

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

Nr. 977

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2022

Op 25 januari jl.¹ heb ik twee rapporten van PwC over de Fraudesignaleringsvoorziening (FSV) met uw Kamer gedeeld. In het rapport over de effecten van FSV-registraties door de directie Particulieren hebben de onderzoekers een zorgwekkende waarneming gedaan over verwijzingen naar nationaliteit of uiterlijk voorkomen in communicatie over risicosignalering. Uw Kamer heeft hierover om toelichting gevraagd en tevens is door het lid Omtzigt verzocht om openbaarmaking van de aangetroffen communicatie. In de bijlage bij deze brief stuur ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, het overzicht dat PwC heeft gedeeld met de Belastingdienst². Tevens bied ik uw Kamer, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de beantwoording aan van de vragen³ die het lid Azarkan (Denk) ons beiden over dit onderwerp heeft gesteld. Ik vind het belangrijk om uw Kamer juist en zorgvuldig over dit gevoelige onderwerp te informeren. Deze brief bevat daarom waar dat mogelijk was verdere duiding bij de aangetroffen communicatie. Burgers hebben er recht op dat de Belastingdienst effectief toeziet op de juistheid van belastingaangiften en toeslagenaanvragen. Dat moet altijd gebeuren op een eerlijke, onbevooroordeelde manier. Bij verschillende van de bijgevoegde voorbeelden was dat niet het geval, en dat vind ik zeer ernstig. Dit past op geen enkele wijze bij de rechtstatelijk correcte en professionele Belastingdienst die ik voor ogen heb.

De inhoud van de voorbeelden wordt hieronder verder toegelicht en voor zover mogelijk geduid. Voor een aantal voorbeelden is het noodzakelijk om te beoordelen in welke context de werkwijzen zich voordeden. Hierbij zal het naar alle waarschijnlijkheid niet lukken om in alle gevallen de volledige feiten boven tafel te krijgen. Enkele eerder aangekondigde onderzoeken kunnen wel helpen om het reeds ontstane beeld te

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 957.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1854.

verscherpen. PwC doet momenteel nog onderzoek naar de gevolgen van FSV-registraties bij de directie MKB en naar de gebruikte «query's aan de poort». De planning uit mijn brief van 25 januari jl.⁴ moet ik helaas bijstellen; mijn verwachting is nu dat ik beide rapporten in maart met uw Kamer kan delen.

Burgers en externe partijen moeten erop kunnen vertrouwen dat de Belastingdienst beslissingen neemt op objectieve gronden en er geen sprake is van oneigenlijke selecties voor toezicht. Ik vind het belangrijk dat de juiste waarborgen aanwezig zijn om dit te realiseren en dat de medewerkers zich hier bewust van zijn en ernaar handelen. Ik sta dan ook een veilige werkcultuur binnen de Belastingdienst voor, waarbij de medewerkers de vrijheid ervaren om dilemma's in het werk te bespreken en elkaar aan te spreken als dat nodig is. En ook de ruimte voelen om melding te maken van vermoedens van misstanden. Ik wil daarom een onderscheid maken tussen de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst met vastgestelde aanpakken, projecten en werkinstructies, en de verantwoordelijkheid van individuele ambtenaren voor hun eigen uitingen en gedrag. Dit laatste is voor mij een essentieel deel van het ambtelijk vakmanschap, waarbij collega's en leidinggevenden gezamenlijk de kwaliteit van het werk binnen de Belastingdienst op het vereiste, hoge niveau houden.

De afgelopen weken heb ik de medewerkers van de Belastingdienst leren kennen als toegewijde collega's die elke vorm van discriminatie afkeuren. Ik wil dat burgers datzelfde vertrouwen in hun Belastingdienst kunnen hebben, en daarvoor is het essentieel dat dit soort voorbeelden zich niet meer voordoen. Ik ben ervan overtuigd dat dit gevoel breed binnen de Belastingdienst wordt gedeeld. Om deze cultuur binnen de Belastingdienst te bevestigen, zullen de lopende gesprekken over rechtsstatelijk handelen en het toepassen van de menselijke maat worden geïntensiveerd.

Onderzoeken en eerdere toelichting PwC

PwC is gevraagd om te onderzoeken welke effecten registratie in FSV heeft gehad op geregistreerde burgers en bedrijven. Hiervoor hebben de onderzoekers dossieronderzoek gedaan op basis van een gestratificeerde steekproef, waarbij in totaal 1.380 casussen van burgers en bedrijven zijn geanalyseerd en geëxtrapoleerd. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen is ook in andere systemen en bestanden dan FSV gekeken. Bij hun werk kwamen de onderzoekers verschillende berichten tegen die niet primair betrekking hadden op het FSV-onderzoek, maar wel hun aandacht trokken. De onderzoeksopdracht van PwC is gericht op de effecten van FSV-registraties en niet op het actief opzoeken van zulke voorbeelden. De berichten die desondanks opvielen waren de aanleiding voor de constatering over nationaliteit en uiterlijk voorkomen en zijn gebundeld in de bijlage bij deze brief. In een brief die ik op 10 februari jl.⁵ met uw Kamer heb gedeeld heeft PwC aangegeven dat het onderzoeken of de verwijzingen invloed hebben gehad op selectie en beoordeling, geen onderdeel uitmaakt van de genoemde opdracht, omdat de voorbeelden niet primair betrekking hebben op de dossieranalyse in het FSV-onderzoek.

Overzicht van de aangetroffen casussen

Het door PwC aan de Belastingdienst verstrekte bestand bevat de 26 situaties die de onderzoekers zijn tegengekomen en hebben genoteerd.

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 957.

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 972.

Een deel heeft geleid tot de waarneming uit het rapport van 25 januari jl., de overige voorbeelden zijn sindsdien aangetroffen in de nog lopende PwC-onderzoeken en toegevoegd aan het overzicht. De voorbeelden zijn onderverdeeld naar de verschillende afgeronde en nog lopende PwC-onderzoeken waarin ze zijn aangetroffen. De voorbeelden beslaan een tijdspanne van 2008 tot en met 2019 en zijn van uiteenlopende aard. In 20 gevallen wordt informatie vermeld als nationaliteit, buitenlandse herkomst, een migratieachtergrond. Ook wordt in enkele bestanden giftenaftrek specifiek voor moskeeën of kerkelijke instellingen genoemd. Naast twee algemene observaties over taalgebruik en gegevensopslag zijn de voorbeelden grofweg in te delen in drie categorieën:

Individuele casussen

Elf voorbeelden betreffen communicatie over individuele casussen. In acht hiervan wordt onder andere genoemd dat de betreffende burger of, voor fiscaal dienstverleners, diens klantenbestand een migratieachtergrond had. Hoewel de meeste voorbeelden de indruk wekken dat ook zonder deze vermelding nader onderzoek ingesteld zou zijn, vind ik het onterecht en ongepast dat afkomst in de casussen werd betrokken.

Hieronder bevindt zich ook een email uit 2016 waarin naar uiterlijk voorkomen werd verwezen: een medewerker schreef dat hij een «opvallende» auto had gezien met daarin «een aantal opvallende personen» die «nogal showend» op en neer reden. Verderop schreef de medewerker dat de eigenaar een voormalige asielzoeker bleek te zijn die sinds 2008 14 auto's op zijn naam had gehad, waarvan de prijs hem vreemd (want hoog) leek in verhouding tot de bij de Belastingdienst bekende inkomenssituatie. Hij suggereerde dat dit wellicht een casus zou kunnen zijn voor het «patser project.»

In één mail werd verwezen naar buitenlandse achternamen. Dat gebeurde in een onderzoek naar iemand die door de jaren heen op verschillende rijtjeshuizen en in of boven een restaurant stond ingeschreven met negen of tien anderen, sommigen van hoge leeftijd, allemaal met buitenlandse achternamen. De medewerker sprak in de mail het vermoeden uit van schijninschrijvingen.

Voorts is er een mailwisseling uit 2016 over een ogenschijnlijk reeds afgesloten casus waar een ongepaste en kwetsende opmerking werd gemaakt; de medewerker schreef dat zijn gesprekspartner als «autochtoon» wel terugvorderingen terugbetaalt. Zulk soort opmerkingen passen niet in de inclusieve, professionele overheid die burgers mogen verwachten.

Analyses

In vier voorbeelden is sprake van analyses. Het is niet direct duidelijk in welke gevallen het gaat om geaggregeerde analyse om zicht te krijgen op fraudefenomenen, zonder dat dit tot verscherpte controles leidde voor individuen, en in welke gevallen om selecties waarbij nationaliteit een factor was in het bepalen welke burgers gecontroleerd werden.

Eén voorbeeld lijkt te gaan om een statistische analyse op een dataset met reeds bekende fraudeurs, zonder dat nationaliteit wordt genoemd.

In één werd een tabel gemaakt van geaggregeerde sommen opgevoerde giftenaftrek naar eerste of tweede nationaliteit. In één geval is een filtering op o.a. nationaliteit toegepast en in één werd nationaliteit in een query gebruikt.

De laatste drie voorbeelden lijken voort te zijn gekomen uit een onderzoek uit 2015 naar grootschalige fraude waarbij vervalste kwitanties werden opgevoerd om gefingeerde giften aan Algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) af te trekken. Mijn voorganger heeft uw Kamer op 15 november 2019⁶ geïnformeerd over de query op nationaliteit en daarbij citaten uit het betreffende onderzoek gegeven.

Instructiedocumenten, memo's, presentaties

In negen voorbeelden is sprake van instructiedocumenten, memo's of presentaties waarin buitenlandse nationaliteit of afkomst als risicofactor wordt benoemd. Dat kan gaan over het risico op belastingfraude, maar ook over de kans op betalingsachterstanden of afhankelijkheid van malafide geldschietters voor startkapitaal.

Een deel van de instructiedocumenten heeft opnieuw betrekking op het in de brief van 19 november⁷ genoemde onderzoek naar grootschalige giftenaftrekfraude. In één handleiding en één memo worden in deze context specifiek giften aan respectievelijk moskeeën en kerkelijke instellingen genoemd. Hierdoor ontstaat het risico dat de aangiften mensen uit specifieke geloofsgemeenschappen vaker gecorrigeerd worden.

In een handleiding uit 2018 wordt bovendien de combinatie van hoge aftrek van medicijnkosten met achternamen eindigend op -ic genoemd als voorbeeld van een opvallend patroon van uitgaven dat voor fraudeonderzoek in aanmerking komt.

Een ander deel lijkt voort te komen uit stukken van lokale kantoren uit 2008–2010 over beleid voor beginnende ondernemers, bijvoorbeeld het afleggen van startersbezoeken. Hierin werd bovendien van een project «allochtone starters in de handel» gesproken. Blijkens het document lijkt het hier te gaan om een benadering die rekening houdt met culturele aspecten.

Lessen

Dat er nog vragen onbeantwoord zijn, neemt niet weg dat we al lessen kunnen trekken. Enkele van de aangetroffen voorbeelden bevatten ongepast en onprofessioneel taalgebruik. De herkomst van een onderzochte belastingplichtige of de klanten van een fiscaal dienstverlener is alleen bij hoge uitzondering relevant en heeft dus in principe geen plaats in de communicatie over een casus. De gevolgen van het zonder nader onderzoek stopzetten van toeslagen bij een fraudesignaal (de zogenaamde «zachte stop»), dat in de bijgevoegde stukken op ongepaste wijze wordt aangeduid met het woord «stoppertje», is meegenomen in de hersteloperatie kinderopvangtoeslag.

De Belastingdienst heeft verschillende stappen gezet om discriminatie in de risicoselectie te voorkomen: Mijn ambtsvoorganger heeft eerder⁸ besloten dat, bovenop de eisen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), nationaliteit alleen gebruikt mag worden in de handhaving als daarvoor een expliciete wettelijke grondslag bestaat. De Belastingdienst is daarop een inventarisatie van meer dan negenhonderd applicaties en meer dan tweehonderd door medewerkers aangeleverde bestanden gestart. Met de eerstvolgende kwartaalrapportage Herstellen,

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 538.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 538.

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 538.

Verbeteren, Borgen (HVB) wordt uw Kamer hierover verder geïnformeerd. Daarnaast werkt de Belastingdienst samen met Toeslagen en de Douane aan een nieuw waarborgenkader, waarmee de rechtmatigheid en de transparantie van selectie-instrumenten (beter) gegarandeerd kan worden. De verwachting is dat dit kader in het eerste kwartaal van dit jaar vastgesteld kan worden. Op 31 maart 2021⁹ hebben de Staatssecretarissen van Financiën uw Kamer geïnformeerd over de versterkte waarborgen rondom het proces «analyse aan de Poort». Intensief toezicht op aangiften die in dit proces geselecteerd zijn is stilgezet en wordt pas hervat indien uit de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) op het proces blijkt dat de privacy voldoende gewaarborgd is. Daarnaast kunnen vragen en dilemma's over data-analyse, risicomodellen, algoritmen en kunstmatige intelligentie in de toekomst ook voorgelegd worden aan Adviescommissie Analytics.

Tot slot is per 1 februari jl. de inspecteur-generaal van de nieuwe Inspectie belastingen, toeslagen en douane begonnen. De inspecteur-generaal toetst of de overheid mensen en bedrijven rechtvaardig behandelt wanneer zij te maken hebben met belastingzaken, toeslagen of de douane. Met deze stappen hoop ik het vertrouwen van burgers in hun Belastingdienst terug te winnen.

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

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 803.