



Aangetekend
De minister van Financiën
Directoraat-Generaal Belastingdienst
t.a.v.
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
21 juli 2022

Ons kenmerk
z2022-01800

Contactpersoon

070 8888 500

Onderwerp
Advies beoordelen en bepalen voorgestelde behandelwijze

Geachte

Zoals u eerder is bericht heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) uw verzoek om een voorafgaande raadpleging van 22 maart 2022 op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) op 22 maart 2022 ontvangen. Het verzoek is onder zaaknummer z2022-01800 in onze administratie opgenomen. Uw verzoek betreft "*beoordelen en bepalen voorgestelde behandelwijze*" (hierna: de verwerking).

Op basis van de door u aangeleverde informatie deelt de AP u mede dat uw verzoek niet door de AP beoordeeld kan worden volgens de voorafgaande raadpleging op basis van artikel 36 van de AVG. De AP is derhalve niet gehouden tot het geven van advies. Meer uitleg hierover vindt u in het bijgevoegde advies.

Toch advies van de AP

Ondanks het feit dat de AP niet gehouden is tot het geven van advies, heeft de AP bij uitzondering tóch de keuze gemaakt om u te adviseren, op basis van haar adviesbevoegdheid op grond van artikel 58 lid 3 sub b van de AVG.

Daarbij heeft de AP meegewogen dat het opsporen van fraude een belangrijke taak is. Juist bij de uitvoering van die taak, waarbij fouten of onduidelijkheden kunnen leiden tot voorvallen die bijzonder veel invloed hebben op de rechten en vrijheden van burgers, is het essentieel om uiterst zorgvuldig te werk te gaan. Nu de AP heeft waargenomen tot welke schrijnende gevallen onrechtmatige verwerkingen in het kader van fraudebestrijding in het verleden hebben geleid, heeft de AP de door u voorgelegde voorgenomen verwerking van een advies voorzien.



Datum
21 juli 2022

Ons kenmerk
z2022-01800

U vindt het advies bijgevoegd. De belangrijkste punten uit dit advies betreffen de volgende punten:

- De door de Belastingdienst overgelegde Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) ziet maar op een beperkt deel van de verwerkingen waarin gebruik wordt gemaakt van fraudesignalen. Door deze beperkte scope is het voor de AP én voor de Belastingdienst zelf niet mogelijk alle risico's voor de betrokkenen die het verwerken van fraudesignalen door de Belastingdienst met zich brengt, te beoordelen. De AP adviseert de minister vóór de start van de verwerking een totaalbeeld op te stellen waarin alle risico's voor alle betrokkenen in deze hele keten van verwerkingen van fraudesignalen, binnen en buiten de Belastingdienst, zijn meegewogen en op basis waarvan de minister tot het oordeel is gekomen dat deze verwerkingen in overeenstemming met de AVG zijn.
- Voor alle verwerkingen die de Belastingdienst in het kader van de behandeling van fraudesignalen wil uitvoeren, dient zij een voldoende duidelijke en nauwkeurige wettelijke grondslag te hebben. Deze wettelijke grondslagen moeten gerealiseerd zijn voordat de voorgenomen verwerkingen aanvangen. De AP adviseert de minister om na te gaan ten aanzien van welke verwerkingen (nadere) wettelijke borging vereist is en deze wettelijke borging te initiëren.
- De persoonsgegevens die worden verwerkt, moeten op grond van het beginsel van dataminimalisatie worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Hiervoor is nog onvoldoende aandacht. Zo weet de Belastingdienst (nog) niet in welke mate het verwerken van de fraudesignalen überhaupt bijdraagt aan het verminderen van het fiscale nalevingstekort. Ook bij het beoordelen van de signalen, het intern doorzetten van (informatie uit) de signalen aan Toezicht en het doorsturen van (informatie uit) signalen aan andere overheidsorganisaties is onvoldoende aandacht voor de vraag of alleen die persoonsgegevens worden verwerkt, die noodzakelijk zijn.
- De Belastingdienst noemt in de GEB het risico dat mensen over wie een melding wordt gedaan, van deze melding nadelige gevolgen ondervinden, terwijl nog niet is vastgesteld of daadwerkelijk sprake is van fraude. Dit risico wordt door de Belastingdienst te summier omschreven en te weinig uitgewerkt. Hierdoor worden maatregelen die mogelijk kunnen worden getroffen, mogelijk over het hoofd gezien. Gezien de ervaringen uit het verleden, is het van groot belang om alle mogelijke zorgvuldigheid te betrachten om te voorkomen dat mensen die niet hebben gefraudeerd, toch nadelige gevolgen ondervinden van de voorgenomen verwerking. Ook is te weinig aandacht besteed aan de gevolgen en risico's voor andere betrokkenen dan alleen degene op wie de melding direct betrekking heeft.
- Persoonsgegevens die worden verwerkt dienen juist te zijn. Dat houdt in dat systemen van de Belastingdienst die worden geraadpleegd bij het beoordelen van het signaal, juiste persoonsgegevens dienen te leveren. Indien er in deze systemen nog onjuiste en/of discriminatoire persoonsgegevens zouden staan, bijvoorbeeld door onrechtmatige verwerkingen in het verleden in FSV, bestaat het risico dat de voorgenomen verwerking wordt gevoed met deze



Datum
21 juli 2022

Ons kenmerk
z2022-01800

oude, onjuiste informatie, bij het beoordelen van een signaal. De AP adviseert de minister ervoor te zorgen dat voorkomen wordt dat oude, onjuiste of discriminatoire informatie, uit de al bestaande systemen van de Belastingdienst wordt betrokken bij het in de toekomst beoordelen van de fraudesignalen.

De AP is van mening dat er nog grote stappen dienen te worden gezet teneinde te kunnen spreken van een verwerking die ten aanzien van de betrokkenen rechtmatig, behoorlijk en transparant is. Hoewel de AP waarneemt dat er stappen in de goede richting zijn gezet na het stilleggen van de applicatie Fraude Signalering Voorziening (FSV), bestaan er nog onvoldoende waarborgen om positief te kunnen adviseren aangaande de verwerking en de bijbehorende applicatie Tijdelijke Signalen Voorziening (TSV). De AP heeft een uitgebreid advies opgesteld maar wil daarbij opmerken dat dit geen uitputtende lijst is van zaken die verbeterd moeten worden. U vindt het advies bijgevoegd.

De AP adviseert u de verwerking niet aan te vangen totdat de adviezen van de AP zijn verwerkt.

Wat betekent dit?

De procedure van de voorafgaande raadpleging is hiermee beëindigd. Dat laat uiteraard onverlet dat de voorgelegde verwerking moet voldoen aan de AVG. Dat betreft bijvoorbeeld de eis dat u als verwerkingsverantwoordelijke een in de AVG genoemde grondslag moet hebben voor de verwerking, maar ook dat de verwerking voldoet aan de beginselen van rechtmatigheid, transparantie, doelbinding en juistheid, dat voldoende technische en organisatorische maatregelen zijn genomen om de persoonsgegevens te beschermen en dat u als verwerkingsverantwoordelijke ook kan aantonen dat aan al die voorwaarden en eisen wordt voldaan.

Juridisch kader

Voor uw aanvraag geldt artikel 36, eerste lid, van de AVG als juridisch kader. Het verstrekte advies is gebaseerd op de bevoegdheid die die AP heeft in het kader van artikel 58 lid 3 sub b AVG.

Openbaarmaking van dit advies

Nadat de Tweede Kamer door u is geïnformeerd, komen het advies en deze aanbiedingsbrief ook via de AP beschikbaar.

Tot slot

Ik vertrouw erop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd. Meer informatie over een voorafgaande raadpleging vindt u ook op onze website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Heeft u vragen over de procedure? Dan kunt u hierover met mij contact opnemen.

Wij zullen tevens een kopie van deze brief ter informatie aan uw Functionaris voor Gegevensbescherming sturen.



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Datum
21 juli 2022

Ons kenmerk
z2022-01800

Hoogachtend,

Autoriteit Persoonsgegevens,

ir. M.J. Verdier
vicevoorzitter



Advies over de voorgenomen verwerking "beoordelen en bepalen voorgestelde behandelwijze" door de Minister van Financiën (Belastingdienst); z2022-01800

1. Inleiding

Op 22 maart 2022 heeft u, ingevolge artikel 36, eerste lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een verzoek om voorafgaande raadpleging ingediend. Het verzoek betreft een voorgenomen verwerking van persoonsgegevens met de naam: 'Beoordelen en bepalen voorgestelde behandelwijze'. Deze voorgenomen verwerking ziet kortgezegd op het door de Belastingdienst ontvangen, verrijken, beoordelen en doorzenden van meldingen van particulieren en private of publieke organisaties over mogelijke niet-naleving van wet- en regelgeving.

2. Procedureverloop

De AP heeft op 22 maart 2022 het verzoek om voorafgaande raadpleging ontvangen.

Op 23 maart 2022 heeft de AP een ontvangstbevestiging aangaande het verzoek om voorafgaande raadpleging verstuurd.

Op 23 maart 2022 heeft de AP u verzocht aanvullende informatie aan te leveren betreffende het verzoek om voorafgaande raadpleging teneinde te bepalen of uw verzoek in behandeling kon worden genomen.

Op 1 april 2022 heeft u de AP voorzien van aanvullende informatie.

Op 5 april 2022 heeft de AP u geïnformeerd over het feit dat de AP het verzoek per 1 april 2022 in behandeling heeft genomen. Tevens informeerde de AP u over het feit dat, vanwege de complexiteit van uw aanvraag, de behandeltermijn van acht weken met zes weken werd verlengd.

Op 21 april 2022 heeft de AP u enkele vragen gesteld en u verzocht deze vragen schriftelijk te beantwoorden. Hierbij heeft de AP u aangegeven dat gedurende de termijn die u nodig had voor de beantwoording van de vragen, de behandeltermijn van het verzoek werd opgeschort.

Op 12 mei 2022 heeft u de door de AP op 21 april 2022 gestelde vragen beantwoord.

De AP heeft derhalve het advies gebaseerd op:

- de informatie die is verstrekt in het kader van het verzoek om voorafgaande raadpleging d.d. 23 maart 2022;
- informatie uit de beantwoording van vragen die door de AP zijn gesteld op 23 maart 2022;
- informatie uit de beantwoording van vragen die door de AP zijn gesteld op 21 april 2022.

De AP heeft geen feitenonderzoek uitgevoerd.

Vandaag, 21 juli 2022, informeert de AP u over de uitkomst van de procedure van de voorafgaande raadpleging en ontvangt u van de AP een advies op grond van artikel 58 lid 3 sub b AVG.



3. Feitelijke weergave voorgenomen verwerking (verkort)

Voor de behandeling van meldingen over mogelijke niet-naleving van fiscale wet- en regelgeving (hierna kortweg: 'signalen') is de Belastingdienst voornemens de verwerking: *"Beoordelen en bepalen voorgestelde behandelwijze"* in te gaan zetten. Om deze voorgenomen verwerking te ondersteunen heeft de Belastingdienst de applicatie Tijdelijke Signalen Voorziening (TSV) gebouwd. De AP heeft documentatie ontvangen die ziet op versie 1.1 van TSV.

De voorgenomen verwerking en TSV zijn op dit moment dusdanig aan elkaar verbonden dat hetgeen de AP in dit advies opmerkt zowel gezien moet worden als een advies inzake de voorgenomen verwerking als ten aanzien van de inzet van TSV bij de voorgenomen verwerking.

De voorgenomen verwerking bestaat uit een aantal stappen. Uit de Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) versie 3.3 van 21 februari 2022, blijkt dat de verwerking uit de volgende stappen bestaat:

1. Registreren melding

De ontvangst van de melding en het bepalen van de bevoegdheid om deze melding in behandeling te nemen.

2. Behandelen signaal

Het bepalen van het subject en het bepalen van de competente directie binnen de Belastingdienst, zodat het signaal op de juiste plek terecht komt.

3. Goedkeuren behandeling signaal

Het goedkeuren van bevoegdheid, subject en competentie in TSV door de geautoriseerde goedkeurder.

4. Doorsturen signaal

In deze stap vindt verwerking van persoonsgegevens plaats voor het doorsturen van een signaal in (een combinatie van) de volgende situaties:

Signalen die niet onder de bevoegdheid van de Belastingdienst vallen, maar wel onder de doorzendingverplichting van artikel 2:3 van Awb, worden doorgestuurd naar een andere publieke organisatie.

Signalen die wel onder de bevoegdheid vallen en tevens relevant zijn voor een andere publieke organisatie worden doorgezonden naar die andere publieke organisatie indien de Belastingdienst daarvoor een grondslag heeft.

Signalen die wel onder de bevoegdheid vallen, maar niet behoren tot de competentie van de organisatieonderdelen Particulieren (P), Grote Ondernemingen (GO) of Midden- en Kleinbedrijf (MKB) kunnen worden doorgestuurd naar een onderdeel binnen de Belastingdienst dat wel competent is.

5. Inhoudelijke behandeling signaal

Door een medewerker van de competente directie wordt het signaal getoetst op een potentieel (fiscaal) nalevingstekort.

6. Goedkeuren inhoudelijke behandeling



Het goedkeuren van het voorstel voor de behandelwijze door de geautoriseerde goedkeurder. Na deze stap kan het signaal worden overgedragen naar de vervolgprocessen binnen Toezicht. De uitkomst van deze stap wordt vastgelegd in TSV.

7. Doorsturen voorstel behandelwijze

In deze stap wordt het signaal met de daarbij voorgestelde behandelwijze overgedragen naar de vervolgprocessen binnen Toezicht.

8. Verwijderen melding uit postbus

Het signaal wordt uit de postbus van het informatieloket verwijderd nadat het is vastgelegd in TSV. Het oorspronkelijke mailbericht (met eventuele bijlagen) wordt voor de periode tot realisering van TSV 2.0 bewaard in een afgeschermd map (per directie) in Notes.

4. Beoordeling verzoek om voorafgaande raadpleging (artikel 36 AVG)

Uit het aanvraagformulier bij het verzoek blijkt dat de minister twee risico's heeft geïdentificeerd welke zijn geclassificeerd als hoge restrisico's. Voor deze restrisico's heeft de minister verzocht om een voorafgaande raadpleging van de AP. Het gaat om de volgende twee risico's:

1. *“De grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens (waarvan bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens deel kunnen uitmaken) is niet eenduidig en wettelijk geregeld (..)”*.
2. *“Een aantal maatregelen voor de vastlegging van gegevens en verantwoording zal bij de start van het proces Bepalen en beoordelen voorgestelde behandelwijze nog niet gerealiseerd zijn in de applicatie TSV (..)”*.

De AP concludeert ten aanzien van het eerstgenoemde risico, dat dit niet ziet op een *restrisico* ten aanzien van (onderdelen van) de voorgenomen verwerking. De aanwezigheid van een grondslag is namelijk een voorwaarde voor een verwerking. Omdat het ontbreken van een grondslag niet kan worden gemitigeerd met andere maatregelen, is er geen sprake van een *restrisico*.

Het tweede door de minister aangevoerde risico ziet ook niet op een *restrisico* ten aanzien van (onderdelen van) de voorgenomen verwerking. Dit risico is immers door de verwerkingsverantwoordelijke juist wel te mitigeren door de verwerking pas aan te vangen op het moment dat alle al voorgenomen en beschreven maatregelen zijn gerealiseerd.

De minister heeft voor andere dan de hierboven genoemde twee risico's, geen voorafgaande raadpleging verzocht. Bij de beschrijving van de risico's van de voorgenomen verwerking in de GEB, staat niet vermeld of de minister deze risico's classificeert als hoge restrisico's.

Dit leidt tot de conclusie dat de risico's waarvoor de minister heeft verzocht om een voorafgaande raadpleging niet zien op *restrisico's* in de zin van artikel 36 AVG ten aanzien van (onderdelen van) de voorgenomen verwerking. Het verzoek om voorafgaande raadpleging op grond van artikel 36 AVG kan om die reden niet worden toegewezen. Zoals hieronder zal worden toegelicht, ziet de AP echter wel aanleiding tot het geven van advies.

5. Toch advies AP (artikel 58 AVG)

Hoewel het verzoek van de minister niet voldoet aan de voorwaarden voor een voorafgaande raadpleging op grond van artikel 36 AVG heeft de AP besloten om, in plaats van een voorafgaande raadpleging, gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het geven van advies ingevolge artikel 58 lid 3 onder b AVG. De beslissing om toch een advies te geven, hoewel niet is voldaan aan de voorwaarden voor een voorafgaande raadpleging, is een uitzondering op de gebruikelijke werkwijze van de AP. Het maken van deze



uitzondering is ingegeven door het grote aantal betrokkenen, de mogelijk grote gevolgen voor betrokkenen en het maatschappelijk belang van een zorgvuldig ingericht proces bij de Belastingdienst voor het ontvangen, beoordelen en doorsturen van signalen over mensen in verband met het mogelijk door hen niet naleven van wet- en regelgeving.

De AP heeft een uitgebreid advies opgesteld, maar wil daarbij opmerken dat dit geen limitatieve lijst is van bevindingen. De AP adviseert de minister ook zelf te onderzoeken welke van de door de AP opgenomen adviezen in breder verband dient te worden geadresseerd. Bijvoorbeeld indien signalen binnen de Belastingdienst (ook) nog in andere systemen dan TSV worden verwerkt.

6. Advies AP (artikel 58 lid 3 onder b AVG): conclusie

Op basis van al hetgeen hierna is beschreven, adviseert de AP u de voorgenomen verwerking “*beoordelen en bepalen voorgestelde behandelwijze*” niet aan te vangen, nu de verwerking op verschillende onderdelen niet in overeenstemming lijkt te zijn met de AVG. Ook bestaat er op verschillende punten onduidelijkheid over de rechtmatigheid van de voorgenomen verwerking, zoals u ook zelf heeft geconstateerd. Deze onduidelijkheden dienen in het kader van de verantwoordingsplicht te worden weggenomen. Ook onrechtmatigheden dienen te worden weggenomen om zeker te zijn dat de voorgenomen verwerking rechtmatig kan worden ingezet.

7. Observaties en adviezen AP

7.1. Scope

De GEB en de overige door de Belastingdienst overgelegde stukken zien maar op een deel van de gegevensverwerkingen waarin gebruik wordt gemaakt van signalen. Een deel van de verschillende soorten signalen die de belastingdienst gebruikt blijven geheel buiten beeld (dit zijn in elk geval de interne signalen, de signalen van buitenlandse belastingdiensten, de signalen die vanuit de FIOD buiten TSV om aan andere overheidsorganisaties worden verstrekt, en de signalen die actief door de Belastingdienst worden opgehaald (p. 9 GEB)). Ook zijn belangrijke delen van de keten van gegevensverwerkingen waarin signalen een rol spelen, buiten de GEB gelaten. Alleen de gegevensverwerkingen ná het doorzetten van een signaal vanuit een meldloket en vóór het betrekken van een signaal door Toezicht bij de afhandeling van een specifieke casus, zijn onderwerp van de GEB en zijn als zodanig voorgelegd aan de AP. Het gebruik van algoritmes valt eveneens buiten de scope van de voorgelegde GEB omdat de GEB vermeldt dat er geen algoritmes worden gebruikt. Ook blijkt uit de GEB niet van het gebruik van automatische besluitvorming zonder menselijke tussenkomst. De informatieverzoeken die andere overheidsorganen indienen bij de Belastingdienst over bepaalde betrokkenen en de rol die deze informatieverzoeken al dan niet spelen bij de aanpak van (mogelijke) belastingfraude, zijn eveneens buiten scope van deze GEB. Door deze beperkte scope is het voor de AP niet mogelijk alle risico's voor de betrokkenen die het verwerken van signalen door de Belastingdienst met zich brengt, te beoordelen. Hierdoor valt eveneens geen compleet oordeel te geven over de rechtmatigheid van de verwerkingen door de Belastingdienst, óók niet over alleen de verwerkingen die binnen TSV plaatsvinden, omdat bij deze beoordeling alle risico's voor betrokkenen die voortvloeien uit het gebruik van signalen door de Belastingdienst relevant zijn. Het advies van de AP spitst zich derhalve toe op die elementen binnen de voorgelegde verwerking die naar het oordeel van de AP in elk geval aanpassing of nadere aandacht van de Belastingdienst behoeven.

Wat voor de AP geldt, geldt overigens ook voor de Belastingdienst zelf. Zonder een volledig beeld van de risico's voor de betrokkenen is een oordeel over de rechtmatigheid van de eigen verwerkingen niet goed denkbaar.



De AP adviseert de minister voor de start van de verwerking een totaalbeeld op te stellen waarin alle risico's voor alle betrokkenen in deze hele keten van verwerkingen, binnen en buiten de Belastingdienst, zijn meegewogen en op basis waarvan de minister tot het oordeel is gekomen dat deze verwerkingen in overeenstemming met de AVG zijn.

7.2. Toekomstige maatregelen en aanpassingen

Een andere beperking die geldt voor het gevraagde advies, is dat in de GEB en de overige overgelegde stukken veelvuldig melding wordt gemaakt van maatregelen en aanpassingen die voorzien zijn, maar nog niet geïmplementeerd. Voorstelbaar is dat bij het implementeren van de voorgenomen maatregelen en functionaliteiten van TSV gestuit wordt op nieuwe, onverwachte vragen of complicaties of op nieuwe risico's voor betrokkenen, die niet in de GEB zijn meegenomen en ook niet voor advies zijn voorgelegd. Dit is een reden te meer om het advies van de AP te zien in de context van de thans voorgelegde stukken.

Omdat de thans nog niet geïmplementeerde maatregelen naar verwachting zullen bijdragen aan de bescherming van persoonsgegevens, en waarborgen bij een gevoelige en ingrijpende verwerking als de onderhavige van groot belang zijn, is het advies om niet te starten met TSV voordat alle reeds voorgenomen maatregelen die in de overgelegde stukken worden genoemd, geïmplementeerd zijn.

7.3. Verwerken van adviezen van de FG

Voorts merkt de AP op dat in de aangepaste versies van de GEB, die zijn opgesteld nadat de FG adviezen heeft uitgebracht, niet steeds duidelijk is op welke wijze de adviezen en opmerkingen van de FG over de eerdere versie van de GEB zijn verwerkt, of waarom deze adviezen en opmerkingen niet zijn overgenomen of opgevolgd. Bij de overgelegde stukken zijn twee, voor zover de AP kan waarnemen, zorgvuldige en onderbouwde adviezen van de FG verstrekt. Hoewel niet altijd alle adviezen van een FG dienen te worden overgenomen of opgevolgd, is het wel wenselijk om toe te lichten waarom adviezen van de FG niet zijn overgenomen of opgevolgd, als dit het geval is. In dit geval had het opnemen van een motivatie hieromtrent des te meer voor de hand gelegen, nu de FG daar ook zelf op heeft gewezen in zijn advies van 27 januari 2022.

De gezamenlijke Europese gegevensbeschermingstoezichthouders hebben richtlijnen uitgebracht over de positie en de taken van de FG, welke in 2018 is bekrachtigd door de European Data Protection Board (EDPB). Daarin hebben zij gesteld dat: *“de mening van de functionaris voor gegevensbescherming naar behoren in overweging wordt genomen. Bij onenigheid raadt de WP29 als goede praktijk aan om de redenen voor het niet volgen van het advies van de functionaris voor gegevensbescherming te documenteren”*.¹ Hoewel de AP niet wil suggereren dat er sprake zou zijn van onenigheid, adviseert de AP, mede in het licht van een eerdere constatering van de AP,² in de toekomst toe te lichten waarom adviezen van de FG niet zijn overgenomen of opgevolgd, als dat het geval is.

7.4. Transparantie

Een gegevensverwerking is alleen rechtmatig als deze voldoende transparant is (artikel 5 lid 1 onder a AVG). Bij de voorgenomen gegevensverwerking zal volledige transparantie niet op elk moment naar elke

¹ Pagina 17 van WP 243 rev.01 Richtlijnen voor functionarissen voor gegevensbescherming, laatstelijk herzien en goedgekeurd op 5 april 2017.

² Onderzoeksrapport Belastingdienst Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalerings Voorziening (FSV) z2020-04615 Autoriteit Persoonsgegevens, oktober 2021.



betrokkene mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat dit het uiteindelijke doel, het bestrijden van fraude, ernstig in het gedrang zou kunnen brengen. Belangrijk is daarom dat een betrokkene die niet direct kan worden geïnformeerd over de verwerking van zijn persoonsgegevens zich in elk geval achteraf een goed beeld kan vormen van de manier waarop zijn gegevens door de Belastingdienst zijn verwerkt.

De AVG normeert de mogelijkheid om onder omstandigheden het voldoen aan bepaalde verplichtingen buiten toepassing te laten. Artikel 14 lid 5 AVG bevat bijvoorbeeld een dergelijke mogelijkheid. Een eventuele toepassing van laatstgenoemde artikel wordt echter in de GEB niet gemotiveerd.

De AP adviseert de minister om concreet uit te werken hoe invulling wordt gegeven aan het beginsel van transparantie ten aanzien van deze verwerking.

7.5. Risicobeoordeling 'Fraudebestrijding'

Ten aanzien van het in de GEB beschreven risico "*Fraudebestrijding*" merkt de AP op dat hierbij staat vermeld: "*Op basis van persoonsgegevens in signalen over een mogelijke niet-naleving van fiscale verplichtingen wordt een betrokkene mogelijk bij voorbaat aangemerkt als fraudeur. Hierdoor kunnen bij de betrokkene in kwestie financiële verliezen, reputatie- of anderszins relationele schade, of enig ander economisch of maatschappelijk nadeel ontstaan.*". Het in de GEB beschreven risico ziet op de gevolgen van het bij voorbaat worden aangemerkt betrokkene als fraudeur, dus zonder dat is vastgesteld dat daadwerkelijk sprake is van fraude. Gezien de ervaringen uit het verleden met fraudebestrijding en de langdurige nadelige effecten op het leven van betrokkenen, is het van groot belang om alle mogelijke zorgvuldigheid te betrachten om te voorkomen dat mensen die niet hebben gefraudeerd, toch nadelige gevolgen ondervinden van de voorgenomen verwerking. Het risico zoals dat nu in de GEB staat beschreven, is te summier omschreven en te weinig uitgewerkt. Door niet verder uit te werken op welke manieren betrokkenen nadelige gevolgen kunnen ondervinden van een melding die een derde over hen heeft gedaan bij de belastingdienst, worden mogelijke maatregelen die mitigerend kunnen werken mogelijk over het hoofd gezien. De AP adviseert de minister om zorgvuldig na te gaan welke risico's er kunnen ontstaan voor mensen van wie nog niet is vastgesteld of zij fraude hebben gepleegd, maar over wie wel een melding wordt gedaan door een derde. En om, als deze risico's voldoende in beeld zijn, mitigerende maatregelen te implementeren om deze risico's zoveel mogelijk weg te nemen.

7.6. Risico's voor andere betrokkenen

De AP merkt op dat de in de risicoanalyse van de GEB genoemde risico's zien op de risico's die belastingplichtigen lopen bij de voorgenomen verwerking. Hoewel belastingplichtigen de belangrijkste groep betrokkenen zijn, ziet de AP in de risicoanalyse niet dat ook de risico's voor andere betrokkenen zijn geadresseerd. Door de meldingen en het verwerken daarvan worden immers ook persoonsgegevens van ambtenaren van Belastingdienst verwerkt. Daarnaast worden ook persoonsgegevens van de melders verwerkt, bijvoorbeeld indien zij via de meldpunten contact opnemen en daarbij communicatiegegevens worden verwerkt, en van andere personen die de melders noemen. Het is nu niet duidelijk of de minister van mening is of en in hoeverre ambtenaren, melders, en mensen die worden genoemd in de melding, maar niet degene zijn op wie het signaal direct betrekking heeft, risico's ondervinden van deze verwerking.

De AP adviseert de minister de risico's voor deze drie groepen (en eventuele nog andere groepen betrokkenen) uitvoeriger te inventariseren en te onderzoeken of er maatregelen nodig zijn om deze risico's te mitigeren.



7.7. Interne verdeling verantwoordelijkheden

Op pag. 21 van de GEB staat: *“De directeuren van MKB, P en GO zijn (...) de gemandateerde verwerkingsverantwoordelijken namens de Minister van Financiën voor de verwerking van persoonsgegevens door medewerkers waarvoor zij hiërarchisch verantwoordelijk zijn, in alle stappen van het proces Behandelwijze. (...) De directie MKB zal op de naleving van de algemene AVG-verplichtingen toezien en als aanspreekpunt en coördinator optreden bij inzage- en/of correctieverzoeken.”*

Bij een verdeling van verantwoordelijkheden tussen verschillende directeuren, is het van belang dat precies helder is wie waarvoor verantwoordelijk is. De term *“de algemene AVG-verplichtingen”* geeft niet concreet weer waar de directeur MKB precies voor verantwoordelijk is. Dit vergroot het risico dat er misverstanden ontstaan tussen de verschillende directies ten aanzien van de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is, wat het risico vergroot dat AVG-verplichtingen niet worden opgepakt.

De AP adviseert de minister om concreet uit te werken welke directeur waarvoor verantwoordelijk is ten aanzien van de voorgenomen verwerking.

7.8. Verwerkingsdoeleinden

Op pagina 21 van de GEB worden de verwerkingsdoeleinden (voor het ‘proces Behandelwijze’) beschreven. Het verwerken volgens een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel is een van de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens uit de AVG. De beschrijving zoals deze is opgenomen wekt de indruk dat er louter sprake is van verwerkingen binnen de Belastingdienst en niet van verstrekkingen aan andere overheidsorganisaties. Deze verstrekkingen zijn in de GEB echter wel opgenomen.

De AP adviseert de minister te bezien of het verstrekken van (informatie uit) signalen aan andere overheidsorganisaties aan de omschrijving van de verwerkingsdoelen van de voorgenomen verwerking moet worden toegevoegd.

7.9. Effectiviteit van verwerken signalen onbekend

In de GEB staat op p. 34: *“Op dit moment beschikt de Belastingdienst niet over concrete cijfers over het aandeel dat de behandeling van signalen inneemt in het verminderen van het fiscale nalevingstekort. Bezien wordt hoe dit inzicht verkregen kan worden. Op basis daarvan kan het proces Behandelwijze eventueel worden bijgesteld om evenredigheid te verzekeren.”* De mate waarin de signalen bijdragen aan het verminderen van het fiscale nalevingstekort, is zeer relevante informatie voor de beoordeling van de noodzaak (inclusief de proportionaliteit en de subsidiariteit) van de verwerking van deze signalen door de Belastingdienst.

De AP adviseert de minister om hiernaar op de kortst mogelijk termijn onderzoek te doen en de resultaten daarvan mee te nemen bij het inrichten of aanpassen van de verwerkingen. Bij het onderzoeken van het effect van de signalen, zou ook onderscheid gemaakt moeten worden naar de verschillende typen signalen (bijvoorbeeld qua herkomst), omdat het voorstelbaar is dat deze niet in gelijke mate bijdragen aan het uitvoeren van de taken van de Belastingdienst. Daarbij is het ook relevant om te onderzoeken of de verwerking van externe signalen effectiever is dan bijvoorbeeld het acteren op basis van (alleen) de eigen waarnemingen van de Belastingdienst, bijvoorbeeld als de Belastingdienst zelf onrechtmatigheden detecteert in aangiften van personen waarover geen signalen zijn binnengekomen.



7.10. Dataminimalisatie

Het beginsel van dataminimalisatie vergt een onderzoek naar de vraag welke persoonsgegevens noodzakelijk zijn om het doel van de verwerking te bereiken. Nu er door de Belastingdienst voor is gekozen geen eisen te stellen aan de wijze waarop signalen dienen te worden gemeld bestaat er ook geen mogelijkheid om het melden van bepaalde informatie onmogelijk te maken of zoveel mogelijk tegen te gaan. In de meldingen die over personen worden gedaan, kunnen alle denkbare soorten persoonsgegevens zijn opgenomen. Deze observatie deed de AP overigens ook in haar onderzoek naar FSV.³

Maar dat betekent nog niet dat de eenmaal ontvangen signalen integraal moeten worden verwerkt. In de huidige documentatie is onvoldoende uitgewerkt of is onderzocht in hoeverre het mogelijk is om (niet voor het doel noodzakelijke) informatie uit signalen te verwijderen. Dit kan resulteren in signalen die integraal (intern en extern) worden doorgezet en met daarin informatie die niet noodzakelijk is voor het doel van de verwerking, het tegengaan van belastingontduiking. Voor zover er binnen TSV voorzien is in een exportfunctionaliteit kan het onzorgvuldig maken en doorsturen van exporten deze onwenselijke situatie ten aanzien van dataminimalisatie versterken.

De AP adviseert de minister ten aanzien van het doorzenden van signalen aan andere overheidsorganisaties, om na te gaan welke gegevens voor de verschillende overheidsorganisaties waar de Belastingdienst (persoonsgegevens uit) signalen aan doorstuurt, noodzakelijk zijn, en welke niet. Dit zal per overheidsorganisatie kunnen verschillen. Informatie die niet noodzakelijk is voor een specifieke overheidsorganisatie, zou niet moeten worden doorgezonden aan deze organisatie. Het advies is om dit vervolgens zoveel mogelijk technisch in te regelen.

Ten aanzien van het intern doorzetten van signalen naar Toezicht, ziet de AP geen afweging in de documentatie waarin is onderzocht of, en zo ja, op welke wijze dataminimalisatie of beveiligingsmaatregelen zoals pseudonimisering kunnen worden toegepast om delen van een signaal af te schermen indien die delen niet noodzakelijk zijn voor de afhandeling van dat signaal. Zo wordt in het kader van dataminimalisatie niet gesproken over de toereikendheid of beperking tot het noodzakelijke van de gegevens. Er wordt wel gehint op het gebruik van pseudonimisering van het signaal-id en UU-id, maar onduidelijk blijft hoe dit technisch is uitgewerkt, en welk risico middels pseudonimisering wordt afgedekt. Vooral nog lijkt de uitwerking binnen TSV alleen te zien op een gelimiteerde zoekfunctionaliteit op basis van een signaal-id of UU-id.

Van een toepassing van pseudonimisering waarbij persoonsgegevens (bijvoorbeeld NAW-gegevens) worden vervangen door een pseudoniem zodanig dat alleen de benodigde gegevens inzichtelijk zijn door een geautoriseerde medewerker en zijn werkzaamheden, lijkt geen sprake. Hoewel dit niet voor alle stappen in de verwerking werkbaar zal zijn kan wel worden onderzocht in welke stappen van de verwerking het wel kan worden toegepast.

In de GEB wordt ten aanzien van het beginsel van dataminimalisatie wél gemeld dat signalen in TSV niet langer worden opgeslagen dan noodzakelijk. Dit ziet echter op het beginsel van opslagbeperking en niet op het beginsel van dataminimalisatie.

De AP adviseert de minister ten aanzien van het intern doorzetten van signalen naar Toezicht, om te onderzoeken op welke wijze dataminimalisatie of beveiligingsmaatregelen zoals pseudonimisering kunnen worden toegepast, om de risico's van de voorgenomen verwerking te beperken.

³ Onderzoeksrapport Belastingdienst Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalerings Voorziening (FSV) z2020-04615 Autoriteit Persoonsgegevens, oktober 2021 paragraaf 3.3.1.



7.11. Fiscale relevantie

Voor het zekerstellen van de juistheid van persoonsgegevens dient er een sluitende definitie van begrippen te zijn. Deze lijkt er niet te zijn als het gaat om het begrip 'fiscaal relevant', nu er op verschillende plaatsen in de overgelegde stukken van elkaar verschillende definities worden gehanteerd. Voor de beoordelaars van een signaal dient duidelijk te zijn waar een signaal aan dient te voldoen wil het 'fiscaal relevant' zijn. Indien deze duidelijkheid er niet is bestaat het risico dat betrokkenen om onduidelijke redenen, of mogelijk zelfs onterecht, aan een onderzoek of procedure worden onderworpen. Verschillende invullingen van dit begrip kunnen ook leiden tot verschillende inzichten over welke persoonsgegevens noodzakelijk zijn om te komen tot een afweging van 'fiscaal relevant'.

De AP adviseer de minister een eenduidige definitie van 'fiscaal relevant' op te stellen.

7.12. Zoekcriteria

De afdeling Toezicht kan een of meerdere signalen zoeken of filteren op bepaalde criteria. In de aan de AP toegestuurde documentatie is niet te zien op welke criteria allemaal kan worden gezocht. De AP adviseert de minister om na te gaan of het gebruik van deze zoekcriteria niet (onbedoeld) kan leiden tot discriminatoire behandeling van betrokkenen. Bij de criteria die voor de AP zichtbaar zijn (BSN/RSIN, signaal ID, opvoerend kantoor, urgentie, datum binnenkomst en datum goedkeuring) lijkt dat niet voor de hand te liggen, maar een deel van de zoekcriteria is (zo lijkt het) niet in de toegestuurde stukken opgenomen.

De AP adviseert de minister te onderzoeken welke zoekcriteria kunnen worden gebruikt en of deze legitiem zijn.

7.13. Juistheid en mogelijk (indirect) hergebruik van (oude) onrechtmatig verwerkte persoonsgegevens

Persoonsgegevens die worden verwerkt dienen juist te zijn. Dat houdt in dat systemen van de Belastingdienst die worden geraadpleegd bij het beoordelen van het signaal, juiste persoonsgegevens dienen te leveren. Indien er in deze systemen nog onjuiste en/of discriminatoire persoonsgegevens zouden staan, bijvoorbeeld door onrechtmatige verwerkingen in het verleden in FSV, bestaat het risico dat de voorgenomen verwerking wordt gevoed met deze oude, onjuiste informatie, bij het beoordelen van een signaal.

De AP adviseert de minister ervoor te zorgen dat voorkomen wordt dat oude, onjuiste of discriminatoire informatie, uit de al bestaande systemen van de Belastingdienst wordt betrokken bij het in de toekomst beoordelen van de signalen in TSV.

7.14. Opslagbeperking

Niet alle signalen zijn zodanig van aard dat zij worden overgedragen aan Toezicht. Wat er met deze niet-overgedragen signalen precies gebeurt blijkt, ondanks de verschillende passages hierover, niet eenduidig uit de overgelegde stukken. Ook is niet volledig duidelijk of doorgestuurde signalen daadwerkelijk 'weg' zijn of dat ze ook achterblijven bij de verzendende partij, bijvoorbeeld doordat ze nog in een mailbox te vinden zijn.

De AP adviseert de minister een sluitend overzicht op te stellen ten aanzien van de bewaartermijnen van (de persoonsgegevens in) de niet aan Toezicht overgedragen signalen, met inbegrip van de wijze waarop, en waar, deze worden bewaard.



7.15. Grondslagen algemeen

Het spreekt vanzelf dat de Belastingdienst voor de verwerkingen die zij wil uitvoeren in het kader van de voorgelegde verwerking ('Beoordelen en bepalen voorgestelde handelwijze') een wettelijke grondslag moet hebben, als bedoeld in artikel 6 lid 1 onder c en/of e AVG. Overweging 41 van de AVG zegt hierover: *"Wanneer in deze verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, vereist dit niet noodzakelijkerwijs dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie. Deze rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet evenwel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie („Hof van Justitie”) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens."*

Ook in de Nederlandse jurisprudentie zijn eisen geformuleerd ten aanzien van de vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid van de rechtsgrond en de voorspelbaarheid van de toepassing van deze rechtsgrond voor de betrokkenen. In de bij u bekende ANPR-zaak ([ECLI:NL:HR:2017:286, Hoge Raad, 15/02068 \(rechtspraak.nl\)](#)) overwoog de Hoge Raad: *"Uit de eis dat een inmenging in de uitoefening van het recht op respect voor het privéleven moet zijn voorzien bij wet ("in accordance with the law") vloeit voort dat die inmenging moet berusten op een naar behoren bekend gemaakt wettelijk voorschrift waaruit de burger met voldoende precisie kan opmaken welke op zijn privéleven betrekking hebbende gegevens met het oog op de vervulling van een bepaalde overheidsstaak kunnen worden verzameld en vastgelegd, en onder welke voorwaarden die gegevens met dat doel kunnen worden bewerkt, bewaard en gebruikt. De woorden "behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen" in artikel 10 van de Grondwet brengen bovendien mee dat beperkingen op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts kunnen worden gerechtvaardigd door of krachtens een wet in formele zin"* (r.o. 2.3.2).

De AP adviseert de minister per verwerking te onderzoeken of aan bovenstaande eisen is voldaan.

7.16. Grondslag voor verwerking signalen

In de overgelegde GEB (p. 41) staat als maatregel opgenomen: *"In het wetsvoorstel gegevensverwerking Belastingdienst dat in voorbereiding is, de grondslagen voor het (spontaan) ontvangen van gegevens (waaronder bijzondere persoonsgegevens) door de Belastingdienst verstevigen"*. In de kolom 'restrisico' op dezelfde pagina van de GEB staat: *"Kans en impact van het restrisico dalen beide naar middel, met de toets die is gedaan. Niet lager, omdat daarvoor uiteindelijk wettelijke borging noodzakelijk is."*

Zoals de minister in de GEB constateert, is voor de voorgenomen verwerkingen een wettelijke borging van de grondslagen noodzakelijk. Ten aanzien van de opmerking in de GEB dat deze wettelijke borging 'uiteindelijk' noodzakelijk is, merkt de AP op dat deze wettelijke grondslag gerealiseerd moet zijn vóórdat de voorgenomen gegevensverwerking aanvangt, daar een gegevensverwerking zonder voldoende duidelijke en nauwkeurige grondslag onrechtmatig is.

De AP adviseert de minister om na te gaan ten aanzien van welke gegevensverwerkingen binnen het proces 'Beoordelen en bepalen voorgestelde behandelwijze' (nadere) wettelijke borging vereist is en deze wettelijke borging te initiëren.

7.17. Verwerking persoonsgegevens uit openbare bronnen

In de toegestuurde informatie is opgenomen dat de Belastingdienst additioneel gebruik wil maken van informatie uit open(bare) (internet)bronnen om relevante informatie betreffende de ontvangen signalen te vergaren. Hiermee kunnen ontvangen signalen worden verrijkt. Deze informatie kan helpen bij de afweging die gemaakt wordt ten aanzien van de opvolging van signalen. De AP merkt op dat ook deze verwerking aan de AVG dient te voldoen. Ook bij het raadplegen van open(bare) (internet)bronnen moet



worden nagegaan of er voor het verwerken van persoonsgegevens afkomstig uit deze openbare internetbronnen een voldoende duidelijke en precieze grondslag is en dat moet zijn afgewogen of deze verwerkingen noodzakelijk zijn en voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De AP adviseert de minister om aandacht te besteden, bijvoorbeeld in juridische kaders en werkinstructies, aan de (on)mogelijkheden betreffende het inzetten van open(bare) (internet)bronnen.

7.18. Rechtsgrond voor verstrekken signalen aan andere publieke organisaties

Onderdeel van de voorgenomen verwerking is het doorsturen van ontvangen signalen aan andere overheidsorganisaties. Deels gebeurt dit omdat de Belastingdienst daartoe wettelijk verplicht is, deels vinden deze doorzendingen op verzoek van de andere overheidsorganisaties plaats op grond van artikel 6 lid 4 AVG (verdere verwerking), zo begrijpt de AP. In de GEB is opgenomen (pag. 47) dat de juridische grondslagen voor het doorsturen van signalen aan enkele overheidsorganisaties niet duidelijk zijn. Voor het doorsturen van (persoonsgegevens uit) signalen is uiteraard een geldige grondslag nodig, anders is sprake van onrechtmatige gegevensverwerkingen.

De AP adviseert de minister in het algemeen om geen (persoonsgegevens uit) signalen door te sturen voordat duidelijk is dat er deugdelijke grondslagen zijn voor het verstrekken van dit soort gegevens aan de betreffende overheidsorganisaties. Uit de toegestuurde stukken blijkt dat de Belastingdienst van oordeel is dat de grondslagen voor het verstrekken van (gegevens uit) signalen aan de KvK, GGD en IGJ niet eenduidig zijn vast te stellen (Handleiding TSV, p. 32). De AP adviseert de minister aan deze organisaties geen (informatie uit) signalen toe te sturen, zolang niet helder is dat hiervoor geldige grondslagen zijn.

Een ander advies van de AP betreft het 'op verzoek' verstrekken van (persoonsgegevens uit) signalen aan andere overheidsorganisaties op grond van artikel 43c, eerste en tweede lid, van de Uitvoeringsregeling AWR. Artikel 43c lid 2 UAWR bepaalt dat de in het eerste lid van dat artikel bedoelde gegevens worden verstrekt op verzoek van het betreffende bestuursorgaan. Uit de overgelegde stukken blijkt dat de Belastingdienst convenanten heeft afgesloten met deze overheidsorganisaties en dat deze convenanten door de Belastingdienst worden beschouwd als een doorlopend verzoek van de andere overheidsorganisatie om de gegevens te ontvangen van de Belastingdienst. De AP heeft deze convenanten niet bekeken, maar adviseert de minister kritisch te kijken of deze uitleg, en het daaraan gekoppelde structureel delen van de gegevens met andere overheidsorganisaties, wel strookt met (en niet verder gaat dan) de bepaling in de UAWR dat gegevens alleen *op verzoek* door de Belastingdienst worden verstrekt.

De AP adviseert de minister te onderzoeken in hoeverre overweging 31 van de AVG op deze situatie van toepassing is gezien het feit dat deze overweging specifiek ziet op verstrekkingen bij belasting- of douaneautoriteiten en daar kaders voor stelt.

Een andere opmerking van de AP met betrekking tot het delen van signalen met derden, heeft betrekking op het delen van (persoonsgegevens uit) signalen met de politie en IND. Deze vindt niet plaats op basis van artikel 43c UAWR, maar "*geschiedt in voorkomend geval in het kader van hun deelname aan het RIEC en LSI*" (p. 31 GEB).

De AP adviseert de minister om telkens kritisch na te gaan of er wel een grondslag bestaat voor het delen van gegevens met de politie en IND, mede gelet op de stand van zaken rondom het Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS), dat nog niet is aangenomen in de Eerste Kamer.



7.19. Bijzondere persoonsgegevens

In de signalen en bij het behandelen van de signalen kunnen ook bijzondere persoonsgegevens betrokken zijn. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is op grond van de AVG in beginsel verboden (artikel 9 AVG), tenzij een beroep kan worden gedaan op een van de uitzonderingen op dit verbod. In de GEB (p. 32) staat over het verwerken van bijzondere persoonsgegevens *“Waar de verwerking van deze gegevens nodig is voor de belastingheffing, is dat bij of krachtens de belastingwet geregeld.”* In de voetnoot (nr. 43) bij deze zin staat: *“Hiervan bestaat (nog) geen integraal overzicht, met uitzondering van de gronden voor verwerking van nationaliteitsgegevens zie 1) Overzicht expliciete grondslagen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.”*

De AP adviseert de minister om eerst te zorgen voor een overzicht van de wettelijke bepalingen op grond waarvan het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens wordt doorbroken, vóórdát in het kader van de voorgenomen verwerking wordt gestart met het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Voor een rechtmatige gegevensverwerking is het immers noodzakelijk dat helder is in welke gevallen bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt.

In dit kader is ook nog relevant dat in de GEB (p. 32) staat: *“Daarnaast is (onder meer) artikel 8:29 Awb relevant, dat bepaalt dat alle op de zaak betrekking hebbende stukken moeten worden ingediend bij belastingzaken. Dit maakt dat bijzondere persoonsgegevens niet zonder meer uit een signaal kunnen worden verwijderd, ook al zijn zij initieel wellicht niet direct relevant.”* De AP volgt niet op welke wijze 8:29 Awb een rechtsgrond zou kunnen bieden voor het mogen verwerken van bijzondere persoonsgegevens bij het behandelen en doorzetten van een signaal aan de afdeling Toezicht dan wel bij het doorzenden van (persoonsgegevens uit) de signalen aan andere overheidsorganisaties.

De AP adviseert de minister om, op basis van het juridische kader van de AVG, de rechtsgronden voor het doorbreken van het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens helder in kaart te brengen.

7.20. Rechten van betrokkenen

De GEB gaat ten aanzien van de rechten van betrokkenen in op de (on)mogelijkheid van het informeren van betrokkenen bij de ontvangst van een signaal, op inzageverzoeken en op de informatieverplichting bij meldpunten. De GEB vermeldt dus niet alle andere rechten van betrokkenen, zo mist bijvoorbeeld het recht op rectificatie. De AVG bevat specifieke regels omtrent de rechten van betrokkenen indien de persoonsgegevens niet direct van betrokkene zijn verkregen hetgeen bij binnengekomen signalen het geval zal zijn. Voor zover de toepassing van artikel 23 AVG wordt voorzien in de voorgenomen verwerking, vergt dit een (nadere) motivering.

De AP adviseert de minister beter te motiveren hoe er met alle rechten van betrokkenen wordt omgegaan.

7.21. Ontvangst/eigen gebruik van signalen

Uit de GEB (p. 28) blijkt dat de Belastingdienst van oordeel is dat zij op grond van nationaalrechtelijke wettelijke bepalingen alle informatie in de signalen (in de zin van: spontane inlichtingenverstrekkingen door particulieren of rechtspersonen) mag, of eigenlijk moet, gebruiken. Hierbij worden diverse nationaalrechtelijke wettelijke bepalingen genoemd, maar wordt niet ingegaan op de AVG en de vraag hoe deze bepalingen zich verhouden tot de beginselen uit de AVG.

De AP adviseert de minister om het eigen gebruik van de informatie uit de signalen nader te normeren en in te richten aan de hand van de beginselen en eisen uit de AVG, in het bijzonder de beginselen van rechtmatigheid, behoorlijkheid en dataminimalisatie.



7.22. Registreren geraadpleegde bronnen en bevindingen

Bij de stap 'behandelen signaal' kan/moet volgens de Handleiding TSV (par. 3.5) door de behandelaar worden ingevuld welke systemen zijn geraadpleegd. De Werkinstructie (p. 12) noemt de systemen/bronnen die kunnen worden geraadpleegd: BVR, RDW, KvK, Kadaster, RIS, Middenadministratie of openbare internetbronnen. Hierbij wordt vermeld: *"Als je alleen andere systemen dan BVR en RDW hebt geraadpleegd en/of openbare bronnen, vink dan niets aan."* Dit laatste ("vink dan niets aan") wijkt af van de werkwijze bij de stap 'inhoudelijk behandelen signaal'. Bij de stap 'inhoudelijk behandelen signaal' wordt namelijk blijkens de Werkinstructie wél altijd vastgelegd welk systeem is geraadpleegd. Op pagina 18 van de Werkinstructie staat hierover: *"In het afrolmenu staan de meest gebruikte systemen. Per geraadpleegd systeem/bron leg je de bevindingen vast in TSV. Indien je een systeem/bron raadpleegt die niet in het afrolmenu voorkomt, dan kies je voor de optie; 'Anders, nl.' Je noteert vervolgens de naam van het geraadpleegde systeem of de openbare bron in het tekstvak en legt vervolgens de bevindingen uit het systeem vast."*

De AP vraagt zich af waarom bij de stap 'inhoudelijk behandelen signaal' wel uitputtend wordt vastgelegd welke systemen zijn geraadpleegd (inclusief de bevindingen) en bij de stap 'behandeling van het signaal' niet. Als niet wordt vastgelegd welke systemen zijn geraadpleegd, heeft dat tot gevolg dat (achteraf) niet is na te gaan op basis van welke informatie de behandelaar tot zijn bevindingen is gekomen. Dat is een risico voor de betrokkene, omdat de verwerking van zijn persoonsgegevens door de Belastingdienst op dat punt dan niet transparant is. Zeker in die gevallen waarin de Belastingdienst naar aanleiding van de melding actie onderneemt richting de betrokkene, of wanneer de betrokkene op een andere manier nadelige gevolgen van de melding ondervindt, is het van belang dat de Belastingdienst, zoveel als mogelijk is, de vragen van de betrokkene kan beantwoorden. Voor de Belastingdienst zelf is het registreren van de systemen en bronnen die zijn geraadpleegd ook noodzakelijk voor het kunnen vaststellen van de rechtmatigheid van de verwerkingen, ook in die gevallen waarin de betrokkene de Belastingdienst niet bevroegd.

De AP adviseert de minister om, net als bij de stap 'inhoudelijk behandelen signaal', ook bij de daaraan voorafgaande stap 'behandelen signaal' vast te leggen welke bronnen zijn geraadpleegd en tot welke bevindingen dat heeft geleid.

7.23. Doorzetten signaal naar Toezicht

Uit de overgelegde stukken blijkt niet of na de eerste inhoudelijke beoordeling van het signaal, en voorafgaand aan het doorzetten van het signaal aan de afdeling Toezicht, een afweging wordt gemaakt over de noodzakelijkheid van het doorzetten van het integrale signaal aan Toezicht waarbij de mogelijke gevolgen voor de betrokkene worden meegewogen.⁴ Het meewegen van de gevolgen voor de betrokkene is echter wel van belang, omdat de gevolgen voor iemand groot kunnen zijn als zijn naam en gegevens de speciale aandacht van de afdeling Toezicht hebben. Bij de beslissing om signalen al dan niet door te zetten aan Toezicht zou daarom aandacht moeten zijn voor de gevolgen voor de betrokkene. Dit geldt temeer nu deze gevolgen voor de betrokken en de risico's vanuit de risicoanalyse onvoldoende preventief in kaart zijn gebracht, en er twijfel bestaat over de vraag of een dergelijke afweging al vervat is in een wettelijke regeling die tevens als grondslag voor de verwerking dient. Voorzichtigheid bij het doorzetten van (integrale) signalen naar Toezicht is ook belangrijk omdat het voorkomt dat burgers of organisaties meldingen doen

⁴ Met uitzondering van een maatregel die ziet op het beoordelen van de noodzaak van het verwerken van bijzondere en strafrechtelijke gegevens, zie onder 'Maatregel ten aanzien van bijzondere en strafrechtelijke gegevens'.



over iemand vanuit jaloezie, wrok, conflict of andere onzuivere intenties. Deze meldingen kunnen gekleurd zijn door de intenties van de melder, wat grote gevolgen kan hebben voor de betrokkene.⁵

De AP adviseert de minister een afwegingskader in de werkinstructies op te nemen, en zo veel mogelijk technisch af te dwingen dat de medewerker van de Belastingdienst voorafgaand aan het doorzetten van een signaal aan Toezicht een afweging maakt over de noodzakelijkheid (inclusief proportionaliteit en subsidiariteit) van het doorzetten van het signaal, en dat deze afweging wordt vastgelegd. Dit voorkomt dat signalen standaard worden doorgezet aan Toezicht zonder daarbij uitdrukkelijk rekening te houden met de belangen van en de gevolgen voor de betrokkene. Het vastleggen van dit afwegingskader en deze afweging maakt het voor de Belastingdienst zelf, maar ook (achteraf) voor betrokkenen, mogelijk om na te gaan welke afwegingen zijn gemaakt.

7.24. Doorzenden signaal aan andere organisaties

Een afweging omtrent de noodzakelijkheid (inclusief proportionaliteit en subsidiariteit), met daarbij uitdrukkelijke aandacht voor de gevolgen voor de betrokkene, moet ook plaatsvinden voordat (persoonsgegevens uit) een signaal worden doorgestuurd naar een andere overheidsorganisatie. In de GEB staat opgenomen (p. 42) dat in een toekomstige versie van TSV ruimte zal komen om de grondslag voor het doorzenden op te nemen.

De AP adviseert de minister om hierbij tevens ruimte op te nemen voor het registreren van de afweging omtrent de noodzaak (inclusief proportionaliteit en subsidiariteit) van deze doorzending. Waarschijnlijk zullen meerdere factoren van invloed kunnen zijn op de beslissing om (persoonsgegevens uit) een signaal wel of niet door te zenden. Bijvoorbeeld in hoeverre wettelijk is geregeld dat informatie wordt gedeeld met de andere overheidsorganisatie, maar ook de ernst van het mogelijke feit, de concreetheid/vaagheid van het signaal, of sprake is van een signaal met een discriminatoir/onheus karakter, etc. Bij de afweging moet in elk geval worden meegewogen wat de mogelijke gevolgen zijn voor de betrokkene van het doorzenden van (persoonsgegevens uit) het signaal.

De AP adviseert de minister om na te denken over factoren die zouden kunnen maken dat een signaal niet (of niet geheel) zou moeten worden doorgezonden en hieraan aandacht te besteden in werkinstructies, handleidingen, etc. De AP adviseert de minister tevens dit beleid bekend te maken.

Uit de toegestuurde stukken blijkt niet eenduidig of het voornemen is om signalen standaard in zijn geheel door te sturen aan andere overheidsorganisaties, of dat ook slechts een deel van de informatie uit de signalen kan worden gedeeld.

De AP adviseert de minister om de manier waarop (informatie uit) signalen wordt doorgestuurd naar andere organisaties, te beoordelen in het licht van de beginselen van rechtmatigheid (en daarbij in het bijzonder proportionaliteit) en dataminimalisatie, om er zeker van te zijn dat de wijze van doorsturen van (informatie uit) signalen in voldoende mate tegemoetkomt aan deze beginselen.

7.25. Registreren naar welke organisaties (gegevens uit) signalen zijn doorgezonden

In de Handleiding TSV (par. 3.1, p. 5) staat een overzicht van organisaties waar de signalen aan kunnen worden doorgestuurd. De lijst bestaat uit 20 keuzemogelijkheden, waaronder het FEC, IND, KSA, SVB, UWV, Politie, etc. Eén van de hokjes die kan worden aangevinkt, heeft als naam 'overig Publiek'. Deze

⁵ Onderzoeksrapport Belastingdienst Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalerings Voorziening (FSV) z2020-04615 Autoriteit Persoonsgegevens, oktober 2021 paragraaf 3.5.2.



categorie is naar het oordeel van de AP onvoldoende afgebakend. Als de medewerker van de Belastingdienst dit hokje heeft aangevinkt, lijkt het op basis van de stukken die aan de AP zijn overgelegd niet mogelijk om achteraf na te gaan aan welke organisatie het signaal precies is doorgestuurd. Dit is problematisch, omdat dan niet kan worden nagegaan, en dus niet aan de betrokkene kan worden meegedeeld als deze bijvoorbeeld om inzage verzoekt, aan welke organisatie het signaal is doorgestuurd. Ook kunnen geen correcties worden doorgegeven, als blijkt dat het signaal niet klopt.

Bovendien werkt een dergelijke onvoldoende afgebakende categorie in de hand dat medewerkers van de belastingdienst signalen (of gegevens daaruit) per vergissing doorsturen aan organisaties die deze niet mogen ontvangen.

De AP adviseert de minister dan ook om de categorie 'overig Publiek' te schrappen en alle organisaties waaraan gegevens mogen worden doorgezonden bij naam te noemen en limitatief op te nemen in TSV.

7.26. Voldoen aan artikel 32 AVG

De GEB vermeldt: *"Aan artikel 32 van de AVG wordt voldaan doordat TSV in beheer is bij de IV-organisatie van de Belastingdienst, die ten algemene is toegerust op het waarborgen van de in het eerste en tweede lid gestelde eisen, mede ten behoeve van op de vereiste continuïteit van de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Daarnaast is de inrichting van TSV zodanig dat persoonsgegevens binnen de daarvoor geldende (wettelijke) kaders worden verwerkt (autorisatie, informatiebeveiliging). Dit alles wordt geborgd doordat onder architectuur gebouwd wordt –volgens de geldende beleidsrichtlijnen van de Belastingdienst-. Elke nieuwe applicatiearchitectuur wordt getoetst tegen de referentiearchitectuur door de Centrale Architectuur Board (CAB), zoals beschreven in het IV beleid van de Belastingdienst. Daarnaast is de beschrijving van het proces rond TSV vanuit het ICS programma (Internal Control Statement) ondersteunt, om te borgen dat het gehele proces volgens de geldende richtlijnen wordt vastgelegd, incl. AVG, BIO en Archiefwet aspecten.*

Tot slot wordt hier ingegaan op de rol van het privacybeleid en de privacy-organisatie bij het verzekeren van de technische en organisatorische maatregelen voor het veilig en vertrouwelijk verwerken van de persoonsgegevens. De activiteiten in het signalenproces vinden plaats binnen de kaders van het privacybeleid van het Ministerie van Financiën. Daarin is (naast wettelijk kaders en uitgangspunten voor omgang met gegevens) de organisatie van de gegevensbescherming beschreven. De lijnmanager is verantwoordelijk voor de nakoming van het beleid voor de verwerkingen die onder hem ressorteren. Voor de Belastingdienst vertaalt zich dat naar een verantwoordelijkheidsverdeling langs de lijnen van de topstructuur; zoals eerder aangegeven leidt dat tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de directies P, MKB en GO, met een coördinerende verantwoordelijkheid van MKB. De Concerndirectie IV⊕D vervult de rollen van CISO en Privacy Officer. Binnen de directies P, MKB en GO zijn functionarissen belast met het borgen van naleving van de voor het proces geldende voorschriften met betrekking tot privacy en beveiliging, zoals de datacoördinator, privacy expert, datasteward en business security manager. Er wordt voorzien in monitoring en periodieke audits. Bij incidenten of grote risico's wordt de concerndirectie IV⊕D (privacy officer, CISO) betrokken." Hoewel deze omschrijving een aantal elementen bevat die kunnen worden gebruikt om het voldoen aan artikel 32 AVG te motiveren, bevat deze niet alle elementen uit artikel 32 AVG.

De GEB noemt hier enkele organisatorische maatregelen. Hieraan gerelateerd is het zinvol te adresseren of de minister in het kader van het toezicht op deze verwerking ook een rol ziet voor de Inspectie belastingen, toeslagen en douane.⁶

De AP adviseert de minister te motiveren hoe aan alle elementen van artikel 32 AVG wordt voldaan.

⁶ Werkprogramma Inspectie belastingen, toeslagen en douane 2022, paragraaf 1.4.



7.27. Autorisaties en rollen

Medewerkers die werken met TSV verkrijgen hun autorisaties op basis van functionele rollen (rolebased access). Dat wil zeggen dat een medewerker op basis van zijn werkzaamheden in TSV een rol krijgt toegewezen waarmee alleen toegang verkregen wordt tot wat nodig is voor die werkzaamheden. Bijvoorbeeld specifieke gegevens of een deel van de applicatie. Sommige rollen zijn niet verenigbaar⁷ of conflicterend. Voorkomen moet worden dat een medewerker een conflicterende rol krijgt toegewezen, anders zou meer toegang tot gegevens of meer functionaliteit mogelijk zijn dan wenselijk is voor die werkzaamheden. De werkinstructie geeft in dat kader wel aan dat een goedkeurder een andere medewerker is dan de behandelaar. Of deze rollen ook daadwerkelijk zo in TSV zijn opgenomen dat ook technisch wordt voorkomen dat personen deze twee rollen kunnen hebben, is de AP niet duidelijk.

De AP adviseert de minister een procedure op te stellen om rollen, en de toekenning daarvan, periodiek te herzien met een overzicht van conflicterende rollen die nooit bij één medewerker of binnen één functie belegd mogen worden. Genoemd overzicht dient daarbij ook in TSV te zijn geïmplementeerd.

7.28. Autorisaties en bescherming VIP's niet sluitend

Voor zogenaamde VIP's (hooggeplaatste of beroemde mensen of bekende Nederlanders (p. 13 GEB)), is voorzien in een aparte maatregel, waarbij alleen medewerkers met zogenaamde VIP-rechten toegang hebben tot de signalen die betrekking hebben op VIP's. Uit de werkinstructie lijkt echter te volgen dat pas ná het toevoegen van de gegevens van het subject, deze signalen niet meer zichtbaar zijn voor medewerkers zonder VIP-rechten, als sprake is van een subject met een VIP-status. Dat betekent dat vanaf de stap 'inhoudelijk behandelen van een signaal' alleen medewerkers met VIP-rechten toegang hebben tot het VIP-signaal, maar in de daaraan voorafgaande stappen ('registreren van een signaal' en 'behandelen van een signaal') ook de medewerkers zonder VIP-rechten. Nu uit het signaal zelf vaak al zal blijken over wie het signaal gaat, kan dit risico's voor de betrokkenen (VIP's) met zich brengen.

De AP adviseert de minister de bescherming van VIP's te verbeteren, bijvoorbeeld door te onderzoeken of de maatregel die al is voorzien eerder in het proces van het verwerken van signalen kan worden toegepast. Tevens adviseert de AP de minister te motiveren waarom deze VIP status een ander niveau van bescherming dient te verkrijgen dan niet VIP's, bijvoorbeeld door hier expliciet aandacht aan te schenken in de risicoanalyse nu deze VIP's mogelijk andere risico's lopen dan andere betrokkenen.

7.29. Aantal geautoriseerde medewerkers MKB

Bij de beschrijving van de medewerkers die worden geautoriseerd voor TSV wordt wel het maximaal aantal medewerkers van ITE, ARN, de informatieloketten, P en GO dat een autorisatie krijgt genoemd, maar wordt niets gezegd over het aantal te autoriseren medewerkers van MKB.

De AP adviseert de minister hierin alsnog te voorzien.

7.30. Versleuteling

De documentatie benoemt het niet versleuteld opslaan van de gegevens in TSV als een genomen maatregel. Naast het feit dat het niet uitvoeren van versleuteling bezwaarlijk kan worden gezien als het implementeren van een maatregel, is niet duidelijk gemotiveerd waarom deze versleuteling niet kan

⁷ Een analyserende rol kan bijvoorbeeld niet samengaan met een goedkeurende rol. Een medewerker met beide rollen zou dan zijn eigen analyse kunnen goedkeuren, waarbij geen sprake is van een onafhankelijke blik.



worden doorgevoerd en of het hier 'data in transit', 'data at rest' en/of 'data in use' betreft. De afweging lijkt nu in het geheel voor alle stappen binnen TSV te zijn genomen.

De AP adviseert de minister de beschrijving van maatregelen ten aanzien van beveiliging, in het licht van het gestelde in artikel 35 lid 7 onder d AVG en art 32 AVG, ten aanzien van het al dan niet versleutelen van gegevens in TSV, uit te breiden.

7.31. Technisch afdwingen dat geen signalen worden doorgezonden zonder rechtsgrond

Voor drie organisaties (Handleiding TSV, par. 3.1, p. 5), te weten GGD, IGJ en KvK, geldt dat de Belastingdienst heeft geconcludeerd dat niet vaststaat of het doorzenden van signalen aan deze organisaties wel rechtmatig is. In de GEB staat hierover: *"De grondslagen voor het verstrekken van (gegevens uit) signalen aan de KvK, GGD en IGJ zijn niet eenduidig vast te stellen"* (p.32). Het doorsturen van (gegevens uit) signalen aan andere organisaties zonder dat zeker is dat daarvoor een geldige rechtsgrond bestaat, is in strijd met de AVG en in strijd met wat burgers van een zorgvuldige overheid mogen verwachten. De AP adviseert de minister om in de werkinstructies op te nemen en ook technisch (bijvoorbeeld in TSV) af te dwingen, dat geen (gegevens uit) signalen kunnen worden doorgestuurd aan organisaties waarbij de rechtsgrond voor het aan hen doorsturen van (gegevens uit) signalen niet buiten kijf staat.

8. Gewijzigde omstandigheden

8.1. Aanpassen GEB en mogelijk verzoek om voorafgaande raadpleging

Zodra de minister kennis heeft genomen van de adviezen van de AP en heeft besloten welke wijzigingen er nodig zijn in de voorgenomen verwerking en TSV zal de GEB moeten worden geactualiseerd. Mogelijk is de minister na aanpassing van de GEB ten aanzien van de dan resterende hoge *restrisico's* verplicht om een verzoek om voorafgaande raadpleging aan te vragen bij de AP. Indien uit de aangepaste GEB en de daarin vervatte risico-inschattingen niet blijkt van een hoog *restrisico*, dan is de minister niet verplicht een voorafgaande raadpleging aan te vragen.

8.2. Relatie tussen dit advies en een wetgevingsadvies

De GEB bespreekt een aantal grondslagen voor verwerkingen die door TSV worden gefaciliteerd. Ten aanzien van de grondslagen voor verwerkingen van onder andere de Belastingdienst stelde de staatssecretaris over het wetsvoorstel *"Wet waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst"* eerder: *"Het wetsvoorstel beoogt de grondslagen voor de verwerking van gegevens door de Belastingdienst, Toeslagen en Douane te versterken en toekomstbestendig te maken. Bovendien beoogt het wetsvoorstel een wettelijk kader te scheppen voor de borging van een rechtmatige, behoorlijke en transparante verwerking van gegevens door deze drie uitvoeringsorganisaties"*.⁸ De AP heeft niet kunnen vaststellen of met dit wetsvoorstel de grondslagen voor verwerkingen die door TSV worden gefaciliteerd in voldoende mate zijn geborgd.

Dit advies laat de wetgevingsadviesplicht als bedoeld in art 36, vierde lid, AVG onverlet.

9. Verantwoordelijkheid voor "beoordelen en bepalen voorgestelde behandelwijze"

Het is aan de minister om ervoor te zorgen dat "beoordelen en bepalen voorgestelde behandelwijze" voldoet aan de AVG.

⁸ *Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 930, p.9.*