

Bijlage: Concept plan van aanpak Herstellen, Verbeteren en Borgen

In onze brief van 10 juli jl.¹ hebben we u geïnformeerd over het onderzoek naar de Fraude Signaleringsvoorziening (FSV) en onze bevindingen ten aanzien van projectcode 1043. In die brief hebben wij een aantal concrete maatregelen aangekondigd en voorts aangegeven nader onderzoek te gaan doen. Tevens deden wij u de toezegging een concept plan van aanpak voor de aangekondigde acties toe te sturen. Dit concept plan van aanpak op hoofdlijnen treft u hierbij aan.

In het plan van aanpak kiezen wij ervoor om de processen rond risicoselectie en signalen van mogelijke fraude direct aan te pakken. In het eerste kwartaal van 2021 moeten de risico's in deze processen in kaart zijn gebracht, hernieuwde kaders bekend zijn en de implementatie zijn gestart. Hierbij wordt specifiek aandacht gegeven aan het gebruik van nationaliteit en projectcode 1043. Dit is voor ons van belang omdat de kans op negatieve effecten voor burgers en bedrijven hier het grootst is. In dit concept plan van aanpak kondigen we aan dat we daarnaast ook alle andere applicaties en processen zullen toetsen aan de eisen van de Algemene verordeninggegevensbescherming (AVG), Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) en de Archiefwet. Gezien de omvang van deze actie (600 primaire processen en 800 applicaties) vergt dit meer tijd. Voor dit alles is het essentieel dat de medewerkers van de Belastingdienst zich – ook gedurende dit proces – bewust zijn van de regels op grond van de AVG, BIO en Archiefwet en dat zij het melden als zij dingen tegen komen die niet conform deze wetgeving zijn.

Na een bespreking met uw Kamer zullen wij de uitkomsten daarvan onderdeel laten zijn van de operationele uitwerking van dit plan. In de tussentijd gaan wij uiteraard door met al aangekondigde acties en nemen wij – indien nodig – direct beheersmaatregelen.

Uitgangspunten voor concept plan van aanpak

Een belangrijk vertrekpunt voor het concept plan van aanpak is neergelegd in de brief aan uw Kamer van 14 september 2020 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland'. Daarin schetsen wij een heldere ambitie: de Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond en veilig Nederland door eerlijk en zorgvuldig belasting te heffen en te innen.

Het consequent en juist implementeren en naleven van wet- en regelgeving is daarvoor nodig. In die brief wordt ook geconstateerd dat de Belastingdienst op dat punt voor een forse opgave staat. Op onderdelen handelt de Belastingdienst onvoldoende rechtsstatelijk. Naleving van de AVG, de Archiefwet en de standaarden inzake de informatiebeveiliging neergelegd in de BIO moet vanzelfsprekend zijn, maar is dat nog niet.

Het doel van dit plan is vertrouwen in een Belastingdienst die binnen de kaders van de rechtsstaat acteert, voldoet aan de AVG, Archiefwet en BIO én die bij de uitvoering van zijn taak de menselijke maat hanteert. Daarnaast moet dit plan medewerkers van de Belastingdienst het vertrouwen geven dat de 'gereedschapskist' met verwerkingsprocessen en applicaties waarmee zij hun dagelijks werk doen, voldoet aan de eisen die daaraan gesteld worden.

In de uitvoering van dit concept plan van aanpak zullen wij zoveel als mogelijk ook externe partijen zoals de Auditdienst Rijk, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Nationale Ombudsman in de gelegenheid stellen om opmerkingen te maken en adviezen te geven.

De maatregelen die in het concept plan van aanpak zijn vervat, moeten er uiteindelijk toe leiden dat

1. alle bedrijfsprocessen voldoen aan de eisen van de AVG, Archiefwet en BIO;
2. de opzet, inrichting en werking van risicoselectie en de toezicht- en handhavingstaken van de Belastingdienst, waaronder Toeslagen, met voldoende rechtsstatelijke waarborgen zijn omkleed.

Gegevens die onnodig zijn of waarvan verwerking onrechtmatig is, worden niet gebruikt. Het is daarnaast cruciaal dat burgers en bedrijven zo snel mogelijk worden van een lijst worden afgehaald als er geen reden (meer) is voor een bijzondere behandeling.

¹ Kamerstukken II, 2019-2020 31066, nr. 681

Het valt niet uit te sluiten dat naar aanleiding van onderzoeken in dit plan nieuwe bevindingen boven tafel komen. Zoals in de brief al beschreven hanteren wij in dat geval de aanpak van onderzoeken, het daar waar nodig nemen van maatregelen en het informeren van uw Kamer.

3 sporen

In ons concept plan van aanpak onderscheiden wij drie sporen: Herstellen, Verbeteren en Borgen. Hierna beschrijven wij welk resultaat elk spoor beoogt, welke concrete activiteiten wij ondernemen om dat resultaat te bereiken en op welke termijn deze activiteiten zijn afgerond.

Herstellen

In onze brief van 10 juli jl. informeerden wij uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek naar FSV. Er wordt niet voldaan aan de wettelijke vereisten en de noodzakelijke waarborgen ontbreken. Waar nodig hebben wij direct maatregelen getroffen, maar nader onderzoek is nodig om vast te stellen wat de effecten van deze gebreken zijn geweest op burgers en bedrijven. De uitvoering van dit nadere onderzoek is ondergebracht in het spoor *herstellen* en ziet op de volgende thema's:

- Het effect op de selectie en behandeling van burgers en bedrijven van vermelding in FSV en negen andere applicaties. In onze brief van 26 mei jl.² aan uw Kamer is toegezegd dit onderzoek te doen. Na afloop van dit onderzoek is 1. duidelijk welk effect van een melding in FSV mogelijk was in het proces van selecteren en behandelen en 2. of dit effect zich daadwerkelijk heeft voorgedaan en of er gevolgen voor burgers en bedrijven waren en zo ja wat de gevolgen hiervan waren op burgers en bedrijven. Wij hanteren hierbij een doelgroepsgewijze aanpak en geven prioriteit aan het onderzoeken van de effecten op de doelgroep toeslaggerechtigden. Deze prioritering vloeit voort uit de bevinding van KPMG dat bij met name Toeslagen een vermelding in FSV leidde tot intensiever toezicht en financiële consequenties. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een externe partij. In overeenstemming met de toezegging aan uw Kamer in onze brief van 26 mei jl. betrekken wij ook partijen buiten de gebruikelijke raamovereenkomsten. De inzet van een extern bureau zal zich te allen tijde moeten verhouden tot de vigerende belastingwetgeving, AVG, Archiefwet en BIO. De onderzoeksvragen- en aanpak voor toeslaggerechtigden zullen in december 2020 gereed zijn. Het afronden van de uitbesteding en de start van het onderzoek voor Toeslaggerechtigden is voorzien voor juni 2021. Het is van belang om hierbij nog op te merken dat er bij Toeslagen in het kader van de hersteloperatie reeds wordt gekeken naar de effecten op ouders. Bij de uitvoering van de herstelregelingen wordt onder andere gekeken naar een mogelijke opname van de ouder in FSV of query's en risicoclassificaties met betrekking tot (tweede) nationaliteit. Het vertrekpunt bij herstel en het onderzoek naar effecten op burgers en bedrijven van vermelding in FSV of de andere applicaties is anders. Bij herstel is de potentieel gedupeerde Toeslaggerechtigde die al in beeld is of zich gemeld heeft het vertrekpunt. Van daaruit wordt teruggekeken en wordt voor die ouder ook bekeken of er wel of niet sprake was van registratie in FSV, en het mogelijke effect daarvan. Bij het geplande onderzoek is de in FSV wordt breed gekeken of er gevolgen zijn geweest van registratie in FSV. Als er sprake was van een negatief effect voor de toeslaggerechtigde, kan dit aanleiding zijn voor beoordeling voor herstel.
- De structurele werking van het uitvoeringsproces projectcode 1043. Wij hebben u met een separate brief geïnformeerd over projectcode 1043. In onze brief van 10 juli jl. hebben wij aangegeven een nadere analyse te moeten doen om beter beeld te krijgen bij de samenhang tussen de bevindingen van KPMG en de projectcode 1043. Dit heeft geleid tot een feitenrelaas dat met de separaat gestuurde brief met uw Kamer is gedeeld. Aanvullend op dit feitenrelaas doen wij onderzoek naar de structurele werking van het uitvoeringsproces, de waarborgen ten aanzien van selectie en aangiftebehandeling en het besluitvormingsproces. Hierbij brengen wij ook de samenhang tussen de bevindingen ten aanzien van FSV, projectcode 1043 en de fraudeaanpak Belastingdienst in beeld. De voorbereidingen voor dit onderzoek zijn reeds gestart en wij willen in maart 2021 het aanvullende deel afronden. Het in beeld brengen van de samenhang tussen de bevindingen ten aanzien van FSV, projectcode 1043 en de fraudeaanpak Belastingdienst is

² Kamerstukken II, 2019-2020 31066, nr. 650

mede afhankelijk van andere onderzoeken. De afronding van dit deel is voorzien in juni 2021.

- Het Combiteam Aanpak Facilitators. In de brief van 10 juli jl. aan uw Kamer is gemeld dat de werkzaamheden van het CAF-team per 3 juli jl. zijn opgeschort. Het CAF-team leverde signaleringen aan de uitvoerende directies. Deze worden vervolgens in de reguliere behandeling van deze directies beoordeeld, gewogen en op basis daarvan gebruikt. Deze werkzaamheden zitten inmiddels in verschillende stadia van behandeling, van onder andere het versturen van een vragenbrief, via aangiftebeoordeling, bezwaar en beroep. Juridisch is het niet altijd mogelijk om deze zaken op te schorten. Ook is de beoordeling of deze zaken zouden moeten of kunnen worden stopgezet complex en naar verwachting zal deze beoordeling veel tijd vergen. Deze analyse zal in december 2020 worden afgerond.

In het spoor herstellen zijn ook de nog lopende activiteiten uit fase 1 opgenomen. Deze activiteiten richten zich op de conformiteit met AVG, Archiefwet en BIO. Zoals in de brief van 10 juli jongstleden is aangegeven zijn er acht applicaties die tot bevindingen hebben geleid in het onderzoek van KPMG; daarnaast is er nog één applicatie (Databank Auto) naar voren gekomen in eigen onderzoek van de Belastingdienst. In de Kamerbrief FSV waar dit concept plan van aanpak een bijlage bij is, gaan wij uitgebreid in op de stand van zaken rondom deze applicaties. Daarnaast richten wij tijdelijke processen in voor de verwerking van signalen van mogelijke fraude en informatieverzoeken van medeoverheden. Signalen komen binnen in postbussen en blijven daar staan en alleen de evidente signalen worden opgepakt. De technische voorziening voor deze verwerking zijn in december 2020 gereed inclusief het opstellen van de Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) die daarvoor noodzakelijk is. De ingebruikname van de tijdelijke voorziening is gepland in maart 2021. De laatste activiteit als onderdeel van het spoor herstellen is de inventarisatie van lijsten in persoonlijke en samenwerkingsomgevingen van medewerkers en van lokale applicaties waarin risicosignalen, fraudeverdenkingen en vermeldingen van nationaliteit voorkomen. De inventarisatie heeft deze zomer plaatsgevonden via een uitvraag aan alle medewerkers van de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane. De huidige stand van zaken is dat ruim 90% van de medewerkers haar bestanden heeft beoordeeld. In oktober zullen alle medewerkers hebben meegewerkt aan de inventarisatie, behalve de mensen die recent uit dienst getreden zijn of langdurig afwezig zijn (bijvoorbeeld door ziekte). Er zijn 217 bestanden geïdentificeerd en in een afgeschermd omgeving geplaatst, zodat zij niet meer kunnen worden gebruikt voor werkzaamheden. Daarbij wordt vermeld waar het bestand oorspronkelijk stond, waarvoor het bestand werd gebruikt en door wie. Van deze inventarisatie wordt een rapportage gemaakt. In de rapportage wordt ook ingegaan op de kenmerken van de veiliggestelde bestanden waaruit ook weer bouwstenen voor nadere kaderstelling kunnen worden aangeleverd. Over deze rapportage wordt de Kamer in de voorgangsberichten over het plan geïnformeerd.

Verbeteren

Het tweede spoor in ons concept plan van aanpak ziet op *verbeteren*. Het verbeteren van de noodzakelijke waarborgen omtrent toezicht en aanpak van fraude in het algemeen en het gebruik van selectieprocessen in het bijzonder. Hiermee realiseren wij een rechtstatelijke behandeling van belastingplichtigen met voldoende aandacht voor de menselijke maat. Om dit te realiseren zetten wij in dit spoor in op de volgende thema's:

- Vakkennis en bewustzijn. De uitvoering van de taken conform wet- en regelgeving is voor een groot deel afhankelijk van het bewustzijn en de professionaliteit van medewerkers. Het is daarom cruciaal dat medewerkers over voldoende kennis en bewustzijn beschikken en problemen tijdig signaleren. Nieuwe medewerkers hebben bij indiensttreding nu de verplichting een e-learning module AVG te volgen. Vanaf 2021 zal dit voor alle medewerkers elke 2 jaar worden herhaald. Daarnaast zal het management van de Belastingdienst permanent aandacht blijven besteden aan het bewust omgaan met persoonsgegevens. Zodat medewerkers zich blijvend bewust zijn van het belang van voldoen aan deze regelgeving. Daarnaast zetten wij in op nieuwe modules over gegevensbescherming en informatiebeveiliging en vaktechnische structuur ten aanzien van gegevensbescherming, informatiebeveiliging en databeheersing. In december van dit jaar zal de bestaande opleiding zijn geactualiseerd. De nieuwe opleiding en de vaktechnische structuur wordt in 2021 opgeleverd.

- Het herzien van de visie/strategie voor de aanpak van Fraude. De rol van de Belastingdienst is de afgelopen twee jaar onderwerp van discussie geweest. Deze discussie leidt tot nieuwe inzichten ten aanzien van de balans tussen dienstverlening, toezicht en de aanpak van fraude door de Belastingdienst. Om die reden gaan wij de visie/strategie voor de aanpak fraude herzien. Deze herziene visie/strategie is naar verwachting in maart 2021 gereed.
- Waarborgen ten aanzien van selectie- en behandelprocessen. Het is voor de Belastingdienst onmogelijk om alle aangiften en aanvragen handmatig te controleren. Daarom zet de Belastingdienst in op aangiften en aanvragen waar de risico's ten aanzien van niet naleving het grootst zijn. De Belastingdienst maakt hierbij gebruik van selectie op basis van geautomatiseerde systemen. Deze selectie en de eventuele persoonlijke behandeling die op deze selectie volgt, moet met voldoende waarborgen zijn omkleed om de rechtsstatelijkheid en de menselijke maat te verzekeren. Daarom gaan wij het huidige normen- en waardenkader voor repressieve handhaving en voor de aanpak risicosignalen herijken. Naar verwachting is het plan van aanpak voor het onderzoek naar deze herijking in december van dit jaar gereed. Omdat het een arbeidsintensief traject betreft wordt externe ondersteuning ingeschakeld. In het eerste kwartaal van 2021 zijn deze processen in kaart zijn gebracht, hernieuwde kaders bekend en is de implementatie gestart.
- Bedrijfsprocessen op orde. Op korte worden de processen rond risicoselectie en signalen van mogelijke fraude opgepakt. In het eerste kwartaal van 2021 moeten de risico's in deze processen in kaart zijn gebracht, hernieuwde kaders bekend zijn en de implementatie gestart. Deze aanpak geldt ook voor het gebruik van nationaliteit in de systemen van de Belastingdienst. De Belastingdienst, inclusief Toeslagen en Douane, voert zijn taken uit in totaal via ruim 600 bedrijfsprocessen die veelal weer zijn onderverdeeld in werkprocessen. Deze processen zijn veelal geautomatiseerd en daarmee onderdeel van het complexe proces- en applicatielandschap van de Belastingdienst. Via deze processen worden vele soorten gegevens van burgers en bedrijven verwerkt. Aan deze verwerking worden hoge eisen gesteld in de AVG, de Archiefwet en de BIO. De fiscale, toeslagen- en douanewetgeving bepalen welke gegevens gebruikt kunnen worden. De strikte wettelijke regulering van het gegevensgebruik is ook terecht want het belang dat burgers en bedrijven geen onterechte gevolgen ondervinden van de verwerking van de gegevens is groot. Om ervoor te zorgen dat alle ruim 600 processen voldoende aan de wettelijke kaders gaan wij deze processen systematisch doorlichten, onder andere op het bestaan van vrije tekstvelden. Daarbij kijken wij ook naar de menselijke maat en dienstverlening. Dit is een omvangrijk traject en wij hebben daar langere tijd voor nodig. Daarbij hanteren wij een gefaseerde aanpak die ons in staat stelt te prioriteren. Wij zullen hierbij prioriteit geven aan de processen bij Toeslagen en vervolgens Belastingen.

Borgen

Bestaande interne controles en risicomanagement binnen de Belastingdienst hebben niet kunnen verhinderen dat de problemen rond het rechtsstatelijk handelen van de Belastingdienst en de naleving van de AVG, Archiefwet en BIO zijn ontstaan. Het derde en laatste spoor ziet op het duurzaam borgen van de acties en maatregelen die in de eerste twee sporen zijn genomen om problemen aan te pakken, teneinde te voorkomen dat deze problemen zich in de toekomst opnieuw voordoen. Centraal daarin staat de zogenoemde planning en control cyclus waarin processen periodiek tegen het licht worden gehouden.

Een kritische beoordeling van de opzet, inrichting en werking van de planning en control cyclus moet nog dit jaar worden gestart. Begin volgend jaar zouden dan voorstellen voor verbetering moeten worden gedaan.

Bijzondere aandacht vergt nog de omgang met incidenten. De onderzoeken en inventarisaties in de eerste sporen en de acties gericht op het vergroten van het bewustzijn van de medewerkers, zullen bij tijd en wijle leiden tot nieuwe noodzakelijke herstel- en reparatieacties. Ervaring leert dat de noodzaak om te reageren op incidenten ten koste kan gaan van op structurele verbetering gerichte acties. Door sneller en adequater om te gaan met dergelijke incidenten wordt dit voorkomen. Bestaande voorzieningen (proces van melding, opvolging en bemensing van vervolgacties) zullen worden beoordeeld. Hoe kan de Belastingdienst beter voorbereid zijn op

(dreigende) incidenten? Hoe zorgen we voor heldere afspraken voor opschalings- en escalatie en hoe zorgen we zo nodig voor het snel formeren van een team dat een incident kan oppakken?

De beoordeling zou, vergezeld van mogelijke voorstellen voor verbetering, begin volgend jaar moeten worden afgerond.

Tot slot

In dit concept plan van aanpak hebben wij uiteengezet op welke manier we het vertrouwen van de samenleving en uw Kamer in de Belastingdienst bij de verwerking van gegevens van burgers en bedrijven willen herstellen. We gaan hierover graag met uw Kamer in gesprek. We zeggen daarbij toe uw Kamer over de voortgang van alle acties met de voortgangsrapportages over het jaarplan te informeren.

De uitvoering van alle acties in dit plan van aanpak betreft voor de Belastingdienst een majeure operatie, met mogelijk ook gevolgen voor het primaire proces. Het is niet ondenkbaar dat als gevolg hiervan keuzes moeten worden gemaakt in de uitoefening van bepaalde taken. Mocht dit aan de orde zijn dan zullen wij ook hierover uw Kamer tijdig informeren.