

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

Nr. 1061

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2022

Tijdens de regeling van werkzaamheden van 17 mei jongstleden heeft het lid Omtzigt een verzoek gedaan ten aanzien van de «handleidingen voor analisten aan de Poort», die ik op 16 mei jl. met uw Kamer heb gedeeld¹ (Handelingen II 2021/22, nr. 80). Het verzoek was om een brief te ontvangen over de handleidingen voor analyse aan de poort, waarbij ingegaan wordt op de volgende vragen:

1. Wat is daar gebeurd?
2. Wie heeft hier toestemming voor gegeven? Graag een precieze tijdslijn van wat daar gebeurd is.
3. Hoe beoordeelt u dat in het licht van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)?
4. Hoe beoordeelt u dat in het licht van discriminatie en racisme en heeft de Belastingdienst zich wel aan artikel 1 van de Grondwet gehouden?

Tijdens de regeling van werkzaamheden van 31 mei en 7 juni jl. (Handelingen II 2021/22, nrs. 85 en 88, Regeling van Werkzaamheden) heeft het lid Omtzigt daarnaast vragen gesteld over de aangetroffen lijsten tijdens de inventarisatie van lijsten met nationaliteit en of fraude- of risicosignalen, waarvan ik op 30 mei jl.² de rapportage met uw Kamer heb gedeeld. Zoals ik in mijn brief van 9 juni jl. heb aangegeven zal ik u deze maand daarover nader informeren (Kamerstuk 31 066, nr. 1031).

Hierbij ontvangt uw Kamer de antwoorden op de hierboven gestelde vragen.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 1029

² Kamerstuk 31 066, nr. 1030.

1. Wat is daar gebeurd?

De handleidingen die ik uw Kamer heb doen toekomen zijn de handleidingen die opgesteld zijn voor het proces «analyse aan de Poort», onderdeel van het totale proces van «detectie aan de Poort». Jaarlijks ontvangt de Belastingdienst circa 12 miljoen definitieve aangiften. Het proces detectie aan de Poort selecteert daaruit jaarlijks circa 20.000 aangiften inkomstenbelasting voor controle. De Poort refereert aan de plek waar de verzoeken voor voorlopige teruggave (VT) en de aangiften inkomensheffingen (IH) digitaal binnenkomen. De aangiften worden door query's (zoekopdrachten) geselecteerd op fiscale risico's, zoals bedragen die afwijken van contra-informatie. Daarna volgde een handmatige doorselectie door een kleine groep analisten: de analyse aan de Poort. Deze analisten konden de aangiften aanmerken voor verdere controle. Deze selectie leidde tot begin 2018 tevens tot een registratie in de Fraudesignaleringsvoorziening (FSV)-registratie.

Deze detectie van risicovolle aangiften inkomensheffing (IH) startte in projectverband en stond vanaf 2010 aanvankelijk bekend als «projectcode 1043». Op 13 oktober 2020³ heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het feitenonderzoek dat de Belastingdienst gedaan heeft naar projectcode 1043, met als doel inzichtelijk te maken wat de aanleiding is geweest om binnen de Belastingdienst de projectcode 1043 te gaan gebruiken en op welke manier deze code binnen de Belastingdienst werd gebruikt. Dit heeft geresulteerd in een feitenrelaas, dat als bijlage bij de genoemde brief is gevoegd.

Er is een onderscheid te maken tussen het proces detectie aan de Poort, dat in 2007 gestart is met betrokkenheid van diverse onderdelen van de Belastingdienst enerzijds, en de aanwijzingen voor de analisten zoals die vanaf 2014 tot 2020 in de handleidingen voor de analisten aan de Poort waren opgenomen.

Zoals ook in het PwC-rapport⁴ over de query's aan de Poort staat, hadden deze handleidingen geen formele status. De verantwoordelijkheid voor het proces detectie aan de Poort is lange tijd niet duidelijk belegd geweest. De Belastingdienst heeft nogmaals proberen te achterhalen of de handleidingen zijn vastgesteld. De Belastingdienst heeft op dit moment niet gevonden dat handleidingen door management zijn vastgesteld of goedgekeurd. Als de handleidingen niet op managementniveau zijn vastgesteld is dit ernstig. Management is en blijft verantwoordelijk, ook als deze de handleidingen niet formeel heeft vastgesteld. In dit geval heeft het management teveel ruimte gelaten en niet de juiste controle op het proces uitgeoefend. Het betrokken management had zich ervan moeten vergewissen dat de werkinstructies gevalideerd waren binnen de daarvoor bestemde vaktechnische escalatie- en managementlijnen. Dat dit waarschijnlijk niet is gebeurd is ernstig. Met zowel medewerkers als management worden gesprekken gevoerd.

Uit dit rapport blijkt eveneens dat door de Belastingdienst ingestelde kwaliteitscontroles en waarborgen voor zorgvuldige selectie door het proces «analyse aan de Poort» ontbraken. Ik vind dit een ernstige constatering. Het is de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst om ervoor te zorgen dat aansturing en processen op orde zijn zodat de medewerkers hun werk professioneel kunnen uitvoeren. Bij het proces detectie aan de poort was dit niet op orde en ook dat is ernstig. Het is de verantwoordelijkheid van iedereen bij de Belastingdienst om te werken

³ Kamerstuk 31 066, nr. 711.

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 992.

binnen de grenzen van de wet- en regelgeving en het te benoemen als blijkt dat dit niet gebeurt.

2. Tijdlijn

Sinds het begin van de jaren »90 vindt geautomatiseerde risicoselectie van aangiften IH plaats. Bij deze risicoselectie wordt de aangifte vergeleken met bij de Belastingdienst bekende contra-informatie zoals loon-, bank- en hypotheekgegevens. Binnen het toezicht van de Belastingdienst lag de focus met name op het behandelen van de ingeleverde aangiften: de definitieve aanslagregeling. Bij een uitworp voor behandeling ontvangt de belastingplichtige daaraan voorafgaand een voorlopige aanslag. Er ontstond een invorderingsrisico door het uitbetalen van té hoge voorlopige aanslagen, welke bij de definitieve aanslag onterecht bleken te zijn uitbetaald.

Vanaf 2014 werd er voor de analisten aan de Poort een handleiding opgesteld, die met enige regelmaat geactualiseerd werd. De inleiding van de handleiding met versienummer 2014/003 beschrijft de uitbreiding van de reikwijdte van de analyse aan de Poort. In deze handleiding komen bij de analyse gericht op de specifieke zorgkosten verwijzingen voor naar onder andere «nationaliteiten» en «wijken (POCO's)» met een opvallend patroon aan uitgaven. Bij de analyse de giftenaftrek worden onder meer «moskeeën» en «moskeeën als periodieke gift» genoemd. PwC heeft tijdens de onderzoeken naar de Fraudesignaleringsvoorziening (FSV) en de query's aan de Poort vergelijkbare passages aangetroffen in handleidingen van latere jaren. Ik heb de door PwC aangedragen voorbeelden op 24 februari jl.⁵ met uw Kamer gedeeld.

Uit deze handleiding en die van de jaren tot 2020 blijkt niet dat er toetsing door de vaktechnische lijn heeft plaatsgevonden van de aanwijzingen voor de analisten. De handleidingen hadden geen formele status en zijn voor zover bekend en uit de beschikbare documenten op te maken is, niet geagendeerd voor formele overleggen. In zijn rapport⁶ schrijft PwC dat binnen de Poort vijf (inclusief «buitenland» zes) analisten alle kritische processen (de analyses) verrichtten, waarop hoogstens een beperkte of onvolledige interne controle werd uitgevoerd. Dit tezamen leidde tot een situatie waarin de individuele analisten veel interpretatieruimte hadden bij het uitvoeren van de analyse op de query, zonder waarborgen om de objectiviteit in de analyse te kunnen garanderen.

Wel stond op de agenda van de vergadering van het managementteam (MT) Particulieren van 8 januari 2019 het onderwerp Selectie aan de poort voor besluitvorming. Het managementteam werd bij deze gelegenheid gevraagd een besluit te nemen over welke dienstonderdelen de onderscheiden werkzaamheden voor de analyse aan de poort zouden moeten uitvoeren. Het verslag van deze vergadering vermeldt dat in het ter besluitvorming aangeboden memo (citaat) «*wordt aangegeven waar de werkzaamheden Selectie aan de Poort thuishoren, uitgaande van de Topstructuur. Als dit in het MT herkend wordt vindt verdere verkenning met betrokken partijen plaats. Het MT kan zich vinden in de geschetste positionering en met de verdere verkenning.*»⁷

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 977.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 992.

⁷ Het rapport Topstructuur Belastingdienst (2017) beschrijft onder andere de organisatie-indeling van de Belastingdienst en de verdeling van taken over de directies. De invoering van deze topstructuur is medio 2019 afgerond.

De inhoud van de analyse en de te hanteren selectieregels, voor zover die bleken uit een bijlage bij het gevraagde besluit⁸, waren geen onderwerp van bespreking en besluitvorming.

In november 2019 werd een besluit op een Wob-verzoek gepubliceerd⁹. In de openbaar gemaakte stukken komt een verwijzing voor naar «1043». Naar aanleiding van een achtergrondgesprek tussen journalisten van Trouw en RTL en de Staatssecretarissen van Financiën heeft de interim-directeur-generaal Belastingdienst op 13 mei 2020 opdracht gegeven tot het opstellen van het feitenrelaas over projectcode 1043. Op 6 juli 2020 zijn door de projectgroep die met het opstellen van dit feitenrelaas belast was, project 1043 en de daarvoor in gebruik zijnde handleiding genoemd als mogelijk «FSV-achtige» ten behoeve van het onderzoek dat KPMG op dat moment uitvoerde naar FSV. Naar aanleiding daarvan is op dezelfde dag aan enkele data-coördinatoren verzocht de eerder uitgevoerde willen-mogen-kunnen-toetsen (WMK-toetsen) op de query's aan de Poort te beoordelen in combinatie met de op dat moment in gebruik zijnde handleiding. In deze versie van de handleiding kwam de verwijzing naar «allochtonen» niet voor, wel werd er onder meer onderscheid gemaakt tussen jonge belastingplichtigen («doorgaans deskundige PC-gebruikers») en «bejaarden» waar het ging om de behandeling van mogelijke onjuistheden in de aftrek van specifieke zorgkosten. De data-coördinatoren hebben op 7 juli 2020 aangegeven dat er geen aanleiding is voor twijfel over de rechtmatigheid van de query's, maar zij gaven daarbij ook aan dat de handleiding de toets der kritiek niet kon doorstaan. Op 8 juli 2020 is tijdens een overleg tussen de organisatieonderdelen Datafondamenten en Analytics (DF&A), Particulieren en Centrale Administratieve Processen (CAP) deze handleiding buiten werking gesteld en is besloten dat er een nieuwe werkinstructie geschreven moest worden, voornamelijk wegens onprofessioneel taalgebruik in de handleiding en de onduidelijkheid ten aanzien van het verwerken van gegevens in relatie tot de doelbinding.

Op 10 juli 2020 heeft mijn ambtsvoorganger in de brief¹⁰ bij het KPMG-rapport over FSV een eerste uiteenzetting gegeven over projectcode 1043. Het Feitenrelaas 1043 is daarop bij de brief van 13 oktober 2020¹¹ verstrekt.

In deze brief van 13 oktober 2020 is aangegeven dat, om tegemoet te komen aan signalen die mogelijk zouden duiden op een disproportionele behandeling, voor de duur van het in de brief aangekondigde aanvullende onderzoek geen AKI-codes 1043 en 1044 aan aangiften gekoppeld zouden worden.¹² Door middel van de brief van 31 maart 2021 is de Kamer geïnformeerd over de aangescherpte waarborgen en het stapsgewijs heropstarten van analyse aan de poort.¹³

Zoals gemeld in de Kamerbrief bij het PwC-rapport naar de query's aan de poort wordt de volgende stap, namelijk de hervatting van de behandeling van aangiften met een AKI-code 1043, alleen gezet wanneer volledig duidelijk is dat het proces analyse aan de Poort aan alle eisen voldoet op het gebied van rechtmatigheid, privacy en herleidbaarheid. Als eerste zal uit de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) op het proces

⁸ Memo Werkzaamheden aan de Poort 15 mei 2017. Hiernaar wordt verwezen in tabel 2 in het rapport Onderzoek Query's aan de Poort.

⁹ Wob-besluit over Combiteam Aanpak Facilitators (CAF), 15 november 2019.

¹⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 681.

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 711.

¹² Kamerstuk 31 066, nr. 803.

¹³ Kamerstuk 31 066, nr. 992.

moeten blijken of de privacy met voldoende waarborgen is omgeven. De Belastingdienst zal daarnaast specifiek aandacht besteden aan de bevindingen van PwC voor een besluit genomen wordt over hervatting van het intensief toezicht na detectie aan de Poort

3. AVG

Er heeft voor de handleidingen geen beoordeling in het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) plaatsgevonden. Uit de bevindingen van PwC in het rapport Query's aan de poort volgt dat voor de onderzochte periode niet voldaan kan worden aan de aantoonplicht. Voor de verwerkingsactiviteiten die beschreven zijn in de handleiding en waarin gebruik gemaakt wordt van persoonsgegevens is daarmee niet voldaan aan dit vereiste uit de AVG.

Het proces analyse aan de Poort is in oktober 2020 stilgezet. Op 31 maart 2021¹⁴ is uw Kamer geïnformeerd over de invoering van aanvullende waarborgen voor het proces. Met de nieuwe waarborgen zijn de query's aan de Poort inmiddels weer hervat en het proces om aangiften met schrijf- en/of andere invulfouten te verbeteren loopt weer. Intensief Toezicht op geselecteerde aangiften wordt pas hervat wanneer volledig duidelijk is dat het proces analyse aan de Poort aan alle eisen voldoet op het gebied van rechtmatigheid, privacy en herleidbaarheid. Als eerste zal uit de GEB op het proces moeten blijken of de privacy met voldoende waarborgen is omgeven. Ook is de Belastingdienst, als onderdeel van het programma Herstellen, Verbeteren, Borgen (HVB), gestart om de achterstand weg te werken met betrekking tot de naleving van de AVG, de Archiefwet en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Zoals mijn voorganger eerder heeft aangegeven zal het op orde brengen van alle processen tot en met volgend jaar in beslag nemen. Het is het doel om aan het eind van dit jaar de meest risicovolle processen voor de burger op orde te hebben. In de laatste voortgangsrapportage HVB¹⁵ ga ik ook dieper in op de voortgang.

4. Artikel 1 van de Grondwet

Zoals aangegeven in mijn brief van 30 mei jl. vind ik dat, uitgaande van de brede benadering van het College van de Rechten van de Mens, meerdere van de bevindingen en voorbeelden die PwC heeft beschreven onder deze omschrijving van institutioneel racisme vallen. Voor institutioneel racisme is geen plek in onze samenleving. Ik verwijs naar de eerdergenoemde brief van 30 mei jl. waarin onder meer de ingezette verbetertrajecten worden benoemd. Of vervolgens in een concrete situatie bij de behandeling van een belastingplichtige sprake is van een verboden onderscheid op basis van nationaliteit, afkomst of religie, en zo ja, welke consequenties dit dan heeft gehad, moet in beginsel per geval of vergelijkbare groep van gevallen op basis van de concrete omstandigheden worden beoordeeld en vastgesteld. Ik kan daar geen algemene uitspraak over doen, ook niet rond het proces «analyse aan de Poort». Hierbij is onder meer van belang dat volgens PwC niet valt te reconstrueren in hoeverre de beschrijvingen in de handleidingen en het daderprofiel in de praktijk zijn toegepast. Ik kan derhalve ook geen uitspraak doen over een eventuele overtreding van artikel 1 van de Grondwet in relatie tot concrete gevallen. In mijn brief van 30 mei ben ik nader ingegaan op de juridische vragen rondom het proces analyse aan de Poort.

¹⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 803.

¹⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 1030.

Wel heb ik de Landsadvocaat gevraagd om advies over de juridische gevolgen van een mogelijke schending van grondrechten bij de selectie van aangiften voor onderzoek (op basis van het proces analyse aan de Poort/projectcode 1043) voor een door de inspecteur vastgestelde aanslag. Ik stuur dit advies mee met de hoofdlijnenbrief tegemoetkomingsregeling die uw Kamer later deze maand zal ontvangen.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij