

Effecten Fraude Signaleringsvoorziening op toeslaggerechtigden

CONCEPT en VERTROUWELIJK – uitsluitend bestemd voor intern beraad

Dit document bevat de concept versie van de rapportage. Dit document kan dan ook niet gezien worden als een volledig en definitief beeld van het onderzoek.

Voltooiing van het werk kan leiden tot (materiële) wijzigingen in en aanvullingen op de voorlopige bevindingen van PwC in dit document.

Referentie: 2021-0404/SM/ma/nb

Augustus 2021

Dit document wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op 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 u 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 vordering 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 derhalve 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 stelt 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.

Het document en de bijbehorende managementsamenvatting 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.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	6
Leeswijzer	10
1. Achtergrond en aanleiding	11
1.1. Aanleiding voor dit onderzoek	11
1.2. Doel en onderzoeksvragen	11
1.3. Reikwijdte onderzoek	11
2. De Fraude Signalering Voorziening (FSV)	13
2.1. Ontstaan van FSV	13
2.2. Gebruik van FSV binnen de Belastingdienst	13
2.3. Onderdelen van een FSV-registratie	14
2.4. Gebruik van FSV binnen het fraudeteam Toeslagen	14
2.5. Uitschakeling van FSV	15
3. Gebruik FSV in het proces van afhandeling fraudesignalen door Toeslagen	16
3.1. Beslismoment 1: is het signaal onderzoekwaardig?	16
3.2. Beslismoment 2: is er recht op toeslag?	16
3.3. Beslismoment 3: is er – in geval van onrechtmatigheid – sprake van opzet of grove schuld (OGS)?	17
3.4. Beslismoment 4: is er sprake van opzet of grove schuld aan het ontstaan van de schuld (O/GS)?	17
3.5. Mogelijke effecten van een FSV-registratie	18
4. Waarnemingen bij herkomst en gebruik van FSV-registraties	20
4.1. Vooraf	20
4.2. Inzicht in de herkomst van de signalen geregistreerd in FSV	20
4.3. Informatiedeling met derden vanuit FSV	22
4.4. Gegevensdeling door derde partijen met fraudeteam Toeslagen	23
4.5. Uitkomsten proces van afhandeling fraudesignalen	23
4.6. Uitstralingseffecten FSV	27
5. Effecten door combinatie van FSV-registratie en gevolgde werkwijze	30
5.1. Directe stopzetting toeslag	30
5.2. Plaatsing op en verwijdering van Toezicht- en Uitsluitlijst	30
5.3. Volgordelijkheid in afhandelingsproces	32
5.4. Stopzetting toeslag na uitblijven reactie op informatieverzoek	33
5.5. Uitkomsten onderbouwen, controleren en communiceren	34
5.6. Beoordeling van O/GS in het kader van de aanvraag persoonlijke betalingsregeling/MSNP	37

5.7.	Informatieverzoeken mogelijk als fraudesignalen behandeld	38
5.8.	FSV-registraties met geen of beperkte effecten	38
6.	Onderzochte dossiers in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	40
6.1.	De toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur binnen Toeslagen	40
6.2.	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	40
6.3.	Waarnemingen ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	41
	Bijlagen	44
A.	Totaaloverzicht steekproef 450 burgers	45
B.	Schematische weergave afhandeling fraudesignalen door Toeslagen	46
C.	Definities	47
D.	Onderzoeksverantwoording	48
D.1.	Informatieverzameling	48
D.2.	Van populatie tot steekproef	49
D.3.	Te verwachten effecten van het proces van afhandeling fraudesignalen	53
D.4.	Onderzoeksprotocol voor dossieronderzoek	54
D.5.	Rechtsbeginselen als duidingsperspectief	56
D.6.	Totstandkoming rapportage	57
D.7.	Doorlooptijd onderzoek	57
E.	Grafische weergave FSV	58
F.	Aanvullende waarnemingen	59
F.1.	Uitkomsten van afhandeling van informatieverzoeken in FSV	59
F.2.	Groepsgewijze opvoering	59
G.	Grafische weergave tijdlijn van fraudesignalen intern en extern	61
H.	Beslisboom – Opleggen van boete	62

Voorwoord

De directie Toeslagen van de Belastingdienst is verantwoordelijk voor het proces van het uitkeren van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebondenbudget. 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 al frequent onderzocht en bediscussieerd. Ons onderzoek geeft nieuw inzicht in de handelswijze rondom FSV, door te kijken naar effecten van het gebruik van FSV door het fraudeteam Toeslagen. Er zijn circa 9000 burgers in FSV geregistreerd door de directie Toeslagen. Separaat van dit onderzoek vindt ook onderzoek naar het gebruik van FSV binnen de directies Particulieren en MKB plaats. Hierover wordt apart gerapporteerd.

De inzichten van dit onderzoek zijn tot stand gekomen met goede medewerking van de dienst Toeslagen. Ook op de werkvloer heerst een groot bewustzijn dat veel zaken fout zijn gegaan. Men heeft volle openheid gegeven om inzichtelijk te maken waar zaken mogelijk fout zijn gelopen. Voor deze behulpzaamheid zijn wij de dienst erkentelijk.

FSV is in de publieke opinie tot een 'zwarte lijst' verworpen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van FSV blijkt dat het doel waarmee de Belastingdienst FSV ontwikkeld heeft, niet gelegen was in het creëren van een 'zwarte lijst' waaraan zonder enige weging consequenties werd verbonden. FSV heeft deze uitwerking van een 'zwarte lijst' in een aantal gevallen wel gekregen door een zeer versnipperd IT-landschap waarin een volledig beeld op zaken en afhandeling ontbrak en waarbinnen waarborgen ontbraken of niet werden ingevuld. Door dit slecht genormeerde gebruik konden FSV-signalen een 'waarheid' op zichzelf worden. Mede door capaciteitsgebrek werd vervolgens door het ene dienstonderdeel blind vertrouwd op het vinkje dat een ander dienstonderdeel aan een FSV-registratie had meegegeven. Zo kon het gebeuren dat een enkel vinkje in een systeem de realiteit voor de burger bepaalde.

Dit onderzoek laat zien dat er ten aanzien van Toeslagen niet zoiets is als een dossier van een burger. Er zijn vele systemen binnen de Belastingdienst en voor Toeslagen zijn er circa tien bronsystemen relevant en nodig geweest om een 'dossier' van een burger op te bouwen. Feitelijk heeft dit onderzoek voor de 450 geselecteerde burgers 'het dossier' gereconstrueerd. Als wij in deze rapportage refereren aan 'het dossier' bedoelen we dit door ons gereconstrueerde beeld op basis van meerdere bronsystemen van de Belastingdienst en/of directie Toeslagen.

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.

Met dit rapport presenteren wij de feitelijke inzichten die relevant kunnen zijn bij het maatschappelijke debat over (het gebruik van en de effecten van) FSV en hoe verder in de toekomst.

Samenvatting

De Fraude Signaleringsvoorziening (FSV) is een applicatie die medewerkers van de Belastingdienst Toeslagen moest ondersteunen bij hun werkzaamheden op het terrein van intensief toezicht. De applicatie werd ook binnen andere delen van de Belastingdienst gebruikt en kende daar andere toepassingsvormen. Hierover zullen wij in separate onderzoeken rapporteren. De reden om in deze managementsamenvatting het bredere gebruik van FSV te vermelden is dat het bredere gebruik mede onderdeel is van de problemen rond FSV. Ieder deel van de Belastingdienst blijkt namelijk met FSV zijn eigen handelswijze te hebben gehad. Door de verschillende handelswijzen en interpretaties van wat FSV is, zijn effecten voor burgers opgetreden. Deze en andere effecten van FSV zijn onderwerp van dit onderzoek dat inzoomt op de effecten voor 9.084 toeslaggerechtigden die tussen 2014 en 2019 in FSV geregistreerd stonden en uit is gevoerd op basis van een steekproef van dossiers¹.

De effecten van FSV kunnen niet losgezien worden van de handelswijze in het brede toezichtproces van de Belastingdienst Toeslagen. FSV was daarin voor de directie Toeslagen van de Belastingdienst een registratie- en werkvoorraadtool die naast bedoelde ook onbedoelde effecten heeft gegenereerd doordat medewerkers de registratie hebben ingezet in processen waarvoor het in ontwerp niet bedoeld was. De onbedoelde effecten van FSV voor toeslaggerechtigden zijn in die zin toe te schrijven aan een breed gebrek aan waarborgen rond het gebruik van FSV. Daarnaast strekken de effecten verder dan alleen intern bij de Belastingdienst, doordat ook derde partijen inzicht in FSV-gegevens hebben gekregen en deze partijen zeer waarschijnlijk dezelfde onterechte aannames hebben gedaan bij sommige FSV-registraties als wij binnen delen van de Belastingdienst hebben waargenomen.

Waargenomen FSV-gerelateerde effecten

De belangrijkste effecten die direct aan FSV te relateren zijn en die toeslaggerechtigden ervaren hebben zijn:

Stigmatisering en schending van privacybeginselen:

- Doordat in de registratie reeds de rol van de burger werd aangegeven (bijvoorbeeld dader) in combinatie met vinkjes als fraude bestond het risico dat men vooringenomen het onderzoek startte. Daarnaast hebben wij bijzondere persoonsgegevens aangetroffen in de vrije tekstvelden, zonder dat daar een expliciete reden voor is aangegeven.
- Een registratie in FSV werd soms gelezen als zijnde bewezen fraude, terwijl FSV slechts een verzameling was van signalen.
- FSV-registraties zijn gedeeld met andere (overheids-)partijen. Dit heeft uitstralingseffecten gehad voor burgers. In de populatie komt dit ongeveer 100 keer voor². Daarbij hebben wij gedurende het onderzoek ook geconstateerd dat data uit FSV gedeeld zijn met partijen waarmee de Belastingdienst geen covenant had voor uitwisseling van gegevens. Ook hebben wij enkele private partijen teruggevonden waarmee FSV-informatie is gedeeld. Het is hierbij van belang te realiseren dat in de FSV ook niet-fraudeurs geregistreerd stonden en met iedere verspreiding van FSV-bestanden het risico op misinterpretatie verder toenam. In FSV zijn persoonlijke gegevens van burgers soms op incorrecte wijze verwerkt. Incidenteel met verwerking van nationaliteit, waarbij niet altijd herleidbaar was dat deze verwerking doelmatig was. Daarnaast is duidelijk dat de waarborgen voor correcte verwerking van persoonsgegevens in FSV niet aanwezig waren en er wel (bijzondere)

¹ Voor dit onderzoek zijn 450 dossiers onderzocht. De dossiers hebben betrekking op alle toeslagsoorten.

² Naast deze deling met andere overheidspartijen die direct uit de dossieranalyse voortkomt is tijdens het onderzoek geconstateerd dat FSV-registraties gedeeld zijn via de mailbox van het fraudeteam toeslagen. Deze gegevensdeling is nog onderwerp van onderzoek en nog niet in het genoemde aantal verwerkt.

persoonsgegevens in werden verwerkt. Dit kwam in 6% van de gevallen voor, dit betreft circa 540 burgers.

- Voor dit onderzoek zijn wij teruggegaan naar de bron van de fraudemelding bij de Belastingdienst. Dit betrof altijd een melding via de speciaal voor fraudesignalen ingerichte mailbox van het fraudeteam Toeslagen. Van de binnenkomende fraudesignalen, niet zijnde informatie die op wettelijke basis door de Belastingdienst wordt ingevorderd, is een deel afkomstig van andere overheidspartijen. Het is ons opgevallen dat in de informatie van andere overheidspartijen soms veel persoonsgegevens zijn vastgelegd waaronder analyses van bijvoorbeeld Facebook-foto's. De mate van detail was niet altijd proportioneel.

Lichtzinnige toepassing van verscherpt toezicht:

- In totaal heeft circa 47% van de FSV-Toeslagen populatie op de toezichtlijst gestaan (ruim 4265 burgers). Ongeveer de helft van deze toezichtlijst-registraties werd op dezelfde dag als de FSV-registratie opgevoerd. Dit duidt er op dat opvoering op de toezichtlijst in veel gevallen direct na registratie in FSV plaatsvond en de weging van het signaal in grote snelheid uitgevoerd werd.

Mogelijke financiële consequenties en/of onzekerheid:

- Het kwam voor dat burgers direct bij registratie in FSV het vinkje 1x1 kregen. 1x1 is een indicatie die binnen de Belastingdienstsystemen 'het signaal' van fraudeur weergeeft richting behandelaars³. 27% van totaalpopulatie heeft deze 1x1-registratie gehad, dit betreft circa 2500 burgers. De registraties gingen vervolgens mee in de zogeheten 1x1-lijsten naar het onderdeel Invordering van de Belastingdienst (het onderdeel dat belast is met het afdoen van onder andere schuldsaneringsverzoeken), waar het een weigering tot een persoonlijke betalingsregeling of toelating tot minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (hierna: MSNP) tot gevolg kon hebben⁴. Wij hebben in circa 100 gevallen waargenomen dat burgers het label 1x1 meehebben gekregen terwijl na onderzoek de ontvangen toeslagen rechtmatig bleken. Deze burgers liepen dus onterecht een groot risico. In circa 1000 gevallen hebben wij waargenomen dat schuldsanering is geweigerd waarbij wij niet kunnen uitsluiten dat FSV gerelateerde 1x1 registratie een rol heeft gespeeld.

Waargenomen effecten van het proces waar FSV onderdeel van uitmaakte

Naast direct aan FSV toe te schrijven effecten hebben wij additionele observaties over het proces waarin FSV is ingezet. Dit betreft het effect van de afhandeling van "dossiers" van de 9084 burgers door het fraudeteam Toeslagen:

Beperkte borging zorgvuldigheid, integraliteit en volledigheid:

- Eén integraal beeld op een dossier bestond niet. Tijdens dit onderzoek hebben wij voor een BSN het dossier samengesteld uit circa tien bronsystemen. Binnen de Belastingdienst Toeslagen werd gewerkt in kolommen en bestond het totaalbeeld van één dossier alleen in incidentele gevallen (bijvoorbeeld boetezaken en aanvragen MSNP). Hierdoor zien wij bij elk van de beslismomenten een groep zonder conclusie, zoals '(on)rechtmatig', 'wel/geen OGS' en 'wel/geen O/GS'.⁵ Het gebrek aan een integraal beeld van een dossier maakt ook dat effecten hebben kunnen ontstaan en/of dat misinterpretaties lang hebben kunnen voortduren. Daarnaast bemoeilijkte het gebrek aan een integraal beeld het werk voor de medewerkers van Toeslagen.
- In het proces rond intensief toezicht en fraude afhandeling waren in de praktijk onvoldoende waarborgen om een goede procesgang te garanderen en één integraal beeld op een dossier

³ In 2014 stond in de werkinstructie van het onderdeel Invorderingen van de Belastingdienst, het onderdeel dat belast was met het afdoen van onder andere schuldsaneringsverzoeken, dat een registratie in FSV reden was voor afwijzing van schuldsanering vanuit het perspectief dat 'fraudeurs niet mochten worden beloond door schulden kwijt te schelden'

⁴ Zie hiervoor ook het rapport van de ADR met betrekking tot behandeling MSNP / Persoonlijke betalingsregelingen, 2021.

⁵ Zie paragraaf 3.3 en 3.4, pagina 16, voor een nadere toelichting van deze begrippen.

te hebben. In combinatie met een gebrek aan (werk)instructies en een versnipperd ICT-landschap (waarin Excellijsten gebruikt werden om data tussen applicaties uit te wisselen) werd FSV ingezet in een proces waarin in de periode 2014–2019 slechts een beperkt aantal medewerkers beschikbaar waren als tweede paar ogen in de kwaliteitscontrole op fraudedossiers (de zogeheten boete fraude coördinatoren – hierna: BFC-er).

- Hoewel het aantal medewerkers met mutatierechten in FSV beperkt was, hadden binnen de Belastingdienst in de beginjaren van FSV meer dan 5000 medewerkers leesrechten, dit is pas in 2019 ingeperkt. Verder konden veel mensen een export maken van FSV. Een beeld dat ook tijdens ons onderzoek bevestigd is door de 25+ lokale versies van FSV die wij gedurende het onderzoek gevonden hebben op lokale (in theorie reeds voor FSV geschoonde) schijven van de directie Toeslagen, waartoe wij tijdens ons onderzoek toegang hadden.

Bovenmatige toepassing verscherpt Toezicht:

- Het koppelen van FSV-signalen met andere verscherpte toezichtmaatregelen zoals toezicht- en uitsluitlijsten kwam over de hele onderzoeksperiode in hoge frequentie voor. Zonder dat aanvullend onderzoek naar het fraudesignaal was gedaan, is naar schatting bij 2635 burgers een opvoering in FSV gepaard gegaan met het plaatsen van de burger op toezicht- en uitsluitlijsten. Het plaatsen van burgers op toezicht- en uitsluitlijsten had als doel om wijzigingen van toeslagen uit het automatische proces te werpen en aanvullende controle uit te voeren (in geval van toezichtlijst) of om te voorkomen dat de definitieve beschikking werd uitgestuurd (in geval van uitsluitlijst). Dit betekent dat iedere administratieve handeling voor de burger tot aanvullende vragen leidt. Van 12% van deze burgers was de toeslag na onderzoek wel rechtmatig verstrekt. Deze burgers hebben, gegeven de gemiddelde registratietijd van vijf jaar op de toezichtlijst, voor lange periodes last gehad en onzekerheid ervaren rond hun toeslagen.

Mogelijke financiële consequenties en/of onzekerheid:

- Het onvoldoende informeren van burgers over hun casus. Over de gehele looptijd van ons onderzoek laat de documentatie grote gaten zien in de communicatie met burgers. Over de gehele onderzoeksperiode missen behandelverslagen (meer in de jaren 2014 en 2015 dan de latere jaren) en is communicatie met de burger vaak summier. Dit creëert het risico dat de burger zich niet afdoende heeft kunnen verweren tegen financieel impactvolle beslissingen. Zo heeft 24% van de burgers waarvoor de rechtmatigheid van de ontvangen toeslagen is onderzocht en voor wie een conclusie is getrokken, geen uitkomsten gecommuniceerd gekregen.
- Het koppelen van FSV-signalen aan een stopzetting van toeslagen van burgers vóór afronding van hun onderzoek over de gehele periode van dat onderzoek. Het kwam voor dat toeslagen werden stopgezet voor of dicht op de registratie in FSV. In bepaalde gevallen valt dit te verklaren (bijvoorbeeld als het gaat om informatieverzoeken naar eerder gedaan onderzoek). We hebben voor een groep van circa 2000 burgers waargenomen dat er een stopzetting van de toeslag heeft plaatsgevonden voor opvoering in FSV. Daarbij hebben onze onderzoekers geen vastlegging van eerder onderzoek gevonden. Tegelijkertijd hebben wij voor 3% van de totaalpopulatie, circa 300 burgers, geen eerder onderzoek aangetroffen, maar zien we dat de toeslag wel op de dag van registratie in FSV is stopgezet. Deze stopzetting van toeslagen vond plaats zonder dat bij de burger geïnformeerd werd naar details rond de FSV-melding, dan wel bewijsstukken waarmee of waartegen de burger zich kon verweren. Dit in tegenstelling tot het verkondigde beleid in 2016.
- Boetes werden toegekend in afwijking van de interne richtlijnen over de hoogte van de boetes. In 41% van alle boetes (ruim 200 burgers) over de periode 2014–2019 betrof de casus een nadeelbedrag van minder € 10.000, waarvan het merendeel een boete hoger dan € 1.500 is opgelegd. Dit terwijl de richtlijn hiervoor was dat – naast terugbetaling – enkel in

uitzonderlijke gevallen een boete werd opgelegd ter hoogte van € 1.500, in alle andere gevallen gold een boetebedrag van € 300.

Bij alle 9084 in FSV geregistreerde toeslagerechtigden bestaat het risico op onbedoelde nadelige effecten van de FSV-registratie en afhandeling. Een concentratie van risico's op onbedoelde effecten is te vinden in de dossiers van burgers die geen fraude hebben gepleegd en die zijn opgevoerd in FSV. Dit betreft de volgende specifieke groepen:

- Onschuldige burgers die onderdeel uitmaakten van grotere onderzoeken en (soms) groepsgewijs zijn opgevoerd.
- Meldingen van burgers die niet op fraude betrekking hadden maar die wel in FSV zijn opgeslagen.
- Burgers waarbij na onderzoek is vastgesteld dat ze rechtmatig de toeslagen ontvingen.

De groep burgers in FSV waarvan vaststaat dat ze geen fraude hebben gepleegd betreft minimaal circa 1200 gevallen⁶. De groep burgers in FSV waarvan niet sluitend valt te concluderen of de toeslagen 'rechtmatig' zijn verstrekt, maar tevens geen fraude is vastgesteld, bedraagt circa 2100 burgers. Voor deze totale groep van circa 3300 burgers toont het onderzoek aan dat in circa 1125 gevallen geen effecten waargenomen zijn van de registratie in FSV en/of de afhandeling van "hun casus" door het fraudeteam Toeslagen⁷. Dit wil zeggen dat de toeslag niet is gestopt, de burger niet op de toezichtlijst is opgevoerd, de burger geen 1x1-registratie heeft gehad, het vakje fraude in FSV niet aan stond, er geen sprake was van OGS en er geen O/GS is vastgesteld. Deze uitspraak heeft geen betrekking op mogelijke effecten buiten het zicht van ons dossieronderzoek, zoals effecten die zijn opgetreden bij andere overheidspartijen.

Uit bovenstaande punten, die in dit rapport in meer detail en met cijfermatige duiding verder onderbouwd worden, blijkt dat er veel aan te merken was op de door ons onderzochte dossiers die onderwerp waren van intensief toezicht voor Toeslagen in de periode 2014-2019. Hierbij is geen duidelijk onderscheid te zien tussen de verschillende toeslagsoorten en kunnen wij dus niet concluderen dat de ene toeslagsoort beter behandeld is dan de andere.

FSV was één van de elementen die problemen voor burgers heeft veroorzaakt, maar niet de grondoorzaak. De grondoorzaak zit in het breed gebrek aan waarborgen en inzicht in de dossierafhandeling. Dit heeft betrekking op alle elementen van beginselen van goed bestuur (motiveringsbeginsel, evenredigheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel en gelijkheidsbeginsel) en er kunnen in die zin vragen gesteld worden bij de borging van deze beginselen richting de burger.

⁶ Van de totale onderzochte populatie was in 64% van de gevallen de conclusie na onderzoek 'onrechtmatig', in 23% van de gevallen is de conclusie na het onderzoek 'rechtmatigheid' niet waargenomen in het dossier en in 13% van de gevallen was de toeslag rechtmatig.

⁷ Van de circa 1200 FSV dossiers waarvan de toeslag 'rechtmatig' is bevonden heeft de burger in 53% waarschijnlijk geen effecten ervaren van zijn registratie binnen de Belastingdienst. Van de circa 2100 FSV dossiers waarvan niet zeker is of toeslagen rechtmatig zijn verstrekt is in 24% van de gevallen geen indicatie gevonden van effecten van de registratie binnen de Belastingdienst.

Leeswijzer

Deze rapportage is opgedeeld in verschillende hoofdstukken. Hieronder geven wij per hoofdstuk weer wat beschreven wordt. Daarnaast geven wij weer in welk deel van de rapportage de gestelde onderzoeksvragen worden beantwoord.

Beschrijving per hoofdstuk

Hoofdstuk 1 – In hoofdstuk 1 beschrijven wij 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 – In hoofdstuk 2 beschrijven wij 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 – In hoofdstuk 3 beschrijven wij het proces dat gevolgd werd door het fraudeteam Toeslagen in het behandelen van een fraudesignaal.

Hoofdstuk 4 – In hoofdstuk 4 beschrijven wij onze waarnemingen ten aanzien van de herkomst en het gebruik van de signalen die in FSV zijn geregistreerd.

Hoofdstuk 5 – In hoofdstuk 5 beschrijven wij onze waarnemingen ten aanzien van de combinatie van het FSV-signaal en de behandeling van de signalen door het fraudeteam Toeslagen.

Hoofdstuk 6 – In hoofdstuk 6 plaatsen wij onze waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Aan dit rapport gaat een uitgebreide managementsamenvatting vooraf die de hoofdlijnen van de analyses en conclusies van de verschillende onderwerpen van onderzoek weergeeft.

Beantwoording van onderzoeksvragen

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

Onderzoeksvraag	Onderdeel rapportage
Wat waren de effecten van een melding in FSV in het proces van selecteren en behandelen voor toeslaggerechtigden?	Samenvatting
In welke mate hebben deze effecten zich voorgedaan?	Samenvatting Hoofdstuk 4 Hoofdstuk 5
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 6
Wat waren de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het CAF in FSV?	Hoofdstuk 4 Bijlage F

1. Achtergrond en aanleiding

1.1. Aanleiding voor dit onderzoek

De bekendste taak van de Belastingdienst is het heffen en innen van belastingen en premies. 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 kinderen, kinderopvang, huur en zorg.

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 (toeslagen en inkomstenbelasting) en bedrijven (omzetbelasting).⁸

Dat toepassing van FSV in het toezichtproces de risico's op een effect vergroot is bekend vanuit eerder onderzoek⁹. 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 onderzoekaankpak 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.

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. Er is bewust gekozen voor een start in 2014, omdat dit het eerste jaar was waarin FSV volledig in gebruik was. Hetzelfde geldt voor 2019, dit 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.

⁸ Kamerbrief 28 april 2020, kenmerk 2020-0000082569.

⁹ Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht, KPMG, 10 juli 2020

Daarbij moeten effecten (causaliteit) en patronen die samen lijken te hangen met een vermelding in FSV (correlatie) onderscheiden worden. Een onderzoek naar de effecten op burgers inzake de inkomstenbelasting (directie Particulieren) en bedrijven (directie MKB) wordt separaat uitgevoerd.

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 D 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 circa 9000 burgers die geregistreerd stonden 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.

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.

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 pallet 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 fraudesignalen 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 door Capgemini ter vervanging van Dagboek-PIT. Vervolgens is FSV binnen de gehele Belastingdienst 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. In bijlage E is een grafische weergave van FSV weergegeven.

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 fraude¹⁰. 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 FIOD¹¹) gebruikten FSV, zover nu bekend, (beperkt) ter raadpleging door op basis van een BSN of RSIN¹² te bezien of een burger in FSV geregistreerd stond. Gebruik van FSV vond plaats op basis van permissies (autorisaties). Voor opschoning in februari 2020 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 fraudeteam Toeslagen

In 2014 heeft de directie Toeslagen FSV voor het eerst volledig gebruikt. In deze tijd speelde de zogenaamde 'Bulgarenfraude'¹³ 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 fraudesignalen zou in dit perspectief voor de hand liggend genoemd kunnen worden.

¹⁰ Ontwikkelingspecificatie Dagboek FSV v1.1. - 2013

¹¹ FIOD staat voor Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.

¹² Rechtspersonen Samenwerkingsverbanden Informatie Nummer

¹³ In april 2013 kwam naar buiten dat een groep Bulgaren in Nederland via valse adressen op grote schaal zorg- en huuroeslag 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 fraudesignalen 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 fraudesignalen de categorie 'aangiftefraude signalen'. Ook fraudesignalen 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 'vervuld'. 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 fraudeteam 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 BPM¹⁴ 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 fraudeteam 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 risicoselectiemodel¹⁵ 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, BIO¹⁶ en Archiefwet.

¹⁴ Voluit: 'BPM WAB TFP' wat staat voor Business Proces Management - Werkstroom Applicatie Belastingen Fraudeproces Toeslagen.

¹⁵ Het risicoselectiemodel werd gebruikt om prioriteit op basis van risico aan te brengen in de werkvoorraad.

¹⁶ Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid

3. Gebruik FSV in het proces van afhandeling fraudesignalen door Toeslagen

FSV werd door het fraudeteam binnen Toeslagen gebruikt in het proces van afhandeling fraudesignalen. Tegelijkertijd maakte het fraudeteam gebruik van meerdere systemen om fraude vast te stellen of uit te sluiten. De informatie uit FSV werd door de behandelaars van het fraudeteam gebruikt voor zoekopdrachten, bewerkingen en conclusies in andere systemen, zoals de verwerking van de 1x1-registraties in INL (verderop nader toegelicht), het systeem dat binnen invordering gebruikt werd voor het afhandelen van het invorderingsproces. Het effect van FSV kan daarmee in potentie groot zijn. Het in kaart brengen van het proces van afhandeling fraudesignalen 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 medewerkers van Toeslagen hun werk moeten uitvoeren 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 systemen¹⁷. Gedurende het proces van intensief toezicht door de directie Toeslagen werd dit niet gedaan, hierdoor had men geen integraal beeld per dossier. Voor ons dossieronderzoek hebben wij door middel van het onderzoeksprotocol dit wel gedaan, om zo het complete beeld per dossier inzichtelijk te maken.

Binnen het proces van afhandeling fraudesignalen 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. In bijlage B is een schematische weergave van het fraude afhandelingsproces van Toeslagen opgenomen.

3.1. Beslismoment 1: is het signaal onderzoekwaardig?

Het fraudeteam ontving een intern of extern signaal van mogelijke fraude in de specifiek hiervoor bedoelde mailbox. Het fraudeteam woog het signaal: onderzoekwaardige signalen werden in FSV geregistreerd (en vanaf 2017 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 'fraudeteam 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 fraudeteam 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). In dit beslismoment kon FSV geraadpleegd en aangevuld worden.

¹⁷ Zie voor een overzicht van systemen die door Toeslagen geraadpleegd dienden te worden in het toezichtsproces onze onderzoeksverantwoording in bijlage D. 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 'fraudeteam tweede lijn' (wat leidde tot beslismoment 3).

3.3. Beslismoment 3: is er – in geval van onrechtmatigheid – 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 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. In de praktijk volgde Toeslagen gedurende de tijd meerdere lijnen bij het opleggen van een boete. In beginsel gold dat bij vastgestelde opzet een vergrijp- of een verzuimboete kon worden opgelegd. De vergrijpboete bedroeg maximaal € 5.000 en de verzuimboete bedroeg maximaal € 1.500. (Zie voor de beslisboom voor boetes bijlage G) Daarnaast zijn wij een werkinstructie en toepassing hiervan tegenkomen waarbij in het geval van grove schuld in uitzonderlijke gevallen vanaf meer dan € 10.000 onterecht ontvangen toeslag, een boete van € 1.500 werd opgelegd.

In het dossieronderzoek hebben wij gezien dat er ook voor onder de € 10.000 onterecht ontvangen toeslag (fiscaal nadeel) boetes werden opgelegd. Het merendeel van deze boetes was hoger dan 1.500.¹⁸ Daarnaast hebben wij gezien dat de bovengrens van € 5.000 in geval van een vergrijpboete in meerdere gevallen (ruim) overschreden werd. Ook hieruit blijkt de diffusie die het deels ontbreken, dan wel het hebben van verschillende werkinstructies met zich meebrengt.

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.

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). Zowel het sanctiememo als het preweegdocument zouden altijd door een boete-fraudecoördinator (BFC-er) gecontroleerd moeten worden alvorens deze hun werking kunnen hebben. In praktijk gebeurde dit niet altijd.

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 is, of in het geval dat de burger recht had op toeslag maar er een te hoog bedrag is uitgekeerd, dient 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 alle betalingen naar de burger en betalingen van de burger afhandelt. Dit doet het LIC voor de hele Belastingdienst, 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.

¹⁸ Gezien het beperkt aantal waarnemingen binnen onze steekproef (31 boetes op het totaal 450 onderzochte dossiers) kunnen wij hier geen percentage benoemen.

Als het bedrag dat in de standaard betalingsregeling per maand betaald zou moeten worden te hoog is om te kunnen voldoen, kan de burger een persoonlijke betalingsregeling aanvragen. 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 dan gevolgd wordt is dat het bedrag dat vervolgens na 24 maanden overblijft, 'niet verder wordt bemoedigd'. 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. Ook in dit geval werd dan beoordeeld of de burger 'te goeder trouw' is geweest. In dat geval 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 fraudeteam van Toeslagen stelde of de burger schuld had aan het laten oplopen van zijn schuld. 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.¹⁹

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

De effecten van een FSV-registratie door Toeslagen staan centraal in dit rapport en hier komt dit rapport dan ook nog uitgebreid op terug. Ons onderzoek wijst uit dat een registratie in FSV vanuit de verschillende beslismomenten in ieder geval kon leiden tot de volgende effecten:

- Stigmatisering en schending van privacybeginselen – doordat in de registratie reeds de rol van de burger werd aangegeven (bijvoorbeeld dader) in combinatie met vinkjes als fraude bestond het risico dat men vooringenomen het onderzoek startte. Daarnaast hebben wij bijzondere persoonsgegevens aangetroffen in de vrije tekstvelden, zonder dat daar een expliciete reden voor is aangegeven.

¹⁹ Auditdienst Rijk, Onderzoeksrapport Grensbedragen O/GS en MSNP, 6-7-2021.

- Verscherpt toezicht – In totaal heeft 48% van de FSV-Toeslagen populatie op de toezichtlijst gestaan. In 61% van deze toezichtlijst-registraties was de opvoerdatum van de toezichtlijst gelijk aan de opvoerdatum van de FSV-registratie. Dit duidt er op dat opvoering op de toezichtlijst in veel gevallen direct na beslismoment 1 plaatsvond en de weging van het signaal met grote snelheid werd uitgevoerd.
- Mogelijke financiële consequenties – Het kwam voor dat burgers direct bij registratie in FSV het vinkje 1x1 kregen. 1x1 is een indicatie die binnen de Belastingdienstsystemen ‘het signaal’ van fraudeur weergeeft. Dit ging vervolgens mee in de 1x1-lijsten naar invordering, waar het een weigering tot een persoonlijke betalingsregeling of toelating tot MSNP tot gevolg kon hebben.²⁰
- Na de conclusie rechtmatig of onrechtmatig ontvangen toeslag werd de uitkomst van de beslissing in sommige gevallen vastgelegd in FSV door middel van het vinkje fraude. Hierbij gelden dezelfde effecten als na beslismoment 1, echter dient vermeld te worden dat tijdens beslismoment 1 aanvullende informatie kan zijn opgevraagd en het daarom tot een onderbouwde conclusie heeft geleid, dit in tegenstelling tot bepaalde gevallen na beslismoment 1.

CONCEPT VERTROUWELIJK

²⁰ Zie hiervoor ook het rapport van de ADR met betrekking tot behandeling MSNP/Persoonlijke betalingsregelingen, 2021.

4. Waarnemingen bij herkomst en gebruik van FSV-registraties

4.1. Vooraf

In dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken worden veel cijfermatige inzichten en bijbehorende duiding gepresenteerd. Voor dit onderzoek is een steekproef van 450 BSN's uit een populatie van 9.084 BSN's getrokken. Deze populatie van 9.084 BSN's betreft burgers waarvoor in de periode 2014–2019 (fraude)signalen door Toeslagen in FSV zijn geregistreerd. Omdat een gestratificeerde steekproef getrokken is, hebben de gepresenteerde cijfermatige inzichten en duiding hierbij betrekking op de totale populatie van 9.084 burgers. Een volledige onderzoek verantwoording is opgenomen in bijlage D.

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

In hoofdstuk 2 is beschreven dat FSV vijf categorieën kende voor het registreren 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			
Fraudesignaal – intern	Signalen afkomstig van binnen de Belastingdienst (Toeslagen zelf of andere directies zoals Particulier of MKB).	<ul style="list-style-type: none"> Binnen de inkomensheffing (directie Particulieren) valt op dat burger hypotheekrente aftrekt en mogelijk huurtoeslag ontvangt. Regulier toezicht binnen Toeslagen leidt tot fraudesignaal. 	41%
Fraudesignaal – intern eerder onderzoek	Signalen die reeds (deels) zijn onderzocht binnen de Belastingdienst en die vervolgens naar (het fraudeteam van) Toeslagen werden doorgezet.	<ul style="list-style-type: none"> Regulier toezicht binnen Toeslagen heeft onrechtmatigheid van de toeslag vastgesteld en verzoekt het fraudeteam mogelijke aanwezigheid van fraude te onderzoeken. 	11%
Fraudesignaal – extern	Signalen afkomstig van andere (semi-) overheidsorganisaties of tips/kliks van burgers en bedrijven.	<ul style="list-style-type: none"> SVB vindt bij controle uitkering sociale zekerheid onrechtmatigheid en tipt hierop Toeslagen. Ex-partner van burger tipt Toeslagen over door laten lopen kinderopvangtoeslag terwijl kinderen bij ex-partner wonen. 	18%
2. Categorie Informatieverzoeken			
Informatieverzoek – vraag van burger	Door burger gestelde vragen.	<ul style="list-style-type: none"> 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.	<ul style="list-style-type: none"> 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.	<ul style="list-style-type: none"> Burger maakt bezwaar tegen een nihil beschikking (dit is de stopzetting van de toeslagen door de Belastingdienst) en het fraudeteam wordt verzocht dit bezwaar in behandeling te nemen. 	2%
Informatieverzoek – MSNP/persoonlijke betalingsregeling	Informatieverzoek van LIC aan het fraudeteam over burger in het kader van gevraagd akkoord op een betalingsvoorstel MSNP of de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling.	<ul style="list-style-type: none"> 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

Overige signalen	FSV-registraties waarvan de herkomst niet terug te vinden is.	<ul style="list-style-type: none">Het is onbekend waar het signaal vandaan komt, mogelijk groepsgewijze opvoering vanuit LIC. Het kwam namelijk voor dat vanuit het LIC BSN-lijsten aan het fraudeteam Toeslagen werd verstrekt. Hierbij was het verzoek om burgers die in INL op 1x1 stonden ook in FSV te registreren en van het vinkje 1x1 te voorzien.	10%
TOTAAL			100% (9.084 BSN's)

Tabel 1. Analyse van de herkomst van signalen in FSV

Bovenstaande tabel laat zien dat in FSV niet alleen fraudesignalen 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 fraudesignalen 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.

Parallel aan de uitvoering van ons onderzoek is een herstelorganisatie gevormd bij de Belastingdienst die zich moet buigen over de afhandeling van mensen die door FSV-registraties onbedoelde effecten hebben ervaren. De registratie van signalen in FSV binnen het domein van Toeslagen zoals wij die in het onderzoek hebben waargenomen wijken qua registratie sterk af van de omschreven hoofdcategoryen van FSV. Wij delen deze informatie opdat rekening kan worden gehouden met de noodzaak het individuele signaal te schouwen alvorens generieke logica wordt toegepast die niet blijkt te kloppen met het individuele signaal.

Wel staat vast dat een registratie in FSV *een uitstraling* met zich meebrengt van mogelijke fraude. Het is aannemelijk dat burgers effecten hebben ondervonden als gevolg van dit uitstralingseffect gezien het bereik van FSV binnen de Belastingdienst (circa 5.000 autorisaties) en daarbuiten (gegevensdeling met derden). Paragraaf 4.6 gaat dieper in op deze uitstralingseffecten. Ook is het aannemelijk dat een registratie in FSV, ongeacht de aard van het signaal, een risico geeft op materiele effecten in het geval dat de burger in schuldsanering terecht komt.

In hoofdstuk 2 is de ontstaansgeschiedenis van FSV toegelicht. Daaruit blijkt dat het doel waarvoor binnen de directies MKB en Particulieren FSV in gebruik werd genomen, gelegen was in het grip krijgen op bredere, georganiseerde fraude. Als het gebruik van FSV door Toeslagen in het licht van dit oorspronkelijke doel van FSV geplaatst wordt, valt op dat in 21% van de FSV-registraties (in totaal circa 1900 burgers) de betreffende burger zichtbaar gekoppeld wordt aan een bredere casus waarbij mogelijk sprake was van georganiseerdheid.

4.3. 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 verstrekken²¹. 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

²¹ Zie bijvoorbeeld artikel 38 Awir jo artikel 54 SUWI

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 populatie blijkt dat in 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.²² Dit is niet het volledige beeld, maar uitsluitend wat wij hebben waargenomen op basis van de stukken die wij voor het dossieronderzoek hebben bekeken.

Uitgebreid onderzoek naar communicatie met derden en eventuele deling van FSV-gegevens daarbinnen moet nog worden uitgevoerd. Zoekacties ten behoeve van ons dossieronderzoek leverden onderstaande voorbeelden op:

Waarnemingen uit dossierreview: gegevensdeling met derden

Binnen een casus van fraudemelding over kinderopvangtoeslag blijken een kinderopvangorganisatie en meerdere burgers betrokken te zijn. Een medewerker van de gemeente vraagt bij Toeslagen de BSN's van de bij dit onderzoek betrokken burgers uit deze gemeente op, zodat de wethouder geïnformeerd kan worden. Vanuit Toeslagen wordt in reactie de op postcode gefilterde informatie over deze burgers (onder andere uit FSV-registraties) gedeeld met de betreffende gemeente.

Een ander voorbeeld betreft de gegevensdeling met een private partij, waarbij wij in de mailbox hebben waargenomen dat FSV-dumps werden gedeeld met een private partij, zonder dat daarbij een opgave van reden werd opgevoerd.

4.4. Gegevensdeling door derde partijen met fraudeteam Toeslagen

Naast dat het fraudeteam Toeslagen gegevens deelde met andere overheidsorganisaties, werd er ook vanuit andere overheidsorganisaties signalen gedeeld met het fraudeteam. Dit is in 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 werd gedeeld met het fraudeteam. Zo werd vanuit het toezichtteam van het UWV 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 veel (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 fraudeteam Toeslagen een afweging maakte in het oppakken van dergelijke meldingen.

4.5. Uitkomsten proces van afhandeling fraudesignalen

Het proces van afhandeling van fraudesignalen is toegelicht in hoofdstuk 3. De belangrijkste kenmerken van de uitkomsten van dit proces kunnen in de tijd, naar herkomst en naar toeslagsoort (huur, kinderopvang en overig) weergegeven worden.

4.5.1. Uitkomsten behandelproces in de tijd

De onderzoeksperiode van dit onderzoek betreft de periode 2014–2019. Uit verschillende gesprekken en beschikbaar gestelde documentatie komt het beeld naar voren dat in de beginperiode van het fraude-afhandelingsproces weinig van de gevolgde behandel- en werkwijze gedocumenteerd was. Nieuwe medewerkers van het fraudeteam leerden de behandelwijze van

²² Wij hebben ondanks verschillende verzoeken geen inzicht en duiding gekregen in de convenanten die gebruikt werden voor gegevensdeling vanuit Toeslagen.

andere collega's, aangevuld met korte (circa 1 A4), door medewerkers zelfgeschreven werkinstructies. In de latere jaren (2016 – 2019) zijn meer werk- en behandelinstructies aangetroffen, maar deze waren nog niet dekkend voor alle facetten van het fraude-afhandelingsproces. Met name niet voor de invulling van de open juridische normen die aan de deskundigheid van de medewerkers van de Belastingdienst Toeslagen werd toevertrouwd, zoals de begrippen OGS of O/GS, of een redelijk vermoeden dat een rol speelt bij het tussentijds stopzetten of opschorten van de betaling van toeslagen. Kortom, de verwachting kan zijn dat over de tijd de kenmerken van het behandelproces zijn verbeterd. Daarom onderscheiden wij de eerste twee jaar (2014–2015) en periode daarna (2016–2019).

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste kenmerken van de uitkomsten van het fraude-afhandelingsproces weer, waarbij onderscheid is gemaakt naar de periode 2014–2015 en 2016–2019.

Kenmerk behandelproces	Uitkomst 2014 – 2015	Uitkomst 2016 – 2019	Totaal
Behandelverslag aanwezig	14%	36%	25%
Bijzonder persoonsgegevens vermeld in FSV of behandelverslag	6%	5%	6%
Gemiddelde behandeltime van signaal in FSV	150 dagen	68 dagen	109 dagen
Na onderzoek conclusie ('rechtmatig'/'onrechtmatig')	74%	81%	77%
waarvan geen beoordelingsbrief	25%	23%	24%
Na onderzoek conclusie 'onrechtmatig'	65%	63%	64%
waarvan geen beoordelingsbrief	28%	18%	23%
Conclusie OGS	11%	13%	12%
Boete opgelegd	8%	4%	6%
Label '1x1' in INL	37%	16%	27%
MSNP/PBR aangevraagd door burger	49%	40%	44%
waarvan MSNP/PBR geweigerd	37%	52%	44%
Bezwaar ingediend	29%	28%	29%
waarvan (deels) gegrond verklaard	37%	34%	36%

Tabel 2. Uitkomsten behandelproces in de tijd

Dat over de tijd, met de komst van meer werkinstructies en vaste behandelprotocollen, de kwaliteit van het fraude-afhandelingsproces verbetert, wordt ten dele in bovenstaande tabel bevestigd. Zo is het percentage aanwezigheid van behandelverslagen toegenomen van 14% in de periode 2014–2015 naar 36% in de periode 2016–2019. Opgemerkt mag worden dat dit nog steeds een relatief laag percentage is gezien de impact die een behandeling van een fraudesignaal kan hebben op een burger en het belang van het behandelverslag in het integrale zicht op een dossier.

Feitelijk kan als stelregel genomen worden dat voor de begin jaren FSV vooral de documentatie²³ bevatte over meldingen die tot een boete hebben geleid. De overige FSV-meldingen kennen qua documentatie in de meeste gevallen gaten.

Er zijn ook min of meer constante waarden, zoals de conclusie 'onrechtmatig verkregen toeslag', de conclusie OGS en ook het percentage brieven dat verstuurd wordt naar de burger na

²³ Van de 31 onderzochte dossiers waarin de FSV-registratie heeft geleid tot een boete is in 30 gevallen een motivatie voor het boetebesluit aangetroffen.

afronding van een rechtmatigheidsonderzoek. Wel moet ook hier opgemerkt worden dat met min of meer hetzelfde percentage vastgestelde onrechtmatigheid betekent dat een zeker deel, respectievelijk 28% en 18% van de burgers onrechtmatigheid is vastgesteld, maar hierover niet geïnformeerd is. Paragraaf 5.5.3 gaat hier verder op in.

Het percentage gevallen waarin een boete werd opgelegd is aanzienlijk gedaald. Een verklaring hiervoor kan zijn dat omstreeks 2017 het boetebeleid eenduidiger vastgelegd werd in een protocol en dat de kwaliteit van de dossiers beter is geworden. Dit protocol kwam erop neer dat in beginsel enkel bij opzet of grove schuld aan een vastgestelde onrechtmatigheid met een nadeelbedrag voor de Belastingdienst van meer dan € 10.000 een boete van € 1.500 werd opgelegd. Deze uniformering in de behandelwijze kan geleid hebben tot een daling van het aantal opgelegde boetes.

Bijzondere persoonsgegevens kwamen voor in de FSV-registratie of het behandelverslag (indien aanwezig) in circa 6% van de gevallen. Het percentage vastgelegde bijzondere persoonsgegevens in behandelverslagen en FSV laat een daling zien. Het gaat dan om persoonsgegevens als nationaliteit, etniciteit, medische of strafrechtelijke gegevens. Ook hier kan de verklaring gelegen zijn in het (beter) toepassen van richtlijnen en behandelprotocollen ten aanzien van verwerking van persoonsgegevens. Eerste analyse van de opgenomen bijzondere persoonsgegevens lijkt erop te wijzen dat dit geen disproportionele verwerkingen betreffen. Wel ontbrak het in FSV, zoals bekend en ook vermeld in paragraaf 2.6, aan systemische borgen om naleving van de AVG te faciliteren.

Zoals in paragraaf 3.5 vermeld, kon het registratiekenmerk '1x1' grote gevolgen hebben voor de burger door de consequentie die LIC aan dit kenmerk kon verbinden in het kader van de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling/MSNP. Tabel 2 laat zien dat het meegeven van het kenmerk '1x1' in de loop van de tijd is afgenomen.

Samengevat laat bovenstaande tabel zien dat de werkwijze is verbeterd doordat meer aandacht besteed is aan de vastlegging van dossiers. Ook zien we dat de gemiddelde behandeltijd aanzienlijk is afgenomen. Tegelijkertijd laat de tabel zien dat er nog omvangrijke gaten in de vastlegging en informatieverstrekking blijven bestaan in de latere jaren van de onderzoeksperiode.

4.5.2. Uitkomsten behandelproces naar toeslagsoort

Er zijn vier soorten toeslagen die een burger kan aanvragen: huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget. Zowel in aantal aanvragen als in hoogte van de aanvragen zijn huur- en kinderopvangtoeslag de omvangrijkste toeslagsoorten en hebben daarmee het grootste effect op burgers en hun financiële situatie. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de uitkomsten van het proces van de afhandeling van fraudesignalen geordend naar toeslagsoort, waarbij onderscheid gemaakt is naar huur, kinderopvang en overige toeslagen.

Kenmerk behandelproces	Huur	Kinderopvang	Overig	Totaal
Behandelverslag aanwezig	19%	29%	12%	25%
Bijzonder persoonsgegeven vermeld in FSV of behandelverslag	8%	3%	19%	6%
Gemiddelde behandeltijd van signaal in FSV	84 dagen	118 dagen	99 dagen	109 dagen
Na onderzoek conclusie ('rechtmatig'/'onrechtmatig')	80%	78%	67%	77%
waarvan geen beoordelingsbrief	19%	26%	22%	24%
Na onderzoek conclusie 'onrechtmatig'	63%	67%	49%	64%
waarvan geen beoordelingsbrief	21%	24%	25%	23%

Conclusie OGS	6%	16%	3%	12%
Boete opgelegd	3%	7%	3%	6%
Label '1x1' in INL	16%	31%	19%	27%
MSNP/PBR aangevraagd door burger	26%	52%	29%	44%
waarvan MSNP/PBR geweigerd	20%	50%	28%	44%
Bezwaar ingediend	27%	31%	20%	29%
waarvan (deels) gegrond verklaard	45%	33%	39%	36%

Tabel 3. Uitkomsten behandelproces naar toeslagsoort

Bovenstaande tabel laat zien dat wij voor de verschillende toeslagsoorten geen grote verschillen hebben waargenomen.

Gelet op de uitkomsten van het behandelproces naar toeslagsoorten kunnen wij dus niet stellen dat er één toeslagsoort beter behandeld is dan een ander toeslagsoort.

4.5.3. Uitkomsten behandelproces naar herkomst signaal

Tabel 1 geeft de analyse van herkomst van signalen in FSV. Door Toeslagen werden twee hoofdcategorieën onderscheiden: fraudesignalen en informatieverzoeken. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de uitkomsten van het behandelproces naar deze twee hoofdcategorieën.

Kenmerk behandelproces	Fraudesignaal	Informatieverzoek	Overig	Totaal
Behandelverslag aanwezig	28%	28%	4%	25%
Bijzonder persoonsgegevens vermeld in FSV of behandelverslag	5%	3%	14%	6%
Gemiddelde behandeltijd van signaal in FSV	145 dagen	23 dagen	27 dagen	109 dagen
Na onderzoek conclusie ('rechtmatig'/'onrechtmatig')	79%	78%	64%	77%
waarvan geen beoordelingsbrief	24%	25%	26%	24%
Na onderzoek conclusie 'onrechtmatig'	63%	73%	52%	64%
waarvan geen beoordelingsbrief	23%	27%	15%	23%
Conclusie OGS	15%	7%	6%	12%
Boete opgelegd	7%	2%	2%	6%
Label '1x1' in INL	28%	16%	40%	27%
MSNP/PBR aangevraagd door burger	35%	82%	33%	44%
waarvan MSNP/PBR geweigerd	30%	65%	43%	44%
Bezwaar ingediend	31%	28%	17%	29%
waarvan (deels) gegrond verklaard	39%	25%	32%	36%

Tabel 4. Uitkomsten behandelproces naar herkomst signaal

In gemiddeld een kwart van de onderzochte behandelingen is een behandelverslag aanwezig. Dit is gezien de impact die een behandeling door het fraudeteam kan hebben op burgers, laag te noemen.

In 64% van de gevallen was de conclusie van het rechtmatigheidsonderzoek 'onrechtmatig'. Hierbij zien we dat voor de informatieverzoeken dit ongeveer 10% meer is. De verklaring hiervoor is dat in veel gevallen van informatieverzoeken reeds eerder onderzoek heeft plaatsgevonden.

Voorbeelden hiervan zijn verzoeken in kader van bezwaar, vragen ten aanzien van MSNP of Persoonlijke betalingsregeling of vragen naar aanleiding van ID-fraude meldingen.

In 24% van deze gevallen heeft de burger geen brief ontvangen waaruit finale duidelijkheid ontstaat. Concreet betreft dit dat ongeveer 1.400 mensen niet middels een beoordelingsbrief of definitieve beschikking geïnformeerd zijn over het feit dat Toeslagen de conclusie 'onrechtmatig' heeft getrokken over hun aangevraagde of verkregen toeslag. Deze mensen waren merendeels wel op de hoogte van het stopzetten van de toeslag doordat er een voorschotbeschikking met nihilstelling verstuurd werd.

Een groot deel van de door Toeslagen in FSV geregistreerde burgers heeft een MSNP-traject of persoonlijke betalingsregeling aangevraagd (44%, circa 4.000 burgers). Opvallend is dat bij eveneens 44% van deze groep (circa 1.800 burgers) de MSNP of persoonlijke betalingsregeling geweigerd is. Het effect hiervan op burgers gaat verder dan uitsluiting voor deze regelingen bij de Belastingdienst alleen. Bij MSNP worden de overige schuldeisers op de hoogte gesteld van het feit dat de Belastingdienst als één van de schuldeisers niet akkoord gaat. Hiermee wordt de hele minnelijke schuldsanering geblokkeerd. Bovendien gaat hier een sterk stigmatiserend effect van uit.

Het feit dat 82% van de burgers binnen de categorie informatieverzoeken toelating tot de MSNP of een persoonlijke betalingsregeling hebben aangevraagd, valt te verklaren doordat dit in veel gevallen een informatieverzoek betrof naar aanleiding van een verzoek van de burger voor MSNP/PBR.

In 2% van de informatieverzoeken werd een boete opgelegd. De combinatie van informatieverzoeken met boetes wordt verklaard doordat in bepaalde gevallen reeds eerder onderzoek heeft plaatsgevonden, waarin een boete een uitkomst is geweest.

Voor de signaalcategorie 'overig' zien wij dat er in veel gevallen beperkte vastlegging plaatsvond en in vergelijking met de categorieën 'fraudesignalen' en 'informatieverzoeken' er minder conclusies werden getrokken. Tevens zien we dat voor deze groep in meer gevallen de registratie '1x1' is waargenomen in INL. Deze beperkte vastlegging en het uitblijven van conclusies leidt tot meer onzekerheid voor de burgers in kwestie.

Bij 29% van de onderzochte FSV-registraties heeft de burger bezwaar aangetekend tegen het door Toeslagen genomen besluit. Van deze ingediende bezwaren is 36% gegrond verklaard (circa 900 burgers). In deze dossiers kreeg de burger daarmee alsnog (gedeeltelijk) recht op toeslag toegekend. Daar had de burger wel geduld voor nodig: gemiddeld duurde het acht maanden na indiening van het bezwaar totdat een bezwaar gegrond werd verklaard. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de het ontbreken van veel data voor de tijdslijnen rondom bezwaar leidt tot een grotere onzekerheidsmarge.

4.6. Uitstralingseffecten FSV

Binnen het proces van afhandeling fraudesignalen (hoofdstuk 3) zijn verschillende handelingen met FSV te herkennen: het opvoeren, raadplegen en afdoen van een signaal. Het afdoen hield in dat de betreffende registratie in FSV afgesloten werd. Een afgesloten signaal bleef echter zichtbaar in FSV en alleen als zodanig herkenbaar door het aangezette vinkje 'afgesloten' en de datum van afsluiting. Registraties konden ook verwijderd worden en waren dan niet langer zichtbaar bij raadpleging van FSV. Verwijderde registraties bleven in de database van FSV opgeslagen in de categorie 'verwijderde aangifte fraude signalen'.

Een registratie in FSV leidde daarmee niet alleen gedurende het 'open staan' van de registratie tot verhoogde zichtbaarheid en daarmee een grotere kans op informatieverzoeken en hogere 'pakkans' voor de burger, ook na afsluiten van een signaal bleef deze kans aanwezig. Dit betreft het zogenaamde uitstralingseffect. Pas als een signaal verwijderd was, was het signaal niet meer zichtbaar.

Het kwam regelmatig voor dat signalen niet (volledig) werden uitgezocht (en er dus geen conclusie getrokken werd). De registratie kon dan voor onbepaalde tijd 'open staan' in FSV als het signaal niet werd afgesloten. Registraties vervielen namelijk niet automatisch na een bepaalde periode. Daarnaast werden registraties niet afgesloten als de conclusie was getrokken dat de toeslag rechtmatig was.

Onderstaande tabel laat voor de FSV-registraties waarbij de conclusie werd getrokken dat sprake was van een rechtmatige toeslag, dan wel geen conclusie werd getrokken, zien in hoeverre deze registraties zijn afgesloten en verwijderd.

	Registratie niet afgesloten	Registratie afgesloten	Registratie verwijderd ²⁴
Conclusie 'rechtmatig'	21%	79%	0%
Geen conclusie	14%	86%	0%
Totaal	15%	85%	0%

Tabel 5. Verband tussen afgesloten en verwijderde registraties bij geen onrechtmatigheid

Als de conclusie 'rechtmatig' wordt getrokken lijkt het logisch om het signaal af te sluiten én te verwijderen. Het signaal is immers met positief gevolg voor de burger afgehandeld en daarmee lijkt er geen reden meer te zijn om het signaal zichtbaar te houden. Van signalen waarbij door Toeslagen geen conclusie is getrokken ten aanzien van de rechtmatigheid en die wel zijn afgesloten in FSV, zou verwacht kunnen worden dat deze signalen tevens verwijderd worden. Daarom zijn twee punten opmerkelijk, ten eerste dat signalen afgesloten werden zonder dat een conclusie ten aanzien van rechtmatigheid getrokken is en ten tweede dat de burger zonder conclusie zichtbaar blijft (want niet verwijderd) in FSV.

Ook zou het voor de hand liggen dat door het fraudeteam gemonitord wordt of een signaal ook gedeeld werd, zodat terugkoppeling over de uitkomst gegeven kon worden aan de instanties waarmee het signaal gedeeld werd over de uitkomst van een onderzoek. Wij hebben geen enkele vorm van monitoring vastgesteld rondom FSV.

4.6.1. Mogelijke gevolgeffecten van het uitstralingseffect

Onjuiste of onzorgvuldige registratie van een signaal in FSV kon relatief eenvoudig gebeuren en had een uitstralingseffect voor de burger. Onderstaande tabel geeft de waargenomen effecten die voort zijn gekomen vanuit het feit dat een burger blijkbaar onjuist geregistreerd stond in FSV.

Registratiekenmerk FSV en uitkomst behandeling signaal	% voorkomende gevallen	Aantal burgers
Op basis van eerste signaal werd '1x1' in FSV aangezet. Na onderzoek blijkt geen sprake te zijn van onrechtmatigheid, maar wordt het vinkje '1x1' niet uitgezet. Hiermee kon burger ten onrechte uitgesloten blijven van MSNP of een persoonlijke betalingsregeling.	1%	100
Binnen FSV stond de burger geregistreerd met het vinkje 1x1. De burger deed vervolgens een aanvraag voor MSNP/PBR. Deze aanvraag werd vervolgens geweigerd, zonder dat er een conclusie O/GS is getrokken.	12%	1000
Burger bleek na onderzoek onrechtmatig toeslag te hebben ontvangen. De schuldvraag is ontkenkend	22%	2000

²⁴ Binnen onze steekproef hebben wij geen signalen aangetroffen waarbij de registratie uit FSV verwijderd was.

beantwoord of niet onderzocht. Toch staat de burger als fraudeur geregistreerd in FSV.

Registraties waar ogenschijnlijk niets mee gebeurd is: geen onderzoek, geen uitvragen aan de burger, geen conclusies getrokken. De burger stond wel in FSV geregistreerd. Uit gesprekken komt naar voren dat dit in sommige gevallen gedaan werd met de reden <i>'zet maar op de lijst dan raakt deze BSN niet uit het zicht'</i> . Daarnaast is ook de hoge werkdruk aangevoerd als reden voor het soms geen of vertraagd opvolging geven aan registraties in FSV.	15%	1400
---	-----	------

Tabel 6. Effecten van blijkbaar onjuiste registratie in FSV

Bovenstaande tabel toont aan dat eventuele gevolgeffecten van het uitstralingseffect zich in verschillende vormen hebben voorgedaan in de onderzochte populatie. Niet altijd leidde dit tot negatieve gevolgen voor de burger, maar wel zijn burgers aan deze risico's blootgesteld, waardoor men een onevenredige behandeling kreeg bij eventuele nieuwe aanvragen voor toeslagen. Tegelijkertijd laat dit zien dat er registraties in FSV stonden die niets gemerkt hebben van het feit dat ze geregistreerd stonden.

CONCEPT VERTROUWELIJK

5. Effecten door combinatie van FSV-registratie en gevolgde werkwijze

In dit hoofdstuk worden de effecten op een burger geschetst als gevolg van een combinatie van registratie in FSV en de werkwijze bij het afhandelen van fraudesignalen. Hier combineren wij de inzichten over de kenmerken van het gevolgde behandelproces en waar relevant het onderscheid naar de herkomst van het signaal (zoals toegelicht in hoofdstuk 4). Zo is het voorstelbaar dat behandeling van een intern fraudesignaal eerder leidt tot de conclusie 'onrechtmatig' en het opleggen van een boete dan dat bijvoorbeeld een melding van ID-fraude door een burger tot eenzelfde uitkomst leidt. In het laatste geval is de burger immers in principe slachtoffer in plaats van dader. Ook hebben we in dit hoofdstuk een paragraaf opgenomen waarin wij een deel van de populatie hebben beschreven die waarschijnlijk geen of beperkte effecten hebben ervaren.

5.1. Directe stopzetting toeslag

De waarnemingen uit het onderzoek laten zien dat bij 56% van de signalen die in FSV zijn geplaatst, de toeslag van de betreffende burger vóór afronding van het signaal is stopgezet. Hier kunnen goede redenen voor zijn. Zo kon de burger voortkomen uit een eerder uitgevoerd fraudeonderzoek. Op basis van de uitkomsten van dit eerdere onderzoek werd de burger vervolgens opgevoerd in FSV en werd de toeslag stopgezet. Tegelijkertijd kan de 56% niet alleen hierdoor verklaard worden. Wij hebben waargenomen dat in 10% van alle stopzettingen de toeslagen op de dag van opvoering in FSV zijn stopgezet. Tegelijkertijd hebben wij waargenomen dat van de gevallen waarbij de toeslagen zijn stopgezet vóór registratie in FSV in een aanzienlijk deel geen eerder onderzoek heeft plaatsgevonden – het is hierbij dus onduidelijk of er onderzoek is gedaan voordat de stopzetting heeft plaatsgevonden.

Medewerkers van het fraudemeldpunt geven aan dat deze vorm van directe stopzetting vaak gebeurde met het argument 'om erger te voorkomen'. Intuïtief is dit een te begrijpen argument. Burgers ontvangen een voorschot op hun toeslag waarvan het uiteindelijke recht pas achteraf na afloop van het belastingjaar kan worden vastgesteld. Het niet stopzetten van de voorschotbetalingen kan daarmee in korte tijd tot een grote schuld leiden. Vanuit de Belastingdienst kan het daarmee verdedigbaar zijn om voorschotbetalingen snel na ontvangst van concrete en zwaarwegende signalen stop te zetten, om zodoende 'erger te voorkomen' voor burgers. Tegelijkertijd kunnen burgers die de toeslagen nodig hebben om maandelijks financieel rond te komen, door deze beslissing acuut in financiële problemen komen. Ook is in 2016 door de Belastingdienst aangegeven dat het toepassen van een harde stop (zonder opvragen van stukken) als beleid gestopt zou worden. Het direct, vóór onderzoek stopzetten van Toeslagen hebben wij ook in de latere jaren waargenomen in ons dossieronderzoek.

Wij hebben waargenomen dat de criteria en te volgen werkwijze voor directe stopzetting niet eenduidig waren vastgelegd en sterk afhankelijk waren van de professionele oordeelsvorming van de behandelaar in kwestie.

5.2. Plaatsing op en verwijdering van Toezicht- en Uitsluitlijst

Binnengekomen signalen werden nadat deze door het fraudemeldpunt onderzoekwaardig bevonden werden geregistreerd in FSV. In totaal werd 48% van de burgers die in FSV zijn opgenomen, ook op de toezichtlijst geplaatst. Dit hield in dat de betreffende burger onder verscherpt toezicht geplaatst werd.

Burgers kunnen via verschillende wegen op de toezichtlijst geplaatst worden, deze plaatsingen werden niet enkel door het fraudeteam binnen Toeslagen gedaan en deze plaatsingen zijn ook niet per definitie een gevolg van een registratie in FSV. Het is echter wel aannemelijk dat een plaatsing op de toezichtlijst in dezelfde periode als de opnamedatum in FSV wijst op een verband tussen plaatsing en registratie. Van de burgers die op de toezichtlijst zijn geplaatst, is 61% op dezelfde dag ook in FSV opgevoerd.

Voor dit handelen door Toeslagen konden goede redenen zijn, bijvoorbeeld als het in FSV geregistreerde signaal hiertoe aanleiding geeft. Medewerkers van het fraudemeldpunt geven aan dat deze parallelle opvoering in FSV en op de toezichtlijst vaak gebeurde met het argument 'om de burger niet uit het zicht te verliezen'.

Het effect voor de burger was echter dat alle toeslagaanvragen en wijzigingen die de burger in het internetportaal van Toeslagen doorgeeft, automatisch door het systeem werden 'uitgeworpen'. Dit had tot gevolg dat een medewerker van Toeslagen de aanvraag of wijziging (bijvoorbeeld van een verhuizing) handmatig moest controleren en accorderen. Dit kon leiden tot aanvullende administratieve lasten waarbij de burger bewijsstukken moest aanleveren voordat de aanvraag werd goedgekeurd en er voorschotbetalingen konden plaatsvinden. Gemiddeld stond een burger vijf jaar op de toezichtlijst.

Naast de toezichtlijst kon de burger ook op de uitsluitlijst geplaatst worden. Plaatsing op deze lijst had tot gevolg dat er geen definitieve beschikkingen werden afgegeven aan de burger. Hierbij werd de burger van de uitsluitlijst afgehaald wanneer de definitieve beschikking afgegeven kon worden na het onderzoek. Van de onderzochte burgers heeft 83% op de uitsluitlijst gestaan. We hebben echter gezien dat burgers na het afgeven van de definitieve beschikking gelijk weer op de uitsluitlijst werden geplaatst. De burger had daarmee langer geen rechtszekerheid dan een burger die niet op deze lijst stond. Gemiddeld stond een burger bijna negen maanden op de uitsluitlijst.

Samengevat ervoer een burger die op de Toezicht- en Uitsluitlijst geplaatst was (voor een lange periode) extra administratieve lasten, omdat er meer informatie moest worden aangeleverd. Ook kon er sprake zijn van een lange doorlooptijd in het verwerkt krijgen van wijzigingen en was sprake van een grotere onzekerheid voor de burger over zijn fiscale situatie.

Waarneming uit de dossierreview: plaatsing op toezichtlijst

Interne mailwisseling binnen Toeslagen (behandelaar eerste lijn en fraudemeldpunt) laat zien dat het beleid gevolgd werd dat een burger pas op Toezichtlijst geplaatst kon worden als de burger ook in FSV stond. Daarmee werden deze plaatsingen parallel uitgevoerd. Dit gebeurde (ook) uit 'voorzorg', voordat het onderzoek naar rechtmatigheid afgerond was. Hierdoor werden burgers blootgesteld aan de risico's die een FSV-registratie met zich meebracht.

Citaat uit mailwisseling uit 2015:

"Hallo,

Onderstaande BSN's zijn door [medewerker 1] en [medewerker 2] op de Toezichtlijst gezet, maar één van de voorwaarden om op de Toezichtlijst te worden gezet is, dat de BSN's in FSV staan en behandeld. Indien behandeling nog niet mogelijk is, dan wel in FSV zetten met een duidelijke aantekening.

Wil je onderstaande BSN's alsnog in FSV zetten?"

Zoals eerder geconstateerd, kon niet ieder signaal in FSV gezien worden als een fraudesignaal. Ook informatieverzoeken maakten deel uit van de registraties in FSV.

Onderstaande tabel laat per type signaal zien of de betreffende burger op de Toezicht- en Uitsluitlijst geplaatst is geweest.

Type signaal	% Plaatsing op toezichtlijst	% Plaatsing op uitsluitlijst
Fraude	63%	89%
- intern	65%	89%
- intern eerder onderzoek	70%	97%
- extern	54%	84%
Informatieverzoek	12%	77%
- Vraag burger	41%	56%
- Melding ID-fraude	23%	45%
- Bezwaar	14%	78%
- MSNP/persoonlijke betalingsregeling	5%	85%
Overige signalen	44%	74%

Tabel 7. Plaatsing op Toezicht- en Uitsluitlijst naar type signaal

Kijkend naar bovenstaande tabel zien we dat burgers meer op de uitsluitlijst geplaatst zijn dan op de toezichtlijst. Dit valt te verklaren doordat vanuit het fraudeteam hiermee voorkomen werd dat een definitieve beschikking werd opgesteld en eventuele correctie achteraf plaats zou moeten vinden.

Het feit dat bij de categorie fraudesignalen burgers meer op de toezicht- en uitsluitlijst werden geplaatst houdt verband met het gegeven dat informatieverzoeken vaak over eerdere onderzoeken gingen.

Ten aanzien van het verwijderen van burgers van deze lijsten kan geconcludeerd worden dat er slechts beperkt sprake is geweest van opschoning. We hebben in veel gevallen gezien dat burgers ook na conclusie rechtmatig nog op de toezichtlijst stonden.

Voor de groep burgers waarbij opzet of grove schuld (OGS) is vastgesteld lijkt de verscherpte onder toezichtstelling eerder geëigend dan voor de groep burgers waarvoor het onderzoek met een positief of een onbekend resultaat zichtbaar is afgerond in FSV. Van deze groep werd 80% op de toezichtlijst geplaatst. Desondanks stonden beide groepen gemiddeld even lang (4,8 jaar) op de toezichtlijst.

5.3. Volgordelijkheid in afhandelingsproces

De volgordelijkheid die de vier beslismomenten zoals beschreven in hoofdstuk 3 veronderstellen, is in de praktijk niet altijd gevolgd. Zo is in 13% van de casussen een conclusie over rechtmatigheid getrokken nog voordat de burger in FSV werd opgenomen, dit betreft ongeveer 1176 burgers. In 16% van de dossiers waarin een conclusie over rechtmatigheid is getrokken, is deze conclusie getrokken voordat er onderzoeksmiddelen zijn ingezet. In bijlage H is een schematisch overzicht van de verschillende afhandelingspaden opgenomen, inclusief de percentages van hoe vaak bepaalde paden voorkwamen.

In 1% van de FSV-registraties is de conclusie over het al dan niet bestaan van opzet of grove schuld (OGS) getrokken voorafgaand aan de registratie. In 3% van de gevallen waarin OGS is geconcludeerd is dit vastgesteld voor het moment van opvoeren in FSV.

De verklaring voor deze afwijkende 'afhandeling routes' kan gelegen zijn in het feit dat signalen achteraf in FSV zijn geregistreerd. FSV heeft in de afhandeling van deze dossiers dus geen zichtbare rol gespeeld. Er kan wel sprake zijn geweest van raadpleging van eerdere FSV-registraties in de afhandeling, maar dit kon niet onderzocht worden vanwege het ontbreken van een loggingsfunctie in FSV.

Door het ontbreken van een consistente volgordelijke afhandeling van fraudesignalen door Toeslagen liep Toeslagen een grotere kans op het maken van fouten in de afhandeling van fraudesignalen.

5.4. Stopzetting toeslag na uitblijven reactie op informatieverzoek

Een signaal dat onderzoekwaardig werd geacht, moest allereerst uitgezocht worden op rechtmatigheid van de verkregen toeslag (beslismoment 2 zoals beschreven in paragraaf 3.2). Deze toets op rechtmatigheid komt neer op het verzamelen van bewijsvoering dat er recht is op toeslag. Cruciale informatie hiervoor moest vaak van de burger zelf komen (denk aan een huurcontract, kinderopvangcontract, of aantal afgenomen opvanguren.). Het fraudeteam van Toeslagen verstuurd hiertoe informatieverzoeken aan de burger om bewijsstukken te overleggen. Hiervoor gold een reactietermijn van zes weken. Als de burger hier niet (tijdig) op reageerde, werd de toeslag vooralsnog in zijn geheel als onrechtmatig beoordeeld en werd de toeslag (vaak met terugwerkende kracht) stopgezet.

Waarneming uit dossierreview: stopzetten toeslag i.v.m. onvoldoende bewijs

Citaat uit behandelverslag:

"18 november 2016: informatie opgevraagd via de mail over de opvang bij KOI. 05 januari 2017: medewerker Toeslagen heeft alle stukken ontvangen. De stukken zijn door medewerker beoordeeld en akkoord bevonden. Klant heeft recht op kinderopvangtoeslag. Wel is op 15 november 2016 de kinderopvangtoeslag stopgezet m.i.v. 01 februari 2016 i.v.m. aanleveren onvoldoende bewijs n.a.v. verzoek om informatie. Dit is niet aangepast. Het is aan de klant om dit aan te tonen."

Nog voordat alle relevante informatie opgevraagd en beoordeeld was zijn de voorschotbetalingen in deze casus dus stopgezet. De betalingen worden in februari 2017 hervat. Uiteindelijk heeft de betreffende burger dus wel de toeslag gekregen waar hij recht op had, maar gebeurde dit wel via een omslachtige werkwijze.

Uit het onderzoek blijkt dat in 10% van de dossiers waarin de conclusie 'onrechtmatig' is getrokken, een reden hiervoor was 'geen reactie op informatieverzoeken'. Bij het uitblijven van een reactie van de burger is Toeslagen bij wet verplicht om uiteindelijk de conclusie te trekken dat de toeslag niet toegekend kan worden: de wet heeft de bewijslast voor recht op toeslag namelijk volledig bij de burger belegd. De mate waarin ruimte was voor individueel maatwerk is nog steeds onderwerp van (juridische) discussie. Wel constateren wij dat deze behandelwijze het effect heeft gehad dat, omdat de burger niet heeft gereageerd, de conclusie 'onrechtmatig' is getroffen, omdat de burger niet heeft gereageerd, zonder dat daarbij gekeken is naar eventuele oorzaken van het uitblijven van informatie.

5.5. Uitkomsten onderbouwen, controleren en communiceren

5.5.1. Onderbouwing

In paragraaf 0 zijn de uitkomsten van het behandelproces langs verschillende doorsnedes gepresenteerd. Onderstaande tabel geeft overzicht van de aanwezigheid van onderbouwing, controle van en communicatie over de voor de burger nadelige uitkomsten van het behandelproces:

	Behandelverslag niet aanwezig	Controle BFC-er vastgelegd	Communicatie met burger over uitkomst
Conclusie onrechtmatigheid getrokken	68%	11%	82%
Conclusie OGS	26%	30%	n.v.t. ²⁵
Conclusie O/GS	61%	8%	n.v.t. ²⁶
Boete opgelegd	n.v.t. ²⁷	60% ²⁸	100%
MSNP/ persoonlijke betalingsregeling geweigerd	60%	8%	100%
Gehele populatie	75%	8%	72%

Tabel 8. Uitkomsten naar procesvereisten van behandeling

Om het recht op toeslag te bepalen zijn verschillende feiten en omstandigheden relevant. De informatie hiervoor komt uit verschillende bronssystemen (zie bijlage D) van de Belastingdienst en/of Toeslagen. Een behandelverslag is dan nodig om al deze informatie logisch en geordend op een rij te zetten en een zuiver beeld te vormen van de situatie ter beoordeling van het recht op toeslag. Dit laatste is ook relevant wanneer later, in een mogelijke juridische procedure, bewijsvoering voor de getrokken conclusie over rechtmatigheid nodig blijkt te zijn.

Onze waarneming is dat bij 75% van de onderzochte casussen geen behandelverslag is aangetroffen, dit betreft circa 6700 burgers. Van deze groep dossiers zonder behandelverslag is in 58% de conclusie getrokken dat er geen recht op toeslag is²⁹, in 4% OGS vastgesteld en in 14% O/GS vastgesteld. Bij dossiers waarin een boete is opgelegd, hebben we in alle gevallen onderbouwing hiervoor aangetroffen.

²⁵ Fraudeteam Toeslagen communiceerde niet over OGS, omdat dit een voorstap is richting de uitkomst van het onderzoek. Communicatie vond plaats na besluit afdoening.

²⁶ De conclusie voor O/GS alleen wordt gecommuniceerd naar de burger als onderbouwing voor de afwijzing tot een persoonlijke betaalregeling of MSNP-traject. Zie communicatie met burger ten aanzien van MSNP/Persoonlijke betalingsregeling geweigerd.

²⁷ In geval van een boete hebben wij gekeken of er een sanctiememo aanwezig is. Deze was in alle gevallen aanwezig.

²⁸ Dit betreft onze waarneming voor de dossiers waarin een boete is opgelegd in de periode 2017 – 2019. In de periode voor 2017 valt niet te herleiden of controle is uitgevoerd.

²⁹ Dit betreffen de dossiers waar wij in ons onderzoek een conclusie ten aanzien van rechtmatigheid hebben aangetroffen.

In de verschillende geraadpleegde systemen hebben wij wel korte notities en aantekeningen als motivering aangetroffen. Vaak betreft dit niet meer dan een paar zinnen met feiten en/of omstandigheden.

In 13% van de FSV-registraties waarvoor wij geen behandelverslag hebben aangetroffen, maar waarin wel de conclusie 'onrechtmatig' en/of 'OGS' is getrokken, zijn ook geen aantekeningen ter motivering teruggevonden in de systemen. Indien in deze gevallen vragen komen van burgers

Waarneming uit de dossierreview: summiere onderbouwing bij boeteoplegging

Burger komt naar boven in breder samenwerkingsproject fraudebestrijding waarbij verschillende overheidsinstanties betrokken zijn. Burger wordt na onderzoek maar voorafgaande aan de boeteoplegging in FSV gezet.

In het boete-advies is als enige argumentatie voor OGS opgenomen: *“Er is sprake van opzet omdat de klant een aanvraag voor de huurtoeslag 2011, 2012 en 2013 heeft gedaan terwijl de woning niet aan de eis voor huurtoeslag voldeed.”*

Het nadeelbedrag bedroeg € 7.149. De boete wordt vastgesteld op € 1.500. Volgens de werkinstructie voor het opleggen van een boete zijn de criteria hiervoor 1) vaststelling van opzet/grove schuld en 2) een nadeelbedrag > €

over hun FSV-registratie zal hun dossiers waarschijnlijk opnieuw beoordeeld moeten worden om een compleet beeld van de situatie te krijgen.

5.5.2. Controle door BFC-er

Het behandelproces voorzag in een controle door een Boete-Fraudecoördinator (BFC-er). Hij of zij controleerde de door de behandelaar voorgestelde uitkomst van een onderzoek (rechtmatigheid, OGS, O/GS, boete) en de onderliggende bewijsvoering en argumentatie hierbij. Binnen het fraudeteam waren in de periode 2014 – 2019 circa drie BFC-ers aangesteld. Vaak zijn er conclusies over rechtmatigheid, OGS, O/GS en/of boete vastgesteld zonder een vastgelegde controle door een BFC-er, tabel 9 bij paragraaf 5.5.1. laat dit zien.

5.5.3. Communicatie

Een ander punt dat in alle doorsnedes van de uitkomsten van het behandelproces (paragraaf 0) naar voren komt is de beperkte communicatie met de burger over uitkomsten van een onderzoek over de rechtmatigheid van de toeslag.

In 23% van de casussen waarin onrechtmatigheid is vastgesteld, is er geen beoordelingsbrief aan de burger aangetroffen.³⁰ In deze gevallen heeft de burger dus geen of pas veel later duidelijkheid gekregen over zijn recht op toeslag. Onder 'beoordelingsbrief' verstaan wij de communicatie waaruit voor de burger rechtszekerheid voortvloeit. Dit betekent dat er een brief aan de burger is verzonden waarin staat dat het recht op toeslag is onderzocht en wat daarvan de uitkomst is,³¹ dan wel dat de burger een definitieve beschikking heeft ontvangen. Enkel een voorlopige beschikking waarin staat dat het recht op toeslag op nihil is gesteld duiden wij niet als 'beoordelingsbrief'.

De communicatie met de burger omtrent de (on)rechtmatigheid van de toeslag verschilt van de communicatie naar de burger over het afwijzen van een persoonlijke betaalregeling of een MSNP-traject. Bij alle onderzochte dossiers, waarin de burger een verzoek heeft ingediend voor een persoonlijke betaalregeling of medewerking aan een MSNP-traject, is de burger geïnformeerd over de uitkomst.

³⁰ Uit gesprekken kwam naar voren dat in enkele, uitzonderlijke gevallen er wel brieven verstuurd zijn naar burgers buiten het systeem om.

³¹ Hieronder vatten wij ook een boetebesluit.

Dit is te verklaren doordat het verzoek voor een persoonlijke betaalregeling of MSNP-traject altijd vanuit de burger, schuldhulpverlener of gemeente ontstaat. De Belastingdienst doet naar aanleiding van dit verzoek onderzoek naar het ontstaan van de schulden. De eventuele toekenning of afwijzing van het verzoek wordt als reactie naar de burger gecommuniceerd.

In het geval van afwijzing van een persoonlijke betaalregeling of bij weigering van medewerking aan een MSNP-traject kan de Belastingdienst de onderbouwing gebruiken dat de burger door opzet of grove schuld de betreffende schulden heeft laten ontstaan, ofwel: de burger wordt O/GS verweten.

Waarneming uit de dossierreview: verzoek MSNP en uitblijvende reactie

In oktober 2017 vraagt een gemeente als schuldhulpverlener MSNP aan bij de Belastingdienst voor een burger waarbij volgens de gemeente sprake is van 'bijzondere omstandigheden'. Deze omstandigheden bestaan eruit dat mevrouw op vrijwillige basis voor een bewindvoerder heeft gekozen gezien zij door huiselijk geweld in het verleden en huidige bedreigingen 'geen grip heeft op haar uitgaven'.

In november 2017 stuurt de gemeente twee keer een herinneringsbrief. Wij hebben geen reactie van de Belastingdienst op dit herhaalde verzoek aangetroffen. Wij hebben ook geen behandelverslag van deze zaak teruggevonden.

In maart 2018 ontvangt de Belastingdienst bericht van de gemeente als schuldhulpverlening dat het MSNP-traject gestaakt wordt. Burger heeft uiteindelijk bij de rechter een verzoek tot WSNP gedaan en heeft deze toegekend gekregen.

De conclusie ten aanzien van OGS werd niet separaat naar de burger gecommuniceerd. Indien er OGS werd vastgesteld én er een boete werd opgelegd, werd hierover gecommuniceerd met de burger middels het boetebesluit. In 71% van de onderzochte dossiers waarin OGS is geconstateerd, is geen boete opgelegd. Vergelijkbaar hiermee werd de conclusie over O/GS niet separaat aan de burger gecommuniceerd. Deze kwalificatie werd de burger enkel duidelijk in het kader van een onderbouwing voor de afwijzing van een MSNP-traject of persoonlijke betalingsregeling.

Ook de conclusie, wel of geen O/GS is niet in alle gevallen gecommuniceerd naar de burger. De reden hiervoor is dat de conclusie voor O/GS alleen wordt gecommuniceerd naar de burger als onderbouwing voor de afwijzing tot een persoonlijke betaalregeling of MSNP-traject. Bij het instemmen tot een persoonlijke betaalregeling of MSNP-traject is een dergelijke onderbouwing overbodig en wordt de conclusie geen O/GS niet naar de burger gecommuniceerd.

5.6. Beoordeling van O/GS in het kader van de aanvraag persoonlijke betalingsregeling/MSNP

Bij de beoordeling van de aanwezigheid van O/GS in het kader van de aanvraag MSNP/persoonlijke betalingsregeling heeft Toeslagen belang gehecht aan het al dan niet indienen van bezwaar door de burger tegen de terugvorderingsbeschikkingen waarvoor een MSNP/persoonlijke betalingsregeling wordt aangevraagd.

Waarneming uit de dossierreview: onderbouwing van oordeel O/GS mede gestoeld op het niet indienen van bezwaar tegen terugvorderingsbeschikkingen waarvoor MSNP wordt aangevraagd

De burger doet in 2016 aan LIC een verzoek tot toelating tot de MSNP. LIC vraagt informatie op bij het fraudeteam Toeslagen, om te onderzoeken of de burger daarvoor in aanmerking komt. Dit interne informatieverzoek is het in FSV geregistreerde signaal.

De burger heeft in het verleden (2009–2014) kinderopvangtoeslag ontvangen. Vanwege het niet reageren op een informatieverzoek in 2009, 2010 en 2011 heeft het fraudeteam Toeslagen destijds de kinderopvangtoeslag definitief op nihil gezet. Dit resulteert in een schuld van > €100.000.

De burger is vervolgens niet in bezwaar gegaan. Dit wordt opgemerkt door de behandelaar vanuit het fraudeteam Toeslagen die in 2016 registreert dat dit 'opmerkelijk is, als burger daadwerkelijk kosten voor de kinderopvang maakt'. De behandelaar concludeert vervolgens dat gezien het feit dat de burger niet in bezwaar is gegaan 'het niet ondenkbaar is dat er sprake is van opzet'.

Daarnaast meldt de behandelaar aan LIC dat de burger zal worden opgenomen in FSV om tevens te onderzoeken of hij in aanmerking kan komen voor het opleggen van een boete. Hiermee is de FSV-registratie vervolgens verrijkt.

Op basis van de conclusie van het fraudeteam Toeslagen besluit het team WSNP/MSNP de toelating tot de MSNP af te wijzen.

Deze situatie, waarbij de burger geen bezwaar heeft gemaakt tegen de initiële terugvordering, én een persoonlijke betalingsregeling/MSNP heeft aangevraagd voor de terug te betalen toeslagen én er O/GS werd geconcludeerd kwam in 11% van de dossiers voor. Daarmee is niet gezegd dat in al deze gevallen de kwalificatie O/GS gestoeld is geweest op het uitblijven van een bezwaar, maar het maakt wel inzichtelijk dat bovenstaande redenering vaak op kon gaan.

5.7. Informatieverzoeken mogelijk als fraudesignalen behandeld

Informatieverzoeken konden in de context van FSV behandeld worden als fraudesignalen. Van 73% van de informatieverzoeken in de vorm van meldingen van burgers (vraag, melding ID-fraude en bezwaar), werd de conclusie 'onrechtmatig' getrokken over de betreffende casus van de BSN. Dit kon voorkomen doordat in geval van aanvraag van persoonlijke betalingsregeling of toetreding tot de MSNP vaak gevraagd werd om een herbeoordeling. Op dat moment wordt (weer) onrechtmatigheid geconcludeerd.

Desalniettemin gaat het hier in veel gevallen om hulpvragen vanuit de burger. Het proces wat wij gezien hebben toont aan dat deze hulpvragen in hetzelfde intensief toezichtproces worden meegenomen, in FSV werden geregistreerd en geen apart proces doorlopen. Hierdoor bestaat het risico dat onschuldige burgers blootgesteld zijn aan de risico's van een registratie in FSV.

Waarneming uit de dossierreview: melding van vermeend slachtoffer ID-fraude behandeld als fraudesignaal

Burger belt naar de kliklijn om melding te maken van ID-fraude. Met zijn DigiD worden toeslagen aangevraagd en deze betalingen zijn niet naar hem overgemaakt.

Toeslagen stuurt een VT met een nihil stelling van deze toeslag, inclusief terugvordering van het uitgekeerde bedrag. Burger belt vervolgens met de vraag waarom dit bedrag op hem verhaald wordt. Dit contactmoment leidt tot een FSV-registratie.

Burger dient bezwaar in tegen de terugvordering, later dan drie maanden. Toeslagen bericht de burger dat het bezwaar te laat is ingediend. Er wordt door Toeslagen gevraagd naar de reden van de vertraging. Burger geeft aan niet te weten waarom het bezwaar te laat is ingediend en meldt daarbij dat hij destijds een andere wijkcoach had.

Toeslagen gaat niet mee in deze uitleg en verklaart het bezwaar niet-ontvankelijk.

5.8. FSV-registraties met geen of beperkte effecten

Bij alle 9084 in FSV geregistreerde toeslagerechtigden bestaat het risico op onbedoelde nadelige effecten van de FSV-registratie en afhandeling. Een concentratie van risico's op onbedoelde effecten is te vinden in de dossiers van burgers die geen fraude hebben gepleegd en die zijn opgevoerd in FSV. Wij hebben onderzocht bij welke in FSV-geregistreerde burgers er waarschijnlijk geen of beperkte effecten zijn opgetreden.

De groep burgers in FSV waarvan vaststaat dat ze geen fraude hebben gepleegd betreft minimaal circa 1200 gevallen, dit betreft de groep burgers waarbij na onderzoek 'rechtmatigheid' is vastgesteld. Dit betreft circa 13% van de populatie. Van deze groep van 1200 burgers hebben wij bij 53% (circa 625 burgers) geen effecten waargenomen. We hebben daarbij alle variabelen die op een mogelijk effect wijzen uitgesloten. Meer specifiek, we hebben onderzocht of 'rechtmatigheid' is geconcludeerd, de burger niet op de toezichtlijst heeft gestaan, er geen sprake was van OGS of O/GS en de burger geen 1x1-registratie in INL heeft gehad. Daarbij is het effect van stigmatisering beperkt doordat er geen 1x1-registratie was en het vinkje 'fraude' niet aanstond.

De groep burgers in FSV waarvan niet sluitend valt te concluderen of de toeslagen 'rechtmatig' zijn verstrekt³², maar tevens geen fraude is vastgesteld, bedraagt circa 2100 burgers. Binnen

³² Voor 23% van de burgers is de uitkomst van het onderzoek naar 'rechtmatigheid' onbekend. Binnen deze groep hebben wij niet kunnen waarnemen wat de uitkomst van het onderzoek was.

deze groep hebben wij middels dezelfde analyse in 24% (circa 500 burgers) van de gevallen geen effecten waargenomen.

Voor deze totale groep van ongeveer 3300 burgers toont het onderzoek dus aan dat in circa 1125 gevallen geen effecten waargenomen zijn van de registratie in FSV en/of de afhandeling van "hun casus" door het fraudeteam Toeslagen³³. Deze uitspraak heeft geen betrekking op mogelijke effecten buiten het zicht van ons dossieronderzoek, zoals effecten die zijn opgetreden bij andere overheidspartijen.

Bovenstaande analyse is een inschatting op basis van de meest voor de hand liggende variabelen. Waar mogelijk zullen wij deze analyse nog verder uitdiepen.

CONCEPT VERTROUWELIJK

³³ Van de circa 1200 FSV dossiers waarvan de toeslag rechtmatig is bevonden heeft de burger in 53% waarschijnlijk geen effecten ervaren van zijn registratie binnen de belastingdienst. Van de circa 2100 FSV dossiers waarvan niet zeker is of toeslagen rechtmatig zijn verstrekt is in 24% van de gevallen geen indicatie gevonden van effecten van de registratie binnen de belastingdienst

6. Onderzochte dossiers in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

6.1. De toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur binnen Toeslagen

De vastlegging van de te volgen werkwijze bij afhandeling van fraudesignalen door medewerkers van het fraudeteam van Toeslagen was onvoldoende om een sluitende lijst met evaluatiecriteria te kunnen opstellen. De gevolgde werkwijze door medewerkers van het fraudeteam toonde een sterke afhankelijkheid van professionele oordeelsvorming van medewerkers. Hoewel signalen vaak in teamverband werden opgevolgd, ontbraken veelal (met name in de jaren 2014–2017) 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 is in die zin indicatief.

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, omdat er tussen de verschillende werkinstructies weinig samenhang bestaat. 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 terugrijpen op een bestaand normerend handelingskader binnen de onderzoeksperiode 2014–2019. 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 (zoals gepresenteerd in hoofdstuk 4 en 5), plaatsen wij daarom in het perspectief van de voor ieder overheidslichaam geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: ABBB) en andere rechtsbeginselen (AVG).

6.2. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Wij hebben de ABBB als overkoepelend uitgangspunt genomen voor het handelen van het fraudeteam van Toeslagen. 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, in dit geval, 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.

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

Onderstaand geeft een overzicht van (mogelijk) toepasselijke ABBB en andere onderliggende juridische beginselen voor het handelen van een bestuursorgaan of de overheid. 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.

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 conclusies van belang:

- In 58% van de onderzochte casussen waar door Toeslagen de conclusie 'onrechtmatig' getrokken is, bleek geen behandelverslag aanwezig.
- Motiveringsbrieven, informatieverzoeken en andere vormen van communicatie waren gemiddeld zeer summier: toelichtingen overstegen de lengte van één zin niet.

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 een beperkte invulling van het motiveringsbeginsel waar.

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).³⁴ 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 conclusies van belang:

- Een zware administratieve last door de hoeveelheid aanvullend opgevraagde informatie, terwijl het fiscaal nadeel voor de Belastingdienst minder dan € 1.500 betrof.
- Gemiddelde registratie van vijf jaar op de toezichtlijst en negen maanden op de uitsluitlijst, ook voor burgers die uiteindelijk niet aan dit intensieve toezichtregime onderworpen hadden mogen worden.

³⁴ 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.

- De weging van maatregelen ten opzichte van het effect voor de burger vond beperkt plaats (mede door ontbreken van heldere instructies). Een groot aantal signalen hebben directe opvolging gekregen via toezicht- en uitsluitlijsten:
 - Van 12% van de burgers die in FSV geregistreerd stonden en op de toezichtlijst zijn geplaatst bleek de toeslag wel rechtmatig.
 - Van 15% van de mensen die op de uitsluitlijst stonden waren toeslagen uiteindelijk rechtmatig.

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.

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 conclusies van belang:

- In 3% van alle signalen vond dit op dezelfde dag als de opvoering in FSV plaats. In deze tijdspanne zou dus verondersteld moeten worden dat het opgevoerde signaal inhoudelijk werd gewogen en met inachtneming van de benodigde zorgvuldigheid werd geconcludeerd dat er sprake was van een redelijk vermoeden van 'onrechtmatigheid' in het licht van artikel 23 Awir.
- In INL werd een fraudesignaal reeds als bewezen fraude geïnterpreteerd (zie ook conclusies ADR).

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, procedure goed volgen 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 conclusie van belang:

- Dossiervorming is over de gehele onderzoeksperiode gebrekkig geweest. Door het versnipperde proces en IT-landschap is de reconstructie van besluitvorming en daarop gebaseerde handelwijze complex geweest. Daarmee constateren wij dat een randvoorwaarde voor zorgvuldige besluitvorming – een overzichtelijk dossier waarin de omstandigheden die voor besluitvorming dienen te worden afgewogen voor de behandelaar inzichtelijk zijn – niet aanwezig is geweest.

De randvoorwaarden en waarnemingen uit het dossier geven te denken over de mate waarin de Belastingdienst Toeslagen beide zorgvuldigheidsbeginselen heeft ingevuld (en heeft kunnen invullen).

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 conclusies van belang:

- In 23% van de onderzochte casussen waar door Toeslagen de conclusie 'onrechtmatig' getrokken is, bleek geen beoordelingsbrief aan de burger verzonden te zijn.
- In dossiers is beperkt duidelijk dat burgers in staat zijn gesteld aanvullend materiaal aan te leveren

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.

Het Gelijkheidsbeginsel

Het *Gelijkheidsbeginsel* houdt in dat de overheid gelijke gevallen op gelijke wijze moet behandelen (artikel 1 Grondwet). Dit is een belangrijk en bijzonder fundamenteel principe dat in de praktijk moeilijk te concretiseren en toetsen is zonder een volledige uitdieping van het concrete geval te maken. Wel kan gezegd worden dat in een grote organisatie met versnipperde processen en systemen, uniforme werkwijzen een belangrijke waarborg is om te faciliteren dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

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

- Er waren geen of beperkte werkinstructies aanwezig. Daarmee is in ieder geval een belangrijke randvoorwaarde voor het gelijk behandelen van gelijke gevallen niet aanwezig geweest in het proces van signaalafhandeling in FSV. Daarnaast blijkt uit ons onderzoek ook een grote diversiteit in handelwijze bij vergelijkbare signalen, die zich laat verklaren door het gebrek aan vaktechnische- of werkinstructies. Of dit ook tot verschillende uitkomsten in vergelijkbare gevallen heeft geleid, vereist een gedetailleerde analyse op dossierniveau die geen onderdeel heeft uitgemaakt van ons onderzoek.

AVG- en 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 volgende conclusies van belang:

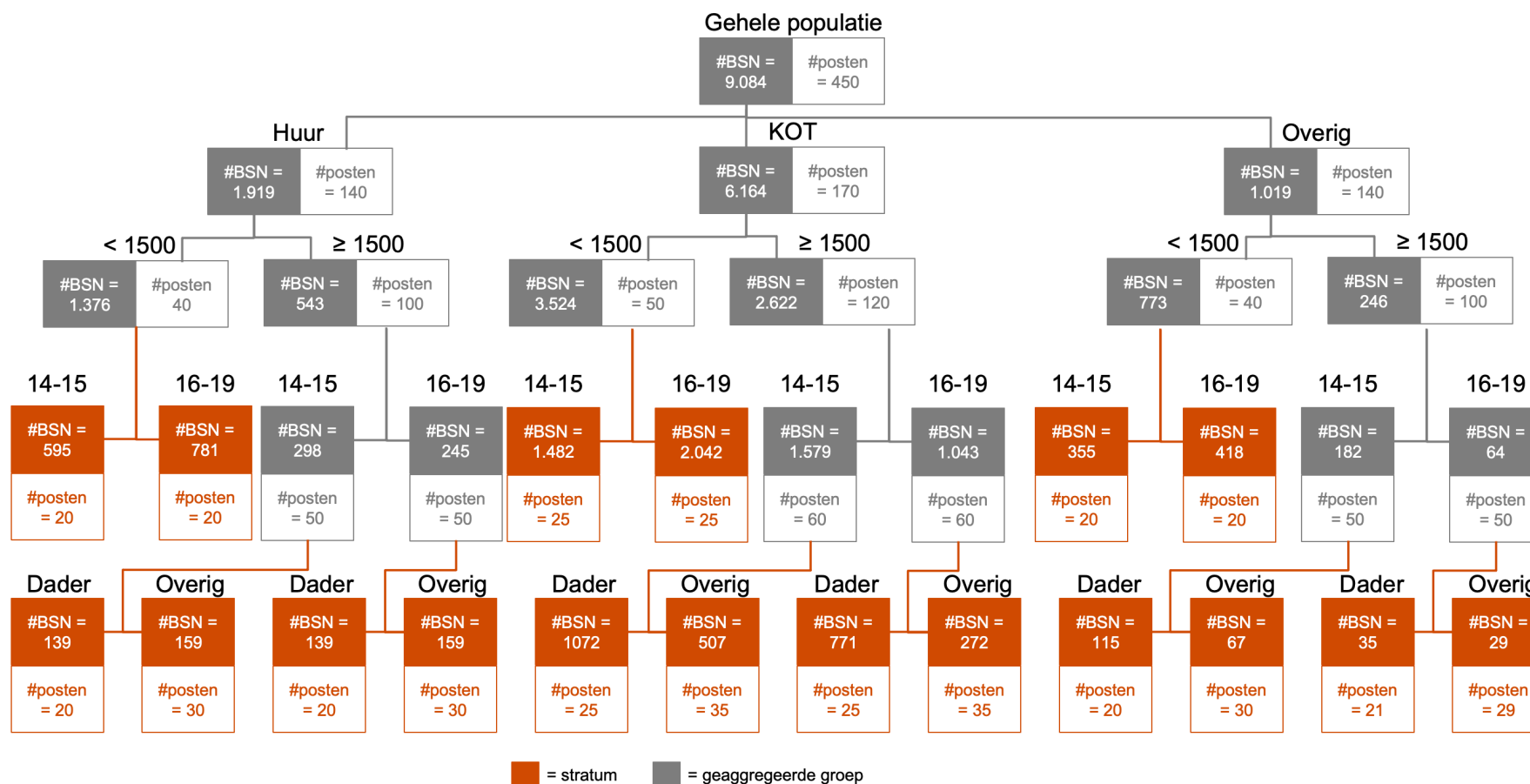
- Opgevoerde signalen bleven altijd zichtbaar in FSV. Wel werd een afvoeringsdatum (indien van toepassing) vastgelegd.
- Bij de opgevoerde signalen werden ook onderbouwende stukken als bijlage in FSV opgenomen. Hoewel logisch vanuit het praktisch gemak bij verdere behandeling, werden hiermee ook de (bijzondere) persoonsgegevens die in een dergelijke bijlage konden staan breder inzichtelijk dan nodig voor de afhandeling van het signaal in FSV. Op autorisaties voor FSV en de inzage daarin vond immers maar in beperkte mate controle plaats.

De grote mate van uitgegeven autorisaties, het open karakter van FSV en de aangetroffen (bijzondere) persoonsgegevens in FSV wijst op beperkte naleving van de privacybeginselen. AVG-principes als doelbinding, proportionaliteit en dataminimalisatie zijn slechts in beperkte mate ingevuld.

Bijlagen

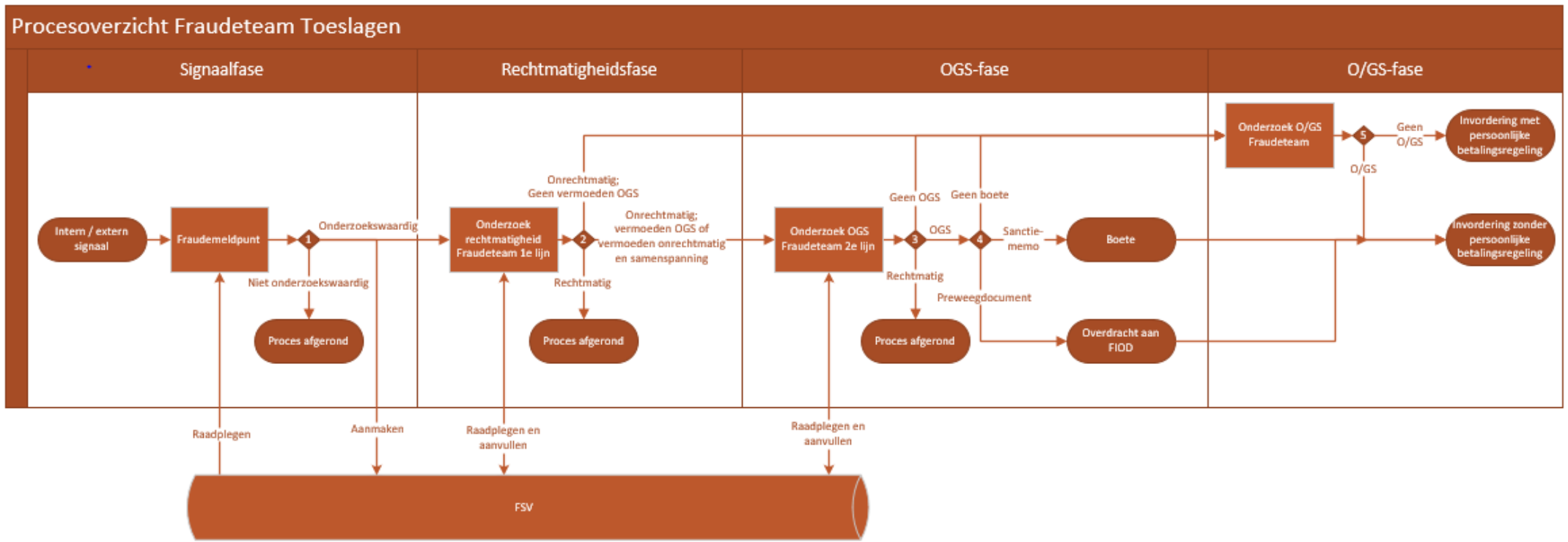
CONCEPT VERTROUWELIJK

A. Totaaloverzicht steekproef 450 burgers



B. Schematische weergave afhandeling fraudesignalen door Toeslagen

WELIJK



C. 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 toeslaaanvragen 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.

D. Onderzoeksverantwoording

D.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 fraudesignalen 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 de medewerker bij Toeslagen in het proces van afhandeling fraudesignalen nodig had om vanuit een zogenaamd ‘klantbeeld’ op te kunnen bouwen.

Systemen	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.
FSV Fraude Signalering Voorziening	Raadplegen van door Toeslagen onderzoekwaardig geachte fraudesignalen.
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) fraudesignalen 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 9. Overzicht systemen ten behoeve van dossieronderzoek

D.2. Van populatie tot steekproef

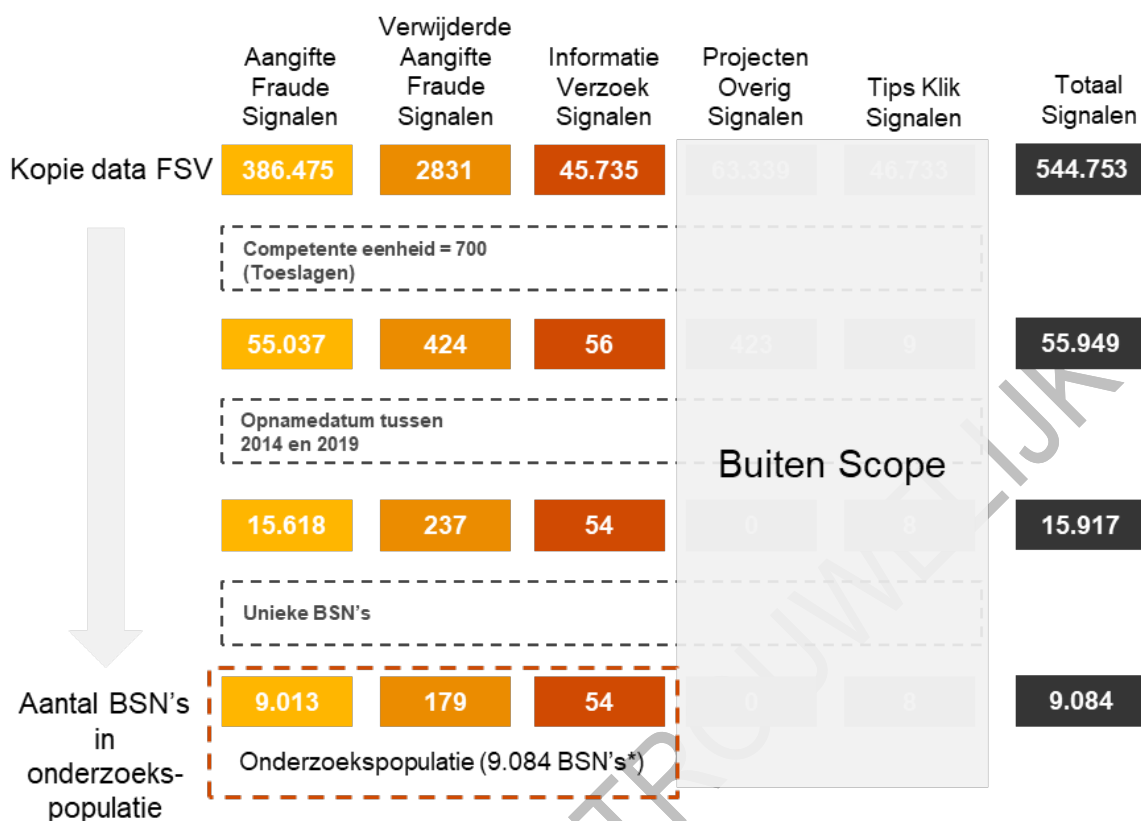
Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij een kopie van de data uit de in februari 2020 bevroren FSV-database ontvangen. In totaal betreffen dit 544.753 geregistreerde signalen. Binnen deze database met signalen zijn vijf typen van signalen te identificeren. Per type signaal kent FSV een afzonderlijk '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.
- **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 fraude³⁵. 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.

³⁵ Ontwikkelingspecificatie Dagboek FSV v1.1. - 2013

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



*: telt niet op door dubbele meldingen tussen de verschillende rubrieken

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 fraudeteam, 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 variabelen 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 toeslagenssoort 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 kindgebonden budget 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.

In bijlage A is een totaaloverzicht opgenomen. Hierin is te zien hoe het aantal van 450 dossiers (totale steekproefomvang) 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	Tabel 3b	2014 - 2015	2016-2019
Aantal BSN's	1.324	2.130	Aantal BSN's	1.392	1.161
Fiscaal nadeel gem.	€ 6	€ 7	Fiscaal nadeel gem.	€ 26.711	€ 10.709
Fiscaal nadeel std. deviatie	€ 84	€ 87	Fiscaal nadeel std. deviatie	€ 25.983	€ 13.530
Percentage fraude	40%	7%	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. Deze staat beschreven in bijlage X.

Analyse van de werkinstructies voor het fraudeteam 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.

D.3. Te verwachten effecten van het proces van afhandeling fraudesignalen

Zoals uit paragraaf **Error! Reference source not found.** 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.

D.4. Onderzoeksprotocol voor dossieronderzoek

D.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 fraudesignalen.
3. **Te verwachten effecten** – Zoals in paragraaf D.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.

D.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.

D.5. 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 fraudesignalen door medewerkers van het fraudeteam van Toeslagen was onvoldoende om een eenduidige lijst met evaluatiecriteria voor ons onderzoeksdoel te kunnen opstellen. De gevolgde werkwijze door medewerkers van het fraudeteam 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 fraudesignalen heeft vastgelegd en genormeerd, kunnen wij niet terugrijpen 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 6 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 reiken³⁶ en de duiding die wij hiermee geven sluit andere duidingen niet per definitie uit.

D.6. Totstandkoming rapportage

De eerste conceptversie is op 12 augustus 2021 opgeleverd aan begeleidingscommissie en opdrachtgever. De opdrachtgever heeft de gelegenheid schriftelijk opmerkingen aan te leveren. PwC neemt deze vervolgens in overweging en bepaalt of aanpassingen in de rapportage nodig zijn. Na eventuele verwerking van de opmerkingen stelt PwC de definitieve rapportage zelfstandig en zonder interventie door de opdrachtgever vast en legt deze ter acceptatie voor aan de opdrachtgever.

D.7. 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)
3. Rapportage-fase (juli – augustus 2021)

CONCEPT VERTROUWELIJK

³⁶ Onder meer omdat specifieke wetgeving, en in hoogste instantie de rechter, invulling kunnen geven aan deze rechtsbeginselen.

E. Grafische weergave FSV

Bsn *	<input type="text" value="1"/>	Datum opname *	<input type="text" value="15"/> (dd-mm-jjjj)
Achternaam *	<input type="text" value="2"/>	Datum afdoening	<input type="text" value="16"/> (dd-mm-jjjj)
Voorletters	<input type="text" value="3"/>	Correctiebedrag	<input type="text" value="17"/>
Voorvoegsels	<input type="text" value="4"/>	Fiscaal nadeel	<input type="text" value="18"/>
Soort fraude *	<input type="text" value="5"/> ▼	Belastingbedrag	<input type="text" value="19"/>
Adres	<input type="text" value="6"/>	Boete	<input type="checkbox"/> 20
Postcode	<input type="text" value="7"/>	Boetebedrag	<input type="text" value="21"/>
Plaats	<input type="text" value="8"/>	Boetepercentage	<input type="text" value=""/> ▼
Land	<input type="text" value="9"/>	Strafrechtelijke beschikking	<input type="checkbox"/>
Rol	<input type="text" value="10"/> ▼	Aangemeld bij Fiod	<input type="checkbox"/>
Besmet adres	<input type="checkbox"/> 11	Fraude	<input type="checkbox"/> 22
Besmet postcode en nr	<input type="text"/>	ID-Fraude	<input type="checkbox"/> 23
Middel *	<input type="text" value="12"/> ▼	Gefisnummer	<input type="text"/>
Belastingjaar *	<input type="text" value="13"/> ▼	Beconnummer	<input type="text"/>
Subnummer	<input type="text"/>	Fiscaal dienstverlener Bsn	<input type="text"/>
Tijdvak	<input type="text"/>	Fiscaal dienstverlener naam	<input type="text"/>
Rekeningnummer/BAN	<input type="text"/>	Inhoudsplichtige LH nr	<input type="text"/>
Negatieve norm OB	<input type="text"/>	Inhoudsplichtige LH naam	<input type="text"/>
Bron *	<input type="text" value="14"/> ▼	Opgevoerd door *	<input type="text" value="24"/> ▼
IP-adres	<input type="text"/>	Beoordeeld door	<input type="text" value="25"/> ▼
MAC-adres	<input type="text"/>	Behandeld door	<input type="text" value="26"/> ▼
Datum event	<input type="text"/>	Competente eenheid	<input type="text" value="27"/> ▼
Opmerking	<input type="text"/>	Partner Bsn	<input type="text" value="28"/>
Gebruikersnaam	<input type="text"/>	Partner naam	<input type="text" value="29"/>
Ondertekenaar Bsn	<input type="text"/>	LRK	<input type="text" value="30"/>
Ondertekenaar naam	<input type="text"/>	Invoering	<input type="text" value="31"/> ▼
Prioriteit	<input type="text"/>	Projectcode landelijk	<input type="text" value="32"/> ▼
Aantekening	<input type="text"/>		

F. Aanvullende waarnemingen

F.1. Uitkomsten van afhandeling van informatieverzoeken in FSV

Tabel 1 uit paragraaf 4.2 laat zien dat circa een kwart van de registraties in FSV informatieverzoeken betrof. Binnen deze categorie gaat het dan om een vraag van een burger, een melding van ID-fraude, bezwaar op een genomen besluit door Toeslagen of een intern informatieverzoek ten behoeve van een MSNP of persoonlijke betalingsregeling. Onderstaande tabel geeft uitgesplitst naar categorie deze informatieverzoeken weer in hoeveel gevallen sprake was van een aanvraag en/of weigering van een MSNP of persoonlijke betalingsregeling.

	Meldingen burger (vraag, bezwaar, melding ID-fraude)	Intern informatieverzoek t.b.v. persoonlijke betalingsregeling of MSNP	Fraudesignalen (intern/extern)
MSNP/PBR aangevraagd door burger	43%	100%	35%
Waarvan MSNP/PBR geweigerd	34%	71%	38%

Tabel 10. Afwijzing van MSNP/PBR in categorie informatieverzoeken

Binnen de categorie informatieverzoeken naar MSNP/PBR binnen FSV, wordt meer dan twee derde (71% ten opzichte van 100%) van deze verzoeken afgewezen. Concreet betreft dit in potentie 900 burgers. Dit is significant hoger dan binnen de andere categorieën signalen, waar in andere gevallen ongeveer een derde van de aanvragen afgewezen is. Deze categorie betreft de interne verzoeken van LIC aan Toeslagen om te onderzoeken of een burger te goeder trouw (O/GS-toets) is geweest. Dit verzoek werd door Toeslagen in FSV geregistreerd, al dan niet met de conclusie over aanwezigheid van O/GS. De verklaring voor de waarneming dat binnen deze categorie vaker is afgewezen zou erin gelegen kunnen zijn dat deze aanvragen uitvoerig onderzocht zijn door Toeslagen en aanvragen binnen de overige categorieën niet. Anderzijds hebben wij ook hier meerdere dossiers gezien, waarbij toekenning door behandelaars van Toeslagen ontraden werd, omdat de burger in het verleden niet heeft gereageerd/geacteed op een nihilstelling van hun Toeslagen en de burger dus een fraudeur zou zijn. Dit voorbeeld toont aan dat ook in dit deel van het onderzoek men niet altijd zorgvuldig en redelijk te werk ging.

F.2. Groepsgewijze opvoering

Voor een deel van de registraties vermoeden wij zogenaamde 'groepsgewijze opvoering', in deze gevallen hebben wij gedurende het dossieronderzoek vastgesteld dat de burger onderdeel was van een casus, dan wel onder eenzelfde noemer werd opgevoerd, samen met andere burgers. Concrete aanwijzingen dat dit onder groepsgewijze opvoer geschaard kan worden hebben wij niet, aangezien alle registraties in FSV handmatig gebeurden. Dit houdt in dat groepen burgers tegelijkertijd in FSV zouden zijn opgenomen, al dan niet met identieke registratie-kenmerken, zoals het fraude-vinkje en de rol 'dader'.

Een voorbeeld hiervan zijn burgers die zijn aangetroffen in een IP-analyse. Met een IP-analyse analyseert het fraudeteam de IP-adressen waarvandaan toeslagen zijn aangevraagd. Veel toeslag-aanvragen in een kort tijdsbestek vanaf één IP-adres is een signaal van mogelijke fraude. De behandelaar van het fraudeteam wil vervolgens de betrokken BSN's op de Toezichtlijst plaatsen. Hiervoor is een FSV-registratie noodzakelijk, zie hierover paragraaf 5.2. Om deze reden wordt de groep burgers eerst in FSV opgevoerd om vervolgens op de Toezichtlijst geplaatst te worden.

Een ander voorbeeld van groepsgewijze opvoering in FSV heeft vanuit LIC plaatsgevonden. Vanuit LIC zijn er burgers groepsgewijs opgevoerd, omdat deze burgers al wel een 1x1-registratie in INL (het inningssysteem) hadden, maar nog niet in FSV voorkwamen. In ons onderzoek zijn wij

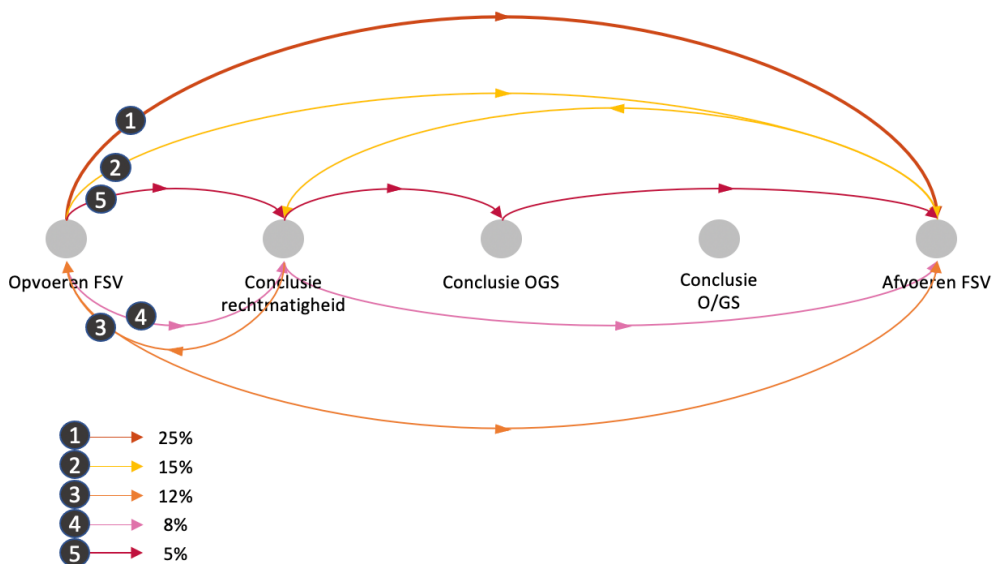
FSV-registraties tegengekomen waarvan wij deze herkomst hebben waargenomen, deze zijn opgenomen in de categorie 'Anders'. Burgers die via deze weg groepsgewijs werden opgevoerd, zijn met het fraude-vinkje en het Inningskenmerk '1x1' in FSV geregistreerd.

Deze groepsgewijze opvoering leidde tot het risico dat ook onschuldige burgers in deze opvoering meegenomen werden en daarmee werden blootgesteld aan mogelijk negatieve effecten van FSV.

CONCEPT VERTROUWELIJK

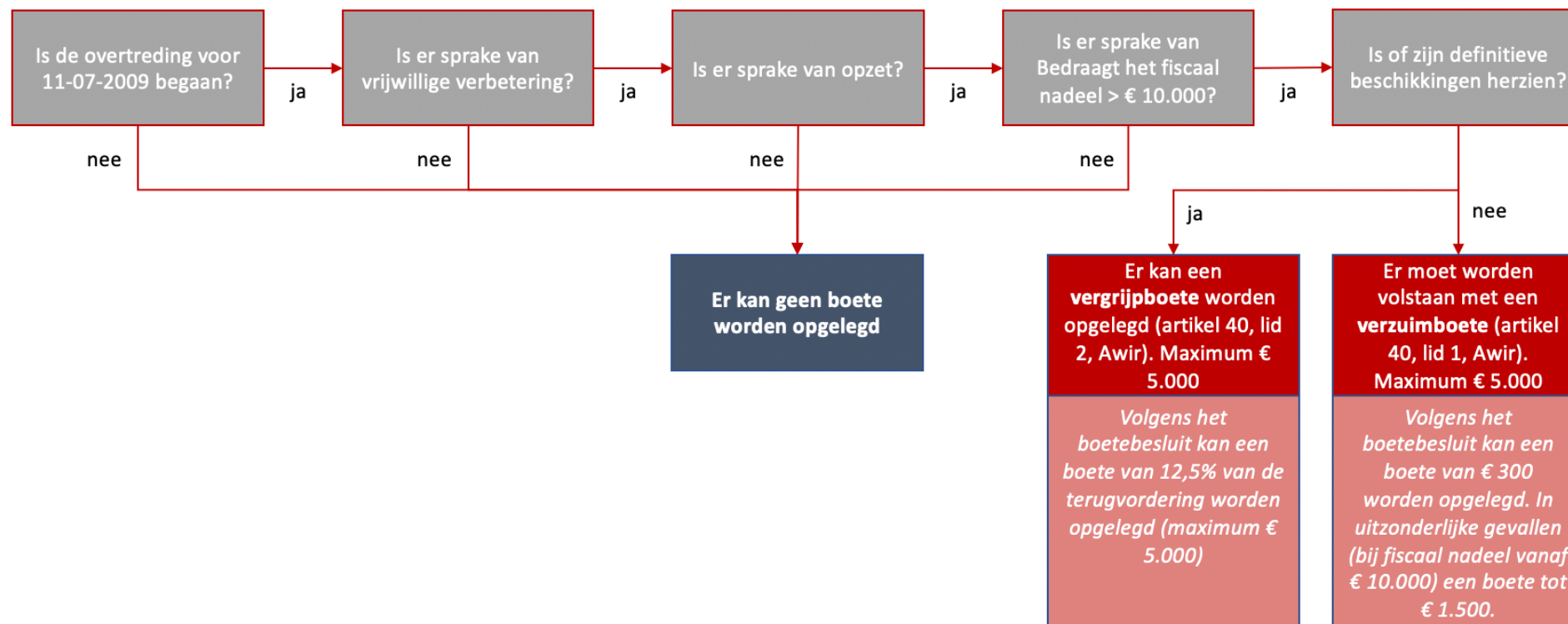
G. Grafische weergave tijdlijn van fraudesignalen intern en extern

Wij hebben voor de fraudesignalen intern en extern inzichtelijk gemaakt welke paden gevolgd zijn ten aanzien van de processtappen. Wij hebben dit alleen voor deze twee categorieën inzichtelijk gemaakt, omdat hier de beschreven volgorde vanuit hoofdstuk 3 van toepassing is.



Bovenstaande illustratie toont de vijf paden aan die het meest gevolgd zijn qua volgorde van processtappen met daarbij het percentage hoe vaak het pad is gevolgd. In totaal hebben wij 50 paden gevonden binnen de afdoening van de twee categorieën fraudesignalen. De overige 45 paden betreft circa 35% van de signalen.

H. Beslisboom – Opleggen van boete



62