlegging en beoordeling risicosignalen

In deze paragraaf wordt de registratie van een risicosignaal in FSV beschreven, zoals deze voor uitschakeling van FSV plaatsvond, evenals de wijze waarop in FSV geregistreerde risicosignalen werden beoordeeld door de directie MKB.

Zoals uit eerdere toelichting reeds is gebleken werd een signaal dat door een medewerker van het MKB Informatieloket als 'relevant' werd aangemerkt binnen de competentie MKB, door dezelfde medewerker geregistreerd in FSV. Op het moment dat het signaal door een medewerker van het MKB Informatieloket werd geregistreerd in FSV was in beginsel nog geen sprake van verrijking van het signaal met informatie uit andere bronnen. Voor verdere details over de registratieprocessen in FSV wordt verwezen naar bijlage B.



Figuur 8: Processchema MKB

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

FSV werd door de directie MKB gebruikt voor de registratie van zogenaamde contra-informatie. Na de registratie van een risicosignaal in FSV werd door een medewerker met fiscale kennis, niet zijnde degene die het initiële signaal heeft geregistreerd in FSV, inhoudelijk beoordeeld of het signaal voldoende aanknopingspunten had voor verder toezicht vanuit de directie MKB. Op deze manier kon beoordeeld worden of een risicosignaal 'waardevol' kon worden genoemd. Voor deze beoordeling werd gesteund op de professionele oordeelsvorming van medewerkers. Hiervan vond geen formele vastlegging of rapportage plaats. Volledigheidshalve merken wij op dat het hierboven beschreven proces lokaal gebonden kan zijn. Medewerkers van de MKB Informatieloketten oordeelden in hoeverre sprake was van een 'waardevol' signaal, hetgeen resulteerde in één van de volgende opties:

Signaal is niet 'waardevol' (deponeren)

Indien, op basis van de beoordeling, een signaal niet als voldoende 'waardevol' werd beschouwd volgde deponering. Er vond in dit geval geen opvolging in de vorm van (regulier ofwel speciaal) toezicht plaats van het specifieke signaal. Het signaal werd gedeponerd en was daarmee enkel vastgelegd in FSV en aangemerkt als 'afgedaan'. Op deze manier bleef het signaal in FSV raadpleegbaar voor eventuele toekomstige heffingszaken, invorderingszaken of boekenonderzoeken.

Signaal is voldoende 'waardevol'

Indien het signaal kwalificeerde als voldoende 'waardevol', werd het signaal, naar aanleiding van nader uitgevoerde fiscale analyses, verrijkt met overige relevante informatie. Tevens werd relevante documentatie met betrekking tot deze signalen opgeslagen op een netwerkschijf, de zogenaamde Q-schijf. Uit interviews hebben wij begrepen dat enkel medewerkers van het Fraude/EOS-team toegang hebben tot de beveiligde Q-schijf. Een beschrijving van de opvolging en verdere verwerking van als 'waardevol' gekwalificeerde signalen volgt in de volgende paragraaf.

Wij hebben begrepen dat er geen werkinstructie bestaat waaruit kan worden afgeleid wanneer sprake is van een voor MKB relevant risicosignaal. De toewijzing van de competente directie vond overeenkomstig de in het systeem Beheer van Relaties (BVR) opgenomen informatie plaats. Tevens is niet formeel vastgelegd in welke gevallen een signaal diende te worden verstrekt aan andere procesdirecties of diensten die competent zijn voor een ander ambtsgebied.

C.1.3 Opvolging en verdere verwerking risicosignalen

Zoals hierboven reeds toegelicht vond als gevolg van de kwalificatie 'waardevol' een nadere fiscale analyse van het risicosignaal door de Boete Fraudecoördinator (hierna: BFC'er) of een andere daartoe aangewezen medewerker plaats. De BFC'er deed, op basis van professionele oordeelsvorming, een voorstel voor verdere opvolging van het signaal. De BFC'er kon tot één van de volgende voorstellen komen:

1. Een behandelvoorstel werd opgesteld waarna het signaal in behandeling werd genomen door de reguliere MKB-teams, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen de processen 'invorderingen', 'heffingen' en 'controle'.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

2. Het signaal werd in behandeling genomen door de Fraude/EOS-teams (en eventueel ingebracht in het RIEC), waarmee sprake was van speciaal toezicht.
3. Optioneel werd een aantekening gemaakt van het signaal in de applicatie Klantbeeld, indien de BFC'er hiertoe voldoende aanleiding zag. Dit gebeurde op basis van professionele oordeelsvorming en enkel in het geval dat sprake was van 'regulier' toezicht.
4. Het signaal werd ingevoegd bij een reeds lopende invordering, heffing of controle.

Volledigheidshalve merken wij op dat het hierboven beschreven proces lokaal gebonden kan zijn. Zo wordt de nadere fiscale analyse niet altijd door de BFC'er uitgevoerd, maar kan dit ook door een andere daartoe aangewezen medewerker worden uitgevoerd. De werkwijze van de verschillende informatieloketten kan op detailniveau verschillen.

Behandeling regulier MKB-team

Binnen het reguliere toezicht werden drie processen onderscheiden, te weten 'invorderingen', 'heffingen' en 'controle'.

Als een als 'waardevol' gekwalificeerd signaal werd overgedragen aan het reguliere MKB-team, werd voorafgaand aan de overdracht een behandelvoorstel opgesteld door de BFC'er. De vaktechnische aanspreekpunten (hierna: VTA's) waren leidend in de wijze waarop opvolging werd gegeven aan de binnengekomen signalen.

Behandeling Fraude/EOS-teams

Zoals eerder aangegeven werden naar aanleiding van besluitvorming vanuit de BFC'er en het VTA-overleg signalen ter behandeling overgedragen aan de Fraude/EOS-teams. In het VTA-overleg werd tevens bepaald in hoeverre signalen, bestemd voor de Fraude/EOS-teams, werden ingediend bij het RIEC.

Het initieel in FSV geregistreerde signaal werd door het Fraude/EOS-team verder verrijkt op basis van in andere systemen geregistreerde relevante informatie.

Aantekening in Klantbeeld

Van binnengekomen signalen werd optioneel een notitie van het signaal gemaakt in de applicatie Klantbeeld (voorheen IKB-systeem). Wij hebben begrepen dat veelal sprake was van een notitie in Klantbeeld als een signaal niet nader werd onderzocht. Door een notitie in Klantbeeld op te nemen bleven niet nader onderzochte signalen wel inzichtelijk. In Klantbeeld werd enkel het ontvangen signaal genoteerd zonder onderliggende documentatie.

Volledigheidshalve merken wij op dat een brede groep medewerkers binnen MKB toegang heeft tot Klantbeeld. Enkel medewerkers van de Fraude/EOS-teams hadden toegang tot FSV. Medewerkers die vanuit reguliere MKB-teams signalen in behandeling namen met betrekking tot 'invorderingen', 'heffingen' of 'controle' hadden geen toegang tot FSV, maar enkel tot de informatie in Klantbeeld. De in FSV geregistreerde informatie diende derhalve door de medewerkers van de reguliere MKB-teams opgevraagd te worden bij de MKB Informatieloketten.

Invoeging signaal reeds lopende invordering, heffing of controle

In sommige gevallen werden signalen door de medewerkers van de MKB MKB Informatieloketten gekoppeld aan lopende dossiers of projecten. In dat geval werd het signaal geregistreerd in FSV en gekoppeld aan het lopende dossier of project zodat het signaal kon worden betrokken in de uit te voeren werkzaamheden van het betrokken team.

Tot slot merken wij op dat medewerkers van de afdeling Invorderingen van de directie MKB tot mei 2019 de raadpleegfunctie van FSV konden gebruiken. Door betreffende medewerkers is de raadpleegfunctie gebruikt om na te gaan of sprake was van voor het invorderingsproces relevante aanknopingspunten. Deze autorisaties zijn in mei 2019 stopgezet. Wij hebben begrepen dat medewerkers vanaf dat moment een dergelijke melding/aanknopingspunt dienden te identificeren via Klantbeeld en eventueel relevante in FSV opgenomen informatie konden opvragen bij de MKB Informatieloketten.

Over de resultaten van toezicht, controles en onderzoeken wordt binnen de directie MKB geen terugkoppeling opgenomen in FSV. FSV wordt gebruikt als registratiesysteem van (risico)signalen.

C.2 Werking en gebruik FSV – Toeslagen

In deze paragraaf wordt, in aanvulling op de generieke beschrijving voor de processtappen 'herkomst risicosignalen' en 'ontvangst en routing risicosignalen' de directiespecifieke situatie voor Toeslagen beschreven. Daarnaast worden de processtappen 'vastlegging en beoordeling risicosignalen' en 'opvolging en verdere verwerking risicosignalen' binnen de directie Toeslagen beschreven.

In figuur 9 is door middel van een grafisch processchema inzichtelijk gemaakt op welke wijze de procesketen rondom FSV voor de directie Toeslagen is gestructureerd. De vier te onderscheiden deelprocessen zijn in dit schema zichtbaar als vier verticale blokken.

C.2.1 Herkomst risicosignalen

In aanvulling op de generieke beschrijving (paragraaf 3.1) geldt voor Toeslagen dat informatie vanuit massale datastromen onderverdeeld kan worden naar:

- zogenaamde 'uitworp' vanuit uitvalsysteem FRS; en
- risicoselectiemodel massale datastromen.

Signalen afkomstig uit bovenstaande massale datastromen worden rechtstreeks in behandeling genomen door het fraudeteam. In de volgende paragraaf worden de ontvangst en de beoordeling van de risicosignalen afkomstig uit deze twee datastromen nader toegelicht.

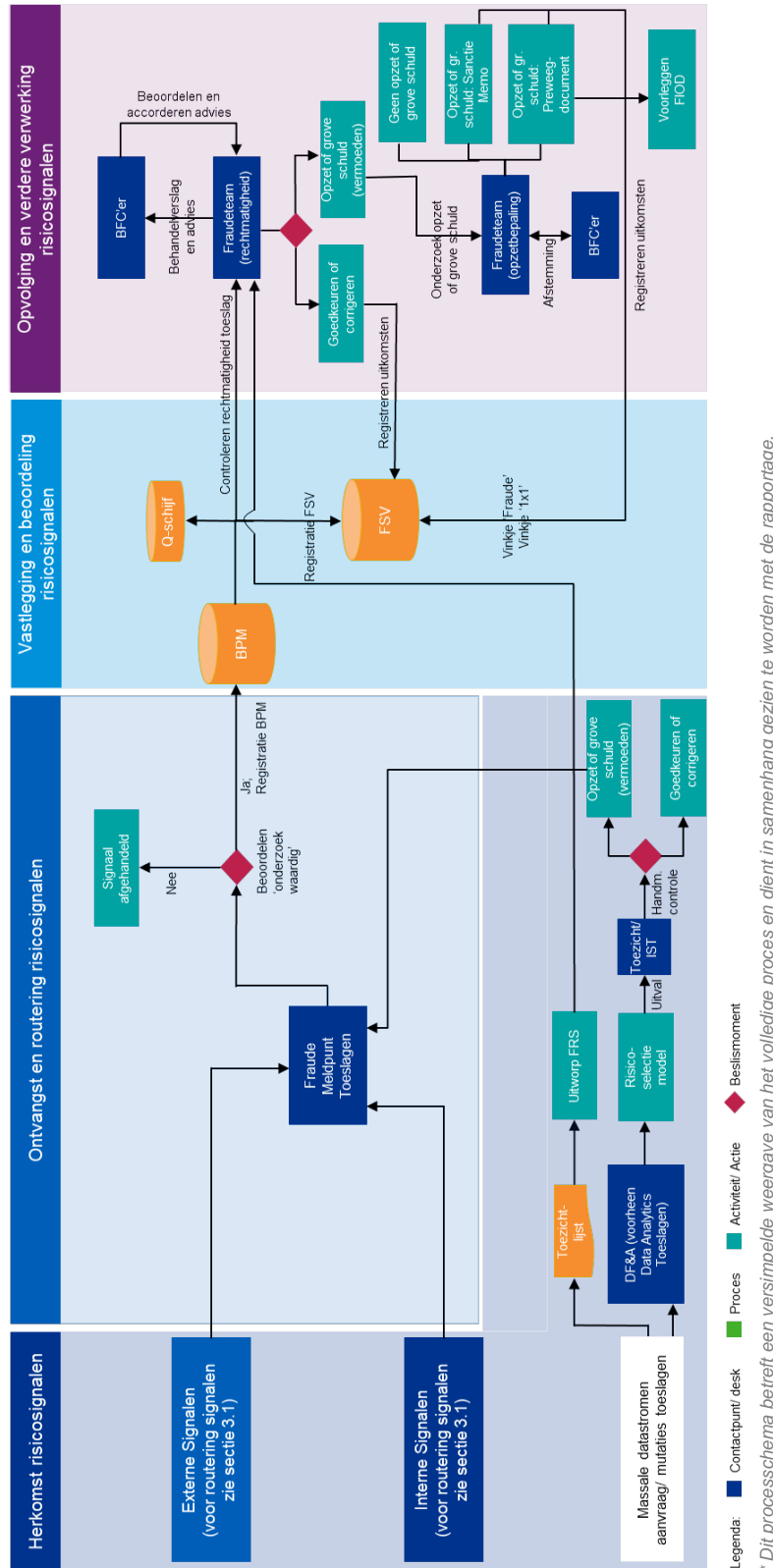
Na afronding van onze onderzoekswerkzaamheden zijn wij bekend geworden met nieuwe informatie waaruit mogelijk blijkt dat samenhangende signalen afkomstig van het CAF in FSV zijn geregistreerd. In fase 2 van het FSV-traject dat binnen de Belastingdienst wordt uitgevoerd dient de Belastingdienst deze nieuwe informatie te onderzoeken om deze te duiden en eventuele implicaties zorgvuldig in kaart te kunnen brengen.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020



Figuur 9: Processchema Toeslagen

C.2.2 Ontvangst en routing risicosignalen

De wijze waarop risicosignalen vanuit massale datastromen binnen de directie Toeslagen worden ontvangen en doorgeleid wordt hieronder omschreven per onderscheidde datastroom. Daarna volgt een beschrijving van de ontvangst en routing van risicosignalen vanuit het Fraudemeldpunt Toeslagen.

Uitworp FRS

Door het Fraudemeldpunt Toeslagen ontvangen interne meldingen omvatten onder andere meldingen vanuit interne behandelteams binnen de Belastingdienst en zogenaamde 'uitworp FRS'. FRS staat voor Feiten Registratie Systeem. Hieronder zullen wij nader ingaan op de door het fraudeteam ontvangen signalen welke voortvloeien uit de uitworp FRS. Volledigheidshalve merken wij op dat uitworp FRS niet wordt ontvangen door het Fraudemeldpunt Toeslagen, maar rechtstreeks in behandeling wordt genomen door het fraudeteam.

In het Toeslagen en Verstrekkingen Systeem (hierna: TVS) worden alle toeslagen verwerkt. FRS kan worden gezien als een werkstroom die afkomstig is uit TVS. De uitworp afkomstig uit TVS wordt FRS genoemd. Uitworp FRS ontstaat onder andere als een burger, die is opgenomen op de Toezichtslijst, een wijziging doorvoert. Personen worden opgenomen op de Toezichtslijst als eerdere behandeling door het fraudeteam heeft plaatsgevonden waarbij opzet of grove schuld is vastgesteld. Voor 2019 werd echter ruimer omgesprongen met het plaatsen van mensen op de Toezichtslijst. Burgers werden voor verdere behandeling 'alvast' op de Toezichtslijst geplaatst, indien de eerste behandelaar op basis van professionele oordeelsvorming daar aanleiding toe zag. Zie hiervoor ook paragraaf C.2.4. Uitworp ontstaat op het moment dat betreffende burger vervolgens een wijziging doorvoert of aanvraag indient. Uitworp wordt rechtstreeks in behandeling genomen door het fraudeteam. Wijzigingen, zijnde de uitworp FRS, worden handmatig behandeld door een medewerker van het fraudeteam.

Risicoselectiemodel massale datastromen

Op basis van een risicoselectiemodel (op massale datastromen) worden vanuit de afdeling DF&A / DAT (Data Analyse Toeslagen) risicovolle posten geselecteerd. De geselecteerde posten worden individueel in behandeling genomen door het team Toezicht en het Integraal Subjectgericht Toezichtteam (hierna: IST). De teams Toezicht en IST nemen beide risicosignalen in behandeling. De door de teams uitgevoerde handmatige controles kunnen grofweg resulteren in:

- het goedkeuren van de ingediende aanvraag;
- het corrigeren van het aan de ingediende aanvraag gekoppelde toeslagenbedrag; en/of
- het vermoeden van opzet of grove schuld.

Als tijdens de behandeling van risicovolle posten het vermoeden bestaat dat sprake is van opzet of grove schuld, kan het na behandeling worden doorgestuurd naar het Fraudemeldpunt Toeslagen. In het geval sprake is van een lopende bezwaarprocedure, wordt eerst de bezwaarprocedure afgerond alvorens het risicosignaal wordt

doorgestuurd naar het Fraudemeldpunt. Op dit moment wordt gewerkt aan de formalisering van normenkaders en criteria op basis waarvan besloten kan worden om dergelijke posten over te dragen aan het Fraudemeldpunt.

Fraudemeldpunt Toeslagen

Het Fraudemeldpunt Toeslagen heeft een centrale rol in het ontvangen en beoordelen van risicosignalen binnen de directie Toeslagen. In de volgende passages wordt de beoordeling van door het Fraudemeldpunt Toeslagen ontvangen risicosignalen nader toegelicht zoals van toepassing tot het moment van uitschakeling van FSV.

Beoordeling risicosignaal

Op het moment dat een risicosignaal wordt ontvangen door het Fraudemeldpunt Toeslagen wordt allereerst beoordeeld of voldoende informatie aanwezig is om een BSN te koppelen aan het signaal. Vervolgens wordt, op basis van kennis en ervaring van medewerkers van het Fraudemeldpunt, beoordeeld of sprake is van een voor de directie Toeslagen relevant signaal. In het geval sprake is van een relevant risicosignaal voor de directie Toeslagen, wordt beoordeeld of sprake is van een ‘onderzoekswaardig’ signaal. Als het signaal niet relevant is voor de directie Toeslagen, vindt routing naar de competente directie of retour naar keten- en convenantpartners plaats. Specifieke overwegingen rondom de beslissingen over de verdere routing van een binnengekomen signaal vanuit het Fraudemeldpunt Toeslagen worden niet vastgelegd.

Voor een nadere beschrijving van de wijze van vastlegging en beoordeling van het risicosignaal in de BPM wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3.

Delen informatie externe partijen

Vanuit het Fraudemeldpunt wordt proactief informatie gedeeld met externe partijen, waaronder het UWV, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de SVB, het meldpunt Zorgfraude, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en het Landelijk Meldpunt Sociale Recherches. Wij hebben begrepen dat door het Fraudemeldpunt Toeslagen ontvangen signalen, zonder verdere verrijking, op handmatige wijze en naar inzicht van betreffende medewerkers worden gedeeld met externe partijen.

C.2.3 Vastlegging en beoordeling risicosignalen

Ontvangen risicosignalen, die vallen binnen de competentie van de directie Toeslagen, worden door een medewerker van het Fraudemeldpunt beoordeeld. Voor zover sprake is van een ‘onderzoekswaardig’ signaal vindt registratie in BPM plaats. BPM kan worden gezien als een workflowmanagement tool gericht op voorraadbeheersing en voortgangsmonitoring. Elk in BPM geregistreerd signaal wordt door een medewerker van het Fraudemeldpunt geprioriteerd naar ‘gemiddeld’, ‘hoog’ of ‘zeer hoog’. Signalen met de prioritering ‘zeer hoog’ worden als eerste behandeld. Vervolgens wordt het ‘last in first out’-principe gehanteerd. Wij hebben begrepen dat signalen die niet als onderzoekswaardig werden aangemerkt, in de mailbox van het Fraudemeldpunt naar een daarvoor aangewezen map verplaatst worden. Dergelijke signalen zijn niet vernietigd, ook is de mailbox niet opgeschoond.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

De door medewerkers van het Fraudemeldpunt meegegeven prioritering is gebaseerd op individuele ervaring en professionele oordeelsvorming. Wij hebben begrepen dat handreikingen en instructies (bv. 'Handreiking Meldpunt 1.0' d.d. 18-9-2014 en 'Handreiking team Fraude versie 1.2' d.d. 8-6-2015) bestaan waarin op hoofdlijnen de werkwijze van het Fraudemeldpunt Toeslagen en het fraudeteam wordt beschreven. Betreffende handreikingen en instructies zijn echter niet vaktechnisch gevalideerd. In BPM wordt, naast het signaal en de toegekende prioritering, de volgende informatie geregistreerd: BSN, type melding, de herkomst van de melding, eventueel een casusnaam en de notitie of een melding al dan niet in behandeling wordt genomen.

Tot het moment dat FSV is stilgelegd werden risicosignalen tevens in FSV opgenomen voor zover deze door medewerkers van het Fraudemeldpunt als 'onderzoekswaardig' werden gekwalificeerd. Voor verdere details over de registratieprocessen van de Applicatie FSV, zie bijlage B. Simultaan aan de registratie van het signaal in BPM en FSV maakte de medewerker van het Fraudemeldpunt een map aan op de Q-schijf onder vermelding van het BSN van betreffende burger. Vervolgens werd het signaal door de medewerker van het Fraudemeldpunt ter beoordeling van de rechtmatigheid doorgezet naar een eerstelijnsmedewerker. De medewerker van het Fraudemeldpunt nam enkel het initieel in BPM geregistreerde signaal – zonder verdere verrijking – over in FSV.

Medewerkers van het Fraudemeldpunt Toeslagen maken deel uit van de eerstelijnsbehandelaars. Door de eerstelijnsbehandelaars werden 'onderzoekswaardige' signalen in behandeling genomen. Daarbij werd getoetst of al dan niet sprake is van een onrechtmatige aanvraag of mutatie. Het reeds in FSV geregistreerde signaal werd door de eerstelijnsbehandelaar verrijkt door nadere informatie op te nemen in de lege tekstvelden. Het in FSV opgenomen vrije tekstveld werd gebruikt om de status van de beoordeling en opvolging van het signaal te beschrijven. Binnen de directie Toeslagen gold de afspraak, die tevens is geformaliseerd in een werkinstructie, dat documenten niet als bijlage in FSV werden opgeslagen, maar op de Q-schijf.

In FSV werd in beginsel geen informatie vastgelegd over de nationaliteit van burgers. FSV bevat geen specifiek invoveld waarin nationaliteit ingevuld kan worden. Wel is sprake van een vrij tekstveld waar aanvullende informatie opgenomen kon worden. Bij gegevensgerichte werkzaamheden op vastleggingen in het vrije tekstveld in – de begin 2020 geschoonde versie van – FSV¹⁹ hebben wij vastleggingen in kaart gebracht betreffende mogelijk gevoelige bijzondere persoonsgegevens.

In de set geselecteerde data uit deze geschoonde FSV-versie zijn voor wat betreft Toeslagen 327 vermeldingen van nationaliteit (waarvan 289 keer de nationaliteit van het betrokken subject en 38 keer de nationaliteit van derden) in het vrije tekstveld aangetroffen in de FSV-set met in totaliteit 263.087 geregistreerde risicosignalen. Bij deze aantallen gelden de beperkingen zoals genoemd bij de scope van het onderzoek (paragraaf 1.3).

Daarnaast zijn in relatie tot Toeslagen 3 vermeldingen aangetroffen over de medische situatie van een subject en 346 vermeldingen over (verdenkingen van) strafbare feiten. De registratie van dergelijke gegevens houdt overigens niet automatisch niet in dat de informatie heeft geleid tot een effect op de behandeling van burgers of bijvoorbeeld

¹⁹ Zie bijlage D voor onze gehanteerde aanpak van de gegevensgerichte werkzaamheden op de vrije tekstvelden in FSV en een nadere specificatie van de omvang waarin dergelijke gegevens werden vastgelegd.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

faciliterend²⁰ van aard te zijn. In een deel van de gevallen is de vastgelegde informatie direct overgenomen vanuit een binnengekomen 'Tips- en kliks'-meldingen en daarmee geen duiding van een medewerker van de Belastingdienst is.

Uit de werkinstructie FSV (versie 2.2) kan opgemaakt worden dat voor in FSV geregistreerde signalen die niet direct werden afgehandeld nooit de kwalificaties 'fraude' of '1x1' mochten worden aangevinkt door behandelaars, tenzij duidelijk was dat absoluut sprake was van fraude. Het vinkje 'fraude' houdt in dat een subject bewezen met opzet of grove schuld heeft gehandeld bij een aanvraag of mutatie van toeslagen. Voorafgaand aan de toenemende aandacht voor de toeslagenaffaire in 2019, werd hier ruimer mee omgegaan en kon het voorkomen dat het vinkje werd aangezet bij een sterk vermoeden van opzet of grove schuld in het sanctieproces, voordat het signaal alle formele beoordelingsprocessen had doorlopen. Het vinkje '1x1' in FSV heeft voor belastingplichtigen mogelijk geresulteerd in een afwijzing van een aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling, omdat het betreffende werd meegewogen in de beoordeling van een medewerker van het LIC om al dan niet een persoonlijke betalingsregeling toe te kennen. Daarnaast werd het 1x1-vinkje gebruikt als bron voor het genereren van de 1x1-lijsten voor LIC vanuit Toeslagen. Voordat deze lijst naar LIC ging, werd er nog wel een cross-check uitgevoerd of er daadwerkelijk een boete of strafrechtelijke vervolging was ingesteld.

Signalen die betrekking hadden op individuele fraudesituaties en tevens de hoogste prioriteit hadden meegekregen, werden doorgestuurd naar het fraudeteam. De wijze waarop door het fraudeteam opvolging werd gegeven aan ontvangen risicosignalen wordt toegelicht in de volgende paragraaf. De overige signalen werden door de teams Toezicht en IST volgens het 'last in first out'-principe in behandeling genomen.

C.2.4 Opvolging en verdere verwerking risicosignalen

Medewerkers van het fraudeteam namen signalen met de hoogste prioritering met voorrang in behandeling. Op basis van het ontvangen signaal werd een rechtmatigheidsonderzoek uitgevoerd. De beoordeling van signalen en het rechtmatigheidsonderzoek werd in eerste aanleg door medewerkers zelfstandig uitgevoerd. Op initiatief van de medewerker van het fraudeteam kon inhoudelijke afstemming plaatsvinden met de BFC'er. De medewerker van het fraudeteam stelde na afronding van het rechtmatigheidsonderzoek een behandelvoorstel en advies op, dat deel uitmaakte van het behandelverslag. Op het moment dat het behandelverslag gereed was werd dit door de medewerker van het fraudeteam afgestemd met de BFC'er. Wij hebben begrepen dat medewerkers Vaktechniek door de BFC'er werden betrokken bij de behandeling in het geval sprake was van een complex vraagstuk. Op dit moment wordt een nieuwe vaktechnische structuur geïmplementeerd.

Het door de medewerker van het fraudeteam opgenomen advies, na uitvoering van het rechtmatigheidsonderzoek, kon resulteren in de volgende uitkomsten binnen het sanctieproces:

- geen actie benodigd;

²⁰ Met 'faciliterend' bedoelen wij dat de tekst behulpzaam is bij de behandeling, bijvoorbeeld wanneer een belastingplichtige slechthorend is of andere omstandigheden kent die een aangifte of aanvraag bemoeilijken.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

- sprake van een rechtmatigheidskwestie; of
- sprake van een vermoeden van opzet of grove schuld.

In de eerste twee gevallen was geen vervolgactie benodigd. Wanneer geen vervolgactie benodigd was, werd in FSV gemeld dat het signaal was afgehandeld door de datum van afdoening op te voeren. Wanneer sprake was van een rechtmatigheidskwestie werd tevens het in het behandelvoorstel opgenomen advies tot uitvoering gebracht. In het geval sprake was van een vermoeden van opzet of grove schuld in het sanctieproces werd het behandelverslag van het rechtmatigheidsonderzoek overgedragen aan het proces 'opzetbepaling' dat deel uitmaakt van het fraudeteam. Binnen het proces opzetbepaling werd het uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoek opnieuw bekeken en werd aanvullend onderzocht of opzet of grove schuld kon worden vastgesteld.

Het binnen het proces opzetbepaling uitgevoerde onderzoek kon resulteren in de volgende uitkomsten:

- er was geen sprake van opzet of grove schuld ofwel dit kon niet aangetoond worden;
- een sanctiememo, waarin een voorstel tot het opleggen van een bestuurlijke vergrijpboete stond opgenomen, dat werd voorgelegd aan de BFC'er of een andere daartoe aangewezen medewerker; of
- een zogenaamd 'preweeg'-document (als gevolg van het vermoeden van omvangrijke fraude) dat op basis van de AAFD-richtlijnen, via de Contactambtenaar Toeslagen, werd voorgelegd aan de FIOD voor mogelijke afhandeling in het Strafrecht.

Door een medewerker van het fraudeteam werd een voorstel gedaan om een burger op de Toezichtslijst te plaatsen als sprake was van vastgestelde opzet of grove schuld. In dat geval werd het BSN van betreffende persoon op de door de directie Toeslagen gehanteerde Toezichtslijst geplaatst. Plaatsing op de Toezichtslijst resulteert in 'uitworp FRS' welke ontstaat als betreffende persoon een wijziging doorvoert. Utworp ontstaat op het moment dat betreffende burger een wijziging doorvoert of nieuwe aanvraag indient. Door een medewerker van het fraudeteam werd vervolgens een handmatige controle uitgevoerd op de door de burger doorgegeven wijziging met als doel de rechtmatigheid van deze wijziging te controleren. Burgers werden mogelijk op de uitsluitlijst geplaatst in het geval aangetoond werd dat sprake was van opzet of grove schuld.

Binnen de directie Toeslagen werd naast een Toezichtslijst tevens een Uitsluitlijst gehanteerd. Burgers konden om verschillende redenen op de Uitsluitlijst worden geplaatst variërend binnen de bandbreedte:

- opzet of grove schuld was aangetoond; en
- dienstverlenend richting burgers toe (bv. de situatie waarin een burger nog bewijsstukken diende op te sturen terwijl een automatische beschikking op korte termijn werd verstuurd. In dat geval werd een burger op de uitsluitlijst geplaatst, waardoor de beschikking tijdelijk werd tegengehouden, om te voorkomen dat de burger in eerste instantie het volledige bedrag diende terug te betalen om na verwerking van de bewijsstukken weer geld terug te ontvangen van de Belastingdienst.)

Het gevolg van plaatsing op de Uitsluitlijst was dat wijzigingen niet automatisch werden doorgevoerd, lopende toeslagen bleven echter gewoon doorlopen. Tot het moment dat

de kwestie (handmatig) nader was onderzocht, werd de automatische toekenning van beschikkingen tijdelijk stopgezet.

Wij hebben begrepen dat normenkaders ten aanzien van de Toezichts- en Uitsluitlijst eind 2019 in concept zijn opgesteld, maar ten tijde van onze werkzaamheden nog niet zijn gevalideerd. Kaders of procesbeschrijvingen die op dit moment wel aanwezig zijn bieden naar verwachting van de bij het proces betrokken functionarissen onvoldoende garantie dat op de voorgeschreven manier werd gewerkt.

Nadat naar aanleiding van door het fraudeteam uitgevoerde controles opzet of grove schuld is geconstateerd, werd in FSV 'Fraude' en/of '1x1' aangevinkt. Uit de FSV-werk-instructie (versie 2.2) kan opgemaakt worden dat elk BSN dat op de Toezichtlijst is geplaatst, in FSV geregistreerd diende te zijn. De melding moet tevens volledig behandeld en afgedaan zijn in FSV. Hieruit vloeit voort dat een BSN niet op de Toezichtlijst diende te worden geplaatst in het geval het BSN niet in FSV stond opgenomen.

Uit de werkinstructie FSV (versie 2.2) kan opgemaakt worden dat in FSV tevens gegevens van de partner van belastingplichtige werden opgenomen van wie was vastgesteld dat bewust onjuiste gegevens zijn verstrekt. In het geval dat opzet of grove schuld bij de partner is gebleken diende in FSV, op basis van de werkinstructie, bij betreffende persoon 'medeplichtig' te worden aangevinkt. Enkel in het geval dat aan de partner ten onrechte een bedrag is uitbetaald diende de rubriek 'Fraude' en '1x1' aangevinkt te worden bij de partner. In dat laatste geval werd de partner aangemerkt als 'Dader' en niet als 'Medeplichtig'.

Wij hebben op basis van gesprekken begrepen dat FSV door de directie Toeslagen niet is gebruikt als een bron van signalen om nader onderzoek of toezicht uit te voeren. Wel zijn registraties in FSV, tot het moment van uitschakeling, meegenomen in de totale weging van door toezichtteams behandelde individuele kwesties.

FSV is gebruikt als één van de bronnen die werd geraadpleegd om te bepalen of een persoonlijke betalingsregeling of invorderingsregeling met individuen getroffen konden worden.

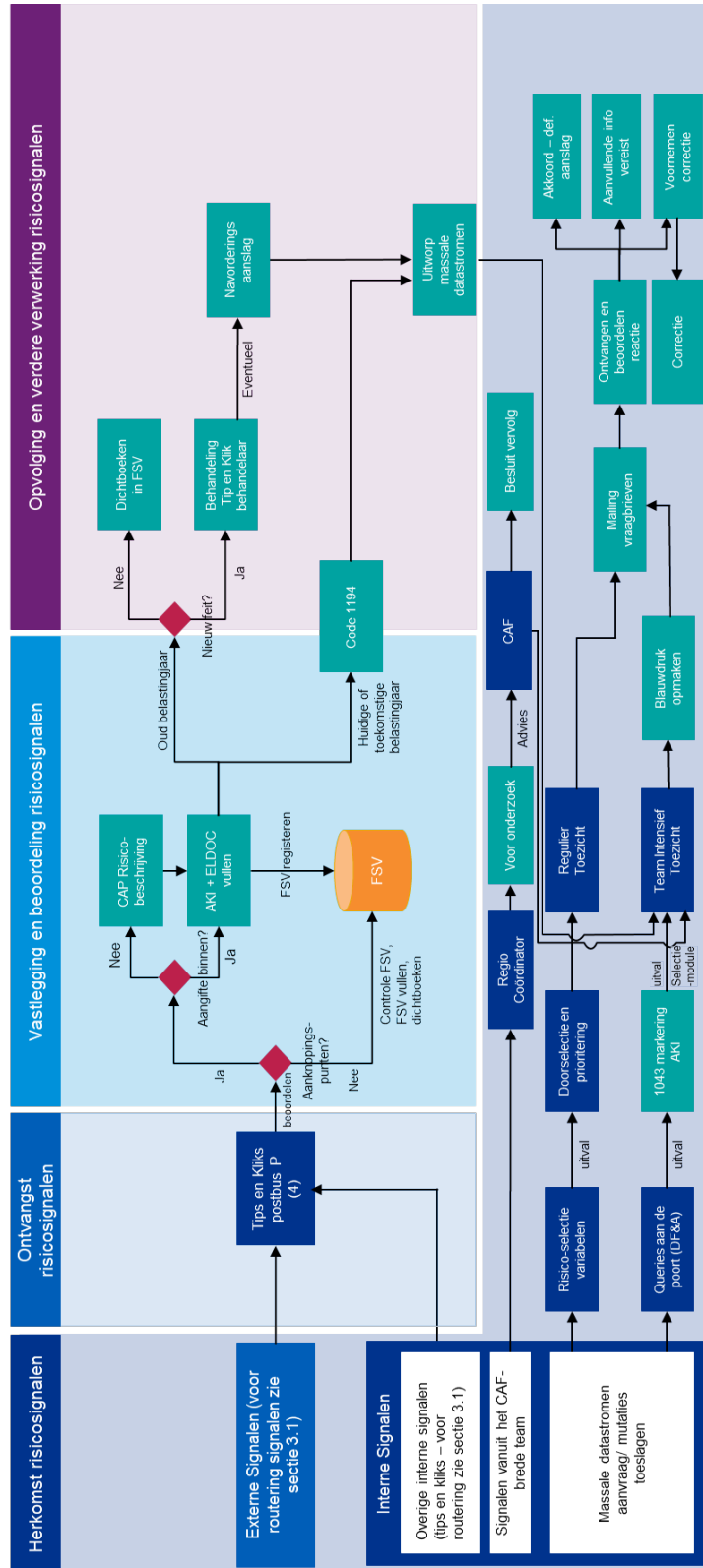
C.3 Werking en gebruik FSV – Particulieren

In deze paragraaf wordt, in aanvulling op de generieke beschrijving voor de processtappen 'herkomst risicosignalen' en 'ontvangst en routing risicosignalen' de directie-specifieke situatie voor Particulieren beschreven. Daarnaast worden de processtappen 'vastlegging en beoordeling risicosignalen' en 'opvolging en verdere verwerking risicosignalen' binnen de directie Particulieren beschreven.

In figuur 10 is door middel van een grafisch processchema inzichtelijk gemaakt op welke wijze de procesketen rondom FSV voor de directie Particulieren is gestructureerd. De vier te onderscheiden deelprocessen zijn in dit schema zichtbaar als vier verticale blokken. In de navolgende paragrafen zal op de verschillende deelprocessen van de keten afzonderlijk dieper worden ingegaan.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020



Figuur 10: Processchema Particulieren

C.3.1 Herkomst risicosignalen

In aanvulling op de generieke beschrijving geldt voor de directie Particulieren dat interne signalen vanuit massale datastromen onderverdeeld kunnen worden naar²¹:

- signalen afkomstig van het CAF;
- signalen afkomstig van query's aan de poort; en
- signalen afkomstig van risicoselectievariabelen.

In de volgende paragraaf worden de ontvangst en de beoordeling van de risicosignalen afkomstig uit deze drie datastromen nader toegelicht.

C.3.2 Ontvangst en routing risicosignalen

De wijze waarop risicosignalen vanuit massale datastromen binnen de directie Particulieren worden ontvangen en doorgeleid wordt hieronder omschreven per onderscheiden datastroom. Daarna volgt in paragraaf C.3.3 een beschrijving van de ontvangst en routing van risicosignalen vanuit de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren.

De signalen afkomstig uit massale datastromen worden door de teams Regulier Toezicht en Intensief Toezicht in behandeling genomen. Wij hebben begrepen dat op basis van signalen die afkomstig zijn van het CAF en van de query's aan de poort mailingen worden samengesteld. De in een mailing betrokken belastingplichtigen ontvangen een vraagbrief waarin door de Belastingdienst wordt verzocht om nadere informatie te delen.

Tot het eerste kwartaal van 2018 werden de in een mailing betrokken belastingplichtigen standaard geregistreerd in FSV. Vanaf het eerste kwartaal van 2018 zijn dergelijke signalen niet meer vastgelegd in FSV, de reeds voor die tijd geregistreerde signalen zijn echter nog wel opgenomen. De signalen afkomstig van risicoselectievariabelen zijn niet, ook niet voor het eerste kwartaal van 2018, in FSV geregistreerd.

Signalen afkomstig uit de in de vorige paragraaf genoemde drie datastromen worden hieronder individueel toegelicht.

Signalen afkomstig van het CAF

Het CAF richt zich op zogenaamde systeemfraudezaken, waarbij het een rol speelt bij het opvolgen van (risico)signalen die betrekking hebben op 'facilitators'. Daarbij is de facilitator degene die fraude faciliteert en veelal degene die de rol van boekhouder of adviseur vervult. Het CAF richt zich op stelselmatige onjuistheden als gevolg van de door de facilitator ingevulde aangiften voor derden.

De risicosignalen komen tot stand door de herkenning van patronen in het aangiftegedrag van facilitators. De uitkomsten van intelligente query's, waaruit dergelijke patronen herkend kunnen worden, zijn opgenomen in een door DF&A en CAF ontwikkeld dashboard inkomensheffing. De query's komen tot stand door een samenwerking tussen het CAF en de afdeling DF&A.

²¹ In de praktijk ontstaan de meeste risicosignalen o.b.v. risicoselectievariabelen, daarna o.b.v. query's en ten slotte o.b.v. het CAF.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

De afspraak geldt dat het CAF, naar aanleiding van het door hem uitgevoerde onderzoek naar facilitators, selecties van aangiften aanreikt aan de directie Particulieren. Deze selecties worden gemaakt op basis van bijvoorbeeld het aan facilitators gekoppelde beconnummer of de inhoud van bepaalde tekstvelden (bv. de in de aangifte opgenomen naam van de adviseur/boekhouder). De uitkomsten van deze selecties resulteren in de volgende twee lijsten:

- Code 1044-lijsten: samengesteld op basis van aangiften van burgers waarbij facilitators zijn betrokken die strafrechtelijk worden onderzocht.
- Code 1043-lijsten: samengesteld op basis van aangiften van burgers waarbij facilitators betrokken zijn die niet direct strafrechtelijk worden onderzocht, maar wel verdacht worden van onregelmatigheden.

In bovenstaande lijsten zijn het BSN van burgers en de beconnummers van facilitators opgenomen. De regiocoördinator rapporteert over de resultaten naar aanleiding van de uitgevoerde selecties aan het CAF en geeft daarbij advies over het vervolg:

- geen nader onderzoek;
- nader onderzoek; en
- intensief toezicht.

De risicosignalen die voortkomen uit deze samenwerking tussen het CAF en DF&A en in aanmerking komen voor intensief toezicht, worden in behandeling genomen door de teams Intensief Toezicht van de directie Particulieren.

Signalen afkomstig van query's aan de poort

Aangiften en verzoeken inzake Voorlopige teruggaaf IH worden door de Belastingdienst in Heerlen “aan de poort” ontvangen. Na de ontvangst van de aangiften en verzoeken worden op basis van criteria en parameters, speciaal daartoe ontwikkelde query's opgesteld. De criteria en parameters worden ontleend aan reeds bekende patronen van onregelmatigheden in combinatie met nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen. De criteria en parameters worden verwerkt in de opdrachten voor het bouwen van de query's ten behoeve van de risicoselectie. De query's worden door medewerkers van CAP en DF&A ontwikkeld waarbij ook wordt gebruikgemaakt van de input van de teams Intensief Toezicht bij Particulieren.

Medewerkers van de poort analyseren de query's. De query-opdrachten resulteren in selecties die zich richten op het voorkomen van onjuistheden en onrechtmatigheid en daarmee een verhoogd risico met zich meebrengen. Indien posten voldoen aan de criteria zoals gesteld in de query's, vallen deze posten uit de massale gegevensstromen. De geselecteerde subpopulatie waaraan door een medewerker van de poort een verhoogd risico is toegekend, wordt doorgezet naar de teams Intensief Toezicht. Door de medewerker van de teams Intensief Toezicht wordt in AKI de omschrijving 'klantuitworp gewenst' in combinatie met de code '1043' opgenomen.

De door de poort gedetecteerde aangiften met een verhoogd risico zijn herkenbaar door de code '1043' in AKI. De uitworp van aangiften en verzoeken met deze code kan gezien worden als een verzameling van risicosignalen. De risicosignalen worden, na de toepassing van een risicoselectiemodel (waarvoor parameters worden gehanteerd op

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

bijvoorbeeld bandbreedtes van bedragen), opgepakt en beoordeeld door de teams Intensief Toezicht van de directie Particulieren.

Signalen afkomstig van risicoselectie variabelen

Naast de query's aan de poort, vinden er risicoscorende query's (risicomodule en selectiemodule inkomensheffing) plaats die met een risicoscoringsmodel werken. Daar waar de query's aan de poort vooral werken met objectieve bedrijfsregels, selecteren deze query's op risico's.

Hieronder volgt een beschrijving van de ontvangst en routing van risicosignalen vanuit de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren.

C.3.3 'Tips en kliks'-postbus Particulieren

Voor de directie Particulieren relevante risicosignalen, van zowel interne als externe herkomst, worden ontvangen door de 'Tips en kliks'-postbus. Daarnaast komen interne risicosignalen voort uit het digitale massaproces. De signalen afkomstig van het CAF en de query's aan de poort komen sinds het eerste kwartaal van 2018 niet meer terecht in FSV, waar dat voorheen wel het geval was. Vanwege het ontbreken van de relatie tussen de uit deze processen afkomstige informatiestromen en FSV worden deze datastromen in de navolgende paragrafen buiten beschouwing gelaten.

Vanuit de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren worden risicosignalen ontvangen en in behandeling genomen ofwel doorgerouteerd. Hieronder volgt een beschrijving van de beoordeling en eventuele doorrouting van de door de 'Tips en kliks'- postbus Particulieren ontvangen risicosignalen.

Beoordeling risicosignaal

Ontvangen risicosignalen, die vallen binnen de competentie van de directie Particulieren, werden voorheen allemaal door een medewerker van de 'Tips en kliks'- postbus geregistreerd in FSV, voor zover dit nog niet door medewerkers van het MKB Informatieloket was gedaan. In het geval geen of onvoldoende aanknopingspunten in het risicosignaal waren inbegrepen, werd het in FSV opgenomen signaal direct 'dichtgeboekt'. In het vrije tekstveld van FSV werd in dat geval door de medewerker de opmerking 'geen aanknopingspunten' opgenomen. Voor verdere details over de registratieprocessen van FSV, zie bijlage B.

Voor een nadere beschrijving van de wijze waarop een door de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren ontvangen risicosignaal waarbij voldoende aanknopingspunten zijn geïdentificeerd, werd beoordeeld verwijzen wij naar paragraaf C.3.4.

Delen informatie externe partijen

Vanuit de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren wordt geen informatie over risicosignalen gedeeld met externe partijen. Indien daartoe noodzaak wordt gezien, wordt een verzoek tot het delen van informatie met externe partijen door de directie Particulieren uitgezet bij het Fraude/EOS-team.

C.3.4 Vastlegging en beoordeling risicosignalen

Na registratie van door de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren ontvangen risicosignalen in FSV werd, zoals eerder reeds is beschreven, beoordeeld in hoeverre sprake was van voldoende aanknopingspunten. In het geval dat sprake was van voldoende aanknopingspunten werd nagegaan of de met het signaal gemoeide aangifte of aanvraag reeds was ontvangen en behandelbaar was.

Signalen die betrekking hadden op aangiftes die nog niet behandelbaar waren of nog moesten worden ontvangen, werden niet direct in behandeling genomen. In dat geval werd, naast de registratie in FSV, enkel informatie vastgelegd in AKI en onderliggende documentatie opgenomen in ELDOC, het elektronisch klantdossier. Tevens werd in dit geval een brief naar de betreffende burger gestuurd met een verzoek tot nadere informatie, een uitnodiging voor het doen van aangifte of het verzoek bepaalde inkomsten mee te nemen in de aangifte.

In het geval dat de met het signaal gemoeide aangifte of aanvraag reeds was ontvangen en behandelbaar was, werd het signaal opgepakt en beoordeeld door een behandelaar van de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren. De aangifte werd in deze situatie gecontroleerd conform de wijze waarop reguliere aangiftecontroles plaatsvinden. Binnen Particulieren bestaat een werkinstructie voor medewerkers van de 'Tips en kliks'-postbus. Deze instructie bevat echter geen concrete criteria voor wanneer een risicosignaal voldoende aanknopingspunten bevat. Dit gebeurt op basis van de professionele oordeelsvorming van de medewerker van het team Intensief Toezicht belast met de beoordeling van risicosignalen uit de 'Tips en kliks'-postbus.

Wij hebben begrepen dat vanuit de directie Particulieren geen informatie over eerste of tweede nationaliteit werd vastgelegd in FSV. FSV werd gebruikt om risicosignalen te registreren, het vastleggen van de status van de opvolging van het signaal maakte daar geen deel van uit. Relevante onderliggende documentatie werd vastgelegd in ELDOC, het door de directie Particulieren gehanteerde digitale klantdossier.

C.3.5 Opvolging en verdere verwerking risicosignalen

Indien in behandeling genomen signalen betrekking bleken te hebben op een oud belastingjaar werd beoordeeld of al dan niet sprake was van een nieuw feit. In het geval geen sprake was van een nieuw feit, werd de melding in FSV 'dichtgeboekt', wat inhoudt dat het signaal is afgedaan. Als sprake was van een nieuw feit werd het signaal verder in behandeling genomen door de behandelaar van de 'Tips en kliks'-postbus Particulieren.

Voor in behandeling genomen signalen die betrekking hadden op het huidige of een toekomstig belastingjaar gold dat in AKI een omschrijving werd opgenomen waarin de code '1194' was opgenomen. Als gevolg van codering '1194' vond uitworp van betreffende aangifte plaats vanuit het digitale massaproces. De aangifte werd vervolgens door de teams Intensief Toezicht binnen de directie Particulieren in behandeling genomen.

Wij hebben begrepen dat de gegevens in FSV door de directie Particulieren niet zijn gebruikt als bron om risicolijsten op te stellen. Binnen de teams Intensief Toezicht

werden geen exports van FSV gemaakt. Wel zijn de destijds opgestelde importbestanden, die tot begin 2018 zijn gebruikt om signalen uit het digitale massaproces in FSV in te brengen, nog altijd bewaard gebleven.

Enkel medewerkers van de teams Intensief Toezicht hebben toegang gehad tot FSV.

C.4 Werking en gebruik FSV – GO

Op basis van onze werkzaamheden hebben wij een korte beschrijving van de werking en het gebruik van FSV door de directie GO opgesteld. Aangezien FSV door de directie GO slechts beperkt is gebruikt, wordt volstaan met een beknopte beschrijving, waarbij wordt afgeweken van de eerder gehanteerde vier deelprocessen.

In de navolgende paragrafen zal op de verschillende onderdelen van het proces afzonderlijk worden ingegaan.

C.4.1 Herkomst risicosignalen

In afwijking van de generieke beschrijving geldt specifiek voor de directie GO dat interne signalen vanuit massale datastromen binnen de directie GO niet zijn geïdentificeerd. Media-uitingen en berichten op social media worden, in aanvulling op de generieke beschrijving, tevens als extern signaal beschouwd binnen de directie GO.

C.4.2 Ontvangst en beoordeling risicosignalen

In aanvulling op de generieke beschrijving van dit deelproces geldt voor GO dat risicosignalen, in tegenstelling tot andere directies, niet via één centraal punt worden ontvangen. Signalen met zowel een interne als externe herkomst worden door GO via verschillende kanalen ontvangen. Elke klant binnen de directie GO heeft een contactpersoon, ook wel klantcoördinator genoemd, toegewezen gekregen. Ontvangen risicosignalen worden individueel behandeld door de klantcoördinator. Risicosignalen werden niet in FSV geregistreerd.

Op het moment dat een risicosignaal wordt ontvangen dat betrekking heeft op een GO-klant, wordt dit signaal doorgestuurd naar de betreffende klantcoördinator. De klantcoördinator bespreekt het ontvangen signaal binnen het behandelteam. In het behandelteam, bestaande uit onder andere fiscaal specialisten en de klantcoördinator, wordt besloten of opvolging van het signaal is vereist.

Een risicosignaal wordt in ATK+ (Applicatie Transparante Klantbehandeling) opgenomen voor zover het relevant wordt geacht door het behandelteam. In ATK+ is de status van een risicosignaal raadpleegbaar en is het strategisch behandelplan voor individuele klantbehandeling opgenomen. Het strategisch behandelplan wordt opgesteld door de klantcoördinator op basis van een opgebouwd klantbeeld. Voor zover risicosignalen nog niet zijn afgehandeld, zijn deze opgeslagen in mailboxen en in archiveringsstelsel ARC. In het geval wordt besloten dat een risicosignaal geen (verdere) opvolging behoeft, wordt het signaal als afgehandeld beschouwd en blijft het niet langer in de mailbox opgeslagen staan.

Specifieke overwegingen rondom de behandeling van een binnengekomen signaal worden niet standaard vastgelegd. Hieromtrent bestaat geen geformaliseerd proces.

C.4.3 Gebruik FSV

Door de directie GO is enkel de raadpleegfunctie van FSV gebruikt om op verzoek informatie voor de volgende doeleinden te verzamelen:

- uitwisseling van informatie binnen het samenwerkingsverband FEC (Financieel Expertise Centrum); en
- terrorismefinanciering (tot medio 2018 en derhalve niet in scope van dit onderzoek).

Wij hebben begrepen dat voor beide hierboven genoemde doeleinden gold dat geen informatie, afkomstig uit FSV, is gedeeld met externe partijen. FSV is door GO enkel gebruikt om intern te beoordelen in hoeverre mogelijk sprake was van onregelmatigheden of andere relevante indicaties.

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat slechts drie medewerkers van de directie GO tot het moment van uitschakeling toegang hebben gehad tot de raadpleegfunctie van FSV. Vanuit GO is derhalve geen informatie opgevoerd in FSV.

Delen informatie externe partijen

De directie GO deelt binnen de wettelijke mogelijkheden informatie met convenantpartijen en ketenpartners. Op basis van de AAFD-richtlijnen is de Belastingdienst bovendien ambtelijk verplicht zaken proactief te melden bij de FIOD en het OM.

C.5 Werking en gebruik FSV – CAP

Op basis van onze werkzaamheden hebben wij een korte beschrijving van de werking en het gebruik van FSV door de primaire procesdirectie CAP opgesteld. Aangezien FSV door CAP slechts beperkt is gebruikt, wordt volstaan met een beknopte beschrijving, waarbij wordt afgeweken van de eerder gehanteerde vier deelprocessen.

In de navolgende paragrafen zal op de verschillende onderdelen van het proces, rondom de werking en het gebruik van FSV door CAP, afzonderlijk worden ingegaan.

C.5.1 Invorderingsproces LIC

Een van de domeinen binnen CAP is het domein Inningen. Het Landelijk Incasso Centrum (hierna: LIC) maakt deel uit van het domein Inning. Het LIC voert invorderingswerk uit ten aanzien van belastingschulden of toeslagschulden die zijn ontstaan bij particulieren en kleine ondernemingen. De dienstverlening van het LIC is daarmee gericht op de directies Particulieren, Toeslagen en MKB (enkel kleine ondernemingen). Een van de taken van het LIC is het in behandeling nemen van aanvragen voor een betalingsregeling.

Het LIC maakte gebruik van de raadpleegfunctie van FSV. De raadpleegfunctie werd gebruikt om na te gaan of sprake was van een indicatie van fraude of een faillissement. Medewerkers van het LIC hadden, evenals medewerkers van de CAP-brede organisatie geen schrijfrechten in FSV. In paragraaf C.5.3 wordt nader beschreven op welke wijze door het LIC werd gebruikgemaakt van de in FSV geregistreerde informatie.

C.5.2 Aanvraag en besluitvorming rondom betalingsregelingen

Zoals eerder aangegeven houdt het LIC zich onder meer bezig met de besluitvorming rondom de toekenning van betalingsregelingen. Burgers die een schuld aan de Belastingdienst niet tijdig kunnen betalen, kunnen een aanvraag voor een (persoonlijke) betalingsregeling indienen bij het LIC. Twee soorten schulden worden binnen de context van betalingsregelingen onderscheiden:

- blauwe schulden, zijnde schulden die betrekking hebben op middelenheffing; en
- rode schulden, zijnde schulden die betrekking hebben op toeslagenterugvordering.

Hieronder wordt de besluitvorming rondom de aanvraag van betalingsregelingen ten aanzien van beide soorten schulden individueel toegelicht.

Blauwe schulden

In de toekenning van betalingsregelingen met betrekking tot schulden gerelateerd aan middelenheffing speelt het kenmerk 'opzet of grove schuld' geen rol. Bewezen opzet of grove schuld resulteert in een bestuurlijke boete, maar vormt voor belastingplichtige geen beperking voor de aanvraag van een (persoonlijke) betalingsregeling. Wel heeft bewezen opzet of grove schuld effect op de aanvraag van wettelijke schuldsanering en kwijtschelding.

Rode schulden

Ten aanzien van toeslagenschulden wordt onderscheid gemaakt tussen standaardbetalingsregelingen en persoonlijke betalingsregelingen. Iedere burger kan gebruikmaken van de standaardbetalingsregeling, ook als sprake is van bewezen opzet of grove schuld. Voor zowel de standaardbetalingsregeling als een persoonlijke betalingsregeling geldt dat betaling binnen 24 maanden plaats dient te vinden. In het geval van een persoonlijke betalingsregeling wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de burger, waar dat niet geldt voor de standaardbetalingsregeling.

Het bedrag dat na afloop van de persoonlijke betalingsregeling (per einde 24 maanden) nog niet is voldaan, wordt buiten de invordering gesteld. Dit houdt in dat het betreffende bedrag binnen een periode van drie jaar verrekend kan worden met teruggaven en toeslagen. Na drie jaar wordt het eventuele restant kwijtgescholden. Een aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling kan worden afgewezen als gevolg van de kwalificatie opzet of grove schuld, ook wel 'OGS-kenmerk' genoemd. Het OGS-kenmerk wordt afgegeven op vorderingenniveau, niet op debiteureniveau.

Een burger kan tegen de kwalificatie opzet of grove schuld geen bezwaar of beroep aantekenen. Wel kan bezwaar worden gemaakt tegen een afwijzing van een persoonlijke betalingsregeling. Een burger wordt pas bekend met het aan hem/haar gekoppelde OGS-kenmerk op het moment dat betreffende burger een aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling indient en deze wordt afgewezen.

C.5.3 Gebruik FSV

Medewerkers van het LIC konden, voorafgaand aan de uitschakeling van FSV, enkel gebruikmaken van de raadpleegfunctie binnen FSV. FSV is door het LIC gebruikt als informatiebron bij het in behandeling nemen van door hem ontvangen aanvragen voor persoonlijke betalingsregelingen.

Daarnaast werd door het LIC periodiek een lijst ontvangen vanuit de directie Toeslagen waarop BSN's stonden opgenomen met een registratie '1x1' in FSV. Voorafgaand aan de samenstelling van deze lijst heeft controle plaatsgevonden ten aanzien van de BSN's met een '1x1'-registratie, waardoor enkel burgers die een bestuurlijke boete of strafrechtelijke vervolging opgelegd hadden gekregen op de aan het LIC toegezonden lijst waren opgenomen. Wij hebben begrepen dat medewerkers van het LIC aanvragen voor persoonlijke betalingsregelingen van burgers met een registratie '1x1' met extra aandacht in behandeling hebben genomen. De kans dat een dergelijke aanvraag wordt afgewezen is groter als in FSV een '1x1'-registratie staat opgenomen. De '1x1'-registratie staat opgenomen op persoonsniveau.

Wij hebben begrepen dat FSV geen primaire rol heeft gespeeld in het proces rondom de toekenning van persoonlijke betalingsregelingen, maar kan worden gezien als één van de informatiebronnen die werd geraadpleegd. De opgestelde '1x1'-lijst vanuit Toeslagen was hierin leidend, de informatie in FSV was daarin secundair.

D Gegevensgericht onderzoek FSV

In deze bijlage wordt de methode beschreven op basis waarvan wij hebben onderzocht of er additionele persoonsgegevens zijn verwerkt in het vrije tekstveld van FSV. Wij hebben gezocht op een select aantal bijzondere en gevoelige persoonsgegevens, namelijk:

- Strafrechtelijke gegevens (gegevens betreffende strafbare feiten of verdenkingen);
- Medische gegevens of gegevens over iemands gezondheid; en
- Nationaliteit.

Dit hebben wij gedaan aan de hand van een door de Belastingdienst opgesteld Python-script, waarin de door KPMG gedefinieerde zoektermen zijn verwerkt. KPMG heeft het Python-script, inclusief de zoektermen, voorafgaand aan de uitvoering van het script kunnen inzien.

Hieronder staan de gehanteerde zoektermen opgenomen voor de in het onderzoek betrokken bijzondere en gevoelige persoonsgegevens. Het vrije tekstveld in de reeds geschoonde versie van FSV is doorzocht op vastleggingen van deze zoektermen. Hierbij wordt opgemerkt dat de geschoonde set met data bestond uit in totaal 263.087 signalen. De ongeschoonde versie van FSV, waarin ook signalen zijn opgenomen die eerder dan in 2014 waren ontvangen, bestond uit 542.284 risicosignalen.

Conform de beschrijving van onze scope in paragraaf 1.3 is door ons geen audit of accountantscontrole op deze aantallen uitgevoerd. Derhalve dienen de genoemde aantallen als indicatief te worden beschouwd en zijn deze aan interpretatie onderhevig, onder andere over het al dan niet relevante en terechte gebruik van bepaalde termen in het vrije tekstveld van FSV.

Strafrechtelijke gegevens

Voor strafrechtelijke gegevens hebben wij geen uitputtende lijst opgesteld, maar een indicatieve lijst met zoektermen gehanteerd:

Strafrechtelijke persoonsgegevens	
'crimineel'	'oplichter'
'delict'	'oplichting'
'diefstal'	'strafbaar'
'misdada'	'strafblad'
'misdadiger'	'strafrechtelijk'
'misdrijf'	'veroordeeld'

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Ten aanzien van de vermelding van hits op voornoemde zoektermen ten aanzien van (verdenkingen van) strafrechtelijke gegevens bij in het vrije tekstveld geldt dat de 1.653 vermeldingen in de set met 263.087 geregistreerde signalen zijn onder te verdelen naar:

Strafrechtelijke gegevens					
Jaar ¹	IH	OB	Toeslagen	Overigen ³	Totaal
2007	0	0	0	5	5
2008	5	0	3	1	9
2009	5	0	3	1	9
2010	19	0	5	7	31
2011	88	1	137	4	230
2012	92	1	140	9	242
2013	77	2	18	19	116
2014	84	2	18	76	180
2015	81	6	7	84	178
2016	142	2	6	56	206
2017	36	1	3	30	70
2018	18	3	4	19	44
2019	12	3	2	10	27
2020	0	0	0	0	2
Onbekend ²	15	2	0	287	304
Totaal	674	23	346	608	1.653

¹ 'Jaar' betreft het belastingjaar waarop de melding betrekking heeft gehad

² Onder 'Onbekend' zijn de signalen opgenomen waarvan het belastingjaar niet is geregistreerd

³ Onder 'Overigen' zijn de overige en onbekende belastingmiddelen gecategoriseerd.

Medische gegevens

Naast strafrechtelijke gegevens zijn ook medische persoonsgegevens betrokken in het onderzoek. Wij hebben hiervoor tevens een indicatieve lijst met zoektermen opgesteld om te valideren of er medische gegevens werden verwerkt in het vrije tekstveld:

Medische persoonsgegevens	
'analfabeet'	'dementie'
'analfabete'	'diabetis'
'autist'	'gehandicapt'
'autisme'	'handicap'
'autistische'	'toerekeningsvatbaar'
'dement'	

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Ten aanzien van de vermelding van hits op voornoemde zoektermen ten aanzien van medische gegevens bij in het vrije tekstveld geldt dat de 262 vermeldingen in de set met 263.087 geregistreerde signalen zijn onder te verdelen naar:

Medische gegevens					
Jaar ¹	IH	OB	Toeslagen	Overigen ³	Totaal
2009	2	0	0	0	2
2010	4	0	0	0	4
2011	8	0	1	0	9
2012	10	0	0	1	11
2013	156	0	0	0	156
2014	58	0	0	2	60
2015	11	0	0	0	11
2016	0	0	1	0	1
2017	0	0	0	0	0
2018	1	0	0	2	3
2019	0	0	1	0	1
Onbekend ²	2	0	0	2	4
Totaal	252	0	3	7	262

¹ 'Jaar' betreft het belastingjaar waarop de melding betrekking heeft gehad

² Onder 'Onbekend' zijn de signalen opgenomen waarvan het belastingjaar niet is geregistreerd

³ Onder 'Overigen' zijn de overige en onbekende belastingmiddelen gecategoriseerd.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
KPMG Advisory N.V.
10 juli 2020

Nationaliteit

Voor het persoonsgegeven nationaliteit zijn wij uitgegaan van alle nationaliteiten wereldwijd, met uitzondering van een aantal nationaliteiten die foutgevoelig zijn in het gebruik van dergelijke zoekslagen. De gehanteerde zoektermen staan hieronder weergegeven²²:

Nationaliteit			
'afghaan'	'burkinese'	'ghanese'	'kenyaan'
'afghaanse'	'burmaanse'	'ghanese'	'kenyaanse'
'afrikaan'	'burundeese'	'grenadaanse'	'kirgizisch'
'albanees'	'burundese'	'grieks'	'kirgizische'
'albanese'	'cambodjaan'	'griekse'	'kiribatische'
'algerijnse'	'cambodjaanse'	'guatemalaan'	'koeweitse'
'allochtoon'	'canadees'	'guatemalaanse'	'kosovaarse'
'amerikaan'	'canadese'	'guinese'	'kroaat'
'andorrees'	'chileen'	'guyaanse'	'kroatische'
'andorrese'	'chileense'	'haïtiaan'	'laotiaanse'
'angoles'	'chinese'	'haïtiaanse'	'lesothaanse'
'angolese'	'chinese'	'hondurees'	'lets'
'arabisch'	'colombiaan'	'hondurese'	'letse'
'argentina'	'colombiaanse'	'hongaar'	'libanees'
'argentinaanse'	'comorees'	'hongaarse'	'libanese'
'armeens'	'comorese'	'iers'	'liberiaan'
'armeense'	'cubaanse'	'ierse'	'liberiaanse'
'australisch'	'cyprische'	'ijslands'	'libische'
'australische'	'deen'	'ijslandse'	'liechtensteinese'
'azerbeidzjaans'	'deense'	'indiase'	'litouw s'
'azerbeidzjaanse'	'djiboutiaanse'	'indonesisch'	'litouw se'
'bahamaanse'	'dominicaan'	'indonesische'	'luxemburgse'
'bahreinese'	'dominicaanse'	'iraakse'	'macedonische'
'bahreinese'	'duits'	'iraanse'	'malagassische'
'barbadaan'	'duitser'	'irakees'	'malawische'
'barbadaanse'	'ecuadoraan'	'iraniër'	'maldivische'
'belarussisch'	'ecuadoraanse'	'israëliër'	'maleische'
'belarussische'	'egyptische'	'israëliëse'	'malinese'
'belg'	'eritree'	'italiaan'	'maltese'
'belgische'	'estisch'	'italiaanse'	'marokkaan'
'belizaanse'	'estische'	'ivoriaanse'	'marokkaanse'
'bengalees'	'eswatiniëse'	'jamaicaan'	'marshalleilands'
'bengalese'	'ethiopische'	'jamaicaanse'	'marshalleilandse'
'beninese'	'fijische'	'japanner'	'mauritaan'
'bhutaanse'	'filipijn'	'japanse'	'mauritaanse'
'boliviaan'	'filipijnse'	'jemenitisch'	'mauritiaan'
'boliviaanse'	'fins'	'jemenitische'	'mauritiaanse'
'botswana'	'finse'	'joegoslaf'	'mexicaan'
'botswanaanse'	'frans'	'joegoslavische'	'mexicaanse'
'braziliaan'	'franse'	'jordaanse'	'micronesische'
'braziliaanse'	'gabonese'	'jordaniër'	'migrant'
'bruneise'	'gambiaan'	'kaapverdise'	'moldavisch'
'bulgaar'	'gambiaanse'	'kameerose'	'moldavische'
'bulgaarse'	'georgisch'	'kazachs'	'monegassische'
'burkinees'	'georgische'	'kazachse'	'mongolische'

²² De landen met een koppelteken in de naam konden niet worden geselecteerd.

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Nationaliteit		
'montenegrijn'	'portugese'	'taiw anese'
'montenegrijnse'	'qatarese'	'tanzaniaanse'
'mozambikaan'	'roemeen'	'thai'
'mozambikaanse'	'roemeense'	'thaise'
'myanmarees'	'russisch'	'togolese'
'myanmarese'	'russische'	'tongaans'
'namibisch'	'rw andese'	'tongaanse'
'namibische'	'salomonseilandse'	'tsjadische'
'nauruaanse'	'salvadoraan'	'tsjech'
'nederlander'	'salvadoraanse'	'tsjechische'
'nederlandse'	'samoaanse'	'tunesische'
'nepalees'	'senegalees'	'turk'
'nepalese'	'senegalese'	'turkmeens'
'nicaraguaan'	'serviër'	'turkmeense'
'nicaraguaanse'	'servische'	'turkse'
'nigerese'	'seychelse'	'tuvaluaanse'
'nigeriaan'	'singaporese'	'ugandees'
'nigeriaanse'	'sloveens'	'ugandese'
'noor'	'sloveense'	'uruguayaan'
'noorse'	'slow aak'	'uruguayaanse'
'oekraïense'	'slow aakse'	'vanuatuaanse'
'oekraïniër'	'soedanees'	'vaticaanse'
'oetzbeeks'	'soedanese'	'vaticaanse'
'oetzbeekse'	'somalier'	'venezolaan'
'omaanse'	'somalische'	'venezolaanse'
'oostenrijkse'	'spaanse'	'vietnamees'
'pakistaan'	'spanjaard'	'vietnamese'
'pakistaanse'	'staatloos'	'zaïrese'
'palause'	'surinaam'	'zambiaanse'
'panamees'	'surinaamse'	'zimbabw aan'
'panamese'	'sw azische'	'zimbabw aanse'
'paraguayaanse'	'syriër'	'zw eed'
'peruaanse'	'syrische'	'zw eedse'
'pool'	'tadzjiekse'	'zw itser'
'poolse'	'tadzjiekse'	'zw itserse'
'portugees'	'taiw anees'	

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Ten aanzien van de vermelding van hits op voornoemde zoektermen ten aanzien van medische gegevens bij in het vrije tekstveld geldt dat de 799 (waarvan 313 nationaliteit van de betrokken subjecten en 486 nationaliteit van derden) vermeldingen in de set met 263.087 geregistreerde signalen zijn onder te verdelen naar:

Nationaliteit, exclusief nationaliteit van derden					
Jaar ¹	IH	OB	Toeslagen	Overigen ³	Totaal
2009	0	0	0	0	0
2010	2	0	0	2	4
2011	1	0	0	1	2
2012	3	0	4	1	8
2013	11	1	12	4	28
2014	13	3	15	10	41
2015	23	0	4	11	38
2016	12	0	1	18	31
2017	25	0	0	21	46
2018	10	0	0	11	21
2019	1	0	1	4	6
Onbekend ²	11	0	1	76	88
Totaal	112	4	38	159	313

¹ 'Jaar' betreft het belastingjaar waarop de melding betrekking heeft gehad

² Onder 'Onbekend' zijn de signalen opgenomen waarvan het belastingjaar niet is geregistreerd

³ Onder 'Overigen' zijn de overige en onbekende belastingmiddelen gecategoriseerd

Nationaliteit, inclusief nationaliteit van derden					
Jaar ¹	IH	OB	Toeslagen	Overigen ³	Totaal
2009	3	0	2	0	5
2010	6	1	5	3	15
2011	3	3	134	1	141
2012	6	0	134	1	141
2013	16	3	19	8	46
2014	20	5	22	16	63
2015	32	4	4	29	69
2016	23	0	3	25	51
2017	32	0	1	31	64
2018	19	1	1	25	46
2019	1	0	1	4	6
Onbekend ²	16	0	1	135	152
Totaal	177	17	327	278	799

¹ 'Jaar' betreft het belastingjaar waarop de melding betrekking heeft gehad

² Onder 'Onbekend' zijn de signalen opgenomen waarvan het belastingjaar niet is geregistreerd

³ Onder 'Overigen' zijn de overige en onbekende belastingmiddelen gecategoriseerd

E Overzicht beschikbare en bestudeerde GEB's

Nummer	Directie	GEB benodigd o.b.v. proces beoordeling Belastingdienst	Ontvangen	Motivatie voor geen analyse door KPMG	Geanalyseerd door KPMG
M1059	GKT	Ja	Fraude Signalering Voorziening (FSV)	GEB FSV, V1.2	Ja
M1063	MKB	Nee	A handelen toezichtsignalen Ciba		
M1193	MKB	Nee	A handelen toezichtsignalen Prive Gebruik Auto/Uitsluitend Zakelijk		
M1225	CAP	Nee	A actualiseren van het klantbeeld van belastingplichtigen		
M1236	MKB	Ja	A handelen aangifte en correctie op aangifte OB nationaal		
M1266	GO	Nee	Behandelen Opgaaf Dividendbelasting vrijgestelde uitkeringen		
M1296	MKB	Ja	Ontwerp en advies gebruik selectiemodule voor te controleren		
M1320	MKB	Nee	Toezicht 30%-regeling Loonheffing (onbelaste		
M1331	MKB	Ja	A handelen toezichtsignalen Loonheffingen		
M1332	UHB	Ja	Behandelen en intern doorzetten van ontvangen individuele		
M1354	T	Ja	Onderzoeken mogelijke systematische vormen		
M1364	DF&A	Ja	Doelgericht ingrijpen op een aangevraagde toeslag	M1354.20200416 PIA_risicoclassificatie_Concept	Gedeeltelijk
M1374	DF&A	Ja	Risicodelandelijk Inkomstenbelasting Negatief	M1364 - Adviesrapport PA OB Negatief 1.0	Nee
M1375	MKB	Ja	Dynamisch Monitoren Landelijk Incasso Centrum	M1374, M1389 - GEB - Dynamisch Monitoren v1.2	Nee
M1389	DF&A	Ja	Behandeling van boven regionaal opererende	GEB Aanpak veelplegers 13 mei 2020_0.8	Ja
M1395	DF&A	Ja	Dynamisch Monitoren MKB	M1374, M1389 - GEB - Dynamisch Monitoren v1.2	Nee
M1405	P	Nee	Behandeling van boven regionaal opererende		
M1441	DF&A	Ja	Risicodelandelijk OB Carroussel Fraude	M1395 - GEB OB Carroussel Fraude	Ja
M1445	CAP	Nee	A handelen signalen over mogelijke fouten in loonaangiften		
M1495	DF&A	Ja	Risicodelandelijk Afgifte BTW-nummer	M1441 - GEB - afgifte OB identificatie nummer v2.0	Ja
M1518	T	Ja	Behandelen individuele aangifte BPM	M1495 - GEB OB positief Omzetdeel	Ja
M1522	DF&A	Ja	Risicodelandelijk Inkomstenbelasting Positief	M1518 PA TRC V1.0 Concept	Nee
M1534	MKB	Nee	Uitvoeren van een interne controle op recht en hoogte van de toeslag		
M1536	DF&A	Ja	Risicodelandelijk Inkomstenbelasting Niet Winst	M1522, M1536 - GEB - IH Risicomodel	Nee
M1554	DF&A	Ja	A handelen signalen speur en ontwerkingw erk	M1522, M1536 - GEB - IH Risicomodel	Nee
M1603	DF&A	Ja	Risicodelandelijk Inkomstenbelasting Winst	M1554 - GEB - H Aanvullingen	Nee
M1642	MKB	Nee	Risicodelandelijk Inkomstenbelasting Winst	M1551 - GEB - Inzicht V2.2	Nee
			Inzicht in klant gegevens voor Toezicht GO & MKB		
			Toezicht houden op ANBI-status		

Belastingdienst

Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht

KPMG Advisory N.V.

10 juli 2020

Nummer	Directie	GEB benodigd o.b.v. Proces beoordeling	Ontvangen	Geanalyseerd door KPMG	Motivatie voor geen analyse	
M1647	T	Ja	Automatisch continueren toeslag	M1647 PIA MAC 25-01-19 CONCEPT 2-ctmtr	Nee	Betreft geen risicoselectie of verwerking van risicosignalen.
M1650	MKB	Nee	Toezicht houden op rangschikking Natuursoonw et (NSW)			
M1652	GO	Nee	Toedeling werkzaamheden obv beschikbare capaciteit			
M1654	P	Nee	Vastleggen resultaat van de Risicoselectie Inkomstenbelasting			
M1696	UHB	Ja	Data-analyse t.b.v. fiscaal toezicht op particulieren en midden- en kleinbedrijf			
M2077	T	Ja	Handmatige behandeling van onvolledige en/of tegenstrijdige toelagenaanvragen	(M860 & M2077) PIA Handmatig behandelen Toelagen V1.02_Concept	Nee	Betreft het handmatig behandelen ná selectie.
M2648	MKB	Ja	Beoordelen afhandeling mogelijke fraude MKB obv protocol fiscale delicten			
M3901	P	Ja	Beoordelen afhandeling mogelijke fraude Part. obv protocol fiscale delicten			
M4023	MKB	Ja	Externe Overheids Samenwerking: aanpak georganiseerde criminaliteit			
M676	GO	Nee	Behandelen aangifte Dividendbelasting			
M686	GO	Nee	Afhandelen aangifte VenootschapsBelasting			
M715	P	Ja	Behandelen A aangifte Inkomstenbelasting			
M833	T	Ja	Beoordelen opleggen boete bij niet verstreken gegevens of inlichtingen	20181231 (M0833) Beoordelen opleggen boete (v1.1)_Concept	Nee	Betreft verwerking ná handmatige behandeling.
M857	T	Ja	Behandelen van aanvragen en betalingen van zogeheten Ultrazigers	(M857) PIA Behandelen Ultraziger versie 1.0_Concept	Nee	Is in concept en nog voorzien van commentaar. Betreft het handmatig behandelen ná selectie o.b.v. bevestiging door bevoegde instantie.
M860	T	Nee	Handmatig behandelen aanvragen Toeslagen	(M860 & M2077) PIA Handmatig behandelen Toeslagen V1.02_Concept	Nee	Betreft het handmatig behandelen ná selectie.
M861	T	Ja	Behandelen Fraudesignalen	M861 PIA Fraudesignalen behandelen_Concept	Ja	
M870	T	Ja	Beoordelen Opzet / Grove schuld t.b.v. persoonlijke betalingsregeling toeslagen	20181231 (M0870) Beoordeling opzet grove schuld (v1.1)_Concept	Nee	Betreft het handmatig behandelen ná selectie.
M871	MKB	Nee	In beheer nemen loonaangiftebericht			
M907	MKB	Ja	Risicoselectie bij (fiscaal) toezicht door dataanalyse			
M949	GO	Ja	Risicoselectie voor specifieke klantbehandeling			
M989	MKB	Nee	Verrichten boekenonderzoeken en bedrijf sbezoecken			
DF&A	Ja	Ja	Datafundament FRI (Fraudrisicoindicatoren)	PRA	Ja	GEB is na afronding van KPMG-onderzoek gereedgekomen. Inmiddels is DBA buiten gebruik gesteld.
CAP	Ja	Ja	Data Base Auto (DBA)	GEB DBA UITO#	Nee	
MKB	Ja	Ja	Toezichtproces MKB	GEB Interne en externe signalen tbv toezichtproces MKB, V0.6	Ja	
MKB	Nee, facultatief	Nee	Toezichtsproces EOS-informatieloketten	Fraude-EOS Informatieloketten, V1.04	Ja	Heeft geen betrekking op gegevensverwerking in hoofdstuk 4. Wel geraadpleegd als informatiebron voor dit rapport.