



Speech Aleid Wolfsen over onderzoek FSV

29 oktober 2021

(gesproken woord geldt)

Geachte aanwezigen,

Je zal maar op de verkeerde lijst staan.
Dat heb ik vaak gedacht bij de Toeslagenaffaire – en dat denk ik nu wéér.
Want wéér sta ik hier om een onderzoek naar de Belastingdienst te presenteren.
En wéér moet ik vertellen dat er iets is misgegaan met een systeem om fraude te bestrijden.
Flink mis.

Ik kan het me nog zó goed herinneren: de vrouw die een aantal jaar geleden bij ons, de Autoriteit Persoonsgegevens, aanklopte dat ze het gevoel had op een verkeerde lijst te staan van de Belastingdienst. Er was iets aan de hand, maar ze kon er niet de vinger op leggen wat precies. Zou haar tweede nationaliteit er misschien iets mee te maken kunnen hebben?

Zo kwam het balletje aan het rollen en startten we als AP ons onderzoek naar de Toeslagenaffaire. Het onderzoek dat liet zien hoe het er achter de schermen bij de Belastingdienst aan toeging. Hoe er mensen werden geselecteerd voor extra controle of voor een verdenking van fraude. En hoe daar discriminerende elementen ingekomen zijn.

Hoe machteloos hebben de slachtoffers van de Toeslagenaffaire zich gevoeld – en voelt een groot gedeelte zich nog steeds.
En je kunt bij overheden, zoals de Belastingdienst, niet zeggen: ‘de privacyvoorwaarden bevallen me niet, ik ga wel naar een ander’.
Mensen moeten er blind op kunnen vertrouwen dat juist de overheid uiterst zorgvuldig met hun gegevens omgaat.
Een vertrouwen dat nu helaas opnieuw een knauw krijgt.

Natuurlijk begrijpen wij dat de Belastingdienst óók als taak heeft om fraude te bestrijden. Vanzelfsprekend.
Maar doe dat dan op de juiste manier.
Met alle waarborgen die – niet voor niets – wettelijk zijn vastgelegd.

En doe het níet met een Fraude Signalerings Voorziening, zoals beschreven in ons onderzoeksrapport. Dit was een applicatie voor toezicht en fraudeopsporing, waarin de Belastingdienst allerlei signalen registreerde die zouden kunnen duiden op fraude met de belastingaangifte of de aanvraag voor toeslagen.



Zo'n signaal – dat dan dus werd opgenomen in de Fraude Signalering Voorziening – kon echt van alles zijn:

een kale melding van een andere overheidsorganisatie,
meldingen bij Meld Misdaad Anoniem,
de uitkomsten van de algoritmes voor fraudedetectie van de Belastingdienst.

Maar soms ook: of bijvoorbeeld een gemeente iemands inkomensgegevens had opgevraagd.
Dit heeft niks met mogelijke fraude te maken.
Maar dan kon die persoon wél in het systeem terecht komen.

En ook: tips van burgers en bedrijven.
Had je ruzie met je buurman?
Een wraakzuchtige ex?
Iemand die kwaad wilde, kon zomaar een tip over jou geven.
En boem, dan stond je in het systeem.
En eenmaal geregistreerd, werd je beschouwd als mogelijke fraudeur.

De Fraude Signalering Voorziening – vanaf nu noem ik die voor het gemak FSV – was dus feitelijk een zwarte lijst.
Waarop maar liefst ruim een kwart miljoen mensen stonden, waaronder minderjarigen.
Een zwarte lijst in de vorm van een vergaarbak:

van rijp en groen door elkaar,
van feiten en vermoedens,
van goedbedoelde meldingen tot wraakacties.

En dan ook nog eens slecht beveiligd.
En vervolgens werd je voor de rest van je leven als fraudeur gezien.

De Belastingdienst heeft FSV op 27 februari 2020 uitgezet.
Nadat Trouw en RTL Nieuws het bestaan van FSV aan het licht hadden gebracht, oordeelde de Belastingdienst toen zelf dat de applicatie niet voldeed aan de privacywetgeving.

Maar toen had FSV al wel vele jaren gedraaid.
Officieel vanaf 2014, maar de voorloper van FSV was er al sinds 2001.
Bijna twintig jaar dus.
In deze tijd groeide de zwarte lijst uit tot een half miljoen signalen over een dikke kwart miljoen mensen.
Met soms ook gegevens over de gezondheid van die mensen.
Dit kwam bij zo'n 20.000 personen voor.

Zónder dat die mensen dat wisten.
Waardoor zij niet konden begrijpen waarom bijvoorbeeld hun verzoek om een betalingsregeling direct werd afgewezen.
Of waarom het zo lang duurde voordat zij een besluit kregen op een aanvraag voor toeslagen.
Waarom zij zo lang in financiële onzekerheid moesten zitten.
Of waarom zij werden geweigerd voor schuldsanering.



Nogmaals: zónder gedegen onderzoek of iemand wel terecht op die lijst stond.
En zónder gedegen autorisaties, waardoor te veel medewerkers – duizenden – van diverse onderdelen van de Belastingdienst bij die lijst konden komen.
En zij bijvoorbeeld heel gemakkelijk gegevens op de lijst konden exporteren, waardoor delen van de lijst binnen de Belastingdienst rondgingen.
Wie wat exporteerde of deelde met derden, werd niet bijgehouden.
Om maar een paar overtredingen te noemen.
En dit heeft duizenden mensen – onterecht – negatief geraakt, zo weten we inmiddels.

Hiermee kom ik aan bij de bevindingen van ons onderzoek naar FSV.
Dat is wat taaiere kost, maar dan begrijpt u hoe wij tot onze conclusies zijn gekomen.

Om bij het begin te beginnen:
De AVG, de privacywet, kent een aantal kernbeginselen.
Dat zijn als het ware de pijlers van de bescherming van persoonsgegevens – het fundament.
Rechtstatelijke uitgangspunten, zou je ze ook kunnen noemen.
Vanzelfsprekend moet dat fundament solide zijn.
Want als het fundament rammelt, dan rammelt alles wat je daarop gaat bouwen óók.

Het is dus uiterst belangrijk dat elke verwerking voldoet aan die kernbeginselen.
Maar bij de verwerking van persoonsgegevens in FSV was dat níet zo.
De Belastingdienst heeft bijna al deze beginselen geschonden, bij een zeer grote groep mensen.

En ik kan u vertellen: zo zout hebben we het bij de AP, als het over de overheid gaat, nog niet vaak gegeten.
Eén, misschien twee beginselen overtreden... oké – maar bijna allemaal?
Dat is in deze omvang ongekend.

Ik zal nu nader ingaan op de concrete overtredingen.

- 1. Beginsel 1: Rechtmatigheid**
Elke gegevensverwerking moet rechtmatig zijn.
Dit betekent dat er een wettelijke grondslag moet zijn voor de verwerking.
En dus dat je zonder grondslag überhaupt geen persoonsgegevens mag verwerken.
In de AVG staan zes mogelijke grondslagen genoemd.
Maar géén van die zes is van toepassing op FSV.
Dus is de verwerking via FSV onrechtmatig, oftewel tegen de wet.
En bij gezondheidsgegevens telt dat extra zwaar.
- 2. Beginsel 2: Transparantie**
Elke gegevensverwerking moet transparant zijn.
Mensen moeten weten dat er persoonsgegevens van hen worden verwerkt.
Kort en goed: dat wist hier niemand.
Het stond niet in enige wet – en toestemming was er uiteraard ook niet.
- 3. Beginsel 3: Doelbinding**
Er moet een duidelijk afgebakend doel zijn.
Ook vrij basaal, zult u denken.



Wat de Belastingdienst met FSV wilde bereiken, was vooraf echter niet specifiek omschreven. Dat duidelijk afgebakende doel was er dus niet. Hierdoor werd in signalen allerlei soorten informatie over mensen opgenomen. En gebruikten afdelingen van de Belastingdienst FSV allemaal anders en voor andere, zelfbedacht doelen.

4. **Beginsel 4: Juistheid**

Gegevens moeten kloppen en actueel zijn.

Maar FSV bevatte ook onjuiste gegevens, omdat soms iemand het stempel 'fraudeur' kreeg zónder dat dit volgde uit gedegen onderzoek.

Ook stonden er in FSV niet-actuele gegevens, omdat als na onderzoek was gebleken dat er géén sprake was van fraude, dit vaak niet in FSV werd genoteerd.

Kortom: eens een vermoeden van fraude, voor altijd een fraudeur.

Eens een tip van jaloezse burens, voor altijd verdacht van fraude.

5. **Beginsel 5: Opslagbeperking**

Gegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk.

Maar in FSV werden de signalen van fraude veel te lang bewaard.

De bewaartermijn werd fors overschreden.

Er werd eenvoudigweg niet of nauwelijks geschoond.

6. **Beginsel 6: Integriteit en vertrouwelijkheid**

Gegevens moeten goed worden beveiligd.

De beveiliging van FSV was echter onvoldoende.

Dit kwam onder meer doordat:

Te veel medewerkers toegang hadden tot FSV.

Gemakkelijk in bulk signalen uit FSV konden worden geëxporteerd naar Excel, zonder dat dat werd bijgehouden.

Bewerkingen van persoonsgegevens in FSV door medewerkers niet werden gelogd.

Zo kon bijvoorbeeld een medewerker iemand aanvinken als fraudeur, zonder dat je dan wist welke medewerker dat had gedaan en waarom.

En dan nog een zevende overtreding: de interne toezichthouder werd te laat betrokken.

De functionaris gegevensbescherming – de interne privacytoezichthouder binnen het ministerie van Financiën – wist in eerste instantie niet van het bestaan van FSV af.

Pas in een veel later stadium werd die betrokken bij de uitgevoerde beoordeling van de privacyaspecten van FSV.

Al met al dus forse overtredingen.

Zoals ik al eerder zei: bijna alle k rnbeginselen van de AVG zijn hier geschonden.

Het grondrecht van mensen op bescherming van persoonsgegevens wordt dan in het hart geraakt.

En wat we ons ook moeten realiseren, is de extra impact die digitalisering heeft.

Vroeger kreeg je een aantekening in het boekje van de belastinginspecteur.

Nu sta je in een database waar – zo bleek – bijna iedereen binnen de Belastingdienst bij kon.

De controle raakt zo helemaal kwijt.



Een ander punt dat ik nog even wil benadrukken, is de verantwoordingsplicht van degene die gegevens verwerkt.

Die houdt in dat je moet kunnen aantonen dat je aan belastingwetgeving en wetgeving over grondrechten voldoet.

Een belangrijke rol hierin speelt het interne privacytoezicht, in de vorm van de functionaris gegevensbescherming.

Want wat de kwestie FSV nog erger maakt: het is zo'n ingewikkelde en grote applicatie – en dan is ook nog eens het interne toezicht niet goed geregeld.

Ook dat mag niet meer gebeuren.

Dat op orde hebben van de verantwoordingsplicht, en het op orde hebben en houden van het interne toezicht, is echt een taak van de top van de organisatie.

Die top moet er dus voor zorgen dat de bescherming van persoonsgegevens goed is ingebed in de organisatie.

Ervoor zorgen dat er een stelsel is van intern toezicht.

Waarin de functionaris gegevensbescherming – kort gezegd: de FG – een belangrijke adviserende en toezichthoudende rol heeft.

En waarbij de FG over voldoende middelen beschikt en – op tijd! – de juiste informatie krijgt.

De top van de organisatie moet de FG dus voldoende faciliteren.

Daarnaast moet de top zorgen voor voldoende kennis en capaciteit op privacygebied, zodat de beginselen van de AVG ook écht worden toegepast in de hele organisatie.

Zeker in een organisatie als de Belastingdienst, waar zo veel persoonsgegevens worden verwerkt.

Ik ga bijna afsluiten.

Maar laat het nog even goed doordringen:

een zwarte lijst met een kwart miljoen mensen,

in de vorm van een vergaarbak,

van rijp en groen door elkaar,

van feiten en vermoedens,

van goedbedoelde meldingen tot wraakacties

– en dan ook nog eens slecht beveiligd...

Jij staat op die zwarte lijst, maar dat weet je niet.

Je hebt het gevoel dat er iets niet in de haak is, maar je weet niet wat.

Het lijkt wel alsof je op een verkeerde lijst staat...

En kom je er toch achter dat je in FSV stond?

Dan weet je niet waarom.

Sterker nog: dat weet de Belastingdienst zelf in veel gevallen ook niet.

Blijk je onschuldig? Je blijft toch op de lijst staan. Geen rectificatie.

Met als gevolg dat de Belastingdienst je jarenlang als fraudeur beschouwt.

Als burger ben je dan weerloos.



En stel dat je dan naar de rechter gaat.

Omdat je het niet eens bent met een besluit van de Belastingdienst, waarbij informatie is gebruikt uit FSV. Stel dus dat informatie uit FSV daar een rol in heeft gespeeld,

– en we weten dus dat veel slachtoffers van de Toeslagenaffaire ook waren opgenomen in FSV, en dat een gedeelte daarvan was geselecteerd op basis van algoritmes of vragenlijsten waar een discriminatoir element in zat –

dan sta je vervolgens voor een rechter die niet weet – en waarschijnlijk ook niet vraagt! – waarom je geselecteerd bent,

die ook al niet beschikt over alle informatie die aan het besluit ten grondslag ligt.

Het viel rechters in de Toeslagenaffaire ook al niet op dat ze bijna de hele dag bezig waren met het behandelen van zaken van mensen met een dubbele nationaliteit...

Laat staan dat ze vragen en weten waarom de Belastingdienst – mild gezegd – extra belangstelling had voor iemand.

De overheid weet – en vaak op goed gronden, laat daarover geen misverstand bestaan – steeds meer over mensen,

maar als een burger te maken krijgt met diezelfde overheid, dan wordt die overheid juist steeds intranspanter.

En als er dan ook nog eens data worden gebruikt die evident onrechtmatig zijn verkregen of verwerkt, dan raakt het aan de kern, aan de fundamenteën van de rechtsstaat.

Met onrechtmatige inbreuken op grondrechten én rechtsbescherming die onder de maat is.

En een ‘tegenstander’ die een soort balletje-balletje speelt met jouw gegevens!

Tot slot nog het volgende:

Als AP hebben wij nog steeds serieuze zorgen over de naleving van de AVG door de Belastingdienst. Niet alleen als het gaat over de vervanging van FSV, maar ook breder.

De Belastingdienst verwerkt immers enorme hoeveelheden – veelal gevoelige – persoonsgegevens.

Daarom is het essentieel dat de Belastingdienst daarbij grondrechten van mensen respecteert.

En nu écht stappen gaat zetten om dit voor elkaar te krijgen.

Hierover hebben wij de Belastingdienst onlangs een brief gestuurd.

Want als AP hebben we in de afgelopen anderhalf jaar nog te weinig verbeteringen gezien.

Bijvoorbeeld als het gaat om het interne privacytoezicht.

En het goed toepassen van de beginselen van de AVG – te beginnen bij een goede en integrale beoordeling van privacyrisico's.

Alleen zo kunnen grondrechten van mensen goed worden gewaarborgd.

Dus minister en staatssecretaris van Financiën:

Zorg er samen voor dat ik hier over een jaar niet wéér sta.