



Belastingdienst



# Tweede fase in onderzoek gevolgen FSV-registratie

# Inleiding

De Belastingdienst heeft voor alle FSV-geregistreerden onderzocht of hun registratie gevolgen heeft gehad bij de Belastingdienst. Voor de grootste groep kwam uit het onderzoek naar voren gekomen dat dit niet het geval was.

Circa 17.000 mensen hebben wel een of meerdere gevolgen gehad van hun FSV-registratie. Bijvoorbeeld omdat er in de FSV bijzondere persoonsgegevens van hen stonden en ze daardoor langer dan noodzakelijk extra controles hebben gehad van hun aangiften of toeslagenaanvraag. Of dat hun aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling of (gedeeltelijke) kwijtschelding van een belasting-schuld ten onrechte werd geweigerd.

Om te bepalen welke FSV-geregistreerden wel gevolgen hebben ondervonden – en daarmee recht hebben op een financiële tegemoetkoming - hebben we verdiepend onderzoek gedaan. Dit vereiste meer maatwerk en gebeurde met behulp van handmatige controles. Daarnaast werd ook de opzet van het geautomatiseerd onderzoek voor deze groep in deze fase aangepast. Welke aanpassingen dit waren en waarom, worden in dit document toegelicht.

# Inhoudsopgave

<b>Achtergrond</b>	<b>4</b>
<b>Vervolgonderzoek gevolgen FSV-registratie</b>	<b>7</b>
<b>Msnp en Selectie aan de Poort</b>	<b>10</b>
<b>Onderzoek BPG in de FSV</b>	<b>12</b>
<b>Tot slot</b>	<b>14</b>

# Achtergrond

**Van 2012 tot 27 februari 2020 heeft de Belastingdienst gebruik gemaakt van de FSV als hulpmiddel bij de controle van belastingaangiften en toelagenaanvragen. Nadat de FSV werd uitgezet, is onderzoek gedaan naar mogelijke gevolgen die burgers hebben gehad van hun FSV-registratie.**

## Gebruik van de FSV

De Belastingdienst en Toeslagen verwerken jaarlijks miljoenen belastingaangiften en aanvragen van toelagen. Een van onze taken is het opsporen van fouten in de aangiften en aanvragen, die onbewust dan wel bewust zijn gemaakt. Alle aangiftes en aanvragen worden daarom gecontroleerd op fouten. Daarvoor gebruiken we computersystemen. Een daarvan was de Fraude Signalering Voorziening (FSV).

De FSV werd gebruikt door drie directies: Particulieren, Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en Toeslagen<sup>1</sup>. In de beginjaren hadden in totaal ongeveer 4.500 medewerkers toegang tot de FSV-gegevens. In mei 2019 is het gebruik van de FSV door een schoningsactie beperkt tot een groep van circa 1.000 medewerkers. Daarnaast kon de FSV ook geraadpleegd worden door andere directies, zoals Grote Ondernemingen (GO), Centrale Administratieve Processen (CAP) en de FIOD.

## FSV uitgezet

De manier waarop de FSV werd gebruikt voldeed niet aan de privacyregels van de AVG. Zo hadden te veel medewerkers van de Belastingdienst toegang tot de FSV. Ook werden gegevens te lang bewaard en sommige informatie mochten er niet in staan. De FSV is daarom op 27 februari 2020 uitgezet en wordt niet meer gebruikt.

## Motie Snels

Op 1 februari 2021 werd in de Tweede Kamer de [Motie Snels](#) aangenomen. Hierin werd door ons gevraagd om in kaart te brengen welke burgers gevolgen hebben gehad van hun FSV-registratie en welke gevolgen dit waren, en op basis hiervan een mogelijke tegemoetkomingregeling uit te werken.

---

<sup>1</sup> Toeslagen was tot en met 2020 nog een directie binnen de Belastingdienst.

## Opzet onderzoek gevolgen FSV

Naar aanleiding van de motie Snels hebben we voor alle FSV-geregistreerden onderzocht of en welke gevolgen zij hebben ondervonden van hun registratie. In de eerste fase is iedereen geïnformeerd die geen of verklaarbare gevolgen heeft gehad van de FSV-registratie.

Om de mogelijke gevolgen van een FSV-registratie in kaart te brengen, is allereerst PwC gevraagd hiernaar onafhankelijk onderzoek te doen. In de uitkomsten van de onderzoeken zijn een aantal gebeurtenissen benoemd die een gevolg kunnen zijn van een FSV-registratie. Vervolgens hebben we voor iedereen van wie gegevens in de FSV stonden, onderzocht of er mogelijke gevolgen waren van de registratie.

Hiervoor maakten we niet alleen gebruik van gegevens uit de FSV, maar bekeken we ook of iemand te maken heeft gehad met bijvoorbeeld een correctie op de belastingaangifte, toeslagenaanvraag of een afwijzing voor Minnelijke schuldsanering of een betalingsregeling.

Verschillende directies binnen de Belastingdienst hebben daarvoor data aangeleverd uit hun systemen. Daarbij is gebruik gemaakt van de BSN-nummers. Door middel van geautomatiseerd onderzoek doorliepen we vervolgens voor alle FSV-geregistreerden een reeks beslisregels. Zo konden we stap voor stap nagaan of iemand mogelijk gevolgen heeft gehad van de FSV-registratie.

## Mogelijk uitkomsten

Op basis van dit onderzoek waren de volgende drie conclusies mogelijk voor een FSV-geregistreeerde:

1. *Geen gevolgen* - De FSV-registratie heeft geen gevolgen gehad bij de Belastingdienst.
2. *Verklaarbare gevolgen* - Iemand heeft wel te maken gehad met een gebeurtenis bij de Belastingdienst (zoals een correctie of afwijzing), maar deze gebeurtenis was niet het gevolg van de FSV-registratie. In het onderzoek is een verklaarbare reden gevonden die los staat van de FSV.
3. *Wel gevolgen* - De FSV-registratie heeft voor iemand een of meerdere gevolgen gehad bij de Belastingdienst.

In juni 2023 konden we de meeste mensen van wie gegevens in de FSV stonden, informeren over de uitkomst van het onderzoek naar hun registratie.

## Overzicht van alle mogelijke gevolgen

Een uitgebreid overzicht en toelichting op alle mogelijke gevolgen van een FSV-registratie en het Gevolgenonderzoek leest u in het document [‘Uitleg van onderzoek naar gevolgen FSV-registratie’](#).

## Stapsgewijze bepaling

In het kader van voortvarendheid is ervoor gekozen om eerst te identificeren welke FSV-geregistreerden geen of een verklaarbaar gevolg van de FSV hebben ondervonden. Leidraad hierbij was om eerst te onderzoeken bij welke personen er niets aangetroffen kon worden om vervolgens verder te onderzoeken als er een indicatie was van een gevolg.

Nadat we in deze eerste fase van het onderzoek de groep geregistreerden met ‘geen of verklaarbaar gevolg’ hadden geïdentificeerd, konden we hen per brief informeren over de uitkomsten van hun onderzoek. Op 24 september 2022 werden de eerste afsluitende brieven verstuurd. In totaal zijn er (per augustus 2023) 257.065 afsluitende brieven verstuurd aan FSV-registreerden met de boodschap dat zij geen of een verklaarbaar gevolg hebben ondervonden van de FSV. Met deze brief kon het FSV-dossier voor hen worden afgerond.

Voor de groep personen bij wie de registratie mogelijk wel gevolgen heeft gehad, hebben we vervolgens verdiepend onderzoek gedaan met behulp van maatwerk en handmatige controle. Hoe het onderzoek in deze fase te werk ging, wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht.

# Vervolgonderzoek gevolgen FSV-registratie

**De tweede stap in het onderzoek richtte zich op de groep FSV-geregistreerden die mogelijk wel gevolgen heeft gehad. Dit vereiste een andere opzet van het onderzoek.**

De nadruk in de eerste fase van het onderzoek lag op het identificeren van de groep FSV-geregistreerden die geen of een verklaarbaar gevolg hebben ondervonden van hun registratie. Vervolgens hebben we het onderzoek toegespitst op de groep personen bij wie er mogelijk wel gevolgen hebben plaatsgevonden.

Deze verdiepende fase van het onderzoek richtte zich op de definitieve bepaling van de gevolgen. Voor een deel van de personen kon door dit onderzoek alsnog worden vastgesteld dat zij geen gevolgen hebben ondervonden van de FSV-registratie.

Voor de FSV-geregistreerden waarvoor in dit onderzoek wel een gevolg werd gevonden, is er recht op een tegemoetkoming volgens het beleid dat het kabinet aankondigde in de Kamerbrief van 4 november 2022.

## Andere aanpak van onderzoek

Voor het gevolgenonderzoek werden alle mogelijke gevolgen van een FSV-registratie meetbaar gemaakt en omgezet in beslistabellen. De beslistabellen bevatten een overzicht van controlevragen waarop bij iedere FSV-geregistreerde antwoord werd gegeven om zo te bepalen welke situatie voor hen van toepassing was. Meer uitleg van het onderzoek op basis van deze beslisregels vindt in het document 'Uitleg van onderzoek naar gevolgen FSV-registratie'.

In de verdiepende fase van het onderzoek vond meer maatwerk en handmatige controles plaats, maar een deel was ook geautomatiseerd. Hiervoor was het nodig dat eerdere opgestelde beslistabellen werden aangepast. Waarom?

Een aantal beslisregels zijn in de eerste fase zo opgesteld dat zij snel, veilig en met veel zekerheid 'geen of een verklaarbaar gevolg' konden vaststellen. Waardoor breder is gekeken dan noodzakelijk. Voor de preciezere bepaling van de gevolgen - zoals in deze fase van onderzoek nodig is - was het nodig dat deze beslisregels werden aangepast.

### *Niet op BSN- maar op registratieniveau*

In de eerdere fase van het onderzoek werd alleen gekeken naar de BSN van geregistreerden, nu keken we naar de registratie(s) zelf. Reden hiervoor is dat iemand meerdere registraties kon hebben, die waren opgevoerd door verschillende directies. Dit had gevolgen voor de juiste startdatum van het onderzoek bij een bepaalde directie.

Bijvoorbeeld: Er vond van iemand een registratie plaats op 1 april 2016 bij de directie Toeslagen en een registratie bij de Directie Particulieren op 1 april 2017. Bij controle op BSN-niveau werden dan de gevolgen voor deze persoon onderzocht vanaf de eerste registratie, dus 1 april 2016. Door naar de verschillende registraties te kijken, startte het nadere onderzoek bij de directie Particulieren op 1 april 2017 en niet op 1 april 2016. Door het gebruik van de preciezere startdatum werd voor een grote groep burgers duidelijk dat ze uiteindelijk geen gevolg hadden ondervonden van de FSV-registratie.

### *Aanpassing timing*

Daarnaast was het voor een deel van de beslisregels nodig om de timing aan te passen. Zo werd er in de eerste fase van het onderzoek gekeken naar het moment van de eerste registratie en de zes maanden daarvoor. Door in de tweede fase uit te gaan van het moment van de eerste registratie, bleek dat een groep burgers geen gevolg had ondervonden van hun registratie in de FSV.

### *Definitieve bepaling*

In sommige gevallen was het ook nodig om beslisregels toe te voegen om tot een definitieve bepaling van het gevolg te kunnen komen. Bijvoorbeeld: na de beslisregel ‘Persoonsgegevens uit FSV met derden gedeeld?’ werd nu de vraag toegevoegd of het delen van deze gegevens gevolgen heeft gehad bij de organisatie waarmee de gegevens waren gedeeld<sup>2</sup>. Was dit niet het geval, dan kon geconcludeerd worden dat de persoon geen gevolgen heeft ondervonden van de FSV-registratie.

### *Combinatie van gevolgen*

De gebruikte beslistabellen om tot een definitieve bepaling van de gevolgen te komen, hadden ook een andere vorm. Het waren geen trechters meer richting ‘geen of verklaarbaar gevolg’. Het werden nu eerder matrixen, omdat nu werd gekeken naar meerdere mogelijke gevolgen. Sommige geregistreerden konden namelijk ook een combinatie van gevolgen hebben gehad.

---

<sup>2</sup> Het onderzoek naar deling van FSV-gegevens met externe organisaties en de mogelijke gevolgen daarvan zal op een later moment in een apart uitlegdocument worden toegelicht.



### *Toevoeging beslisregels*

Voordat het onderzoek naar de definitieve effectbepaling vervolgd werd, werden er nog twee beslisregels toegevoegd. Deze vonden plaats bij de tabel 'Meerdere directies'. Deze tabel had tot doel te bepalen bij welke directie de gevolgen onderzocht moesten worden. In deze tabel werden de volgende twee vragen (beslisregels) toegevoegd.

#### **1. Heeft een burger een registratie die valt binnen de 'Bulkimport van GO'?**

Er waren circa 5.500 personen met een registratie in de FSV die was opgevoerd door Grote Ondernemingen (GO). Uit nader onderzoek bleek dat het bij ongeveer 95% eigenlijk ging om registraties vanuit Particulieren (waaronder bulkimport vanuit PIT). Daarom is besloten om deze BSN's met een registratie opgevoerd door GO alleen door de beslistabel Particulieren te laten onderzoeken. Als deze personen ook een registratie hadden die was opgevoerd door een andere directie, dan werden deze registraties ook onderzocht bij deze directies. De circa 5% die niet in deze bulkimport vielen, werden onderzocht bij alle directies.

#### **2. Heeft de burger een registratie met competente eenheid FIOD?**

Dat wil zeggen: Werd de registratie in de FSV opgevoerd door de FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst). Uit nader onderzoek bleek dat een klein aantal personen een registratie hadden met de competente eenheid FIOD. Om deze personen te identificeren werd een extra controlevraag toegevoegd. Deze registraties zijn handmatig beoordeeld.

# Msnap en Selectie aan de Poort

**In de latere fase van het onderzoek werd ook besloten om twee door PwC geïdentificeerde mogelijke gevolgen niet mee te nemen bij de definitieve effectbepaling. Het ging om een Msnp-afwijzing en risicoselectie op basis van niet-fiscale gronden.**

## **Msnap-afwijzing**

In de eerste fase van onderzoek werd bekeken of iemand een weigering heeft gehad op een aanvraag voor Minnelijke schuldsanering (Msnp). Deze beslisregel werd aangepast. Het onderzoek naar onterechte Msnp-afwijzing betrof meer personen dan alleen degenen die een FSV-registratie hadden.

Besloten is dat voor de populatie die een Msnp-afwijzing heeft gehad in de periode van een FSV-registratie een apart onderzoek plaatsvindt. Deze personen worden hierover apart geïnformeerd. In het onderzoek zijn er drie mogelijke uitkomsten:

- onterecht door de Belastingdienst afgewezen voor een Msnp-traject als gevolg van de FSV-registratie (wel gevolg);
- onterecht door de Belastingdienst afgewezen voor een Msnp-traject op grond van andere reden dan de FSV-registratie (verklaarbaar gevolg);
- terecht afgewezen door de Belastingdienst voor de Msnp (verklaarbaar gevolg).

## *Tegemoetkoming*

Wetgeving rondom tegemoetkoming is in ontwikkeling voor de groep burgers die een onterechte Msnp-afwijzing hebben gehad als gevolg van handelen van de Belastingdienst.

## **Selectie aan de Poort**

In de eerdere fase van het onderzoek werd de controlevraag gesteld 'Was er een AKI-code 1043 in combinatie met zorgkosten of giften?'. Deze regel is in de beslistabel verwijderd omdat dit niet gezien kon worden als direct gevolg van de FSV-registratie.

Op alle aangiften inkomstenbelasting die binnenkomen wordt een automatische controle uitgevoerd op mogelijke onjuistheden (Selectie aan de poort). Een AKI-code 1043 werd gegeven aan aangiften waarbij een verhoogde risico op systeemfraude werd gezien. Uit onderzoek van PwC bleek dat een aantal aangiften niet alleen om fiscale redenen werd geselecteerd voor de extra controle. Er werd in sommige gevallen ook gekeken naar de kenmerken van de persoon. Deze aangiften kregen daarmee niet dezelfde behandeling als andere aangiften. Ze hadden meer kans om geselecteerd te worden als een 'verhoogd risico op fraude' dan aangiften met dezelfde fiscale kenmerken.

Nadat de aangifte werd geselecteerd voor extra controle, kon de behandelaar van de aangifte vervolgens besluiten de gegevens van de persoon in de FSV op te slaan. De selectie van de aangifte vond dus plaats vóór de FSV-registratie en was daarmee dus geen direct gevolg van de registratie.

Voor de groep FSV-geregistreerden die een AKI-code 1043 hadden en bij wie niet met zekerheid kan worden gesteld dat hun aangifte werd geselecteerd op fiscale gronden, wordt apart onderzoek gedaan.

Over dit onderzoek zal op een later moment nog een apart uitlegdocument worden gemaakt.

### *Tegemoetkoming*

Blijkt uit onderzoek dat er geen fiscale reden is gevonden voor de selectie van een aangifte, dan is er recht op een compensatie. Het beleid hiervoor staat in de Wet compensatie wegens selectie aan de poort. Deze wet werd op 26 oktober 2023 door de Tweede Kamer aangenomen en gaat in op 1 januari 2024.

# Onderzoek BPG in de FSV

**Bij een deel van de FSV-geregistreerden zijn in eerdere onderzoeken bijzondere persoonsgegevens (BPG) aangetroffen in de FSV. In het kader van de motie Snels is ervoor gekozen om de hele FSV-populatie te onderzoeken om vast te stellen of er BPG in de registratie stond.**

Bijzondere persoonsgegevens konden in het vrije tekstveld van de FSV staan of in de bijlage van de FSV-registratie. Als er sprake was van vermelding van BPG in de FSV-registratie en er een gevolg van de FSV-registratie werd vastgesteld, kwam de burger in aanmerking komen voor een tegemoetkoming vanwege 'schending van de AVG'.

## Aanpak onderzoek

Het onderzoek is grotendeels geautomatiseerd uitgevoerd met behulp van zoektermen in het vrije tekstveld en bijlagen in de FSV. Hierbij zijn zoekwoorden opgesteld die mogelijk bijzondere persoonsgegevens konden zijn. In totaal zijn er 1.156 verschillende zoektermen gebruikt. De context waarin deze woorden zijn gebruikt, bepaalde uiteindelijk of deze woorden bijzondere persoonsgegevens zijn.

### **Zoektermen (1.156 totaal)**

- *Ras, etniciteit (620 zoektermen);*
  - *Bijv.: Nederlandse, Algerijn, etc.*
- *Politieke opvattingen (82 zoektermen);*
  - *Bijv.: liberaal, communist, etc.*
- *Religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen (46 zoektermen);*
  - *Bijv.: moskee, kerk, etc.*
- *Lidmaatschap van een vakbond (10 zoektermen);*
  - *Bijv.: FNV, CNV, etc.*
- *Medische gezondheidsgegevens (218 zoektermen);*
  - *Bijv.: diabetes, hernia, etc.*
- *Seksueel gedrag of seksuele gerichtheid (20 zoektermen)*
  - *Bijv.: prostitutie, heteroseksueel, etc.*

Voorbeelden zoektermen BPG

Na het vaststellen van de zoektermen zijn de volgende stappen doorlopen om per registratie te bepalen of hierin BPG zijn opgenomen:

- Door geautomatiseerd onderzoek met behulp van de zoektermen is bepaald welke registraties bijzondere persoonsgegevens bevatten.
- Van de registraties die volgens het geautomatiseerd onderzoek geen BPG bevatten, is een steekproef genomen om deze conclusie handmatig te toetsen.
- Registraties die volgens het geautomatiseerde onderzoek minstens één zoekterm bevatten, zijn handmatig onderzocht om de categorie van de betreffende BPG vast te stellen.

### *Gevolgen van vermelding BPG in de FSV*

Uit het onderzoek naar de aanwezigheid van bijzondere persoonsgegevens in FSV-registraties is gebleken dat van 80.803 personen bijzondere persoonsgegevens in de FSV geregistreerd stonden. Deze onderzoeksresultaten zijn gebruikt om vervolgens te bepalen of iemand gevolgen heeft gehad van de registratie in FSV. Bij in totaal 7.144 personen was dit het geval. Gevolgen konden onder meer zijn:

- Iemand deed een aanvraag voor Minnelijke schuldsanering (Msnp) maar omdat gegevens van deze persoon in de FSV stonden, werd de aanvraag afgewezen.
- Iemand vroeg kwijtschelding van een schuld bij de Belastingdienst. De aanvraag werd afgewezen als gevolg van de FSV-registratie.
- Iemand vroeg een persoonlijke betalingsregeling aan voor een belasting- of toeslag-schuld. Door de FSV-registratie kreeg de persoon geen betalingsregeling.
- Iemand kreeg vaker dan noodzakelijk extra controles van de belastingaangifte of toeslagenaanvraag.

### *Tegemoetkoming*

De tegemoetkoming is een eenmalig bedrag van 375 euro per situatie waarin iemand gevolgen heeft gehad. Dit betekent dat het bedrag hoger wordt als een persoon in meerdere groepen valt. Kreeg iemand bijvoorbeeld te maken met gevolgen van het opslaan van bijzondere persoonsgegevens en ook met extra controles door de FSV-registratie? Dan heeft deze persoon recht op 750 euro.

# Tot slot

**In juni 2023 konden we de meeste mensen van wie gegevens in de FSV stonden informeren over de uitkomst van het onderzoek naar de gevolgen van hun registratie. Zij hebben hierover een afsluitende FSV-brief ontvangen.**

Tot nu toe (per oktober 2023) zijn er in totaal ruim 258.000 afsluitende brieven verstuurd aan personen die geen of een verklaarbaar gevolg hebben gehad van hun FSV-registratie.

Meer dan 8.000 mensen hebben inmiddels een brief ontvangen met hun onderzoeksresultaten waaruit bleek dat de FSV-registratie voor hen wel gevolgen heeft gehad.

Ruim 5.500 personen hebben een tegemoetkoming ontvangen. Dit zijn de FSV-geregistreerden van wie bijzondere persoonsgegevens in de FSV stonden en daarvan gevolgen hebben gehad en mensen die onder te lang intensief toezicht hebben gestaan.

Een aantal FSV-geregistreerden heeft nog geen afsluitende brief ontvangen. Zij worden door ons geïnformeerd op het moment dat voor hen het onderzoek naar de mogelijke gevolgen van hun registratie is afgerond.

*Dit is een uitgave van:*  
Belastingdienst  
Oktober 2023