Onderzoek effecten FSV Toeslagen

Hoofdlijnenrapport

FINAAL CONCEPT

2021-0491/SM/lc/nb
8 oktober 2021

pwc

Vertrouwelijk

Disclaimer

Oktober 2021

Dit document betreft een rapport dat de hoofdlijnen van de resultaten van ons onderzoek. Dit document wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft daarmee geen document opgesteld door accountants, belastingadviseurs of daaraan gelijk te stellen dienstverlening. Wij hebben ten aanzien van de aan ons aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) geen juridische of fiscaal-inhoudelijke beoordeling uitgevoerd.

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het document gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het document, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het document ten grondslag ligt.

Wij stellen dit document uitsluitend op voor de Belastingdienst als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van dit document. De Belastingdienst vrijwaart PwC te allen tijde tegen vorderingen van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot de Belastingdienst, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: “Wob verzoek”) ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Wob verzoek en daarom voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk te informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob verzoek te verstrekken. Daarbij zouden wij het op prijs stellen dat u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Wob verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob verzoek.

Dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

‘PwC’ is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen.

Voorwoord

De directie Toeslagen van de Belastingdienst is verantwoordelijk voor het proces van het uitkeren van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kind-gebonden budget. Daarnaast heeft de directie Toeslagen ook een toezichthoudende taak. Ze moet nagaan of mensen niet ten onrechte of te veel toeslag ontvangen. De Fraude Signalering Voorziening (hierna: FSV) was in de periode 2013–2019 een van de applicaties die fraudeonderzoek ondersteunde.

De directie Toeslagen van de Belastingdienst is de laatste periode al frequent onderwerp van onderzoek en debat. Dit onderzoek geeft inzicht in de handelswijze rondom FSV door te kijken naar effecten van het gebruik van FSV op de burger.

De inzichten van dit onderzoek zijn tot stand gekomen met goede medewerking van de directie Toeslagen. Op de werkvloer heerst bewustzijn dat veel zaken fout zijn gegaan. Men heeft openheid gegeven om inzichtelijk te maken waar zaken mogelijk fout zijn gelopen.

Het ministerie van Financiën en de Belastingdienst hebben al aangegeven dat herstel nodig is en zal plaatsvinden. Tegelijkertijd gaat het om veel dossiers en is de exacte omvang van de getroffen populatie nog steeds niet helemaal helder. Dit onderzoek beoogt een bijdrage aan het herstel te leveren door aan de hand van vastgestelde patronen voor toeslaggerechtigden binnen de FSV-populatie de afhandeling van het herstel zo efficiënt en daarmee zo snel als mogelijk te laten verlopen. Iedereen wil immers dat zij die recht hebben op herstel, dit zo snel mogelijk krijgen.

Wij hopen dat dit rapport ondersteunend is aan het debat over FSV en het oplossen van problemen van burgers die door FSV geraakt zijn.

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een sectie op hoofdlijnen en een verdiepende sectie. De sectie op hoofdlijnen presenteert de conclusies van ons onderzoek naar de effecten van FSV voor toeslaggerechtigden. Deze conclusies zijn verwoord in de beantwoording van de onderzoeksvragen. Hiermee vormt sectie op hoofdlijnen een samenvatting van de verdiepende sectie. De verdiepende sectie behandelt de technische achtergronden en geeft verdieping bij de analyses zoals gepresenteerd in de sectie op hoofdlijnen.

Deze rapportage is opgedeeld in verschillende hoofdstukken. Hieronder geven wij per hoofdstuk weer wat beschreven wordt.

Beschrijving per hoofdstuk van de sectie hoofdlijnen

Hoofdstuk 1 – beschrijft een inleiding op het onderzoek. Hierin wordt kort de achtergrond en aanleiding van het onderzoek beschreven en de door ons gevolgde aanpak;

Hoofdstuk 2 – beschrijft de effecten die wij hebben waargenomen, inclusief de mate waarin deze zich hebben voorgedaan.

Hoofdstuk 3 – beschrijft de handelswijze van Toeslagen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast gaan wij in dit hoofdstuk in op de vraag of er sprake is van registratie van samenhangende signalen vanuit het CAF.

Hoofdstuk 4 – beschrijft ons slotwoord. Hierin benoemen wij een aantal lessen die uit dit onderzoek getrokken kunnen worden en blikken wij vooruit.

Beschrijving per hoofdstuk van de verdiepende sectie

Hoofdstuk 1 – beschrijft de achtergrond en aanleiding van het onderzoek. Daarbij beschrijven we welke vragen ons gesteld zijn en wat de reikwijdte van het onderzoek is;

Hoofdstuk 2 – beschrijft hoe FSV is ontstaan en gebruikt is in de loop van de tijd. Daarbij schetsen wij tevens de historische context waarbinnen dit plaatsvond;

Hoofdstuk 3 – beschrijft het proces dat gevolgd werd door het intensief toezichtteam Toeslagen in het behandelen van een fraudesignaal;

Hoofdstuk 4 – beschrijft onze waarnemingen ten aanzien van de herkomst en het gebruik van de signalen die in FSV zijn geregistreerd;

Hoofdstuk 5 – beschrijft onze waarnemingen ten aanzien van de directe effecten van een registratie in FSV;

Hoofdstuk 6 – beschrijft onze waarnemingen ten aanzien van de behandeling van de signalen door het intensief toezichtteam Toeslagen;

Hoofdstuk 7 – plaatst onze waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Beantwoording van onderzoeksvragen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksvragen en waar deze in het onderliggende rapport behandeld worden.

Onderzoeksvraag	Onderdeel rapportage
1. Wat waren de effecten van een melding in FSV in het proces van selecteren en behandelen voor toeslaggerechtigden?	Hoofdstuk 2 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 5 (Verdieping) Hoofdstuk 6 (Verdieping)
2. In welke mate hebben deze effecten zich voorgedaan?	Hoofdstuk 2 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 5 (Verdieping) Hoofdstuk 6 (Verdieping)
3. Wat kan er geconcludeerd worden over de rechtmatigheid van de besluitvorming en het daaruit voortvloeiende handelen die (mede) gebaseerd waren op een melding in FSV?	Hoofdstuk 3 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 7 (Verdieping)
4. Wat waren de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het CAF in FSV?	Hoofdstuk 3 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 7 (Verdieping)

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Leeswijzer 4

Hoofdlijnen 9

1. Inleiding 10
   - 1.1. Onderzoeksvragen 10
   - 1.2. Gevolgde aanpak 10
   - 1.3. Verspreiding 11
2. Effecten van een melding in FSV 12
   - 2.1. FSV als startpunt voor de afhandeling van fraude-risicosignalen 12
   - 2.2. Effecten van FSV 12
   - 2.3. Effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door directie Toeslagen 14
3. Rechtmatigheid en samenhang met CAF 19
   - 3.1. Het handelen van Toeslagen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur 19
   - 3.2. Samenhang met CAF 20
4. Tot slot 21

Verdieping 22

1. Achtergrond en aanleiding 23
   - 1.1. Aanleiding voor dit onderzoek 23
   - 1.2. Doel en onderzoeksvragen 23
   - 1.3. Reikwijdte onderzoek 24
   - 1.4. Verspreiding 24
2. De Fraude Signalering Voorziening (FSV) 25
   - 2.1. Ontstaan van FSV 25
   - 2.2. Gebruik van FSV binnen de Belastingdienst 25
   - 2.3. Onderdelen van een FSV-registratie 26
   - 2.4. Gebruik van FSV binnen het intensief toezichtteam Toeslagen 26
   - 2.5. Uitschakeling van FSV 27
3. Gebruik FSV in het proces van afhandeling fraude-risicosignalen 28
   - 3.1. Beslismoment 1: is het signaal onderzoekwaardig? 28
   - 3.2. Beslismoment 2: is er recht op toeslag? 28
   - 3.3. Beslismoment 3: is er sprake van opzet of grove schuld (OGS)? 29

3.4. Beslismoment 4: is er sprake van opzet of grove schuld aan het ontstaan van de schuld (O/GS)? 29
3.5. Mogelijke effecten van een FSV-registratie 30
3.5.1. Effecten FSV 31
3.5.2. Effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door directie Toeslagen 31

4. Herkomst van signalen FSV 33
4.1. Inzicht in de herkomst van de signalen geregistreerd in FSV 33
4.2. Informatiedeling met derden vanuit FSV 35
4.3. Gegevensdeling door derde partijen met intensief toezichtteam Toeslagen 35

5. Effecten van FSV 36
5.1. Financiële consequenties in relatie tot MSNP 36
5.1.1. Registratie in FSV met 'vinkje 1x1' aan 36
5.1.2. Registratie '1x1' en betalingsregeling of MSNP geweigerd 36
5.2. Risico op misinterpretatie en schending privacy beginselen 37
5.2.1. Registratie in FSV na afdoening 38

6. Effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen 40
6.1. Verscherpt toezicht 40
6.1.1. Gemiddelde duur op toezichtlijst 40
6.1.2. Gemiddelde duur op uitsluitlijst 42
6.2. Financiële consequenties en/of onzekerheid als gevolg van het afhandelingsproces 42
6.3. Onvoldoende waarborgen voor een zorgvuldige beoordeling 44

7. Waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur 47
7.1. Toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur 47
7.2. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 47
7.3. Waarnemingen ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur 48
7.4. Samenhang met CAF 50

Bijlagen **51**

A. Onderzoeksverantwoording 52
A.1. Informatieverzameling 52
A.2. Van populatie tot steekproef 53
A.3. Te verwachten effecten van het proces van afhandeling fraude-risicosignalen 57
A.4. Onderzoeksprotocol voor dossieronderzoek 59
A.4.1. Opbouw van het protocol 59
A.4.2. Categorieën binnen het onderzoeksprotocol 60
A.5. Statistische uitspraken op basis van de ingevulde protocollen 61
A.5.1. Weging van waarnemingen 62
A.5.2. Continue statistiek 63

A.5.3. Binaire statistiek 63
A.5.4. Prestratificatie en poststratificatie: 63
A.6. Rechtsbeginselen als duidingsperspectief 64
A.7. Totstandkoming rapportage 64
A.8. Doorlooptijd onderzoek 64
B. Gebruikte definities 66

Hoofdlijnen

1. Inleiding

De directie Toeslagen van de Belastingdienst is verantwoordelijk voor het proces van het uitkeren van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. Daarnaast heeft de directie een toezichthoudende taak. Vanuit de toezichthoudende taak wordt de verantwoordelijkheid gedragen om de rechtvaardigheid van ontvangen toeslagen door burgers te controleren. De Fraude Signalering Voorziening (hierna: FSV) was in de periode 2013–2019[1] één van de applicaties die onderzoek door het intensief toezichtteam van Toeslagen ondersteunde. FSV verzorgde de registratie van signalen (hoofdzakelijk fraude-risicosignalen en informatieverzoeken), zodat medewerkers eventuele meldingen op het niveau van individuele burgers konden inzien.

In de debatten rondom de toeslagenaffaire zijn veelvuldig vragen gesteld over de werkwijze van de directie Toeslagen, het toepassen van selectiemechanismen in de fraudebestrijding en op welke wijze de burger geraakt is door het handelen van Toeslagen in dezen. Om de feiten omtrent FSV inzichtelijk te krijgen heeft de staatssecretaris van Financiën toegezegd extern onafhankelijk onderzoek hiernaar in te stellen.[2]

Voorliggende rapportage richt zich op de effecten van FSV voor de burger en de effecten voor de burger van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen waarin FSV werd gebruikt.

Dit rapport geeft de hoofdlijnen van de analyses en conclusies van de verschillende onderwerpen van het onderzoek. Een verdiepend rapport met kenmerk 2021-0492/SM/lc/nb geeft nadere achtergronden, analyse van werkprocessen en cijfermatige analyses en verdiepingen bij de in deze rapportage gepresenteerde hoofdlijnen.

De aard van het onderzoek brengt verder met zich mee dat wij met dit rapport geen juridisch advies verstrekken en voor zover wij in dit rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving, dit niet beschouwd dient te worden als het verstrekken van een juridische opinie of advies.

1.1. Onderzoeksvragen

De Belastingdienst heeft PwC de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat waren de effecten van een melding in FSV in het proces van selecteren en behandelen voor toeslaggerechtigden?
2. In welke mate hebben deze effecten zich voorgedaan?
3. Wat kan er geconcludeerd worden over de rechtmatigheid van de besluitvorming en het daaruit voortvloeiende handelen die (mede) gebaseerd waren op een melding in FSV?
4. Wat waren de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het CAF (Combiteam Aanpak Facilitators) in FSV?

1.2. Gevolgde aanpak

Voorliggend onderzoek gaat in op de door de directie Toeslagen in de periode 2014 – 2019 in FSV geregistreerde signalen. Deze signalen hebben betrekking op 9.084 burgers. Om voor deze groep de effecten van een registratie in FSV in kaart te brengen hebben wij een steekproef van 450 casussen bestudeerd.

FSV is in ontwerp bedoeld als een *stand-alone* registratiesysteem en heeft daarmee in zichzelf slechts beperkt effect. Daarom is het gezien bovenstaande onderzoeksvragen noodzakelijk om breder te kijken naar het afhandelingsproces van een fraude-risicosignaal door het intensief toezichtteam van Toeslagen, waarbij FSV werd ingezet. Aan de hand van een onderzoeksprotocol hebben wij dan ook voor de 450 casussen onderzocht op welke wijze het proces van afhandeling van fraude-risico signalen is doorlopen, welke rol FSV hierin had en op welke wijze invulling is gegeven aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betreft dus geen

[1] FSV is voor het eerst in gebruik genomen in 2013. 2014 is het eerste volledige jaar geweest waarin FSV is gebruikt.
[2] Kamerbrief – Fraude Signalering Voorziening (FSV) – Kenmerk 2020-0000082569

fiscaal- of juridisch-inhoudelijke beoordeling van de casussen en daarmee dus ook geen beoordeling of de eventuele fraudeverdenking terecht dan wel onterecht is geweest.

De uitkomsten van de 450 onderzochte casussen hebben wij geanalyseerd en geëxtrapoleerd naar de totale populatie van 9.084 burgers. Dit resulteert in de door ons waargenomen effecten van FSV en waargenomen effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen waar FSV onderdeel van uitmaakte.

Het onderzoek is uitsluitend gebaseerd op de aangetroffen informatie binnen de door de directie Toeslagen beschikbaar gestelde applicaties en de gevoerde gesprekken met medewerkers binnen Toeslagen.

1.3. Verspreiding

De conceptversie van dit hoofdlijnenrapport (kenmerk: 2021-0404) hebben wij op 12 augustus 2021 ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de begeleidingscommissie en opdrachtgever van dit onderzoek. Dit heeft geresulteerd in een lijst met opmerkingen vanuit de Belastingdienst. Feitelijke onjuistheden hebben wij gecorrigeerd. Dit heeft geresulteerd in een definitieve conceptversie (kenmerk: 2021-0441) die op 13 september 2021 met de opdrachtgever is gedeeld. Op 8 oktober 2021 heeft PwC dit rapport (kenmerk: 2021-0491) zelfstandig en zonder interventie door de begeleidingscommissie of opdrachtgever vastgesteld en deze voor akkoord voor aan de opdrachtgever aangeboden.

2. Effecten van een melding in FSV

Om weer te geven hoe FSV-geregistreerde burgers vanuit Toeslagen geraakt zijn hebben wij onderstaand de onderzoeksvragen 1 en 2 gecombineerd uiteengezet. Dit omdat deze twee vragen voor Toeslagen niet los van elkaar te zien zijn.

2.1. FSV als startpunt voor de afhandeling van fraude-risicosignalen

FSV had een ondersteunende functie in de afhandeling van fraude-risicosignalen en vormde daarin vaak het startpunt voor de beoordeling van de 9.084 dossiers in de periode 2014-2019. FSV werd binnen het intensief toezicht van Toeslagen niet gebruikt in het selecteren van fraude-risicosignalen. Selectie van fraude-risicosignalen die in FSV geregistreerd werden, werd handmatig door een medewerker van het fraude meldpunt Toeslagen gedaan. Vervolgens werd het onderzocht of de burger rechtmatig toeslagen ontving. 'Rechtmatig' betekende hier enkel dat de burger op basis van de wet recht had op toeslag en dat de hoogte van het toegekende bedrag klopte. De conclusie 'onrechtmatig ontvangen toeslag' zegt dus niets over de intenties van de burger.

Onderstaande tabel geeft weer wat de verdeling van de beoordelingen door intensief toezicht is geweest in de onderzoeksperiode tussen de conclusie rechtmatig ontvangen toeslag, conclusie onrechtmatig ontvangen toeslag of conclusie onbekend.

Waarneming		Aantal waarnemingen[3]	% van totale populatie (9.084)
Conclusie na onderzoek	Rechtmatig ontvangen toeslag	~1.200	13%
	Onrechtmatig ontvangen toeslag	~5.800	64%
	Onbekend	~2.100	23%

Tabel 1. Waarnemingen bij conclusies na onderzoek

Gemiddeld genomen duurde de afhandeling van een FSV-signaal door Toeslagen 117 dagen.

2.2. Effecten van FSV

In het onderzoek naar het gebruik van FSV binnen de directie Toeslagen hebben wij een aantal effecten van FSV waargenomen. Wij presenteren onze waarnemingen per effectcategorie, benoemen het opgetreden effect voor de burger en geven daarbij aan hoe vaak dit binnen de door ons onderzochte populatie van 9.084 burgers is voorgekomen[4].

1. **Financiële consequenties FSV in relatie tot MSNP**. Als een toeslag onrechtmatig ontvangen bleek te zijn, kon deze teruggevorderd worden, al dan niet verhoogd met een boete. Dit zijn bedoelde financiële effecten die met fraudeafhandeling gepaard gaan. Zowel ten aanzien van de registratie in FSV als de waargenomen handelwijze van Toeslagen hebben wij echter ook effecten op de burger waargenomen die onbedoeld zijn. Zo zijn burgers met een registratie '1x1'[5] in FSV bij invorderingsactiviteiten uitgesloten van een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldsanering (MSNP), los van de inhoudelijke beoordeling van het signaal. Dit terwijl de '1x1'-registratie door Toeslagen enkel zag op de signalering van mogelijke fraude. Het gevolg was dat eventueel te veel

[3] Het aantal waarnemingen is gebaseerd op de extrapolatie van de steekproef. Daar waar het exacte getallen betreft is dit geconstateerd op basis van een query op de totaalpopulatie.
[4] De gepresenteerde cijfers in dit rapport zijn de meest waarschijnlijke schattingen (*'maximum likelihood estimates'*). In een separate bijlage geven wij de statistieken en hun bijbehorende 95% betrouwbaarheidsintervallen.
[5] De registratie '1x1' in FSV indiceert dat afhandeling door het 1x1-team van Invordering nodig was. Dit team behandelde de invorderingen voor burgers waarbij niet het automatische proces werd doorlopen.

ontvangen toeslag of andere belastingschulden in maximaal 24 termijnen[6] moesten worden terugbetaald, ongeacht de financiële draagkracht van de burger.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Bij registratie in FSV werd vinkje '1x1' aangezet.	Verhoogde kans op uitsluiting van persoonlijke betalingsregeling of MSNP.	4.108	45%
Bij registratie in FSV werd vinkje '1x1' aangezet en is betalingsregeling of MSNP geweigerd.	Daadwerkelijke uitsluiting betalingsregeling of MSNP.	~1.000[7]	12%

Tabel 2. Waarnemingen bij financiële consequenties in relatie tot MSNP

Bovenstaande tabel laat zien dat een groot aantal burgers die in FSV geregistreerd stonden het risico hebben gelopen op uitsluiting van persoonlijke betalingsregelingen of toelating tot MSNP.

Aangezien de afdeling Invordering ‘1x1’ opvatte als bewezen fraude, achten wij het reëel dat binnen de populatie van ongeveer 1.000 afwijzingen van MSNP of persoonlijke betalingsregeling, dit meermaals op basis van de registratie ‘1x1’ binnen FSV heeft plaatsgevonden.

2. **Risico op misinterpretatie en schending privacybeginselen.** FSV was breed toegankelijk binnen de Belastingdienst en ook de verspreidingskring van informatie uit FSV binnen de Belastingdienst was breed. Hoewel het aantal medewerkers met mutatierechten in FSV over de gehele gebruiksperiode beperkt was, hadden binnen de Belastingdienst in de beginjaren van FSV circa 4.500 medewerkers leesrechten. Doordat ieder onderdeel van de Belastingdienst een eigen interpretatie van FSV-registraties en gebruik hiervan had, bestond een reëel risico op misinterpretatie van signalen over burgers. Daarnaast is uit eerdere onderzoeken[8] naar het gebruik van FSV al naar voren gekomen dat de brede openstelling en duur van de registratie strijdig zijn met de privacybeginselen.

Van slechts 21 van de 9.084 burgers die in FSV zijn opgevoerd, zijn de betreffende signalen verwijderd. Gevolg hiervan is dat signalen over burgers eenmaal ingevoerd altijd opvraagbaar bleven. Burgers konden daarmee effecten ondervinden van registraties terwijl de oorspronkelijke registratie al was afgehandeld. Dit raakt ook groepen burgers wier signaal geen fraudesignaal maar bijvoorbeeld een informatieverzoek of hulpvraag betrof.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Registratie in FSV werd na afdoening door Toeslagen niet verwijderd.	Burgers konden effecten (zoals vooringenomenheid in de afhandeling) ondervinden van registraties waarover al een oordeel en afhandeling heeft plaatsgevonden.	9.063	99,8%
Bijzondere persoonsgegevens (o.a. nationaliteit, medische gegevens, justitieel	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, zijn bijzondere	~500	6%

[6] In geval van belastingschuld was de geldende termijn 12 maanden.
[7] Dit betreft een schatting, aangezien het directe verband niet volledig aantoonbaar is. Er kunnen andere redenen zijn geweest voor uitsluiting betalingsregeling of MSNP. De schatting is gebaseerd op onze review van de dossiers.
[8] KPMG (2020) en Belastingdienst (2018).

verleden) zijn vermeld in FSV-registratie.	persoonsgegevens breed verspreid geraakt.		
Informatie uit FSV-registratie is gedeeld met derde (overheids-) partijen.[9]	Wat derde partijen met deze informatie FSV hebben gedaan blijkt niet uit ons onderzoek. Derhalve geen effect benoemd.	~100	1%
Vinkje 'fraude' aangezet bij registratie in FSV.	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, kans op misinterpretatie en onbedoeld stigma 'fraudeur'.	3.773	42%

Tabel 3. Waarnemingen bij risico op misinterpretatie en privacybeginselen

De FSV-applicatie bood de mogelijkheid een export te maken van de frauderisico-signalen die in FSV geregistreerd stonden. Dit faciliteerde een breed gebruik en een brede verspreidingskring. Een beeld dat ook tijdens ons onderzoek bevestigd is door de meer dan 25 lokaal opgeslagen extracties van FSV die wij gedurende het onderzoek gevonden hebben op lokale schijven van de directie Toeslagen (terwijl Toeslagen vooraf aangaf dat de schijven geschoond waren). Daarnaast is ons opgevallen dat de FSV-applicatie de knop 'Word' bevatte, waarmee een FSV-registratie op BSN-niveau met een druk op deze knop overgezet werd naar een Word-bestand. Dit is een constatering vanuit het onderzoek. Het is voorstelbaar dat individuele FSV-registraties op persoonlijke schijven van medewerkers zijn opgeslagen. Wij hebben dit vanuit de aard van het voorliggende onderzoek niet verder onderzocht.

Tijdens ons onderzoek hebben wij gezien dat FSV-gegevens met derde partijen zijn gedeeld. Naar deze gegevensdeling verrichten wij aanvullend onderzoek. Het is mogelijk dat deze partijen eigen interpretaties en aannames hebben gedaan bij FSV-registraties, net zoals wij deze binnen delen van de Belastingdienst hebben waargenomen.

2.3. Effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door directie Toeslagen

Bij het volgen van het proces van afhandeling van een fraudesignaal door de directie Toeslagen, valt op dat in de praktijk vele verschillende afhandelingsroutes gevolgd werden – wij zijn tientallen routes tegengekomen, die afwijken van de richtlijnen voor reguliere afhandeling (zoals gespecificeerd in hoofdstuk 3 van het verdiepende rapport). Daarbij waren voor veel van de afgelegde routes waarborgen voor een zorgvuldige beoordeling en afhandeling van een signaal onvoldoende aanwezig.

Tijdens ons onderzoek is het ons opgevallen dat één integraal beeld van een dossier lastig op te bouwen is.[10] Wij hebben voor dit onderzoek per burger uit de steekproef een beeld van het dossier opgebouwd uit circa tien verschillende bronsystemen. Het gebrek aan een integraal beeld van een dossier voor de medewerkers van Toeslagen is één van de redenen dat de genoemde (onbedoelde) effecten hebben kunnen ontstaan.

Veel van de effecten op burgers zijn dan ook niet zozeer een gevolg te noemen van de registratie in FSV *an sich*, maar een gevolg van de onvoorspelbaarheid in de gevolgde werkwijze door Toeslagen en het gebrek aan inzicht per dossier. Deze effecten zijn hieronder verder toegelicht.

1. **Verscherpt toezicht.** Toeslagen beschikte (logischerwijs) over instrumenten om burgers waarbij een vermoeden van fraude was, intensief te volgen. Burgers konden na registratie in FSV op de zogeheten 'toezichtlijst' geplaatst worden, dit betekende dat

[9] Op basis van de observaties van dit onderzoek is opdracht gegeven de informatiedeling met derden nader te onderzoeken. Dit maakt geen deel uit van dit onderzoek.
[10] Dit in lijn met de bevindingen van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (OCW) – Rapport *De informatiehuishouding van Toeslagen (2021).*

iedere aanvraag voor of wijziging van een toeslag tot uitworp leidde die handmatig gecontroleerd moest worden. Burgers werden dan gevraagd bewijs over hun recht op toeslag te leveren. Ook kon de burger op de 'uitsluitlijst' geplaatst worden, hiermee werd voorkomen dat er een definitieve beschikking verzonden werd.

De dossieranalyse toont dat de inzet van de verscherpte toezichtsinstrumenten veelvuldig (toegepast bij circa de helft van de totale populatie), met grote snelheid (zelfde dag) en met regelmaat langer dan noodzakelijk (ook nadat rechtmatigheid was geconstateerd) werden ingezet. De weging van de noodzaak van inzet van de intensief toezichtmaatregelen hebben wij slechts in zeer beperkte mate in de dossiers aangetroffen.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Gemiddeld stond een burger 4,8 jaar op toezichtlijst.	Iedere nieuwe aanvraag of wijziging werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld.	4.343	48%
Duur van het verwerken van uitworpen als gevolg van plaatsing op toezichtlijst.	Iedere nieuwe aanvraag of wijziging werd handmatig beoordeeld, met een afhandelingsduur per uitworp van:		
	> 30 dagen	3.849	42%
	> 6 maanden	773	9%
	> 1 jaar	308	3%
Burger werd in FSV geregistreerd, bleek na onderzoek rechtmatig toeslag te hebben ontvangen en is hierna op toezichtlijst blijven staan.	Iedere nieuwe aanvraag of wijziging werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld.	~400	5%
Burger werd in FSV geregistreerd en langer dan 1 jaar op uitsluitlijst geplaatst.	Burger is > 1 jaar uitgesloten van definitieve toekenning, dus geen zekerheid over recht op toeslag.	4.269	47%
Burger is op basis van informatieverzoek[11] op toezicht- of uitsluitlijst geplaatst.	Burger is op toezichtlijst geplaatst, en heeft > 30 dagen geen uitsluitsel over recht op toeslag en kon ook niet geautomatiseerd een nieuwe aanvraag of wijziging doen.	~200	2%
	Burger is op uitsluitlijst geplaatst en langer dan 1 jaar uitgesloten van definitieve toekenning, dus geen zekerheid over recht op toeslag.	~400	4%

Tabel 4. Waarnemingen bij verscherpt toezicht

Zoals beschreven leidt een uitworp op basis van de toezichtlijst tot een handmatige beoordeling van nieuwe aanvragen of wijzigingen in de toeslag. De handmatige beoordeling van de uitworpen

[11] Vraag burger, melding ID-fraude, bezwaar of verzoek betalingsregeling of MSNP.

en de daarmee gepaard gaande afhandelingsduur heeft direct effect op de burger. Aanvragen of wijzigingen worden normaal gesproken automatisch verwerkt en kennen daarmee nagenoeg geen behandeltijd. De vertraging in handmatige toekenning kent verzwaarde administratieve lasten en brengt financiële onzekerheid. Zoals te zien in bovenstaande tabel kon het lange tijd duren voordat een burger duidelijkheid kreeg over de doorvoering van wijzigingen of nieuwe aanvragen, en daarmee de toekenning van de toeslagen. Wij achten het voorstelbaar dat burgers in de tussentijd anticipeerden op de financiële onzekerheid door maatregelen te nemen om het gebrek aan toeslaggelden op te kunnen vangen.

Van de circa 1.200 burgers die op de toezichtlijst stonden en waarvan in het dossier is vastgelegd dat ze rechtmatig hebben gehandeld is circa 33% (circa 400 burgers) niet van de toezichtlijst verwijderd en onder verscherpt toezicht blijven staan. De vermelde 5% in de tabel heeft betrekking op de gehele populatie van 9.084 burgers.

2. **Financiële consequenties en/of onzekerheid als gevolg van het afhandelingsproces**. Naast de eerder beschreven financiële effecten van FSV hebben wij ook voor de waargenomen handelwijze van Toeslagen directe 'financiële' effecten op de burger waargenomen. Dit betreffen effecten waarbij de burger financiële impact heeft ervaren. Deze effecten horen uiteraard op te treden in die gevallen waar, op basis van een zorgvuldig onderzoek, geconstateerd wordt dat toeslagen niet rechtmatig ontvangen zijn. Wij zien echter dat burgers bijkomende financiële effecten ervaren in het afhandelingsproces dat gevolgd is binnen het intensief toezichtteam van Toeslagen. Zo hebben wij waargenomen dat gelijktijdig met een registratie in FSV en zonder het plegen van onderzoek de toeslag direct werd stopgezet, waardoor het waarschijnlijk was dat de burger in financiële problemen kwam. Dit gezien de omvang van dergelijke toeslagen en de afhankelijkheid van burgers daarvan. Daarnaast kwam het voor dat toeslagen zijn stopgezet van burgers waarvan de toeslag niet onrechtmatig bevonden was.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Stopzetting toeslag op dag van registratie in FSV.	Directe financiële problemen (afhankelijk van persoonlijke financiële situatie):	(Percentages betreffen aandeel binnen de betreffende signaal categorie) ↓	
	- Fraudesignaal extern zonder eigen onderzoek door Toeslagen	~200	14%
	- Fraudesignaal intern zonder eerder onderzoek binnen Belastingdienst en zonder eigen onderzoek door Toeslagen	~50	1%
	- Totaal: fraude-risicosignalen zonder eerder of eigen onderzoek	~250[12]	5%
Geen reactie Toeslagen op toezending bewijsstukken door burger.	Burger heeft onzekerheid over recht op en hoogte van toeslag, en heeft een verzwakte	~500	6%[13]

[12] Hiernaast hebben bij een geschat aantal van ~400 dossiers stopzettingen plaatsgevonden voor opname in FSV.
[13] Wij hebben waargenomen dat burgers verklaren bewijsstukken toegezonden/overhandigd te hebben, terwijl hiervan geen bewijs in de systemen van Toeslagen bestond. Dit maakt dat het percentage van 6% in praktijk hoger zal zijn geweest. Dit kunnen wij niet specifiek maken omdat er geen registratie was.

	rechtspositie bij eventueel bezwaar en beroep.		
Toeslag stopgezet terwijl onrechtmatigheid niet is vastgesteld.	Burger krijgt ten onrechte direct financiële problemen (afhankelijk van zijn persoonlijke financiële situatie).	~500	6%

Tabel 5. Waarnemingen bij financiële consequenties als gevolg van het afhandelingsproces

Bovenstaande tabel laat zien dat het voorkwam dat toeslagen werden stopgezet voor of tijdens de registratie in FSV bij interne en externe fraude-risicosignalen waarvan wij geen eerder of eigen onderzoek hebben waargenomen. Van de burgers in deze categorie werd de toeslag dus stopgezet voor of tijdens registratie in FSV, terwijl uit de door ons bestudeerde informatie niet blijkt dat op dat moment was onderzocht was of er onrechtmatig gehandeld was.

Stopzetting van toeslagen gelijk met de registratie in FSV vond in de onderzoeksperiode (2014 – 2019) circa 250 keer plaats zonder dat Toeslagen eigen onderzoek had verricht naar de rechtmatigheid van de toeslag. Dit in tegenstelling tot het verkondigde beleid in 2016[14]. Circa de helft van deze stopzettingen is van na 2016.

Van de circa 2.300 burgers die bewijsstukken hebben aangeleverd heeft 22% (circa 500 burgers) nooit een reactie van Toeslagen ontvangen. De vermelde 6% heeft betrekking op het totale aantal burgers dat geen reactie ontving afgezet tegen de gehele populatie van 9.084 burgers.

3. **Onvoldoende waarborgen voor een zorgvuldige beoordeling**. In het proces van de afhandeling van fraude-risicosignalen binnen Toeslagen behoren waarborgen aanwezig te zijn die de burger garanderen dat een signaal zorgvuldig beoordeeld wordt. Zeker in de jaren 2014 – 2016 hebben wij weinig richtlijnen en werkinstructies gevonden die aanstuurden op daadwerkelijk (effectieve) borging. Daarnaast was in de periode 2014–2019 slechts een beperkt aantal medewerkers beschikbaar als tweede paar ogen in de kwaliteitscontrole op fraudedossiers (de zogeheten boete fraude coördinatoren – hierna: BFC-er). In de praktijk waren daarmee onvoldoende waarborgen om een goede procesgang te garanderen. Dit blijkt onder andere uit het missen van behandelverslagen waarin zwaarwegende beslissingen voor de burger zijn gemotiveerd.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Geen behandelverslag aanwezig bij geconstateerde onrechtmatigheid.	Burger loopt het risico te veel te hebben terugbetaald of te weinig toeslag te hebben ontvangen.[15]	~4.000	44%
Bij vastgestelde opzet of grove schuld geen behandelverslag of preweegdocument[16] aanwezig.	Rechtsonzekerheid voor de burger Waargenomen effecten: - Boete opgelegd	~300	3% Waargenomen[17] Waargenomen

[14] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31 066, nr. 775.
[15] Dit stellen wij omdat veel van de wel aangetroffen behandelverslagen een neerwaartse bijstelling van oorspronkelijke oordeel laten zien (dus in voordeel van burger).
[16] Een preweegdocument geeft een schets van een potentiële (strafrechtelijke) zaak en wordt verder behandeld door de FIOD.
[17] De steekproefomvang is niet afdoende om hier een cijfer te geven. De waarneming is gebaseerd op onze nadere analyse van de betreffende casussen.

	- Persoonlijke betalingsregeling geweigerd		Waargenomen
	- Doorgestuurd naar FIOD		
Bij vastgestelde opzet of grove schuld aan het ontstaan van de toeslagschuld (O/GS), geen behandelverslag of preweegdocument aanwezig.	Rechtsonzekerheid voor de burger. Waargenomen effecten:	~1.000	11%
	- Boete opgelegd		Waargenomen
	- Persoonlijke betalingsregeling geweigerd		Waargenomen
	- Doorgestuurd naar FIOD		Niet waargenomen

Tabel 6. Waarnemingen bij onvoldoende waarborgen voor zorgvuldige beoordeling

Bovenstaande tabel laat een hoog aantal ontbrekende behandelverslagen zien. Tegelijkertijd hebben wij in het onderzoek juist in de behandelverslagen die er wel waren de toegevoegde waarde van de extra controle door BFC-ers in de beoordeling van de casus gezien, onder andere door het toepassen van een menselijke maat. Van de niet rechtmatig bevonden toeslagen (circa 5.800 burgers) was in 68% van de gevallen (ca. 4.000) geen behandelverslag aanwezig. De vermelde 44% heeft betrekking het totale aantal burgers afgezet tegen de gehele populatie van 9.084 burgers.

Bovenstaande analyses tonen dat een groot deel van de populatie van 9.084 burgers in meer of mindere mate geraakt zijn door FSV en/of het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door Toeslagen. Wij hebben aanvullend geanalyseerd bij welke burgers er waarschijnlijk geen of beperkte materiële effecten hebben opgetreden. Op basis van het uitsluiten van de variabelen die op een mogelijk materieel effect wijzen verwachten wij dat circa 1.100 burgers (circa 12% van de populatie) *geen* materiële effecten hebben ondervonden van een registratie in FSV en de gevolgde werkwijze bij Toeslagen. Dit zijn de burgers waarvoor ‘rechtmatigheid’ is geconcludeerd, die niet op de toezichtlijst hebben gestaan, er geen sprake was van OGS of O/GS en geen ‘1x1’-registratie in INL. Daarbij is het effect van stigmatisering beperkt doordat er geen ‘1x1’-registratie was en het vinkje ‘fraude’ niet aanstond.

3. Rechtmatigheid en samenhang met CAF

3.1. Het handelen van Toeslagen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

FSV was één van de elementen die problemen voor burgers heeft veroorzaakt, maar niet de grondoorzaak. De grondoorzaak zit in de ambiguïteit van de gevolgde werkwijze door Toeslagen bij de afhandeling van fraude-risicosignalen (zoals beschreven in de eerste alinea van 2.3) waarmee Toeslagen over het geheel van het afhandelingsproces zich niet alleen niet aan de eigen richtlijnen gehouden heeft, maar daarnaast ook in veel gevallen niet de algemeen geldende gedragsregels (verschillende algemene beginselen van behoorlijk bestuur, hierna Abbb) in acht genomen heeft. Onderstaande tabel geeft geordend naar de effecten van FSV en de effecten van het afhandelingsproces weer hoe deze effecten zich tot verschillende Abbb's en andere rechtsbeginselen verhouden.

Categorie effect	Waarneming	Duidt op gebrekkige borging van …
Effecten van registratie in FSV.	- Door de afdeling Invordering werd een fraudesignaal in FSV met '1x1' aangevinkt als bewezen fraude geïnterpreteerd.	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
	- Registratie in FSV werd na afdoening door Toeslagen niet verwijderd. - Informatie uit FSV-registratie is gedeeld met derde (overheids-)partijen.	Materieel zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb)
	- Bijzondere persoonsgegevens (o.a. nationaliteit, medische gegevens, justitieel verleden) zijn vermeld in FSV-registratie.	AVG- en privacybeginselen
Effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door Toeslagen.	- Gemiddeld stond een burger 4,8 jaar op toezichtlijst. - Duur van het verwerken van uitworpen als gevolg van plaatsing op toezichtlijst. - Burger werd in FSV geregistreerd en langer dan 1 jaar op uitsluitlijst geplaatst. - Burger werd in FSV geregistreerd, bleek na onderzoek rechtmatig toeslag te hebben ontvangen en is hierna op toezichtlijst blijven staan.	Evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 Awb) Materieel zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb)
	- Geen behandelverslag aanwezig bij geconstateerde onrechtmatigheid. - Bij vastgestelde fraude (OGS of opzet of grove schuld aan het ontstaan van de schuld (O/GS)), geen behandelverslag of preweegdocument aanwezig. - Burger is op basis van informatieverzoek[18] op toezicht- of uitsluitlijst geplaatst.	Motiveringsbeginsel (art. 3:46 Awb)

[18] Vraag burger, melding ID-fraude, bezwaar of verzoek betalingsregeling of MSNP.

- Stopzetting toeslag op dag van registratie in FSV. - Toeslag stopgezet terwijl onrechtmatigheid niet is vastgesteld.	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
- Tientallen verschillende afhandelroutes van dossiers die in de basis identiek zijn. - Geen reactie Toeslagen op toezending bewijsstukken door burger.	Rechtszekerheidsbeginsel

Tabel 7. Waarnemingen in relatie tot algemene beginselen behoorlijk bestuur

De waargenomen onzorgvuldigheden in het afhandelingsproces leiden ertoe dat de vraag in welke mate de afhandeling van het individuele dossier rechtmatig is geweest beantwoord kan worden op basis van een individuele beoordeling van het dossier.

3.2. Samenhang met CAF

Met betrekking tot de vierde onderzoeksvraag, de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het CAF[19] in FSV, hebben wij geen groepsgewijze opvoering, dat wil zeggen massale registraties in FSV, vanuit het CAF waargenomen. Wel hebben wij meermaals gezien dat een registratie uit FSV ook deel uitmaakte van een bredere CAF-zaak.

[19] Combiteam Aanpak Facilitators.

4. Tot slot

Bovenstaande paragrafen geven een samenvatting van de antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen. Dit onderzoek toont welke effecten in welke frequentie zijn opgetreden voor de populatie van 9.084 burgers die door Toeslagen zijn geregistreerd in FSV in de periode 2014 – 2019. Deze effecten zijn deels bedoeld geweest in verband met vermoedens van fraude. De constatering over het gebrek aan waarborgen in de afhandeling van fraude-risicosignalen toont dat over de correctheid van het effect voor de burger geen zekerheid bestaat. De geconstateerde onzorgvuldigheden binnen het afhandelingsproces hebben zowel fraudeurs als niet-fraudeurs geraakt. Tevens blijkt uit dit onderzoek dat de onzekerheid die burgers hebben ervaren tijdens de behandeling van fraude-risicosignalen ook geleid heeft tot financiële consequenties en -onzekerheid.

Parallel aan de uitvoering van dit onderzoek zijn verschillende werkzaamheden gestart ten aanzien van de afhandeling van onbedoelde effecten van FSV en het heropstarten van het intensief toezichtproces binnen Toeslagen. Vanuit dit onderzoek is vooruitkijkend een aantal lessen te identificeren. Twee lessen zijn hierbij in elk geval op korte termijn relevant:

- Dit onderzoek wijst kenmerken aan van casussen die duiden op een verhoogde kans van het optreden van onbedoelde effecten. Wij adviseren de directie UHT (Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen) de focus te leggen op de casussen met deze kenmerken.
- De hiaten die dit onderzoek toont rond het proces van afhandeling van fraude-risicosignalen dienen – indien niet reeds gedaan – opgelost te worden voordat de tijdelijke signaleringsvoorziening (TSV) in werking wordt gesteld. Wij bevelen de Belastingdienst aan een transparant ontwerp te maken van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen dat recht doet aan het spanningsveld dat inherent gepaard gaat met fraudesignalering – te weten de registratie van signalen over potentiële fraudeurs versus het risico op verkeerd gebruik van deze signalen. Dit vraagt om waarborgen voor een rechtvaardige, zorgvuldige en proportionele behandeling van signalen.

Verdieping

1. Achtergrond en aanleiding

1.1. Aanleiding voor dit onderzoek

De Belastingdienst heeft als taak om belastingen en premies te heffen en te innen. Op dagelijkse basis zijn hier ongeveer 30.000 medewerkers mee bezig. Jaarlijks verwerkt de Belastingdienst de verschillende aangiften van 6 miljoen particulieren en 1,1 miljoen ondernemers. De Belastingdienst int niet alleen, maar keert ook uit. Zo verzorgt de directie Toeslagen van de Belastingdienst de uitbetaling van inkomensafhankelijke toeslagen voor huur, zorg, kinderopvang en het kindgebonden budget.

Daarnaast heeft de directie ook een toezichthoudende taak. Vanuit de toezichthoudende taak wordt de verantwoordelijkheid gedragen om de rechtvaardigheid van ontvangen toeslagen door burgers te controleren. De Fraude Signalering Voorziening (hierna: FSV) was in de periode 2013–2019[20] één van de applicaties die onderzoek door het intensief toezichtteam van Toeslagen ondersteunde. FSV verzorgde de registratie van signalen (hoofdzakelijk fraude-risicosignalen en informatieverzoeken) Zodat medewerkers eventuele meldingen op het niveau van individuele burgers konden inzien.

Naar aanleiding van verschillende onderzoeken naar en debatten over het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst, is door de staatssecretarissen van Financiën aan de Tweede Kamer toegezegd een onderzoek uit te laten uitvoeren naar de effecten van een FSV-registratie op burgers en ondernemers.[21]

Dat toepassing van FSV in het toezichtproces de risico's op een effect vergroot is bekend vanuit eerder onderzoek[22]. Welke gevolgen het gebruik van FSV daadwerkelijk voor toeslaggerechtigden heeft gehad, was tot nu toe niet bekend. Dit onderzoek brengt de daadwerkelijk opgetreden effecten van FSV in kaart.

1.2. Doel en onderzoeksvragen

Dit onderzoek is gericht op het inzichtelijk maken van de opgetreden effecten van FSV op toeslaggerechtigden. De hoofdvraag voor deze opdracht is als volgt gedefinieerd:

Heeft een vermelding in FSV effect gehad op de selectie en behandeling van toeslaggerechtigden? Zo ja, wat is dit effect en hoe moeten wij dit kwalificeren?

Kern van de onderzoekaanpak bestaat uit het uitvoeren van een dossieronderzoek.
Het onderzoek wordt afgerond met onderhavige rapportage, die is voorzien van conclusies en aanbevelingen. De rapportage bevat geen op personen herleidbare gegevens.

Om antwoord te geven op de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. Wat waren de effecten van een melding in FSV in het proces van selecteren en behandelen voor toeslaggerechtigden?
2. In welke mate hebben deze effecten zich voorgedaan?
3. Wat kan er geconcludeerd worden over de rechtmatigheid van de besluitvorming en het daaruit voortvloeiende handelen die (mede) gebaseerd waren op een melding in FSV?
4. Wat waren de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het CAF (Combiteam Aanpak Facilitators) in FSV?

Bij effecten moet worden gedacht aan effecten ten aanzien van geïntensiveerd toezicht op burgers met als gevolg voor burgers: hogere administratieve last en doorlooptijd, mogelijke overtreding van privacyregels en/of nadelige financiële effecten.

[20] FSV is voor het eerst in gebruik genomen in 2013. 2014 is het eerste volledige jaar geweest waarin FSV is gebruikt.
[21] Kamerbrief 28 april 2020, kenmerk 2020-0000082569.
[22] Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht, KPMG, 10 juli 2020.

1.3. Reikwijdte onderzoek

Dit onderzoek is gericht op de doelgroep toeslaggerechtigden, binnen de directie Toeslagen van de Belastingdienst, voor wie een vermelding in FSV in de periode 2014–2019 is opgenomen. 2014, omdat dit het eerste jaar was waarin FSV volledig in gebruik was; 2019 was het laatste jaar waarin FSV nog volledig in gebruik was. Binnen de scope van ons onderzoek valt het onderzoeken van de opgetreden effecten van een vermelding in FSV op toeslaggerechtigden.

Daarbij moeten effecten (causaliteit) en patronen die samen lijken te hangen met een vermelding in FSV (correlatie) onderscheiden worden.

Binnen dit onderzoek zijn de volgende activiteiten op hoofdlijnen uitgevoerd:

- PwC heeft zelfstandig haar onderzoeksopzet opgesteld ten behoeve van het dossieronderzoek: steekproefstrategie, onderzoeksprotocol, analyse- en rapportagemethoden. In bijlage A verantwoorden wij ons onderzoek.
- Een inventarisatie van de relevante kaders voor het handelen van de Belastingdienst Toeslagen in het besluitvormingsproces waarbij FSV is ingezet.
- Een dossieronderzoek van 450 in FSV geregistreerde burgers die door middel van een steekproef getrokken zijn. Op basis hiervan heeft PwC een kwalitatieve analyse van de effecten (welk soort effecten) en een kwantitatieve analyse van de omvang van deze effecten uitgevoerd (hoe vaak zijn deze effecten opgetreden).
- Rapportage naar aanleiding van de uitkomsten van het dossieronderzoek op geaggregeerd niveau. Dit geaggregeerde niveau houdt in dat de waargenomen effecten voor de gehele populatie van de 9.084 burgers die door Toeslagen geregistreerd zijn in FSV in de periode
  2014 – 2019 inzichtelijk worden gemaakt, op basis van het extrapoleren van de bevindingen uit de steekproef op 450 dossiers.

Het onderzoek richt zich op de effecten van het handelen van de dienst Toeslagen van de Belastingdienst ten aanzien van toeslaggerechtigden. Het onderzoek strekt zich daarmee uit tot het toeslagenproces en het invorderingsproces. Het richt zich niet op het handelen van andere organisaties die soms informatie uit FSV ontvingen. De conclusies van het onderzoek zijn niet herleidbaar naar individuele dossiers.

Een onderzoek naar de effecten op burgers (directie Particulieren) en ondernemers (directie MKB) wordt separaat uitgevoerd.

De aard van het onderzoek brengt verder met zich mee dat wij met dit rapport geen juridisch advies verstrekken en voor zover wij in dit rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving, dit niet beschouwd dient te worden als het verstrekken van een juridische opinie of advies.

1.4. Verspreiding

De conceptversie van dit verdiepende rapport (kenmerk: 2021-0404) hebben wij op 12 augustus 2021 ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de begeleidingscommissie en opdrachtgever van dit onderzoek. Dit heeft geresulteerd in een lijst met opmerkingen vanuit de Belastingdienst. Feitelijke onjuistheden hebben wij gecorrigeerd. Op 8 oktober 2021 heeft PwC dit rapport (kenmerk: 2021-0491) zelfstandig en zonder interventie door de begeleidingscommissie of opdrachtgever vastgesteld en deze voor akkoord voor aan de opdrachtgever aangeboden.

2. De Fraude Signalering Voorziening (FSV)

2.1. Ontstaan van FSV

De Belastingdienst heeft als wettelijke taak om toezicht te houden op de naleving van fiscale wetten en regels. De Belastingdienst heeft een breed palet aan toezichtsbevoegdheden om misbruik van belastingmiddelen te voorkomen. Hiertoe kan zij onder andere handelen op basis van waargenomen opvallende patronen in (voorlopige) aanslagen. De Belastingdienst ontvangt hiertoe signalen van mogelijk onrechtmatig ontvangen toeslagen of mogelijk onjuiste aangiftes. Deze signalen kunnen afkomstig zijn van externe bronnen, zoals burgers, bedrijven of andere overheidsinstanties. De signalen kunnen ook ontstaan vanuit de toezichtprocessen van de Belastingdienst zelf. Registratie van de signalen is nodig om deze te kunnen beoordelen en om ze indien nodig te kunnen gebruiken in de toezichtprocessen. FSV was de applicatie die de Belastingdienst van 2013 tot begin 2020 gebruikte om deze signalen in te registreren. 2014 was het eerste volledige jaar waarin FSV actief was.

De voorloper van FSV is de binnen de directie MKB lokaal ontwikkelde applicatie dagboek-PIT (Persoonsgericht Intensief Toezicht). Dagboek-PIT was een applicatie ten behoeve van het intensief toezicht binnen MKB en verving het registreren van fraude-risicosignalen op papier en in Excelsheets.

In 2009 is Dagboek-PIT binnen MKB landelijk in gebruik genomen vanuit de behoefte om signalen over mogelijke (georganiseerde) fraude overzichtelijk beschikbaar te maken. Het doel van het bredere gebruik van PIT binnen MKB lag in het grip krijgen op georganiseerde fraude via facilitators. Signalen moesten daarom in samenhang gezien kunnen worden en voor de medewerkers van de verschillende Belastingdienstkantoren inzichtelijk zijn zodat zij dossiers intern goed konden doorverwijzen en verdelen.

De behoefte naar informatievoorziening en daarmee de vraag naar een centraal registratiesysteem voor signalen van mogelijke fraude groeide vervolgens binnen de gehele Belastingdienst. Niet in de laatste plaats omdat het probleem van facilitators bij alle belastingmiddelen waargenomen werd. In 2013 is daarom de webapplicatie FSV ontwikkeld ter vervanging van Dagboek-PIT. Vervolgens is FSV binnen intensief toezicht van de verschillende directies in gebruik genomen.

2.2. Gebruik van FSV binnen de Belastingdienst

In de kern was FSV een registratiesysteem voor signalen en meldingen die mogelijk misbruik van fiscale regelingen deed vermoeden. Hierbij werden persoonsgegevens van de burger in kwestie vastgelegd inclusief een aantal andere datapunten die betrekking hadden op de melding.

Als registratiesysteem kent FSV vijf categorieën waarin signalen ondergebracht konden worden:

1. Aangiftefraude signalen – Dit betreft signalen die een (vermoeden van) mogelijke fraude vastlegt, waaronder aangiftefraude. Binnen Toeslagen betreft dit vermoedens van mogelijke fraude met Toeslagen.
2. Verwijderde aangiftefraude signalen – Dit betreffen aangiftefraude signalen die na opvoering FSV weer verwijderd zijn. Deze waren niet zichtbaar voor medewerkers, maar werden wel in het archief vastgehouden.
3. Informatieverzoek signalen – Dit betreffen registraties wanneer een externe overheidspartij op basis van een wettelijke grondslag inlichtingen vordert. Hierbij geldt dat informatie aangaande het verzoek wordt vastgelegd ten behoeve van een goede verwerking en contra-informatie/renseignementen worden vastgelegd.

4. Projecten overig signalen – Dit betreft de registratie van projecten (per segment, regionaal, plaatselijk) in het subjectgericht toezicht. Deze categorie werd binnen de directie Toeslagen in de onderzoeksperiode niet gebruikt.

5. Tips en klik signalen – Dit betreft de registratie van tips en meldingen van personen over mogelijke fraude[23]. Deze variant werd binnen de directie Toeslagen in de onderzoeksperiode niet gebruikt.

Enkel binnen de directies Particulieren (hierna: P), MKB, en Toeslagen werden signalen in FSV geregistreerd. Het gebruik van FSV kende geen directie-overstijgende instructie die borgde dat er een consistente manier van werken was met FSV. Daardoor kon het systeem door deze directies op uiteenlopende manieren worden gebruikt:

a) Signalen die binnenkwamen bij Toeslagen, werden pas in FSV geregistreerd wanneer het fraudemeldpunt van Toeslagen het signaal relevant achtte voor verder onderzoek. Vervolgens werd de FSV-registratie gedurende het onderzoek verder verrijkt.

b) Signalen die binnenkwamen bij MKB of P, werden direct geregistreerd in FSV en werden na registratie beoordeeld op onderzoekwaardigheid. Indien deze niet onderzoekwaardig bleken, kregen signalen de status ‘afgesloten’ maar bleven wel raadpleegbaar.

De overige directies binnen de Belastingdienst (Grote Ondernemingen, Centrale Administratieve Processen, en FIOD) gebruikten FSV, zover nu bekend, (beperkt) ter raadpleging door op basis van een BSN of RSIN[24] te bezien of een burger in FSV geregistreerd stond. Gebruik van FSV vond plaats op basis van permissies (autorisaties). Voor opschoning in 2019 kende FSV circa 5.000 raadpleegpermissies. Een gebruiker kon daarnaast meerdere autorisaties hebben, bijvoorbeeld behandelaar of beheerder.

2.3. Onderdelen van een FSV-registratie

Een FSV-registratie bestond uit vaste invulvelden en een vrij tekstveld. Daarnaast konden er bijlagen bij de registratie opgenomen worden.

1. De vaste invulvelden bestonden deels uit verplicht in te vullen velden en deels niet-verplichte velden. Voorbeelden van verplicht in te vullen velden waren persoonsgegevens zoals naam en BSN en kenmerken van het fraudesignaal zoals ‘soort fraude’, ‘middel’, ‘belastingjaar’ en ‘bron’. Voorbeelden van niet-verplichte velden waren ‘fiscaal nadeel’, ‘prioriteit’ en ‘rol’ (bijvoorbeeld dader of slachtoffer), en de velden die aangevinkt konden worden zoals het ‘fraude-vinkje’ en het ‘ID-fraude-vinkje’.

2. In het vrije tekstveld kon aanvullende informatie opgenomen worden. Zo werd hier in sommige gevallen de integrale tekst van de oorspronkelijke melding (vaak een e-mail aan de fraudepostbus) opgenomen, de status van de behandeling en/of de afweging van de beoordeling.

3. Tot slot kon er een bijlage opgenomen worden bij de FSV-registratie. Het betrof dan veelal ondersteunende documenten bij de fraudemelding (foto’s, scans, huurcontract, etc.).

2.4. Gebruik van FSV binnen het intensief toezichtteam Toeslagen

In 2014 heeft de directie Toeslagen FSV voor het eerst volledig gebruikt. In deze tijd speelde de zogenoemde ‘Bulgarenfraude’[25] waarmee er veel politieke en maatschappelijke aandacht kwam voor de aanpak van fraude met toeslagen. Het gebruik door Toeslagen van een centraal registratiesysteem dat binnen de Belastingdienst al beschikbaar was voor het inzichtelijk maken van fraude-risicosignalen werd door de Belastingdienst als voor de hand liggend beschouwd.

[23] Ontwikkelspecificatie Dagboek FSV v1.1. - 2013
[24] Rechtspersonen Samenwerkingsverbanden Informatie Nummer
[25] In april 2013 kwam naar buiten dat een groep Bulgaren in Nederland via valse adressen op grote schaal zorg- en huurtoeslag aanvroegen.

FSV was binnen Toeslagen in gebruik als een *standalone* systeem, dit wil zeggen dat FSV geen systeemkoppelingen had met andere applicaties. Wel werd data uit FSV gebruikt in andere applicaties, zoals Invordering Lokaal (INL).

Zoals hiervoor aangegeven is FSV ontstaan vanuit een eerder frauderegistratiesysteem binnen de Belastingdienst dat initieel alleen binnen de directies P en MKB gebruikt werd. De binnen FSV bestaande onderverdeling van signalen bevatte geen categorie voor fraude-risicosignalen met betrekking tot toeslagen. Tijdens het onderzoek hebben wij geconstateerd dat de categorisering van signalen in FSV zoals beschreven in paragraaf 2.2, in de praktijk niet consistent gevolgd is. De directie Toeslagen gebruikte voor registratie van alle fraude-risicosignalen de categorie 'aangiftefraude signalen'. Ook fraude-risicosignalen vanuit burgers ('tips en kliks') werden in deze categorie ondergebracht. De categorie informatieverzoeken in FSV, oorspronkelijk bedoeld voor informatieverzoeken vanuit andere overheidsorganisaties, werd door Toeslagen gebruikt voor – kort gezegd – alle signalen die geen fraudesignaal waren. Zo werden ook verzoeken vanuit burgers onder deze categorie opgevoerd. Door het gebruik van FSV door Toeslagen raakte het systeem 'vervuild'. Het niet juist gebruiken van de categorieën van signalen leidde tot het risico dat een werkwijze werd toegepast op een signaal of verzoek die niet passend was voor het specifieke signaal.

De wijze van gebruik van FSV binnen de directie Toeslagen verschilde over de tijd. Tot 2017 werd FSV door Toeslagen naast registratiesysteem ook als workflow-managementsysteem gebruikt. Dit hield in dat de behandelaars vanuit het intensief toezichtteam hun werkvoorraad in FSV bijhielden. Ook konden dossiers op naam van de onderzoeker geplaatst worden, zodat deze inzichtelijk had wat zijn of haar werkvoorraad was. Nadat BPM[26] in 2017 als workflow-managementsysteem in gebruik is genomen, is FSV door Toeslagen alleen als registratiesysteem gebruikt.

FSV-registraties waren voor de medewerkers van het intensief toezichtteam van Toeslagen vrij raadpleegbaar en aanpasbaar. Het ontbrak hierbij aan een loggingsfunctie in FSV. Hierdoor waren inzage en mutaties in FSV-registraties alsmede exporthandelingen vanuit FSV niet traceerbaar.

Vanuit de procesanalyse die wij voor dit onderzoek uitgevoerd hebben, is voor zover nu bekend FSV niet als input voor het risicoselectiemodel[27] van Toeslagen gebruikt, en ook andersom zijn burgers niet in FSV geregistreerd als uitkomst van het risicoselectiemodel.

2.5. Uitschakeling van FSV

Op 27 februari 2020 concludeerde de Belastingdienst dat FSV niet voldeed aan de eisen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). FSV is sinds deze datum buiten gebruik gesteld. Binnenkomende signalen worden sindsdien niet meer geregistreerd en verwerkt.

De Belastingdienst werkt momenteel aan een tijdelijke voorziening waarmee de registratie van signalen weer kan worden hervat. Deze Tijdelijke Signalering Voorziening (TSV) wordt zo ontworpen dat de hiervoor beschreven problemen door middel van waarborgen kunnen worden voorkomen. Ook worden processen, procesbeschrijvingen, normenkaders en werkinstructies opgesteld, ook gericht op het voldoen aan de eisen van de AVG, BIO[28] en Archiefwet.

[26] Voluit: 'BPM WAB TFP' wat staat voor Business Proces Management - Werkstroom Applicatie Belastingen Fraudeproces Toeslagen.

[27] Het risicoselectiemodel werd gebruikt om prioriteit op basis van risico aan te brengen in de werkvoorraad.

[28] Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid.

3. Gebruik FSV in het proces van afhandeling fraude-risicosignalen

FSV werd door het intensief toezichtteam binnen Toeslagen gebruikt in het proces van afhandeling fraude-risicosignalen. Tegelijkertijd maakte het intensief toezichtteam gebruik van meerdere systemen om fraude vast te stellen of uit te sluiten. De informatie uit FSV werd door de behandelaars van het intensief toezichtteam gebruikt voor zoekopdrachten, bewerkingen en conclusies in andere systemen, zoals de verwerking van de 1x1-registraties in INL, het systeem dat binnen Invordering gebruikt werd voor het afhandelen van onderdelen van het invorderingsproces. Het effect van FSV kan daarmee in potentie groot zijn. Het in kaart brengen van het proces van afhandeling fraude-risicosignalen binnen Toeslagen is dan ook randvoorwaardelijk om de effecten van FSV in volle breedte te begrijpen. Dit hoofdstuk gaat op dit afhandelingsproces in.

Het IT-landschap waarmee de intensief toezicht medewerkers van Toeslagen werken was (en is) sterk versnipperd. Daardoor kan er niet vanuit één integraal 'klantbeeld' van de burger gewerkt worden. Om de gehele situatie inzichtelijk te krijgen moet er een puzzel worden gelegd van stukjes informatie uit verschillende systemen.[29] Gedurende het proces van intensief toezicht had de directie Toeslagen niet altijd een integraal beeld per dossier. Voor ons dossieronderzoek hebben wij door middel van het onderzoeksprotocol dit wel gedaan, om zo een zo compleet mogelijk beeld per dossier inzichtelijk te maken.

Binnen het proces van afhandeling fraude-risicosignalen blijken vier beslismomenten bepalend te zijn geweest voor de uitkomsten van dit proces voor de burger (en daarmee een effect van FSV). Binnen elk van deze vier beslismomenten speelde FSV een rol, omdat FSV geraadpleegd en/of gebruikt werd ter vastlegging van uitkomsten van de beslismomenten waaruit consequenties voor burgers volgden.

3.1. Beslismoment 1: is het signaal onderzoekwaardig?

Het intensief toezichtteam ontving een intern of extern signaal van mogelijke fraude in de specifiek hiervoor bedoelde mailbox. Het intensief toezichtteam woog het signaal: onderzoekwaardige signalen werden in FSV geregistreerd (en vanaf 2017 ook in BPM), niet-onderzoekwaardige signalen werden niet in FSV geregistreerd. Bij het bepalen van onderzoekwaardigheid kon FSV geraadpleegd worden. Een eerdere registratie in FSV kon aldus leiden tot (her)registratie van een burger.

3.2. Beslismoment 2: is er recht op toeslag?

Volgend op een registratie in FSV onderzocht het zogeheten 'intensief toezichtteam eerste lijn' of de betreffende burger rechtmatig toeslagen ontving. 'Rechtmatig' betekende hier enkel dat de burger op basis van de wet recht had op toeslag en dat de hoogte van het toegekende bedrag klopte. De conclusie 'onrechtmatig ontvangen toeslag' zegt dus niets over de intenties van de burger. Een voorbeeld hiervan is het volgende: *aangezien de hoogte van de toeslag gerelateerd is aan het inkomen van de burger, en het inkomen gedurende een jaar kan wijzigen, kan de hoogte van het recht op toeslag eveneens wijzigen. Als de burger zijn gewijzigde inkomen niet tijdig doorgeeft, ontstaat een situatie van 'onrechtmatig ontvangen toeslag'.*

Voor het onderzoeken van de rechtmatigheid had de medewerker van het intensief toezichtteam over verschillende onderzoeksmiddelen de beschikking, zoals het opvragen van bewijsstukken bij de burger zelf en het inwinnen van informatie bij relevante derden (vaak: verhuurders, kinderopvanginstellingen). Op dit beslismoment kon FSV geraadpleegd en aangevuld worden.

[29] Zie voor een overzicht van systemen die door Toeslagen geraadpleegd dienden te worden in het toezichtsproces onze onderzoeksverantwoording in bijlage A. Wij hadden voor dit onderzoek leesrechten in deze systemen.

Indien er op beslismoment 2 onrechtmatigheid werd geconcludeerd kon – indien hier voldoende aanleiding toe bestaat – onderzocht worden of er mogelijk sprake was van opzet of grove schuld (OGS). Hierbij kon ook een vermoeden van samenspanning zijn. Als de behandelaar een van deze vermoedens had op beslismoment 2, werd het signaal verder opgepakt door het 'intensief toezichtteam tweede lijn' (wat leidde tot beslismoment 3).

3.3. Beslismoment 3: is er sprake van opzet of grove schuld (OGS)?

Op beslismoment 3 onderzocht een behandelaar in de 'tweede lijn' of - als een toeslag onterecht was aangevraagd - sprake was van opzet of grove schuld van de betreffende burger. Indien deze conclusie werd getrokken, kon de behandelaar ervoor kiezen om een boete op te leggen, of om de casus over te dragen aan FIOD (wanneer bijvoorbeeld georganiseerde, massale fraude wordt vermoed waarbij bijvoorbeeld sprake is van samenspanning). In het eerste geval is er sprake van een bestuurlijke boete. In het geval van afhandeling door de FIOD werd er een strafrechtelijke procedure gestart. Bij het opleggen van een boete volgde Toeslagen sinds 2013 het vastgestelde boetebeleid, dat kort gezegd neerkwam op - voor vergrijpboetes - 25% van het nadeelbedrag bij geconstateerde grove schuld en 50% bij vastgestelde opzet, en - voor verzuimboetes – op een bedrag tussen 300 en (in latere jaren) maximaal 5000 euro. Voor het opleggen van een boete moest de medewerker een sanctiememo opstellen, waarin kort het feitenrelaas werd samengevat met als conclusie dat een boete moest worden opgelegd. Een sanctiememo werd in beginsel altijd gecontroleerd door een boete-fraudecoördinator (BFC-er) voordat deze werd vastgesteld.

Voor ernstiger zaken die in aanmerking kwamen voor overdracht aan de FIOD werd een zogeheten 'preweegdocument' opgesteld. Dit document bevatte een uitgebreider relaas van feiten en omstandigheden die geleid hebben tot de onrechtmatig verkregen toeslag(en). Ook het preweegdocument werd in beginsel altijd door een BFC-er gecontroleerd alvorens deze een werking zou krijgen.

3.4. Beslismoment 4: is er sprake van opzet of grove schuld aan het ontstaan van de schuld (O/GS)?

In het geval dat een burger geen recht had op een toeslag die wel uitgekeerd was, of in het geval dat de burger recht had op toeslag maar er een te hoog bedrag is uitgekeerd, diende de burger dit terug te betalen. De directie CAP-inning en daarbinnen het Landelijk Incasso Centrum (LIC) is het onderdeel van de Belastingdienst dat de verwerking van betalingen naar de burger en betalingen van de burger afhandelt. Daarbij is het LIC verantwoordelijk voor de afhandeling voor de invordering. Dit doet het LIC ook voor andere directies, niet alleen voor Toeslagen. Indien een burger onrechtmatig toeslagen heeft ontvangen, verloopt de terugvordering van deze bedragen, of verrekening met lopende toeslagen via het LIC. Indien de burger het terug te betalen bedrag niet in één keer kan voldoen, bestaat standaard de mogelijkheid om het gehele bedrag verdeeld over 24 maanden te voldoen.

De burger kan een persoonlijke betalingsregeling aanvragen wanneer het bedrag dat in de standaard betalingsregeling per maand betaald zou moeten worden te hoog is om te kunnen voldoen. Bij het bepalen van het maandelijks terug te betalen bedrag houdt de Belastingdienst dan rekening met de financiële draagkracht van de burger. Het beleid dat gevolgd wordt is dat het bedrag dat vervolgens na 24 maanden overblijft, 'niet verder wordt bemoeilijkt'. Dit betekent dat de Belastingdienst geen activiteiten meer zal ondernemen om dit bedrag in te vorderen. Wel kan de Belastingdienst de resterende toeslagschuld gedurende drie jaren verrekenen. Wettelijk is bepaald dat kwijtschelding van toeslagschulden niet mogelijk is.

Terugbetalen naar financiële draagkracht kan ook georganiseerd worden via de minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP). In een dergelijk geval dienen alle schuldeisers van een schuldenaar akkoord te gaan met het betalingsvoorstel dat de schuldenaar aan zijn schuldeisers doet.

In de periode 2014 - 2019 gold dat bij zowel de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling als het verzoek tot akkoordverklaring op het betalingsvoorstel in een MSNP-traject, de

Belastingdienst toetste of de burger ‘te goeder trouw’ is geweest. In jargon werd dit ‘O/GS’ genoemd: de beoordeling of de burger opzet dan wel grove schuld (O/GS) had aan het laten oplopen van de betreffende toeslagschuld. Als geconcludeerd werd dat de burger niet te goeder trouw had gehandeld, kon het verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling en/of MSNP-traject worden afgewezen.

Ook in het geval van de standaard betalingsregeling (totaalbedrag gedeeld door 24 maanden) kon de Belastingdienst O/GS concluderen: de standaard betalingsregeling verviel namelijk als de burger deze 24 betalingen niet (tijdig) voldeed en de burger opzet of grove schuld (O/GS) werd verweten. Hierbij deed het intensief toezichtteam een toets op verwijtbaarheid. In geval van vaststelling van O/GS moest het gehele bedrag in één keer betaald worden.

Beslismoment 4 gaat over de O/GS-toets. In praktijk betekende dit dat LIC de vraag aan het intensief toezichtteam van Toeslagen stelde of de burger schuld had aan het laten oplopen van zijn schuld.[30] Hiertoe werden meerdere evaluatiecriteria gehanteerd, zoals onder andere de vraag of de burger gereageerd heeft op eerdere informatieverzoeken van Toeslagen. Door de werkdruk kwam het ook voor dat LIC zelf FSV raadpleegde en daar naging of het vinkje ‘1x1’ aanstond. Wanneer dit het geval was, kon dit voor de burger direct tot uitsluiting van de MSNP of persoonlijke betalingsregeling leiden.[31]

Bij de O/GS-toets valt op te merken dat wij in de praktijk hebben gezien dat O/GS en OGS als éénzelfde begrip werd gehanteerd. Dit terwijl het juridisch kader uitgaat van twee verschillende begrippen met afzonderlijke criteria voor het bewijzen daarvan.

3.5. Mogelijke effecten van een FSV-registratie

FSV had een faciliterende functie in de afhandeling van fraude-risicosignalen en vormde daarin vaak het startpunt voor de beoordeling van de 9.084 dossiers in de periode 2014-2019. FSV had binnen het intensief toezicht van Toeslagen geen selectiefunctie. Selectie van fraude-risicosignalen die in FSV geregistreerd werden, werd door een medewerker van het fraude meldpunt Toeslagen gedaan.

Onderstaande tabel geeft weer wat de verdeling van de beoordelingen is geweest in de onderzoeksperiode tussen de conclusie rechtmatig ontvangen toeslag, conclusie onrechtmatig ontvangen toeslag of conclusie onbekend.

Waarneming PwC		Aantal waarnemingen[32]	% van totale populatie (9.084)
Conclusie na onderzoek	Rechtmatig ontvangen toeslag	~1.200	13%
	Onrechtmatig ontvangen toeslag	~5.800	64%
	Onbekend	~2.100	23%

Tabel 8. Waarnemingen bij conclusies na onderzoek

Gemiddeld genomen duurde de afhandeling van een FSV-signaal door Toeslagen 117 dagen.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken wij in de mogelijke effecten van een FSV-registratie onderscheid tussen effecten van FSV en de effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door Toeslagen:

[30] Dit beleid werd sinds 2017 gevolgd.
[31] Auditdienst Rijk, Onderzoeksrapport Grensbedragen O/GS en MSNP, 6-7-2021.
[32] Het aantal waarnemingen is gebaseerd op de extrapolatie van de steekproef. Daar waar het exacte getallen betreft is dit geconstateerd op basis van een query op de totaalpopulatie. De gepresenteerde cijfers in dit rapport zijn de meest waarschijnlijke schattingen (‘*maximum likelihood estimates*’). In een separate bijlage geven wij de statistieken en hun bijbehorende 95% betrouwbaarheidsintervallen.

3.5.1. Effecten FSV

3. Financiële consequenties in relatie tot MSNP – Als een toeslag onrechtmatig ontvangen bleek te zijn, kon deze teruggevorderd worden, al dan niet verhoogd met een boete. Dit zijn bedoelde financiële effecten die met fraudeafhandeling gepaard gaan. Zowel ten aanzien van de registratie in FSV als de waargenomen handelwijze van Toeslagen hebben wij echter ook effecten op de burger waargenomen die onbedoeld zijn. Zo zijn burgers met een registratie '1x1'[33] in FSV bij Invordering uitgesloten van een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldsanering (MSNP) los van de inhoudelijke beoordeling van het signaal. Dit terwijl de intentie van de '1x1'-registratie door Toeslagen enkel zag op de signalering van mogelijke fraude. Het gevolg was dat eventueel te veel ontvangen toeslag of andere belastingschulden in maximaal 24 termijnen[34] moest worden terugbetaald, ongeacht de financiële draagkracht van de burger.

4. Risico op misinterpretatie en schending privacy beginselen – FSV was breed toegankelijk binnen de Belastingdienst en ook de verspreidingskring van de informatie uit FSV was breed. Hoewel het aantal medewerkers met mutatierechten in FSV over de gehele gebruiksperiode beperkt was, hadden binnen de Belastingdienst in de beginjaren van FSV circa 4.500 medewerkers leesrechten. Doordat ieder onderdeel van de Belastingdienst een eigen interpretatie van FSV-registraties en gebruik hiervan had, bestond een reëel risico op misinterpretatie van signalen over burgers. Daarnaast is uit eerdere onderzoeken[35] naar het gebruik van FSV al naar voren gekomen dat de brede openstelling en duur van de registratie strijdig zijn met de privacy beginselen.

3.5.2. Effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door directie Toeslagen

1. Verscherpt toezicht – Toeslagen beschikte (logischerwijs) over instrumenten om burgers waarbij een vermoeden van fraude was, intensief te volgen. Burgers konden na registratie in FSV op de zogeheten 'toezichtlijst' geplaatst worden, dit betekende dat iedere aanvraag voor of wijziging van een toeslag tot uitworp leidde die handmatig gecontroleerd moest worden. Burgers werden dan gevraagd bewijs over hun recht op toeslag te leveren. Ook kon de burger op de 'uitsluitlijst' geplaatst worden, hiermee werd voorkomen dat er een definitieve beschikking verzonden werd.

2. Financiële consequenties en/of onzekerheid als gevolg van het afhandelingsproces – Naast de reeds eerder beschreven financiële effecten van FSV hebben wij ook voor de waargenomen handelwijze van Toeslagen 'financiële' effecten op de burger waargenomen. Dit betreffen effecten waarbij de burger financiële impact ervaart. Deze effecten horen uiteraard op te treden in die gevallen waar, op basis van een zorgvuldig onderzoek, geconstateerd wordt dat toeslagen niet rechtmatig ontvangen zijn. Wij zien echter breder dat burgers financieel geraakt worden in het afhandelingsproces dat gevolgd is binnen het intensief toezichtteam van Toeslagen. Zo hebben wij waargenomen dat gelijktijdig met een registratie in FSV en zonder het plegen van onderzoek de toeslag direct werd stopgezet, waardoor het waarschijnlijk was dat de burger in financiële problemen kwam. Daarnaast kwam het voor dat toeslagen zijn stopgezet van burgers waarvan de toeslag niet onrechtmatig bevonden was.

3. Onvoldoende waarborgen voor een zorgvuldige beoordeling – In het proces van de afhandeling van fraude-risicosignalen binnen Toeslagen behoren waarborgen aanwezig te zijn die de burger garanderen dat een signaal zorgvuldig beoordeeld wordt. Zeker in de jaren 2014 -2016 hebben wij weinig richtlijnen en werkinstructies gevonden die aanstuurden op daadwerkelijk (effectieve) borging. Daarnaast was in de periode 2014–2019 slechts een beperkt aantal medewerkers beschikbaar als tweede paar ogen in de

[33] De registratie '1x1' in FSV wijst op de gewenste afhandeling door het 1x1-team van Invordering. Dit team behandelde de invorderingen voor burgers waarbij niet het automatische proces werd doorlopen.
[34] In geval van belastingschuld was de geldende termijn 12 maanden.
[35] KPMG (2020) en Belastingdienst (2018).

kwaliteitscontrole op fraudedossiers (de zogeheten boete fraude coördinatoren – hierna: BFC-er). In de praktijk waren daarmee onvoldoende waarborgen om een goede procesgang te garanderen. Dit blijkt onder andere uit het missen van verslagen bij dossiers waarin wel zwaarwegende beslissingen voor de burger zijn gemotiveerd.

4. Herkomst van signalen FSV

4.1. Inzicht in de herkomst van de signalen geregistreerd in FSV

In hoofdstuk 2 is beschreven dat FSV vijf categorieën kende voor het registeren van signalen. Toeslagen gebruikte hier in praktijk slechts drie categorieën:

- ‘Aangifte fraude signalen’ voor vrijwel alle signalen van mogelijke fraude.
- ‘Verwijderde aangifte fraude signalen’ – deze signalen zijn zichtbaar vanuit de totale FSV-populatie, maar waren niet zichtbaar voor medewerkers.
- ‘Informatieverzoeken’, voor een grote diversiteit aan informatieverzoeken.

De categorieën zijn niet conform de indeling zoals omschreven in de handleiding FSV gehanteerd. Een deel van de signalen hadden in een andere categorie thuisgehoord (zie paragraaf 2.4). Ook staan er signalen in FSV waarvoor FSV eigenlijk niet ontworpen is (bijvoorbeeld burgervragen) maar die voortkomen uit het werkvoorraadbeheer karakter dat FSV in de praktijk had.

Om in kaart te kunnen brengen welke handelswijze van toepassing was op het betreffende signaal hebben wij een eigen indeling gemaakt. Onze indeling gaat uit van drie categorieën, ten dele gebaseerd op het oorspronkelijke ontwerp van FSV. Dit betreffen de volgende categorieën:

(1) Aangifte fraude signalen – Dit betreffen signalen waarin melding wordt gemaakt van vermoedelijke fraude van zowel interne als externe partijen.

(2) Informatieverzoeken – Dit betreffen verzoeken om informatie van zowel interne als externe partijen, waaronder burgers zelf.

(3) Overige signalen – Dit betreffen signalen waarbij wij geen onderliggende reden voor registratie in FSV hebben kunnen vinden in de bronsystemen.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de herkomst van de signalen die door Toeslagen in FSV geregistreerd zijn. Om zo veel mogelijk inzicht te geven binnen de statistisch verantwoorde grenzen, is binnen de drie hoofdcategorieën in FSV door ons een zo gedetailleerd mogelijke onderverdeling gemaakt.

Herkomst signaal	Betekenis	Voorbeelden	Aandeel
1. Categorie Aangifte fraude signalen			**70%**
Fraudesignaal – intern	Signalen afkomstig van binnen de Belastingdienst (Toeslagen zelf of andere directies zoals Particulier of MKB).	• Binnen de inkomensheffing (directie Particulieren) valt op dat burger hypotheekrente aftrekt en mogelijk huurtoeslag ontvangt.	41%
Fraudesignaal – intern eerder onderzoek	Signalen die reeds (deels) zijn onderzocht binnen de Belastingdienst en die vervolgens naar (het intensief toezichtteam van) Toeslagen werden doorgezet.	• Regulier toezicht binnen Toeslagen heeft onrechtmatigheid van de toeslag vastgesteld en verzoekt het intensief toezichtteam mogelijke aanwezigheid van fraude te onderzoeken.	11%
Fraudesignaal – extern	Signalen afkomstig van andere (semi-) overheidsorganisaties of tips/kliks van burgers en bedrijven.	• SVB vindt bij controle uitkering sociale zekerheid onrechtmatigheid en tipt hierop Toeslagen. • Ex-partner van burger tipt Toeslagen over door laten lopen	18%

		kinderopvangtoeslag terwijl kinderen bij ex-partner wonen.	
2. Categorie Informatieverzoeken			**20%**
Informatieverzoek – vraag van burger	Door burger gestelde vragen.	• Burger belt de Belastingdienst met de vraag hoelang het beoordelen van de bewijsstukken nog duurt omdat hij in financiële problemen dreigt te komen als gevolg van het uitblijven van voorschotten. • Burger belt de Belastingdienst met vragen over een beschikking waarop een medebewoner staat die reeds verhuisd is.	2%
Informatieverzoek – melding burger ID-fraude	Burger meldt (vermoeden van) identiteitsfraude.	• Burger geeft aan altijd koopwoning te hebben gehad, komt er nu achter dat jarenlang huurtoeslag is uitbetaald op een voor hem onbekend rekeningnummer.	2%
Informatieverzoek – bezwaar	Het signaal betreft een bezwaar dat de burger indient.	• Burger maakt bezwaar tegen een nihil beschikking (dit is de stopzetting van de toeslagen door de Belastingdienst) en het intensief toezichtteam wordt verzocht dit bezwaar in behandeling te nemen.	2%
Informatieverzoek – MSNP/persoonlijke betalingsregeling	Informatieverzoek van LIC aan het intensief toezichtteam over burger in het kader van gevraagd akkoord op een betalingsvoorstel MSNP of de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling.	• Intern verzoek (van LIC) om burger te controleren op verwijtbaarheid van handelen, in het kader van aanvraag persoonlijke betalingsregeling of MSNP.	14%
3. Overige signalen			**10%**
Overige signalen	FSV-registraties waarvan de herkomst niet terug te vinden is.	• Het is onbekend waar het signaal vandaan komt, mogelijk groepsgewijze opvoering vanuit LIC.	10%
TOTAAL			**100%** (9.084 BSN's)

Tabel 9. Analyse van de herkomst van signalen in FSV

Bovenstaande tabel laat zien dat in FSV niet alleen fraude-risicosignalen geregistreerd werden. De analyse van de herkomst van signalen doet geen uitspraken over de vraag of een registratie in FSV, ongeacht de herkomst, terecht was. Ook leidde een registratie in FSV niet per definitie tot een behandeling als fraudegeval. Het proces van afhandeling fraude-risicosignalen zoals toegelicht in hoofdstuk 3 laat zien dat een toeslagaanvraag na onderzoek van een binnengekomen fraudesignaal rechtmatig bevonden kon worden, waarop het signaal in FSV werd afgesloten en het onderzoek naar de betreffende burger stopte.

4.2. Informatiedeling met derden vanuit FSV

De Belastingdienst (en dus ook Toeslagen) heeft een wettelijke basis voor vrijwillige of verplichte informatiedeling met derde partijen. Veelal kan de bevoegdheid tot informatiedeling gebaseerd worden op het recht van een instantie om informatie op te vragen, in voorkomende gevallen gespiegeld aan de plicht van een (andere) instantie om informatie te verstrekken[36]. In de praktijk wordt vaak een convenant gesloten om op basis van de (summiere) wettelijke basis, (praktische) afspraken te maken over informatie-uitwisseling. Vanuit de mailboxen van het fraudemeldpunt die voor dit onderzoek gebruikt zijn, is gebleken dat signalen uit registraties in FSV gedeeld zijn met derde partijen zoals politie, gemeenten en andere uitkeringsinstanties zoals SVB, UWV en DUO. Ook hebben wij waargenomen dat soms ook de uitkomsten van de behandeling van signalen door Toeslagen gedeeld werden met deze partijen. Binnen de door ons onderzochte totaalpopulatie blijkt dat in circa 1% van de dossiers gegevens (signalen of uitkomsten van behandeling hiervan) gedeeld zijn met derde partijen. Hierbij is het onduidelijk of dit op basis van een onderliggend convenant heeft plaatsgevonden.[37] Dit is niet het volledige beeld, maar uitsluitend wat wij hebben waargenomen op basis van de stukken die wij voor het dossieronderzoek hebben bekeken.

Wij voeren op dit moment aanvullend onderzoek uit naar eventuele deling van FSV-gegevens met derden.[38]

4.3. Gegevensdeling door derde partijen met intensief toezichtteam Toeslagen

Naast dat het intensief toezichtteam Toeslagen gegevens deelde met andere overheidsorganisaties, werden er ook vanuit andere overheidsorganisaties signalen gedeeld met het intensief toezichtteam. Dit is op zichzelf logisch, aangezien deze overheidsorganisaties de plicht hebben misstanden te signaleren en te melden bij de uitvoerende instantie. De hoeveelheid en aard van persoonsgegevens die hierbij gedeeld zijn dienen echter proportioneel te zijn.

In ons onderzoek hebben wij meerdere dossiers aangetroffen, waarbij grote hoeveelheden persoonsgegevens werden gedeeld met het intensief toezichtteam. Zo werd vanuit een toezichtteam van een andere overheidsorganisatie een selectie van Facebook-foto's gedeeld om aan te tonen dat de burger in kwestie wel degelijk een toeslagpartner zou hebben. Een ander voorbeeld hierin is dat wij meermaals hebben waargenomen dat vanuit gemeenten dossiers van de Sociale Recherche werden gedeeld. Deze dossiers bevatten gevoelige details over de burger waarbij wij ons sterk afvragen of deze relevant zijn voor het controleren van toeslagen. Voor de volledigheid vermelden wij dat we waargenomen hebben dat het intensief toezichtteam Toeslagen een afweging maakte in het oppakken van dergelijke meldingen.

[36] Zie bijvoorbeeld artikel 38 Awir jo artikel 54 SUWI.
[37] Wij hebben ondanks verschillende verzoeken geen inzicht en duiding gekregen in de convenanten die gebruikt werden voor gegevensdeling vanuit Toeslagen.
[38] Op basis van de observaties van dit onderzoek is opdracht gegeven de informatiedeling met derden nader te onderzoeken. Dit maakt geen deel uit van dit onderzoek.

5. Effecten van FSV

5.1. Financiële consequenties in relatie tot MSNP

Als een toeslag onrechtmatig ontvangen bleek te zijn, kon deze teruggevorderd worden, al dan niet verhoogd met een boete. Dit zijn de bedoelde financiële effecten die met fraudeafhandeling gepaard gaan. Zowel ten aanzien van de registratie in FSV als de waargenomen handelwijze van Toeslagen hebben wij echter ook effecten op de burger waargenomen die onbedoeld zijn. Zo zijn burgers met een registratie '1x1'[39] in FSV bij Invordering uitgesloten van een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldsanering (MSNP) los van de inhoudelijke beoordeling van het signaal. Dit terwijl de intentie van de '1x1'-registratie door Toeslagen enkel zag op de signalering van mogelijke fraude. Het gevolg was dat eventueel te veel ontvangen toeslag of andere belastingschulden in maximaal 24 termijnen[40] moest worden terugbetaald, ongeacht de financiële draagkracht van de burger.

5.1.1. Registratie in FSV met 'vinkje 1x1' aan

Ten aanzien van de registratie in FSV met '1x1' aangevinkt geeft onderstaande tabel onze waarnemingen weer.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Bij registratie in FSV werd vinkje '1x1' aangezet.	Verhoogde kans op uitsluiting van persoonlijke betalingsregeling of MSNP.	4.108	45%
	Naar herkomst signaal		% binnen categorie
	- Fraudesignaal	~2.900	47%
	- Informatieverzoek	~700	36%
	- Overig	~600	67%
	Naar toeslagsoort		% binnen categorie
	- Kinderopvang	~3.500	57%
	- Huur	~400	21%
	- Overig	~300	31%

Tabel 10. Waarnemingen bij financiële consequenties in relatie tot MSNP

Bovenstaande tabel laat zien dat een groot aantal burgers die in FSV geregistreerd stonden het risico hebben gelopen op uitsluiting van persoonlijke betalingsregelingen of toelating tot MSNP. Opvallend is dat binnen de categorie Kinderopvangtoeslag bij 57% van de registraties '1x1' is aangezet, waar dit binnen de andere toeslagsoorten rond 20-30% is. Het beschreven effect op de burger (verhoogde kans op uitsluiting MSNP) trad dus vaker op binnen de groep aanvragers voor Kinderopvangtoeslag dan bij aanvragers voor andere toeslagsoorten.

5.1.2. Registratie '1x1' en betalingsregeling of MSNP geweigerd

Ten aanzien van de registratie in FSV met '1x1' aangevinkt geeft onderstaande tabel weer hoe vaak wij vervolgens hebben waargenomen dat een betalingsregeling of MSNP daadwerkelijk geweigerd is.

[39] De registratie '1x1' in FSV indiceert dat afhandeling door het 1x1-team van Invordering nodig was. Dit team behandelde de invorderingen voor burgers waarbij niet het automatische proces werd doorlopen.
[40] In geval van belastingschuld was de geldende termijn 12 maanden.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Bij registratie in FSV werd vinkje '1x1' aangezet en is betalingsregeling of MSNP geweigerd.	Daadwerkelijke uitsluiting betalingsregeling of MSNP	~1.000 [41]	12%
	Naar herkomst signaal		% binnen categorie
	- Fraudesignaal	~500	7%
	- Informatieverzoek	~500	25%
	- Overig	~100	14%
	Naar toeslagsoort		% binnen categorie
	- Kinderopvang	~1.000	16%
	- Huur	Waargenomen[42]	-
	- Overig	~100	6%

Tabel 11. Waarnemingen bij financiële consequenties in relatie tot MSNP

Aangezien de afdeling Invordering ‘1x1’ opvatte als bewezen fraude, achten wij het reëel dat binnen de populatie van ongeveer 1.000 afwijzingen van MSNP of persoonlijke betalingsregeling, dit meermaals op basis van de registratie ‘1x1’ binnen FSV heeft plaatsgevonden. De categorie ‘informatieverzoek’ komt bovengemiddeld voor bij daadwerkelijke uitsluiting van MSNP of betalingsregeling, dit is logisch verklaarbaar aangezien weigering voor MSNP of betalingsregeling vragen (informatieverzoeken) oproept bij burgers. Opvallend is dat binnen de categorie Kinderopvangtoeslag (KOT) een relatief hoog percentage uitsluitingen van MSNP of betalingsregeling voorkomt ten opzichte van andere toeslagsoorten. Dit kan verklaard worden doordat met KOT doorgaans hogere bedragen gemoeid zijn en dus in potentie ook hogere schulden met zich meebrengt, waardoor het weer vaker voorkomt dat een persoonlijke betalingsregeling of MSNP wordt aangevraagd.

5.2. Risico op misinterpretatie en schending privacy beginselen

FSV was breed toegankelijk binnen de Belastingdienst en ook de verspreidingskring van de informatie uit FSV was breed. Hoewel het aantal medewerkers met mutatierechten in FSV beperkt was, hadden binnen de Belastingdienst in de beginjaren van FSV circa 4.500 medewerkers leesrechten. Doordat ieder onderdeel van de Belastingdienst een eigen interpretatie van FSV-registraties en gebruik hiervan had, bestond een reëel risico op misinterpretatie van signalen over burgers. Daarnaast is uit eerdere onderzoeken[43] naar het gebruik van FSV al naar voren gekomen dat de brede openstelling en duur van de registratie strijdig zijn met de privacybeginselen.

Van slechts 21 van de 9.084 burgers die in FSV zijn opgevoerd, zijn de betreffende signalen verwijderd; van 9.063 van de 9.084 niet. Gevolg hiervan was dat signalen over burgers eenmaal ingevoerd altijd opvraagbaar bleven. Burgers konden daarmee effecten ondervinden van registraties terwijl de oorspronkelijke registratie al was afgehandeld. Dit raakt ook groepen burgers wier signaal geen fraudesignaal maar bijvoorbeeld een informatieverzoek of hulpvraag betrof.

[41] Dit betreft een schatting aangezien het directe verband niet volledig aantoonbaar is. Er kunnen andere redenen zijn geweest voor uitsluiting betalingsregeling of MSNP. De schatting is gebaseerd op onze review van de dossiers.
[42] De steekproefomvang is niet afdoende om hier een cijfer te geven. De waarneming is gebaseerd op onze nadere analyse van de betreffende casussen.
[43] KPMG (2020) en Belastingdienst (2018).

5.2.1. Registratie in FSV na afdoening

Onderstaande tabel geeft onze waarnemingen weer ten aanzien van het afdoen van registraties in FSV, de vermelding van bijzondere persoonsgegevens en de deling van gegevens uit FSV met derde (overheids-)partijen.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Registratie in FSV werd na afdoening door Toeslagen niet verwijderd.	Burgers konden effecten (zoals vooringenomenheid in de afhandeling) ondervinden van registraties waarover al een oordeel en afhandeling heeft plaatsgevonden.	9.063	99,8%
Bijzondere persoonsgegevens (o.a. nationaliteit, medische gegevens, justitieel verleden) zijn vermeld in FSV-registratie.	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, zijn bijzondere persoonsgegevens breed verspreid geraakt.	~500	6%
	Naar herkomst signaal		% binnen categorie
	- Fraudesignaal	~300	5%
	- Informatieverzoek	Waargenomen	-
	- Overig	~200	14%
	Naar toeslagsoort		% binnen categorie
	- Kinderopvang	Waargenomen	-
	- Huur	~200	8%
	- Overig	~200	19%
Informatie uit FSV-registratie is gedeeld met derde (overheids-) partijen.[44]	Wat derde partijen met deze informatie FSV hebben gedaan blijkt niet uit ons onderzoek. Derhalve geen effect benoemd.	~100	1%
Vinkje ‘fraude’ aangezet bij registratie in FSV	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, kans op misinterpretatie en onbedoeld stigma ‘fraudeur’.	3.773	42%
	Naar herkomst signaal		% binnen categorie
	- Fraudesignaal	~2.800	44%
	- Informatieverzoek	~500	29%
	- Overig	~600	67%
	Naar toeslagsoort		% binnen categorie
	- Kinderopvang	~3.300	54%
	- Huur	~400	18%

[44] Op basis van de observaties van dit onderzoek is opdracht gegeven de informatiedeling met derden nader te onderzoeken. Dit maakt geen deel uit van dit onderzoek.

-	Overig	~300	28%

Tabel 12. Waarnemingen bij risico op misinterpretatie en privacybeginselen

De FSV-applicatie bood de mogelijkheid een export te maken van de registraties. Dit faciliteerde een breed gebruik en verspreidingskring. Een beeld dat ook tijdens ons onderzoek bevestigd is door de meer dan 25 lokale exports van FSV die wij gedurende het onderzoek gevonden hebben op lokale schijven van de directie Toeslagen (terwijl Toeslagen vooraf aangaf dat de schijven geschoond waren). Daarnaast is ons opgevallen dat de FSV-applicatie de knop 'Word' bevatte, waarmee een FSV-registratie op BSN-niveau met een druk op deze knop overgezet werd naar een Word-bestand. Het is daarmee voorstelbaar dat vele individuele FSV-registraties op persoonlijke schijven van medewerkers zijn opgeslagen. Wij hebben dit niet verder onderzocht.

Tijdens ons onderzoek hebben wij gezien dat FSV-gegevens met derde partijen zijn gedeeld. Het is mogelijk dat deze partijen eigen interpretaties en aannames hebben gedaan bij FSV-registraties, net zoals wij deze binnen delen van de Belastingdienst hebben waargenomen.

Het vinkje 'fraude' werd verschillend gebruikt binnen Toeslagen. Zo hebben wij ongeacht de conclusie van het 'rechtmatigheidsonderzoek' waargenomen dat het vinkje 'fraude' werd aangezet, ook wanneer bleek dat de burger rechtmatig toeslag heeft ontvangen. Tabel 12 laat zien dat het vinkje 'fraude' binnen de categorie overige signalen vaak aangezet werd in vergelijking met reguliere fraudesignalen en informatieverzoeken. Van de categorie overige signalen is niet helemaal duidelijk waar deze signalen uit bestaan. Door ons is waargenomen dat deze kan bestaan uit groepsgewijze opvoering vanuit het LIC of signalen overgezet uit het dagboek PIT (de voorganger van FSV).

Daarnaast laat Tabel 12 zien dat binnen de categorie Kinderopvangtoeslag ten opzichte van andere toeslagsoorten vaak het vinkje 'fraude' werd aangezet: 54% tegen 18% respectievelijk 28%.

6. Effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen

Bij het volgen van het proces van afhandeling van een fraudesignaal door de directie Toeslagen, valt op dat in de praktijk vele verschillende afhandelingsroutes gevolgd werden – wij zijn tientallen routes tegengekomen, die afwijken van de richtlijnen voor reguliere afhandeling. Daarbij waren voor veel van de afgelegde routes waarborgen voor een zorgvuldige beoordeling en afhandeling van een signaal onvoldoende aanwezig.

Tijdens ons onderzoek is opgevallen dat één integraal beeld op een dossier lastig op te bouwen viel.[45] Wij hebben voor dit onderzoek per burger uit de steekproef een beeld van het dossier opgebouwd uit circa tien verschillende bronsystemen. Het gebrek aan een integraal beeld van een dossier voor de medewerkers van Toeslagen is één van de redenen dat onbedoelde effecten hebben kunnen ontstaan.

Veel van de effecten op burgers zijn dan ook niet zozeer een gevolg te noemen van de registratie in FSV *an sich*, maar een gevolg van de onvoorspelbaarheid in de gevolgde werkwijze door Toeslagen en het gebrek aan inzicht per dossier. Deze effecten zijn hieronder verder toegelicht.

6.1. Verscherpt toezicht

Toeslagen beschikte (logischerwijs) over instrumenten om burgers waarbij een vermoeden van fraude was, intensief te volgen. Burgers konden na registratie in FSV op de zogeheten ‘toezichtlijst’ geplaatst worden, dit betekende dat iedere aanvraag voor of wijziging van een toeslag tot uitworp leidde die handmatig gecontroleerd moest worden. Burgers werden dan gevraagd bewijs over hun recht op toeslag te leveren. Ook kon de burger op de ‘uitsluitlijst’ geplaatst worden, hiermee werd voorkomen dat er een definitieve beschikking verzonden werd.

De dossieranalyse toont dat de inzet van de verscherpte toezichtsinstrumenten veelvuldig (toegepast bij circa de helft van de totale populatie), met grote snelheid (zelfde dag) en met regelmaat langer dan noodzakelijk (ook nadat rechtmatigheid was geconstateerd) werden ingezet. De weging van de noodzaak van inzet van de intensief toezichtmaatregelen hebben wij slechts in zeer beperkte mate in de dossiers aangetroffen.

6.1.1. Gemiddelde duur op toezichtlijst

Onderstaande tabel geeft onze waarnemingen weer ten aanzien van behandeling van burgers die op de toezichtlijst geplaatst waren.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Burger was op toezichtlijst geplaatst.	Iedere nieuwe aanvraag of wijziging werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld, gemiddeld voor een duur van 4,8 jaar.	4.343	48%

[45] Dit in lijn met de bevindingen van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (OCW) – Rapport *De informatiehuishouding van Toeslagen (2021).*

	Naar herkomst signaal		% binnen categorie
	- Fraudesignaal	~4.000	63%
	- Informatieverzoek	~200	12%
	- Overig	~400	44%
	Naar toeslagsoort:		% binnen categorie
	- Kinderopvang	~3.100	51%
	- Huur	~1.000	51%
	- Overig	~500	50%
Duur van het verwerken van uitworpen als gevolg van plaatsing op toezichtlijst.	Iedere nieuwe aanvraag of wijziging werd handmatig beoordeeld, met een afhandelingsduur per uitworp van:		
	> 30 dagen	3.849	42%
	> 6 maanden	773	9%
	> 1 jaar	308	3%
Burger werd in FSV geregistreerd, bleek na onderzoek rechtmatig toeslag te hebben ontvangen, maar is op toezichtlijst blijven staan.	Iedere nieuwe aanvraag of wijziging werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld.	~400	5%
	Naar herkomst signaal:		% binnen categorie
	- Fraudesignaal	~300	5%
	- Informatieverzoek	Waargenomen	-
	- Overig	Waargenomen	-
	Naar toeslagsoort:		% binnen categorie
	- Kinderopvang	~200	4%
	- Huur	Waargenomen	-
	- Overig	~100	10%
Burger is op basis van informatieverzoek[46] op toezicht- of uitsluitlijst geplaatst.	Burger is op toezichtlijst geplaatst, en heeft > 30 dagen geen uitsluitsel over recht op toeslag en kon ook niet geautomatiseerd een nieuwe aanvraag of wijziging doen.	~200	2%

Tabel 13. Waarnemingen bij plaatsing op toezichtlijst

Zoals beschreven leidt een uitworp op basis van de toezichtlijst tot een handmatige beoordeling van nieuwe aanvragen of wijzigingen in de toeslag. De handmatige beoordeling van de uitworpen en de daarmee gepaard gaande afhandelingsduur heeft direct effect op de burger. Aanvragen of

[46] Vraag burger, melding ID-fraude, bezwaar of verzoek betalingsregeling of MSNP.

wijzigingen worden normaal gesproken automatisch verwerkt en kennen daarmee nagenoeg geen behandeltijd. De vertraging in handmatige toekenning kent verzwaarde administratieve lasten en brengt financiële onzekerheid. Zoals te zien in bovenstaande tabel kon het lange tijd duren voordat een burger duidelijkheid kreeg over de doorvoering van wijzigingen of nieuwe aanvragen, en daarmee de toekenning van de toeslagen. Wij achten het voorstelbaar dat burgers in de tussentijd anticipeerden op de financiële onzekerheid door maatregelen te nemen om het gebrek aan toeslaggelden op te kunnen vangen.

Van de circa 1.200 burgers die op de toezichtlijst stonden en waarvan in het dossier is vastgelegd dat ze rechtmatig hebben gehandeld is circa 33% (circa 400 burgers) niet van de toezichtlijst verwijderd en onder verscherpt toezicht blijven staan. De vermelde 5% in de tabel heeft betrekking op de gehele populatie van 9.084 burgers.

De uitsplitsing naar herkomst signaal binnen Tabel 13 laat zien dat informatieverzoeken relatief minder vaak (12%) tot plaatsing op de toezichtlijst leidden. Dit is verklaarbaar aangezien informatieverzoeken doorgaans geen aanleiding hiertoe vormen. Nadere uitsplitsing naar toeslagsoort laat zien dat er tussen deze soorten geen noemenswaardige verschillen zijn.

6.1.2. Gemiddelde duur op uitsluitlijst

Onderstaande tabel geeft onze waarnemingen weer ten aanzien van de duur die burgers op de uitsluitlijst stonden.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Burger werd in FSV geregistreerd en langer dan 1 jaar op uitsluitlijst geplaatst	Burger is > 1 jaar uitgesloten van definitieve toekenning, dus geen zekerheid over recht op toeslag	4.269	47%
Burger is op basis van informatieverzoek[47] op toezicht- of uitsluitlijst geplaatst	Burger is op uitsluitlijst geplaatst en langer dan 1 jaar uitgesloten van definitieve toekenning, dus geen zekerheid over recht op toeslag.	~400	4%
	Naar toeslagsoort		% binnen categorie
	- Kinderopvang	~200	3%
	- Huur	Waargenomen	-
	- Overig	~100	7%

Tabel 14. Waarnemingen bij plaatsing op uitsluitlijst

Bovenstaande tabel laat zien dat een groot deel van de BSN's geregistreerd in FSV meer dan een jaar op de uitsluitlijst hebben gestaan en daarmee geen zekerheid hebben gehad over hun recht op toeslag. Van de burgers die op basis van een informatieverzoek in FSV geregistreerd waren, is 2% langer dan 30 dagen op de toezichtlijst geplaatst en 4% langer dan een jaar op de uitsluitlijst.

6.2. Financiële consequenties en/of onzekerheid als gevolg van het afhandelingsproces

Naast de reeds eerder beschreven financiële effecten van FSV hebben wij ook voor de waargenomen handelwijze van Toeslagen directe 'financiële' effecten op de burger waargenomen. Dit betreffen effecten waarbij de burger financiële impact heeft ervaren. Deze

[47] Vraag burger, melding ID-fraude, bezwaar of verzoek betalingsregeling of MSNP.

effecten horen uiteraard op te treden in die gevallen waar, op basis van een zorgvuldig onderzoek, geconstateerd wordt dat toeslagen niet rechtmatig ontvangen zijn. Wij zien echter dat burgers bijkomende financiële effecten ervaren in het afhandelingsproces dat gevolgd is binnen het intensief toezichtteam van Toeslagen. Zo hebben wij waargenomen dat gelijktijdig met een registratie in FSV en zonder het plegen van onderzoek de toeslag direct werd stopgezet, waardoor het waarschijnlijk was dat de burger in financiële problemen kwam. Dit gezien de omvang van dergelijke toeslagen en de afhankelijkheid van burgers daarvan Daarnaast kwam het voor dat toeslagen zijn stopgezet van burgers waarvan de toeslag niet onrechtmatig bevonden was.

Waarneming PwC	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Stopzetting toeslag op dag van registratie in FSV.	Directe financiële problemen (afhankelijk van persoonlijke financiële situatie):		% binnen categorie
	- Fraudesignaal extern zonder eigen onderzoek door Toeslagen.	~200	14%
	- Fraudesignaal intern zonder eerder onderzoek binnen Belastingdienst en zonder eigen onderzoek door Toeslagen.	~50	1%
	- Totaal: fraude-risicosignalen zonder eerder of eigen onderzoek.	~250[48]	5%
Geen reactie Toeslagen op toezending bewijsstukken door burger.	Burger heeft onzekerheid over recht op en hoogte van toeslag, en heeft een verzwakte rechtspositie bij eventueel bezwaar en beroep.	~500	6%[49]
	Naar herkomst signaal:		% binnen categorie
	- Fraudesignaal	~300	5%
	- Informatieverzoek	Waargenomen	-
	- Overig	Waargenomen	-
	Naar toeslagsoort:		% binnen categorie
	- Kinderopvang	~400	7%
	- Huur	~100	5%
	- Overig	Waargenomen	-
	Burger krijgt ten onrechte financiële problemen (afhankelijk	~500	6%

[48] Hiernaast hebben bij een geschat aantal van ~400 dossiers stopzettingen plaatsgevonden voor opname in FSV.
[49] Wij hebben waargenomen dat burgers verklaren bewijsstukken toegezonden/overhandigd te hebben, terwijl hiervan geen bewijs in de systemen van Toeslagen bestond. Dit maakt dat het percentage van 6% in praktijk hoger zal zijn geweest. Dit kunnen wij niet specifiek maken omdat er geen registratie was.

Toeslag stopgezet terwijl onrechtmatigheid niet is vastgesteld.	van zijn persoonlijke financiële situatie).		
Naar herkomst signaal:			% binnen categorie
-	Fraudesignaal	~500	8%
-	Informatieverzoek	Waargenomen	-
-	Overig	Waargenomen	-
Naar toeslagsoort:			% binnen categorie
-	Kinderopvang	~300	5%
-	Huur	~200	9%
-	Overig	~50	5%

Tabel 15. Waarnemingen bij financiële consequenties als gevolg van het afhandelingsproces

Bovenstaande tabel laat zien dat het voorkwam dat toeslagen werden stopgezet voor of tijdens de registratie in FSV bij interne en externe fraude-risicosignalen waarvan wij geen eerder of eigen onderzoek hebben waargenomen. Van de burgers in deze categorie werd de toeslag dus stopgezet voor of tijdens registratie in FSV, terwijl uit de door ons bestudeerde informatie niet blijkt dat op dat moment was onderzocht was of er onrechtmatig gehandeld was.

Stopzetting van toeslagen gelijk met de registratie in FSV vond in de onderzoeksperiode (2014 – 2019) circa 250 keer plaats zonder dat Toeslagen eigen onderzoek had verricht naar de rechtmatigheid van de toeslag. Dit in tegenstelling tot het verkondigde beleid in 2016[50]. Circa de helft van deze stopzettingen is van na 2016.

Van de circa 2.300 burgers die bewijsstukken hebben aangeleverd heeft 22% (circa 500 burgers) nooit een reactie van Toeslagen ontvangen. De vermelde 6% heeft betrekking op het totale aantal burgers dat geen reactie ontving afgezet tegen de gehele populatie van 9.084 burgers.

6.3. Onvoldoende waarborgen voor een zorgvuldige beoordeling

In het proces van de afhandeling van fraude-risicosignalen binnen Toeslagen behoren waarborgen aanwezig te zijn die de burger garanderen dat een signaal zorgvuldig beoordeeld wordt. Zeker in de jaren 2014 – 2016 hebben wij weinig richtlijnen en werkinstructies gevonden die aanstuurden op daadwerkelijk borging. Daarnaast was in de periode 2014–2019 slechts een beperkt aantal medewerkers beschikbaar als tweede paar ogen in de kwaliteitscontrole op fraudedossiers (de zogeheten boete fraude coördinatoren – hierna: BFC-er). In de praktijk waren daarmee onvoldoende waarborgen om een goede procesgang te garanderen. Dit blijkt onder andere uit het missen van verslagen bij dossiers waarin wel zwaarwegende beslissingen voor de burger zijn gemotiveerd.

[50] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31 066, nr. 775.

Waarneming PwC	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Geen behandelverslag aanwezig bij geconstateerde onrechtmatigheid.	Burger loopt het risico te veel te hebben terugbetaald of te weinig toeslag te hebben ontvangen.[51]	~4.000	44%
	Naar herkomst signaal		% binnen categorie
	- Fraudesignaal	~2.600	41%
	- Informatieverzoek	~900	51%
	- Overig	~500	48%
	- Kinderopvang	~2.600	43%
	- Huur	~900	46%
	- Overig	~400	43%
Bij vastgestelde fraude (OGS), geen behandelverslag of preweegdocument aanwezig	Rechtsonzekerheid voor de burger	~300	3%
	Waargenomen effecten:		Waargenomen[13]
	- Boete opgelegd		Waargenomen[13]
	- Persoonlijke betalingsregeling geweigerd		Waargenomen[13]
	- Doorgestuurd naar FIOD		
Bij vastgestelde opzet of grove schuld aan het ontstaan van de toeslagschuld (O/GS), geen behandelverslag of preweegdocument aanwezig	Rechtsonzekerheid voor de burger. Waargenomen effecten:	~1.000	11%
	- Boete opgelegd		Waargenomen[13]
	- Persoonlijke betalingsregeling geweigerd		Waargenomen[13]
	- Doorgestuurd naar FIOD		Niet waargenomen

Tabel 16. Waarnemingen bij onvoldoende waarborgen voor zorgvuldige beoordeling

Bovenstaande tabel laat een opvallend hoog aantal ontbrekende behandelverslagen zien. Tegelijkertijd hebben wij in het onderzoek juist in de behandelverslagen die er wel waren de toegevoegde waarde van de extra controle door BFC-ers in de beoordeling van de casus gezien, onder andere door het toepassen van een menselijke maat. Van de niet rechtmatig bevonden toeslagen (circa 5.800 burgers) was in 68% van de gevallen (ca. 4.000) geen behandelverslag aanwezig. De vermelde 44% heeft betrekking het totale aantal burgers afgezet tegen de gehele populatie van 9.084 burgers. Nadere uitsplitsing naar herkomst signalen of toeslagsoort laat geen noemenswaardige verschillen binnen deze categorieën zien.

Bovenstaande analyses tonen dat een groot deel van de populatie van 9.084 burgers in meer of mindere mate geraakt zijn door FSV en/of het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door Toeslagen. Wij hebben aanvullend geanalyseerd bij welke burgers er waarschijnlijk geen of beperkte materiële effecten hebben opgetreden. Op basis van het uitsluiten van de variabelen die

[51] Dit stellen wij omdat veel van de wel aangetroffen behandelverslagen een neerwaartse bijstelling van oorspronkelijke oordeel laten zien (dus in voordeel van burger).

op een mogelijk materieel effect wijzen verwachten wij dat circa 1.100 burgers (circa 12% van de populatie) *geen* materiële effecten hebben ondervonden van een registratie in FSV en de gevolgde werkwijze bij Toeslagen. Dit zijn de burgers waarvoor ‘rechtmatigheid’ is geconcludeerd, die niet op de toezichtlijst hebben gestaan, er geen sprake was van OGS of O/GS en geen ‘1x1’-registratie in INL. Daarbij is het effect van stigmatisering beperkt doordat er geen ‘1x1’-registratie was en het vinkje ‘fraude’ niet aanstond.

7. Waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

7.1. Toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De vastlegging van de te volgen werkwijze bij afhandeling van fraude-risicosignalen door medewerkers van het intensief toezichtteam van Toeslagen was onvoldoende om een sluitende lijst met evaluatiecriteria te kunnen opstellen. De gevolgde werkwijze door medewerkers van het intensief toezichtteam toont een sterke afhankelijkheid van professionele oordeelsvorming van medewerkers. Hoewel signalen vaak in teamverband werden opgevolgd, ontbraken veelal structurele waarborgen zoals eenduidige (normen)kaders en procedures ter controle. Het tot 2017 missen van een landelijk vaktechnisch coördinator bij de directie Toeslagen die over de teams heen de kwaliteitsborging kon bewaken onderstreept dit punt.

Binnen Toeslagen werd gebruikt gemaakt van beperkte (formeel vastgestelde) werkinstructies die een vertaling waren van de wettelijke taken en bevoegdheden naar de dagelijkse praktijk. De werkinstructies geven een beeld van de dagelijkse manier van werken van medewerkers van Toeslagen. Daarbij lijkt er vooral gewerkt te zijn met werkinstructies die medewerkers zelf, al dan niet in samenspraak met collega's, opgesteld hebben, aangezien tussen de verschillende werkinstructies weinig samenhang is aangetroffen. De werkinstructies lijken vooral voort te komen uit de praktijk, in plaats van een vastlegging te geven van de gewenste uitvoering van de wettelijke taken en bevoegdheden. Vanwege het ontbreken van eenduidige werkinstructies en vaktechnische instructies waarin het handelen is vastgelegd en genormeerd, kunnen wij niet teruggrijpen op een bestaand normerend handelingskader binnen de onderzoeksperiode 2014 – 2019 om uitspraken te doen over de juistheid van handelen. De combinatie van een beperkte vastlegging van de inhoudelijke overwegingen die tot bepaalde besluitvorming en handelen leidde en het ontbreken van eenduidige werkinstructies die richtinggevend kon zijn, maken concrete bevindingen over het handelen van Toeslagen op een geaggregeerd niveau van de onderzochte dossiers complex.

De duiding van de waargenomen effecten van een FSV-registratie, al dan niet in combinatie met de gevolgde handelwijze door Toeslagen, plaatsen wij daarom in het perspectief van de voor ieder overheidslichaam geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: Abbb) en andere rechtsbeginselen (AVG).

7.2. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Wij hebben de Abbb als overkoepelend uitgangspunt genomen om het handelen van het intensief toezichtteam van Toeslagen van duiding te voorzien. De Abbb, aangevuld met andere rechtsbeginselen, geven duiding aan de wijze waarop bestuursorganen hun wettelijke taken dienen uit te voeren.

Een deel van de Abbb is wettelijk vastgelegd. Voor alle beginselen geldt, dat de invulling daarvan in sterke mate afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. In veel gevallen moet vertrouwd worden op jurisprudentie of andere meer concrete duiding, om tot een concreet normatief kader voor overheidshandelen te komen. Daarnaast zijn de beginselen niet altijd 1:1 van toepassing op alle handelingen van Toeslagen.

De hoedanigheid en werking van de Abbb maken dat voor een sluitend oordeel over de mate waarin Toeslagen deze beginselen op de juiste wijze toepast, een volledige analyse van de (juridische) feiten en omstandigheden op dossierniveau nodig zou zijn. Tegelijkertijd kunnen de beginselen wel gebruikt worden om duiding te geven bij (juridische) kaders voor overheidshandelen.

7.3. Waarnemingen ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Deze paragraaf geeft een overzicht van toepasselijke Abbb en andere onderliggende juridische beginselen voor het handelen van Toeslagen in het licht van de hoofdwaarnemingen uit dit onderzoek. Daarbij geven wij per beginsel een korte toelichting van de juridische inhoud en te verwachten (praktische) werking van het beginsel die relevant kan zijn in het kader van dit onderzoek. Waar toepasselijk, geven wij ook weer welke waarnemingen uit ons onderzoek, relevant zijn in het kader van dit beginsel.

Ons onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop randvoorwaarden voor handelen conform de kaders aanwezig waren en aantoonbaar in de praktijk werden toegepast. Daarbij constateren wij dat de processen rond de afhandeling van signalen in FSV in beginsel gestoeld waren op de wettelijke bevoegdheden van Toeslagen. In de wijze waarop deze bevoegdheden werden ingezet en uitgeoefend, constateren wij echter dat de randvoorwaarden voor handelen in overeenstemming met de Abbb en andere onderliggende juridische beginselen van een bestuursorgaan of de overheid te beperkt aanwezig waren. Voorbeelden hiervan treft u onderstaand per beginsel aan.

7.3.1.1. Het motiveringsbeginsel

Het motiveringsbeginsel schrijft voor dat een bestuursorgaan haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn (artikel 3:46 Awb). In dit kader mag verwacht worden dat de burger duidelijk is of duidelijk gemaakt kan worden, hoe tot een bepaald oordeel gekomen is en op welke inhoudelijke gronden dit gebaseerd is. Dat is belangrijk omdat de informatiepositie van de burger voorwaardelijk is voor een goede inschatting van diens rechtspositie.

In het kader van dit beginsel achten wij de volgende waarnemingen van belang:

- Geen behandelverslag aanwezig bij geconstateerde onrechtmatigheid;
- Bij vastgestelde fraude (OGS of opzet of grove schuld aan het ontstaan van de schuld (O/GS)), geen behandelverslag of preweegdocument aanwezig;
- Burger is op basis van informatieverzoek[52] op toezicht- of uitsluitlijst geplaatst.

Deze bevindingen zeggen iets over de wijze waarop in de opbouw naar besluitvorming door Toeslagen de motivering daarvoor werd opgebouwd en vastgelegd. Kijkend naar de dossiers die wij hebben onderzocht nemen wij in diverse gevallen een beperkte invulling van het motiveringsbeginsel waar.

7.3.1.2. Het evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat het bestuursorgaan ervoor moet waken dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit (artikel 3:4 Awb)[53]. Op basis van dit beginsel, mag verwacht worden dat een belangenafweging plaatsvindt voor bijvoorbeeld besluitvorming of handelingen met ingrijpende gevolgen voor de burger.

In het kader van dit beginsel achten wij de volgende waarnemingen van belang:

- Gemiddeld stond een burger 4,8 jaar op toezichtlijst;
- Duur van het verwerken van uitworpen als gevolg van plaatsing op toezichtlijst, oplopend tot meer dan één jaar;
- Burger werd in FSV geregistreerd en langer dan 1 jaar op uitsluitlijst geplaatst;

[52] Vraag burger, melding ID-fraude, bezwaar of verzoek betalingsregeling of MSNP.

[53] Het evenredigheidsbeginsel is tevens opgenomen in artikel 13b in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) dat kortweg stelt dat Toeslagen bij het vaststellen van een beschikking de rechtstreeks betrokken belangen afweegt (lid 1). Lid 2 van dit artikel bepaalt dat de voor een belanghebbende nadelige gevolgen van een beschikking niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen.

- Burger werd in FSV geregistreerd, bleek na onderzoek rechtmatig toeslag te hebben ontvangen en is hierna op toezichtlijst blijven staan.

Bovenstaande waarnemingen tonen aan dat burgers onderworpen zijn aan verscherpt toezicht, terwijl de ontvangen toeslagen rechtmatig waren, burgers een zware administratieve last hebben ervaren, en gemiddeld lange tijd op toezichtlijsten hebben gestaan. Deze drie factoren zijn niet evenredig gezien het eventuele fiscale nadeel dat de casuïstiek betrof.

7.3.1.3. Het zorgvuldigheidsbeginsel

Voor het zorgvuldigheidsbeginsel worden een formeel zorgvuldigheidsbeginsel en een materieel zorgvuldigheidsbeginsel onderscheiden:

Het formeel zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 2:4 Awb) behelst voor het bestuursorgaan een verbod op vooringenomenheid bij de taakvervulling en een gebod op onafhankelijke uitvoering. Deze uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel gaat dus voornamelijk over de procedurele kant van de besluitvorming. Op basis van het formeel zorgvuldigheidsbeginsel mag worden aangenomen dat een fraudesignaal op zijn merites onderzocht en beoordeeld wordt, voor er conclusies aan verbonden worden of erop geacteerd wordt.

In het kader van dit beginsel achten wij de volgende waarnemingen van belang:

- Door de afdeling Invordering werd een fraudesignaal in FSV met ‘1x1’ aangevinkt als bewezen fraude geïnterpreteerd;
- Stopzetting toeslag op dag van registratie in FSV;
- Toeslag stopgezet terwijl onrechtmatigheid niet is vastgesteld.

Het materieel zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) houdt in dat een bestuursorgaan een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen. Dit omvat correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, het correct volgen van procedures en deugdelijke besluitvorming. Het materieel zorgvuldigheidsbeginsel noodzaakt tot deugdelijke dossiervorming en eenduidige inhoudelijke beoordeling van informatie in de afhandeling van een fraudesignaal. Zeker in een gefragmenteerd proces en gefragmenteerde IT-ondersteuning, is het van belang dat consistente dossieropbouw en eenduidige inhoudelijke beoordeling de basis vormen voor zorgvuldig onderzoek en besluitvorming in het gehele proces.

In het kader van dit beginsel achten wij de volgende waarnemingen van belang:

- Registratie in FSV werd na afdoening door Toeslagen niet verwijderd;
- Informatie uit FSV-registratie is gedeeld met derde (overheids-)partijen.

De randvoorwaarden en waarnemingen uit het dossier duiden op gebrekkige borging van beide zorgvuldigheidsbeginselen.

7.3.1.4. Het rechtszekerheidsbeginsel

Volgens het rechtszekerheidsbeginsel moeten geldende rechtsregels juist en consequent worden toegepast zodat de burger weet waar hij/zij aan toe is. Dit vereist een bepaalde mate van voorspelbaarheid en stabiliteit in de wijze waarop processen worden uitgevoerd, regels worden uitgelegd en feiten en omstandigheden worden beoordeeld. Zo kunnen burgers rechtszekerheid over hun rechtspositie ontlenen aan de hun bekende feiten en omstandigheden.

In het kader van dit beginsel achten wij de volgende waarnemingen van belang:

- Tientallen verschillende afhandelingsroutes van dossiers die in de basis identiek zijn;
- Geen reactie Toeslagen op toezending bewijsstukken door burger.

Het verschaffen van rechtszekerheid had in de onderzochte periode beter gekund, waardoor burgers meer mogelijkheden hadden gehad om zich te kunnen verweren tegen de handelingen van de Belastingdienst.

7.3.1.5. Privacybeginselen

Bekend is dat de randvoorwaarde voor de naleving van de AVG- en privacybeginselen in FSV niet of onvoldoende aanwezig waren. De privacywetgeving schrijft onder andere voor dat bij opslag van persoonsgegevens sprake moet zijn van doelbinding: gegevens mogen alleen ‘welbepaald en uitdrukkelijk omschreven’ bewaard worden.

In het kader van deze beginselen achten wij de waarneming van belang dat bijzondere persoonsgegevens (o.a. nationaliteit, medische gegevens, justitieel verleden) zijn vermeld in FSV-registratie. Ook de grote mate van uitgegeven autorisaties, het open karakter van FSV en de aangetroffen (bijzondere) persoonsgegevens in FSV wijzen op beperkte naleving van de privacybeginselen. AVG-principes als doelbinding, proportionaliteit en dataminimalisatie zijn slechts in beperkte mate ingevuld.

7.4. Samenhang met CAF

Met betrekking tot de vierde onderzoeksvraag, de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het CAF[54] in FSV, hebben wij geen groepsgewijze opvoering vanuit het CAF waargenomen. Wel hebben wij meermaals gezien dat een registratie uit FSV ook deel uitmaakte van een bredere CAF-zaak.

[54] Combiteam Aanpak Facilitators.

Bijlagen

A. Onderzoeksverantwoording

A.1. Informatieverzameling

Dit onderzoek is gebaseerd op ontvangen documentatie bestaande uit werkinstructies, handreikingen en gebruikte formats zoals mogelijk gehanteerd door Toeslagen in de onderzoeksperiode 2014–2019. Daarnaast hebben wij gesproken met betrokkenen bij zowel proces van afhandeling fraude-risicosignalen van Toeslagen (fraudemeldpunt, behandelaren eerste en tweede lijn, boete-fraudecoördinatoren) als betrokkenen bij de verwante 'werkstromen' zoals het team bezwaren en medewerkers van het LIC.

Voor de uitvoering van het dossieronderzoek van 450 in FSV geregistreerde burgers op basis van een gestratificeerde steekproef, hadden wij leesrechten in de onderstaande systemen. Dit zijn de systemen die een medewerker bij Toeslagen in het proces van afhandeling fraude-risicosignalen nodig had om vanuit een zogenaamd 'klantbeeld' op te kunnen bouwen.

Systeem	Doel en gebruik in het kader van dossieronderzoek
BARC	Raadplegen van door LIC verzonden en ontvangen correspondentie met de burger.
BPM WAB TFP Werkstroom Applicatie Belastingen Fraudeproces Toeslagen	Raadplegen van het verloop van de afhandeling van een onderzoekwaardig fraudesignaal door Toeslagen. Enkel voor signalen vanaf 2017.
DAS Digitaal Archief Systeem	Raadplegen van door Toeslagen verzonden en ontvangen correspondentie met de burger.
ELDOC Electronisch dossier Centraal	ELDOC is een applicatie waarmee men documenten digitaliseert en centraal opslaat, zodat deze landelijk beschikbaar zijn.
FSV Fraude Signalering Voorziening	Raadplegen van door Toeslagen onderzoekwaardig geachte fraude-risicosignalen.
INL Invordering Lokaal	Raadplegen van toeslag terugvorderingsbeschikkingen zoals door LIC worden afgehandeld.
MLP	Raadplegen van door LIC verzonden brieven aan de burger
Postbussen Fraudemeldpunt	Raadplegen van binnenkomende (interne en externe) fraude-risicosignalen en de interne mailwisseling hierover binnen Toeslagen en richting LIC.
Q-schijf	Raadplegen van dossiervorming per burger, zoals een behandelverslag, sanctiememo en preweeg.
TVS Toeslagen Verstrekkingen Systeem	Raadplegen van de behandeling van toeslagaanvragen en toekenningen middels beschikkingen en intern Toeslagen vastgelegde gespreksnotities van bijvoorbeeld contact met de burger.

Tabel 17. Overzicht systemen ten behoeve van dossieronderzoek

A.2. Van populatie tot steekproef

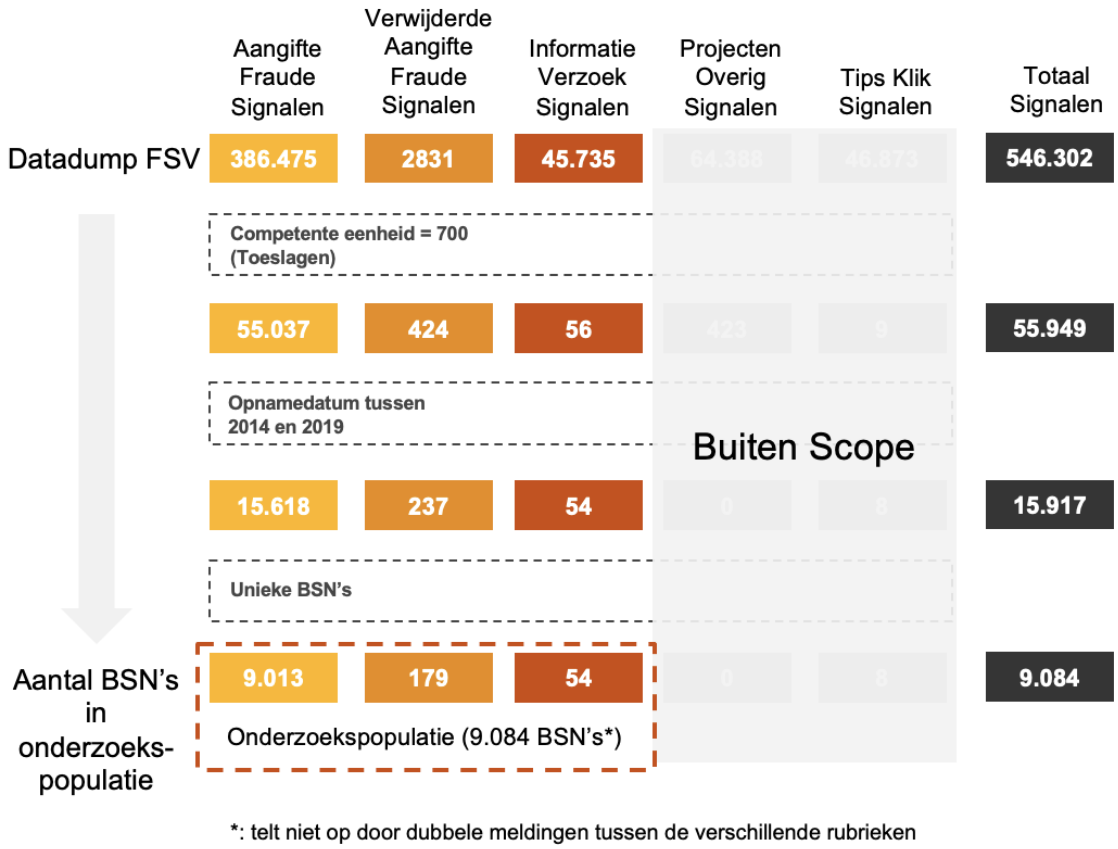
Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij een kopie van de data uit de in februari 2020 bevroren FSV-database ontvangen. In totaal betreffen dit 546.302 geregistreerde signalen. Binnen deze database met signalen zijn vijf typen van signalen te identificeren. Per type signaal kent FSV een afzonderlijk 'formulier' waarin verschillende kenmerken van het signaal vastgelegd worden. De vijf te onderscheiden typen zijn:

- **Aangifte fraude signalen** – Dit betreft signalen die een (vermoeden van) mogelijke fraude vastlegt, waaronder aangiftefraude. Binnen Toeslagen betreft dit vermoedens van mogelijke fraude met Toeslagen.
- **Verwijderde aangifte fraude signalen** – Dit betreffen aangiftefraude signalen die na opvoering FSV weer verwijderd zijn.
- **Informatieverzoek signalen** – Dit betreffen registraties wanneer een externe overheidspartij op basis van een wettelijke grondslag inlichtingen vordert. Hierbij geldt dat informatie aangaande het verzoek wordt vastgelegd ten behoeve van een goede verwerking en contra-informatie/renseignementen worden vastgelegd. Deze categorie is inclusief de verwijderde informatieverzoek signalen.
- **Projecten overig signalen** – Dit betreft de registratie van projecten (per segment, regionaal, plaatselijk) in het subjectgericht toezicht. Deze categorie werd binnen de directie Toeslagen in de onderzoeksperiode niet gebruikt.
- **Tips en klik signalen** – Dit betreft de registratie van tips en meldingen van personen over mogelijke fraude[55]. Deze variant werd binnen de directie Toeslagen in de onderzoeksperiode niet gebruikt.

Voor ons onderzoek richten wij ons op de signalen van de directie Toeslagen, dit betreffen 55.949 signalen. Verder richten wij ons op de populatie van BSN's die in de periode 2014 tot en met 2019 zijn opgevoerd, hierdoor komen we uit op 15.917 signalen. Uit een eerste analyse blijkt dat er per BSN meerdere FSV-registraties kunnen zijn die over hetzelfde signaal gaan, deze zijn dan per jaar opgevoerd. Deze registraties vatten wij samen als het om hetzelfde signaal (dezelfde casus) gaat. Wanneer het om aparte signalen (meerdere casussen) gaat onderzoeken wij elk signaal. Door deze filtering toe te passen komen wij uit op een onderzoekspopulatie van 9.084 unieke BSN's.

[55] Ontwikkelspecificatie Dagboek FSV v1.1. - 2013

Onderstaand figuur visualiseert onze trechtering op basis waarvan wij een steekproef hebben getrokken:



Figuur 1. Van onderzoekspopulatie naar steekproef

Op basis van de 9.084 BSN's voeren wij een steekproef uit. We analyseren 450 dossiers om effecten te meten en het handelen van de Belastingdienst in kaart te brengen. Hiervoor selecteren we de dossiers op basis van een gestratificeerde steekproef.

De steekproef richten wij in op basis van bepaalde kenmerken van een FSV-registratie. Door voor de gehele populatie, op basis van analyse van fiscaal nadeel en percentage geregistreerd als fraudeur, groepen (strata) te identificeren waarvoor effecten naar verwachting vergelijkbaar zijn, kan de steekproef efficiënter worden ingericht. Er hoeft minder focus (waarnemingen) gelegd te worden op groepen waarvan geschat wordt dat deze vergelijkbaar zijn (bijvoorbeeld de groep 'dader' in middel 'huurtoeslag' met een nadeel van minder dan € 1.500). Dit laat meer waarnemingen over voor groepen waarvan de verwachting is dat deze meer informatie geven over de verwachte effecten en het handelen van de Belastingdienst.

Stratificeren van de steekproef brengt daarmee de volgende voordelen:

- Het **meetprotocol** kan **efficiënter** toegepast worden**:** voor sommige groepen zullen delen van het protocol niet toegepast hoeven te worden, bijvoorbeeld*: bij een dossier waarbij enkel de onrechtmatigheid voor de huurtoeslag is onderzocht door het intensief toezichtteam, hoeven vragen over uitvragen ten aanzien van de kinderopvangtoeslag niet gesteld te worden.*
- De steekproef is **statistisch efficiënter:** het betrouwbaarheidsinterval is smaller (hogere betrouwbaarheid) waarmee de gerapporteerde effecten in het eindrapport van hogere kwaliteit zijn.

- Het is mogelijk om **uitspraken voor deelpopulaties** te doen, bijvoorbeeld: voor burgers die in 2014/2015 geregistreerd zijn in FSV staat xx% geregistreerd als fraudeur terwijl in het behandelverslag niet geconcludeerd werd dat sprake was van onrechtmatig handelen waarbij opzet dan wel grove schuld werd verweten.

Het bepalen van de strata wordt in twee stappen gedaan. Eerst worden de stratificatievariabelen geclusterd, vervolgens worden deze gebruikt om de strata op te stellen. Dit is hieronder verder toegelicht:

- ***Stap 1 – Clusteren stratificatievariabelen:*** Om de populatie in strata in te kunnen delen zijn categorische variabelen nodig. Om te kleine strata te voorkomen wordt hierbij gekeken of de groepen niet te scheef verdeeld zijn.

Uitgangspunt: Een goede categorisering leidt tot kleinere verschillen (meer homogeniteit) binnen de groepen, maar maakt die tussen groepen groter.

- ***Stap 2 – Opstellen strata:*** De definitieve strata worden bepaald. Hierbij 'splitsen' we groepen op de volgorde van de variabalen zoals deze hierboven staan genoemd. Dit wordt verder toegelicht met een voorbeeld in de appendix.

Uitgangspunt: Verdere uitsplitsing moet bijdragen aan de drie beoogde voordelen en het aantal strata moet uiteindelijk beperkt blijven om inefficiëntie te voorkomen.

Keuze stratificatievariabelen:

Voor de stratificatie baseren we ons op de data die beschikbaar is binnen FSV. Uit gesprekken met gebruikers is naar voren gekomen dat een aantal van de mogelijk te gebruiken variabelen, de zogenaamde 'vinkjes', niet altijd goed werden ingevuld. Om deze reden kiezen we ervoor de stratificatie te beperken tot de overige variabelen. Logische variabelen die overblijven voor de stratificatie zijn: *jaar van opvoering, middel, rol, soort fraude, fiscaal nadeel, boetebedrag, belastingbedrag.*

Wegens onvolledigheid van de kolommen *boetebedrag* en *belastingbedrag* is ervoor gekozen om deze kolommen niet te gebruiken voor de stratificatie. Omdat *middel* en *soort fraude* vaak overeenkomen (bij beide wordt de toeslagensoort aangegeven) hebben we ervoor gekozen alleen gebruik te maken van middel.

Dit leidt tot de keuze voor middel, fiscaal nadeel, jaar en rol.

Nadere toelichting op de keuze categorieën

Om (een overzichtelijk aantal) verschillende groepen te maken worden de variabelen gegroepeerd. Voor deze variabelen hebben we gekeken voor welke groepen de effecten vergelijkbaar zijn. Door te clusteren komen we tot de volgende categorieën, deze hebben we tevens nader toegelicht:

- **Middel:** huurtoeslag / kinderopvangtoeslag / overig
- **Fiscaal nadeel:** < €1500 / ≥ €1500
- **Jaar:** 2014–2015 / 2016–2019
- **Rol:** dader / overig

Middel – Voor de verschillende toeslagen worden verschillende (bedoelde en onbedoelde) effecten (en eventuele onrechtmatigheden) verwacht. De middelen huurtoeslag en kinderopvangtoeslag betreffen de grootste groepen. De overige middelen kindgebondenbudget en zorgtoeslag betreft in totaal een kleine groep, en is om deze reden samengevoegd.

Fiscaal nadeel – Uit werkinstructies van het invorderingsteam blijkt dat dossiers alleen in behandeling werden genomen als het fiscaal nadeel van deze dossiers meer dan € 1.500 bedroeg. Om deze reden verwachten we verschillende effecten voor de burgers, afhankelijk van of het fiscaal nadeel meer of minder dan € 1.500 bedroeg.

Jaar – Om het mogelijk te maken uitspraken over tijd te doen wordt er gestratificeerd naar jaar. Een eerste analyse van FSV laat zien dat de effecten erg verschillen voor 2014–2015 ten opzichte van de andere jaren. Om deze reden is ervoor gekozen om deze jaren te splitsen in twee groepen 2014–2015 en 2016–2019. Ook is uit de werkinstructies gebleken dat er geen significante wijzigingen over de jaren heen zijn geweest, waardoor groeperen naar deze jaren niet mogelijk zou zijn.

Rol – In FSV wordt de 'rol' van de burger aangegeven. Hierbij verwachten we andere effecten voor de 'dader' rollen dan voor de overige rollen. Om deze reden hebben we gesplitst naar:

- Dader – Dit betreft de registratie Dader, Mededader en Medeplichtige.
- Overig – Dit betreft de registratie Onbekend, Geen Dader, Geen slachtoffer en niet ingevuld.

Samenvoegen groepen:

Bij groepen waarvan de schatting van de effecten is dat deze binnen de groep weinig spreiding hebben, hebben we ervoor gekozen niet uit te splitsen naar Rol. Dit is het geval voor de groepen met een fiscaal nadeel van minder dan € 1.500. Dit is ook te zien in het stratificatieoverzicht in de bijlage.

Uitwerking van de stratificatie

In onderstaande figuur hebben wij een voorbeeld van de stratificatie getoond. Dit specifiek voor het middel kinderopvangtoeslag. In dit voorbeeld is te zien hoe de populatie zich verdeelt over de verschillende categorieën.

Stap 0	Onderzoekspopulatie
Aantal BSN's	9.084
Fiscaal nadeel gem.	€ 5.953
Fiscaal nadeel std. deviatie	€ 15.145
Percentage fraude	37 %

Stap 1	Huurtoeslag	KOT	Overig
Aantal BSN's	2.019	6.007	1.058
Fiscaal nadeel gem.	€ 774	€ 8.263	€ 2.722
Fiscaal nadeel std. deviatie	€ 1.799	€ 17.633	€ 10.307
Percentage fraude	20%	44%	29%

Stap 2	Fiscaal nadeel < € 1500	Fiscaal nadeel ≥ € 1500
Aantal BSN's	3.454	2.571
Fiscaal nadeel gem.	€ 7	€ 19.433
Fiscaal nadeel std. Deviatie	€ 86	€ 22.687
Percentage fraude	20%	77%

Tabel 3a	2014 - 2015	2016-2019
Aantal BSN's	1.324	2.130
Fiscaal nadeel gem.	€ 6	€ 7
Fiscaal nadeel std. deviatie	€ 84	€ 87
Percentage fraude	40%	7%

Tabel 3b	2014 - 2015	2016-2019
Aantal BSN's	1.392	1.161
Fiscaal nadeel gem.	€ 26.711	€ 10.709
Fiscaal nadeel std. deviatie	€ 25.983	€ 13.530
Percentage fraude	89%	62%

Figuur 2. Voorbeeld stratificatie van de groep kinderopvangtoeslag dossiers

Toelichting op voorbeeld stratificatie van de groep kinderopvangtoeslag dossiers

Stap 0: Weergave totale onderzoekspopulatie

Stap 1: Stratificeren naar middel
Om het onderzoeksprotocol efficiënter toe te kunnen passen wordt gestratificeerd naar de soort toeslag (middel). Hierbij zien we statistische efficiëntie optreden: de verschillen binnen sommige groepen worden kleiner (lagere standaarddeviatie). In dit voorbeeld zullen we verder ingaan op de groep kinderopvangtoeslag dossiers.

Stap 2: kinderopvangtoeslag groep verder stratificeren naar fiscaal nadeel
Het fiscaal nadeel is een belangrijke uitkomst van het onderzoek (deze hangt samen met het bedrag dat terugbetaald moet worden). Door dossiers met een klein fiscaal nadeel en de dossiers met een groot fiscaal nadeel te splitsen zien we inderdaad dat dit ook invloed heeft op het fraudepercentage van de groep.

Stap 3: Stratificeren naar opnamejaar

Om uitspraken te doen over de tijd stratificeren we naar periode. We zien hierbij ook dat de verschillen tussen de groepen weer groter worden. Dit komt overeen met de verwachting dat burgers in eerdere jaren sneller als fraudeur werden aangemerkt en ze ‘harder’ werden aangepakt.

Tabel 3a: Deze groep lijkt op voorhand vrij homogeen van samenstelling. We zien weinig fiscaal nadeel (gemiddeld slechts € 7) en een lage standaarddeviatie. Om deze reden kiezen we ervoor niet verder te stratificeren naar rol.

Tabel 3b: Binnen deze groep zien we nog grote verschillen in het fiscaal nadeel. De groepen zijn nog groot genoeg om verder op te splitsen dus kiezen we ervoor om verder te splitsen naar rol. Dit werken we niet verder uit in dit voorbeeld, maar komt terug in de verdeling van de dossiers in de steekproef.

Analyse van de werkinstructies voor het intensief toezichtteam Toeslagen maakt een directe koppeling tussen werkinstructies en stappen in het proces (zoals hierboven weergegeven) niet mogelijk. De werkinstructies zoals wij deze ontvangen hebben zijn merendeels niet in de tijd te plaatsen omdat er geen datering is aangebracht. Bovendien ontbreekt formele vaststelling/bekrachtiging en blijkt uit de gevoerde gesprekken met medewerkers dat de betreffende instructies niet altijd bekend en (uniform) gebruikt werden.

A.3. Te verwachten effecten van het proces van afhandeling fraude-risicosignalen

Zoals uit bovenliggende rapportage blijkt, werden door behandelaars binnen het fraudeproces stappen gezet die kunnen leiden tot effecten voor de burger. Deze stappen betreffen de vier beslismomenten zoals eerder toegelicht. Of betreffen effecten die uit die beslismomenten voortvloeien.

De te verwachten effecten zijn te onderscheiden in varianten van effecten. De varianten die wij onderscheiden zijn:

1. Financiële effecten – Dit betreft effecten met een monetair aspect.
   Een voorbeeld van een financieel effect is een boete die een BSN na onderzoek opgelegd heeft gekregen.
   - Fiscaal nadeel (Dit betreft het nadeel dat de Belastingdienst geleden heeft)
   - Boetebedrag
   - Belastingbedrag
   - Opgelegde invorderingskosten (ja/nee)
   - Poging tot beslaglegging (ja/nee)

2. Administratieve Lasten – Dit betreft effecten die impact hebben op de administratieve lasten die een burger tijdens zijn behandeling ervaart.
   Een voorbeeld van een administratief effect is dat een burger na plaatsing op de toezichtlijst bij iedere toeslagwijziging aanvullende bewijsstukken aan moet leveren.
   - Aantal uitgeworpen doorgegeven wijzigingen (in TVS)
   - Aantal verzonden verzoeken om informatie
   - Tijd op toezichtlijst
   - Aantal balieverzoeken
3. Privacy effecten – Dit betreffen effecten waarin de privacy van de burger al dan niet rechtmatig wordt aangetast.
   Een voorbeeld van een privacy effect is dat bijzondere persoonsgegevens van de burger gebruikt zijn binnen het onderzoek naar OGS.
   - Etniciteit vermeld
   - Opleidingsniveau vermeld
   - Medische gegevens vermeld
   - Religieuze gegevens vermeld
   - Strafrechtelijke gegevens vermeld
   - Partner/kinderen meegenomen in onderzoek
4. Overige waarnemingen – Dit betreffen waarnemingen die niet in eerdere varianten geclassificeerd kunnen worden, maar wel van invloed kunnen zijn op mogelijke effecten.
   Een voorbeeld van een overig effect is dat de burger na onderzoek aangemeld is voor onderzoek bij de FIOD.
   - Aangemeld bij FIOD (ja/nee)
   - Strafrechtelijke beschikking (ja/nee)
   - Fraudeur (ja/nee)
   - ID-fraude (in FSV, in combinatie met rol: slachtoffer/dader)
   - Rol (dader/mededader/ slachtoffer/onbekend)
   - Uitvragen van informatie bij derden, zoals verhuurders/kinderopvanginstellingen.

A.4. Onderzoeksprotocol voor dossieronderzoek

A.4.1. Opbouw van het protocol

Om de te verwachten effecten van een FSV-registratie te onderzoeken hebben wij het onderzoeksprotocol integraal opgebouwd op basis van drie kernaspecten:

1. **Het proces zoals dit is gevolgd door de jaren heen door team Fraude** – Cruciale beslismomenten zoals deze zijn geïdentificeerd binnen het proces vormen belangrijke punten binnen het protocol voor welke besluiten zijn genomen, hoe dit is onderbouwd en wat is geregistreerd. Hierbij is rekening gehouden met veranderingen van het proces in de tijd.
2. **De geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur** – We hebben de van toepassing zijnde algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb) inzichtelijk gemaakt. Binnen het onderzoeksprotocol zijn deze beginselen geoperationaliseerd om te onderzoeken in hoeverre zichtbaar rekenschap is gegeven aan deze beginselen in het afhandelen van fraude-risicosignalen.

3. **Te verwachten effecten** – Zoals in paragraaf A.3 is beschreven hebben wij circa twintig te verwachten effecten geïdentificeerd. Om daadwerkelijk uitspraken te kunnen doen over deze effecten hebben wij vragen opgenomen die invulling geven aan de onderbouwing van deze mogelijke effecten.

De integrale opbouw van het onderzoeksprotocol houdt in dat de drie kernaspecten integraal benaderd worden en dus niet los van elkaar gezien worden.

Objectiviteit en Reproduceerbaarheid

De vraagstelling in het onderzoeksprotocol is zo geformuleerd dat er objectief onderzocht wordt. Door middel van gesloten vragen voorkomen we verschillende interpretaties en daarmee het risico op lage datakwaliteit. Tevens draagt dit bij aan de reproduceerbaarheid; dat wil zeggen dat onafhankelijk van welke onderzoeker het dossier onderzoekt, ze allen op dezelfde uitkomst uitkomen.

De vragen in het onderzoeksprotocol zien op de herleidbaarheid en zichtbaarheid van door Toeslagen ondernomen acties en getrokken conclusies in de eerder benoemde systemen waartoe wij leesrechten hadden. Dat betekent dat al hetgeen niet expliciet hierin is vastgelegd, voor de onderzoekers niet bestond.

A.4.2. Categorieën binnen het onderzoeksprotocol

De circa 180 vragen binnen het onderzoeksprotocol hebben wij in verschillende categorieën verdeeld. Deze categorisering vindt plaats op basis van te raadplegen applicaties, plaats in het proces of onderzoeksaspect. Hierdoor kunnen vragen gegroepeerd worden, daarnaast bevordert dit de efficiëntie in het dossieronderzoek.

Hieronder hebben wij de categorieën opgesomd en kort toegelicht. Tevens hebben wij per categorie van het onderzoeksprotocol beschreven op welke wijze dit bijdraagt aan het onderzoek. Hierbij maken we onderscheid tussen een bijdrage aan de onderbouwing van mogelijke effecten en/of de onderbouwing van de rechtmatigheidsvraag.

- **Meldpunt** – In deze categorie zijn vragen opgenomen die gaan over de start van het fraudeproces. Voorbeelden hiervan zijn hoe en wanneer de melding is binnengekomen bij Toeslagen, wanneer de melding is opgenomen in FSV en of de BSN direct bij ontvangst van de melding werd op de toezichtlijst ingevoerd.

Deze categorie draagt bij aan de onderbouwing van de conclusie over rechtmatigheid van het handelen van de Belastingdienst.

- **Bedragen en Boetes** – In FSV staan verschillende bedragen en boetes geregistreerd. Deze maken wij voor de BSN's in de steekproef inzichtelijk. De beantwoording vindt automatisch plaats op basis van data analyse.

Deze categorie draagt bij aan de onderbouwing van de mogelijke effecten van een FSV-registratie (Financiële effecten).

- **Overige info in FSV** – Binnen deze categorie behandelen we vragen die ingaan op het vrije tekstveld van FSV. Hiermee onderzoeken we of bijvoorbeeld privacygevoelige gegevens zijn opgenomen en zo ja, of deze in het onderzoek zijn gebruikt.

Deze categorie draagt bij aan de onderbouwing van de mogelijke effecten van een FSV-registratie (Privacy effecten). Ook draagt dit bij aan de onderbouwing van de conclusie over rechtmatigheid van het handelen van de Belastingdienst

- **Onderzoek** – Binnen deze categorie behandelen we de vragen die zich richten op (de mate van diepgang van) het door de Belastingdienst uitgevoerde onderzoek binnen de casus. De vragen hierbinnen richten zich op de wijze waarop informatie verkregen is, de conclusies die vervolgens getrokken zijn en op grond waarvan deze conclusies getrokken zijn.

Deze categorie draagt bij aan de onderbouwing van de mogelijke effecten van een FSV-registratie (Administratieve effecten). Ook draagt dit bij aan de onderbouwing van de conclusie over rechtmatigheid van het handelen van de Belastingdienst

- **Conclusies** – Binnen deze categorie behandelen we de wijze waarop de conclusie in de behandeling verwerkt is in het dossier.

Deze categorie draagt bij aan de onderbouwing van de mogelijke effecten van een FSV-registratie (Overige effecten).

- **Toezichtslijst, Uitsluitlijst** – Binnen deze categorie onderzoeken we of de BSN op een of meerdere lijsten is geplaatst en zo ja, voor welke duur en met welke reden.

Deze categorie draagt bij aan de onderbouwing van de mogelijke effecten van een FSV-registratie (Administratieve effecten).

- **Incasso** – Binnen deze categorie onderzoeken we op welke wijze een casus werd behandeld binnen het invorderingsproces. Vragen die wij hierbij stellen gaan in op de soort registratie in INL en of er nadat een BSN in FSV werd opgenomen, sprake is geweest van de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling.

Deze categorie draagt bij aan de onderbouwing van de mogelijke effecten van een FSV-registratie (Financiële effecten).

- **Vastgestelde onrechtmatigheid** – Binnen deze categorie onderzoeken wij of er sprake was van vastgestelde onrechtmatigheid en zo ja, voor welk toeslagmiddel en wat de reden hiervoor was.

Deze categorie draagt bij aan de onderbouwing van de conclusie over rechtmatigheid van het handelen van de Belastingdienst.

- **Contact met burger** – Deze categorie gaat in op het moment waarop conclusies ten aanzien van aangevraagde toeslagen met de burger in kwestie zijn gedeeld, of een persoonlijke betalingsregeling is geweigerd en de reden van weigering.

Deze categorie draagt bij aan de onderbouwing van de conclusie over rechtmatigheid van het handelen van de Belastingdienst.

- **Derde partijen** – Deze categorie gaat in op de vraag of er gegevens van de burger dan wel uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek gedeeld zijn met derde partijen en zo ja, op welke wijze.

Deze categorie draagt bij aan de onderbouwing van de mogelijke effecten van een FSV-registratie (Privacy en Administratieve effecten). Ook draagt dit bij aan de onderbouwing van de conclusie over rechtmatigheid van het handelen van de Belastingdienst.

A.5. Statistische uitspraken op basis van de ingevulde protocollen

Het in bijlage A.4 beschreven onderzoeksprotocol is toegepast op 450 dossiers. Zoals beschreven in bijlage A.2 zijn de onderzochte dossiers niet evenredig verdeeld over de populatie om de efficiëntie van de steekproef te vergroten. Een visuele weergave van de indeling van deze dossiers staat in ditzelfde hoofdstuk. Om van de ingevulde protocollen tot statistische uitspraken voor de gehele populatie te komen is een evaluatiescript opgesteld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen continue en binaire statistieken.

- Voorbeeld continue statistiek: Wat was de gemiddelde behandeltijd van een FSV-registratie?
- Voorbeeld binaire statistiek: In hoeveel procent van de dossiers is een behandelverslag opgesteld?

Voor deze beide typen variabelen worden in het rapport uitspraken gedaan voor de gehele populatie en voor deelpopulaties. Uitspraken voor deelgroepen worden gedaan op basis van prestratificatie of poststratificatie. Bij prestratificatie wordt een uitspraak gedaan over een van

tevoren gedefinieerd stratum (zie bijlage A.2 voor de verdeling). Bij poststratificatie wordt een subgroep gedefinieerd, bijvoorbeeld aan de hand van een uitkomst in het protocol, en worden voor deze groep uitspraken gedaan.

Voorbeeld prestratificatie (binair): In hoeveel procent van de dossiers van “stratum x” is een behandelverslag opgesteld?

- Voorbeeld poststratificatie (binair): In hoeveel procent van de dossiers waarbij onrechtmatigheid is vastgesteld, is een behandelverslag opgesteld?

A.5.1. Weging van waarnemingen

Bij het evalueren van een gestratificeerde steekproef worden de gevonden resultaten gewogen om representatieve uitspraken te doen voor de gehele populatie. Dit is gelijk aan het bepalen van een gewogen gemiddelde. De wegingsfactor wordt hierbij gegeven door:

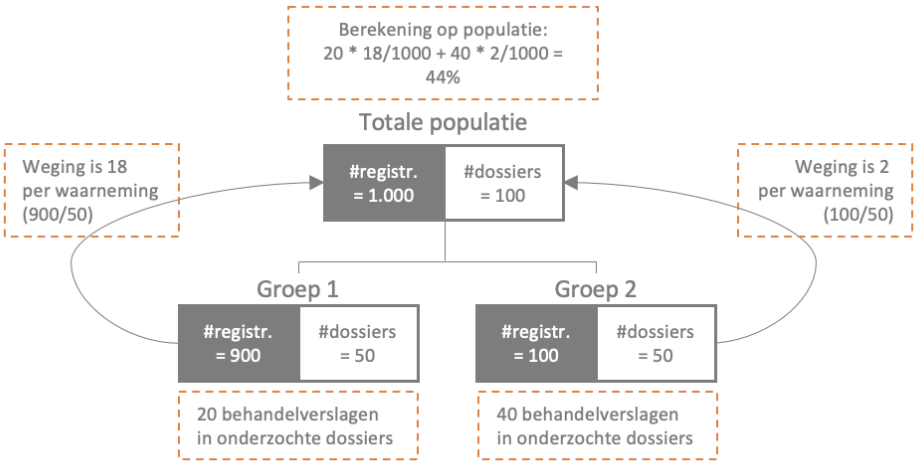
$$w_i = \frac{aantal\ dossiers\ in\ stratum}{aantal\ onderzochte\ dossiers\ in\ stratum}$$

Vervolgens worden deze gewichten genormaliseerd.

Ter illustratie dient het volgende voorbeeld:

Stel dat er reden is om aan te nemen dat de kans op een behandelverslag naar aanleiding van een registratie in FSV voor 1000 burgers afhangt van <<attribuut X>>, dat de waarde 1 of 2 kan hebben. Voor de 900 burgers met waarde 1 voor <<attribuut X>> is de verwachting dat er relatief minder behandelverslag zijn dan voor de 100 burgers met waarde 2.

Als de kans op een behandelverslag voor alle 1000 burgers klein is, is de kans dat in een relatief kleine, ongestratificeerde, steekproef geen enkel behandelverslag wordt aangetroffen groot. Om deze reden zijn er 50 dossiers onderzocht in beide groepen. Om het totaal aantal behandelverslagen te schatten, vermenigvuldigen we elke waarneming in de eerste groep met 18 en die van de tweede groep met 2. Om vervolgens het percentage behandelverslagen te schatten, delen we door het totale aan dossiers. Dit levert de genormaliseerde wegingsfactoren op van 18/1000 voor de eerste groep en 2/1000 voor de tweede groep. Zie hieronder voor schematische weergave.



Dit voorbeeld gaat over het nut van stratificatie bij het schatten van een binaire variabele. Voor continue variabelen is het nuttig om te stratificeren zodra men mag veronderstellen dat de

spreiding per stratum kleiner is dan de spreiding in de gehele populatie. Met andere woorden: zodra een heterogene populatie opgedeeld kan worden in homogenere strata heeft stratificatie zin.

De steekproef wordt daarmee efficiënter: bij gelijke steekproefomvang leidt dit tot betrouwbaardere en/of nauwkeurigere schattingen. De methode om de gemiddelde waarde van de continue variabele in de populatie te schatten maakt op dezelfde manier gebruik van genormaliseerde gewichten als in het binaire geval.

A.5.2. Continue statistiek

Bij continue variabelen wordt het gemiddelde bepaald met de hierboven omschreven methode. Om de onzekerheid in deze schatting weer te geven wordt een betrouwbaarheidsinterval berekend op basis van de standaarddeviatie van de waarnemingen. Hiervoor worden de gewichten als volgt meegenomen:

$$s^2 = \frac{n}{n-1}\frac{\sum_i w_i^2 (x_i - \bar{x})^2}{\sum_i w_i}$$

Waarbij n het aantal waarnemingen, w_i het genormaliseerde gewicht is van een waarneming, x_i de waargenomen waarde en $\bar{x}$ het steekproefgemiddelde.

A.5.3. Binaire statistiek

Om binaire uitspraken te vertalen naar percentages in de populatie is gebruikt gemaakt van Bayesiaanse statistiek. Hierbij wordt bij elke uitspraak gebruik gemaakt van dezelfde aprioriverdeling $\beta(1,1)$. Op basis van de waarnemingen wordt deze a priori verwachting aangescherpt tot een posteriorverdeling. Een steekproef met n waarnemingen waarin k taints zijn gevonden, leidt bij een aselecte steekproef tot de a posteriori verdeling $\beta(1+k, 1+n-k)$. Om rekening te houden met de verschillende trekkansen van de dossiers worden de taints gewogen opgeteld. De posteriorverdeling wordt dan gegeven door:

$$\beta\left(1+\sum w_i\, t_i, 1+n-\sum w_i\, t_i\right)$$

Waarbij w_i het genormaliseerde gewicht is van een waarneming, t_i de taint van deze waarneming en n het totale aantal waarnemingen.

De in de rapportage genoemde cijfers zijn de op basis van deze verdeling vastgestelde meest waarschijnlijke schattingen (MLE) en 5%- en 95%-percentielen voor de onder- en bovengrenzen van de deze posteriorverdelingen, die wordt berekend met behulp van gewichten zoals hiervoor geschetst. Er is gekozen voor de MLE in plaats van de verwachtingswaarde, omdat de MLE onafhankelijk is van de a-prioriverdeling.

Omdat de betaverdeling continu is, is de geschatte ondergrens altijd hoger dan 0 en de geschatte bovengrens lager dan 1 (100%). Omdat de onder- en bovengrens afhankelijk zijn van de aprioriverdeling, kan het voorkomen dat de meest waarschijnlijke schatting onder de ondergrens uitkomt, bijvoorbeeld als er geen taints zijn. In deze gevallen wordt in de tabellenbijlage het eenzijdige betrouwbaarheidsinterval gegeven.

A.5.4. Prestratificatie en poststratificatie:

Binnen de vooraf gedefinieerde strata (zie bijlage A) hebben alle waarnemingen gelijk gewicht. Hierdoor kunnen uitspraken voor deze strata op de gebruikelijke (ongewogen) manier worden berekend.

Voor het onderzoek bleek het van grote waarde om naast de verschillende strata ook andere groepen met elkaar te vergelijken (bijv. de verschillende type signalen). Om deze vergelijkingen mogelijk te maken, is postratificatie toegepast. Hierbij worden de dossiers gefilterd die voldoen aan een bepaalde eis (bijv. er is een boete opgelegd) om vervolgens voor deze deelpopulatie een uitspraak te doen volgens het hierboven beschreven protocol. In tegenstelling tot bij prestratificatie zijn de gewichten hierbij niet (per se) gelijk. De berekeningen worden voor deze deelpopulatie dus met gewichten toegepast.

A.6. Rechtsbeginselen als duidingsperspectief

Toepassing van het onderzoeksprotocol op 450 dossiers levert statistische inzichten en patronen op die verband lijken te houden met een FSV-registratie. Deze inzichten en patronen dienen van nadere betekenis te worden voorzien om de waargenomen effecten te kunnen kwalificeren. De betekenisgeving kan alleen feitelijk plaatsvinden wanneer de waargenomen effecten afgezet worden tegen vooraf vastgestelde, eenduidige evaluatiecriteria. In dit geval zou dit de beoogde werkwijze van Toeslagen zijn, terug te vinden in bijvoorbeeld werkinstructies voor medewerkers.

De vastlegging van de te volgen werkwijze bij afhandeling van fraude-risicosignalen door medewerkers van het intensief toezichtteam van Toeslagen was onvoldoende om een eenduidige lijst met evaluatiecriteria voor ons onderzoeksdoel te kunnen opstellen. De gevolgde werkwijze door medewerkers van het intensief toezichtteam toonde een sterke afhankelijkheid van professionele oordeelsvorming van medewerkers. Hoewel signalen vaak in teamverband werden opgevolgd, ontbraken veelal structurele waarborgen zoals eenduidige (normen)kaders en procedures ter controle.

Vanwege het ontbreken van eenduidige werkinstructies waarin Toeslagen haar handelen in het proces van afhandeling fraude-risicosignalen heeft vastgelegd en genormeerd, kunnen wij niet teruggrijpen op een bestaand normenkader dat gold binnen de tijdspanne van onze onderzoekscope. Voor de duiding van de uitkomsten van het dossieronderzoek, de waargenomen effecten van een FSV-registratie, maken wij daarom in hoofdstuk 7 gebruik van het perspectief van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb) en andere rechtsbeginselen. Door de uitkomsten van het dossieronderzoek in het licht van deze rechtsbeginselen te plaatsen, bieden wij de lezer een feitelijke juiste, zij het grofmazige, duiding van de uitkomsten.

De normering van rechtsbeginselen leent zich niet altijd om een duiding aan te reiken[56] en de duiding die wij hiermee geven sluit andere duidingen niet per definitie uit.

A.7. Totstandkoming rapportage

De conceptversie van het hoofdlijnenrapport hebben wij op 12 augustus 2021 ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de begeleidingscommissie en opdrachtgever van dit onderzoek. De begeleidingscommissie heeft daarop schriftelijk commentaar van feitelijke aard aan PwC gegeven. PwC heeft dit commentaar in overweging genomen en vervolgens zelfstandig bepaald of aanpassingen aan de rapportage nodig zijn.

Op 8 oktober 2021 heeft PwC het definitieve conceptrapport op hoofdlijnen en bijbehorend verdiepend rapport zelfstandig en zonder interventie door de begeleidingscommissie of opdrachtgever vastgesteld en deze voor akkoord aan de opdrachtgever aangeboden.

A.8. Doorlooptijd onderzoek

Dit onderzoek is gestart op 1 maart 2021. Vervolgens zijn drie fasen doorlopen:

1. Inceptie-fase (maart 2021)
2. Dossierreview-fase (april – juni 2021)

[56] Onder meer omdat specifieke wetgeving, en in hoogste instantie de rechter, invulling kunnen geven aan deze rechtsbeginselen.

3. Rapportage-fase (juli – oktober 2021)

B. Gebruikte definities

1x1 – Een indicatie in FSV waarmee de casus wordt toegewezen aan het LIC-team met extra aandacht voor mogelijke fraude (het 1x1-team). 1x1-indicaties in FSV werden via Excel-bestanden gedeeld met het LIC.

Brief verstuurd conclusies rechtmatigheid – Onder een brief verstaan we of een specifieke brief over de uitkomsten van het onderzoek, bijvoorbeeld een beoordeling van ingezonden stukken of een definitieve beschikking.

LIC – Landelijk Incasso Centrum, onderdeel van directie CAP-inning.

MSNP – Minnelijke Schuldsanering Natuurlijke Personen: Een gezamenlijk akkoord vanuit alle schuldeisers van de burger waarin een burger naar draagkracht voor een vaste periode betaalt.

OGS – Opzet of grove schuld aan de onrechtmatigheid, bijvoorbeeld door het aanleveren van valse documenten

O/GS – Opzet of grove schuld aan het ontstaan van de schuld, bijvoorbeeld door het niet reageren op vragen vanuit de Belastingdienst (enkel relevant vanuit invorderingsperspectief).

PBR – Persoonlijke betalingsregeling: Een persoonlijke betalingsregeling staat burgers toe 24 maanden naar draagkracht te betalen. De restschuld wordt niet verder bemoeilijkt. Dit in tegenstelling tot een standaard betalingsregeling, waarbij de volledige schuld in gelijke termijnen van maximaal 24 maanden moet worden terugbetaald.

Uitsluitlijst – Een lijst waar burgers voor specifieke toeslagen en toeslagjaren op staan om te voorkomen dat er een definitieve beschikking verzonden wordt.

Toezichtlijst – Een lijst waar burgers op staan om te voorkomen dat wijzigingen of nieuwe toeslagaanvragen automatisch worden afgehandeld. Iedere wijziging bij deze burgers leidt tot een uitworp welke handmatig gecontroleerd moet worden.

WSNP – Wettelijke Schuldsanering Natuurlijke Personen: Een rechtelijk besluit waarin een burger naar draagkracht voor een vaste periode betaald aan zijn schuldeisers.