

Onderzoek effecten FSV Toeslagen

Samenvatting – DEFINTIEF CONCEPT bestemd voor intern beraad

Dit document bevat voorlopige beelden aangezien het werk nog niet voltooid is. 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.

Dit onderzoek heeft alleen betrekking op de door Toeslagen in FSV geplaatste registraties, niet P- en/of MKB-gerelateerde of overige signalen.

2021-0441/SM/lc/nb
15 september 2021

Disclaimer

September 2021

Dit document betreft een samenvatting van ons onderzoek. 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 daarom voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk te informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob verzoek te verstrekken. Daarbij 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.

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



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

Samenvatting

De directie Toeslagen van de Belastingdienst is verantwoordelijk voor het proces van het uitkeren van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. Daarnaast heeft de directie ook een toezichhoudende taak. Ze moet nagaan of mensen ten onrechte of te veel toeslag ontvangen. De Fraude Signalering Voorziening (hierna: FSV) was in de periode 2013–2019 één van de applicaties die onderzoek door het intensief toezichtteam van Toeslagen ondersteunde. FSV verzorgde de registratie van signalen (hoofdzakelijk fraude-risicosignalen en informatieverzoeken) zodat medewerkers een melding konden terugvinden als zij onderzoek naar een burger deden.

In de debatten rondom de toeslagenaffaire zijn veelvuldig vragen gesteld over de werkwijze van de directie Toeslagen, het toepassen van selectiemechanismen in de fraudebestrijding en op welke wijze de burger geraakt is door het handelen van Toeslagen in dezen. Om de feiten omtrent FSV inzichtelijk te krijgen heeft de staatssecretaris van Financiën toegezegd extern onafhankelijk onderzoek hiernaar in te stellen.¹

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

Onderzoeksvragen

De Belastingdienst heeft PwC de volgende onderzoeksvragen gesteld:

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

Gevolgde aanpak

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

FSV is in ontwerp bedoeld als een *stand-alone* registratiesysteem en heeft daarmee in zichzelf slechts beperkt effect. Daarom is het noodzakelijk om breder te kijken naar het afhandelingsproces van een fraude-risicosignaal door het intensief toezichtteam van Toeslagen, waarbij FSV werd ingezet. Aan de hand van een onderzoeksprotocol hebben wij dan ook voor de 450 casussen onderzocht op welke wijze het proces van afhandeling van fraude-risico signalen is doorlopen, welke rol FSV hier in had en op welke wijze invulling is gegeven aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Hiermee onderzoeken wij enerzijds wat de effecten van FSV en het gevolgde afhandelingsproces zijn en in welke mate deze zich hebben voorgedaan, anderzijds of de beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen zijn. Dit betreft dus geen fiscaal-inhoudelijke beoordeling van de casussen en daarmee dus ook geen beoordeling of de eventuele fraudeverdenking terecht is geweest of niet.

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



¹ Kamerbrief – Fraude Signalering Voorziening (FSV) – Kenmerk 2020-0000082569

Het onderzoek is uitsluitend gebaseerd op de bronnen die we aangeven, de gevoerde gesprekken en de informatie die we binnen de door de Toeslagen beschikbaar gestelde applicaties hebben aangetroffen.

Antwoord onderzoeksvragen 1 en 2

Om de complete weergave te geven van hoe FSV-geregistreerde burgers vanuit Toeslagen geraakt zijn hebben wij onderstaand de onderzoeksvragen 1 en 2 gecombineerd uiteengezet.

FSV als startpunt voor de afhandeling van fraude-risicosignalen

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

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

Waarneming PwC		Aantal waarnemingen ²	% van totale populatie (9.084)
Conclusie na onderzoek	Rechtmatig ontvangen toeslag	~1.200	13%
	Onrechtmatig ontvangen toeslag	~5.800	64%
	Onbekend	~2.100	23%

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

Effecten van FSV voor de burger

Wij presenteren onze relevante waarnemingen per effectcategorie, benoemen het opgetreden effect voor de burger en geven daarbij aan hoe vaak dit binnen de door ons onderzochte populatie van 9.084 burgers is voorgekomen³.

- 1. Financiële consequenties FSV in relatie tot MSNP.** Als een toeslag onrechtmatig ontvangen bleek te zijn, kon deze teruggevorderd worden, al dan niet verhoogd met een boete. Dit zijn de bedoelde financiële effecten die met fraudeafhandeling gepaard gaan. Zowel ten aanzien van de registratie in FSV als de waargenomen handelwijze van Toeslagen hebben wij echter ook effecten op de burger waargenomen die onbedoeld zijn. Zo zijn burgers met een registratie '1x1'⁴ in FSV bij Invordering uitgesloten van een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldsanering (MSNP) los van de inhoudelijke beoordeling van het signaal. Dit terwijl de intentie van de '1x1'-registratie door Toeslagen enkel zag op de signalering van mogelijke fraude. Het gevolg was dat eventueel te veel ontvangen toeslag of andere belastingschulden in maximaal 24 termijnen⁵ moest worden terugbetaald, ongeacht de financiële draagkracht van de burger.

² Het aantal waarnemingen is gebaseerd op de extrapolatie van de steekproef. Daar waar het exacte getallen betreft is dit geconstateerd op basis van een query op de totaalpopulatie.

³ Voor alle genoemde aantallen en percentages geldt een betrouwbaarheidsinterval van 95%.

⁴ De registratie '1x1' in FSV wijst op de gewenste afhandeling door het 1x1-team van Invordering. Dit team behandelde de invorderingen voor burgers waarbij niet het automatische proces werd doorlopen.

⁵ In geval van belastingschuld was de geldende termijn 12 maanden.

Waarneming PwC	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie (9.084)
Bij registratie in FSV werd vinkje '1x1' aangezet	Verhoogde kans op uitsluiting van persoonlijke betalingsregeling of MSNP.	4.108	45%
Bij registratie in FSV werd vinkje '1x1' aangezet en is betalingsregeling of MSNP geweigerd	Daadwerkelijke uitsluiting betalingsregeling of MSNP.	~1.000 ⁶	11% ²

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

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

- Risico op misinterpretatie en schending privacybeginselen.** FSV was breed toegankelijk binnen de Belastingdienst en ook de verspreidingskring van de informatie uit FSV was breed. Hoewel het aantal medewerkers met mutatierechten in FSV beperkt was, hadden binnen de Belastingdienst in de beginjaren van FSV circa 4.500 medewerkers leesrechten. Doordat ieder onderdeel van de Belastingdienst een eigen interpretatie van FSV-registraties en gebruik hiervan had, bestond een reëel risico op misinterpretatie van signalen over burgers. Daarnaast is uit eerdere onderzoeken⁷ naar het gebruik van FSV al naar voren gekomen dat de brede openstelling en duur van de registratie strijdig zijn met de privacybeginselen.

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

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

⁶ Schatting aangezien het directe verband niet waterdicht aantoonbaar is. Er kunnen andere redenen zijn geweest voor uitsluiting betalingsregeling of MSNP. Schatting gebaseerd op onze review van de dossiers.

⁷ KPMG (2020) en Belastingdienst (2018).

Informatie uit FSV-registratie is gedeeld met derde (overheids-)partijen ⁸	Wat derde partijen met deze informatie FSV hebben gedaan blijkt niet uit ons onderzoek.	~100	1%
---	---	------	----

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

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

Effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door directie Toeslagen voor de burger

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

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

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

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

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

⁸ Op basis van de observaties van dit onderzoek is opdracht gegeven de informatiedeling met derden nader te onderzoeken. Dit maakt geen deel uit van dit onderzoek.

Waarneming PwC	Effect voor burger	Aantal	% van totale waarnemingen populatie (9.084)
Gemiddeld stond een burger 4,8 jaar op toezichtlijst	Iedere nieuwe aanvraag of wijziging werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld.	4.343	48%
Duur van het verwerken van uitwerpen als gevolg van plaatsing op toezichtlijst	Iedere nieuwe aanvraag of wijziging werd handmatig beoordeeld, met een afhandelingsduur per uitworp van: > 30 dagen > 6 maanden > 1 jaar	3.849 773 308	42% 9% 3%
Burger werd in FSV geregistreerd, bleek na onderzoek rechtmatig toeslag te hebben ontvangen en is hierna op toezichtlijst blijven staan.	Iedere nieuwe aanvraag of wijziging werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld.	~400	5%
Burger werd in FSV geregistreerd en langer dan 1 jaar op uitsluitlijst geplaatst	Burger is > 1 jaar uitgesloten van definitieve toekenning, dus geen zekerheid over recht op toeslag.	4.269	47%
Burger is op basis van informatieverzoek ⁹ op toezicht- of uitsluitlijst geplaatst	Burger is op toezichtlijst geplaatst, en heeft > 30 dagen geen uitsluitsel over recht op toeslag en kon ook niet geautomatiseerd een nieuwe aanvraag of wijziging doen.	~900	10%
	Burger is op uitsluitlijst geplaatst en langer dan 1 jaar uitgesloten van definitieve toekenning, dus geen zekerheid over recht op toeslag.	~1.700	19%

De handmatige beoordeling van nieuwe aanvragen of wijzigingen in de toeslag als gevolg van uitwerpen door plaatsing op toezicht- en uitsluitlijst en de daarmee gepaard gaande afhandelingsduur heeft direct effect op de burger. Dit komt doordat nieuwe aanvragen of wijzigingen normaal gesproken automatisch verwerkt worden en daarmee nagenoeg geen behandeltijd vergen. De vertraging in toekenning heeft naast verzwaarde administratieve lasten ook financiële onzekerheid tot gevolg. Zoals te zien in bovenstaande tabel kon het lange tijd duren voordat een burger duidelijkheid kreeg over de doorvoering van wijzigingen of nieuwe aanvragen, en daarmee de toekenning van de toeslagen. Wij achten het voorstelbaar dat burgers in de tussentijd anticipeerden op de financiële onzekerheid door maatregelen te nemen om het gebrek aan toeslaggelden op te kunnen vangen.

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

⁹ Vraag burger, melding ID-fraude, bezwaar of verzoek betalingsregeling of MSNP.

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

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

Waarneming PwC	Effect voor burger	Aantal	% van totale waarnemingen populatie (9.084)
Stopzetting toeslag op dag van registratie in FSV	Directe financiële problemen (afhankelijk van persoonlijke financiële situatie)	<i>(Percentages betreffen aandeel binnen de betreffende signaal categorie) ↓</i>	
	-Fraudesignaal extern zonder eigen onderzoek door Toeslagen	~200	14%
	-Fraudesignaal intern zonder eerder onderzoek binnen Belastingdienst en zonder eigen onderzoek door Toeslagen	~50	1%
	-Totaal: fraude-risicosignalen zonder eerder of eigen onderzoek	~250 ¹⁰	5%
Geen reactie Toeslagen op toezending bewijsstukken door burger	Burger heeft onzekerheid over recht op en hoogte van toeslag, en heeft een verzwakte rechtspositie bij eventueel bezwaar en beroep.	~900	10%
Toeslag stopgezet terwijl onrechtmatigheid niet is vastgesteld	Burger krijgt ten onrechte direct financiële problemen (afhankelijk van zijn persoonlijke financiële situatie)	~500	6%

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

Stopzetting van toeslagen gelijk met de registratie in FSV vond in de onderzoeksperiode (2014 – 2019) circa 250 keer plaats zonder dat Toeslagen eigen onderzoek had verricht naar de rechtmatigheid van de toeslag. Dit in tegenstelling tot het verkondigde beleid in 2016¹¹. Circa de helft van deze stopzettingen is van na 2016.

Van de circa 4.100 burgers die verzocht werden bewijsstukken toe te zenden heeft 22% (circa 900 burgers) nooit een reactie van Toeslagen ontvangen. De vermelde 10% heeft

¹⁰ Hiernaast hebben bij een geschat aantal van ~400 dossiers stopzettingen plaatsgevonden voor opname in FSV.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31 066, nr. 775.

betrekking op het totale aantal burgers dat geen reactie ontving afgezet tegen de gehele populatie van 9.084 burgers.

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

Waarneming PwC	Effect voor burger	Aantal	% van totale waarnemingen populatie (9.084)
Geen behandelverslag aanwezig bij geconstateerde onrechtmatigheid	Burger loopt het risico te veel te hebben terugbetaald of te weinig toeslag te hebben ontvangen. ¹²	~4.000	44%
Bij vastgestelde fraude (OGS), geen behandelverslag of preweegdocument aanwezig	Rechtsonzekerheid voor de burger Waargenomen effecten: - Boete opgelegd - Persoonlijke betalingsregeling geweigerd - Doorgestuurd naar FIOD	~300	3% Waargenomen ¹³ Waargenomen ¹³ Waargenomen ¹³
Bij vastgestelde opzet of grove schuld aan het ontstaan van de toeslagschuld (O/GS), geen behandelverslag of preweegdocument aanwezig	Rechtsonzekerheid voor de burger. Waargenomen effecten: - Boete opgelegd - Persoonlijke betalingsregeling geweigerd - Doorgestuurd naar FIOD	~1.000	11% Waargenomen ¹³ Waargenomen ¹³ Niet waargenomen

Bovenstaande tabel laat een opvallend hoog aantal ontbrekende behandelverslagen zien. Tegelijkertijd hebben wij in het onderzoek juist in de behandelverslagen die er wel waren de toegevoegde waarde van de extra controle door BFC-ers in de beoordeling van de casus gezien. Van de niet rechtmatig bevonden toeslagen (circa 5800 burgers) was in 68% van de gevallen (ca. 4.000) geen behandelverslag aanwezig. De vermelde 44% heeft betrekking het totale aantal burgers afgezet tegen de gehele populatie van 9.084 burgers.

Bovenstaande analyses tonen dat een groot deel van de populatie van 9.084 burgers in meer of mindere mate geraakt zijn door FSV en/of het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door Toeslagen. Wij hebben aanvullend geanalyseerd bij welke burgers er waarschijnlijk geen of beperkte materiële effecten hebben opgetreden. Vanuit de dossier analyse verwachten wij dat circa 1.100 burgers (circa 12% van de populatie) *geen* materiële effecten hebben ondervonden van een registratie in FSV en de gevolgde werkwijze bij Toeslagen. We hebben daarbij alle variabelen die op een mogelijk materieel effect wijzen uitgesloten. We hebben daarbij onderzocht of 'rechtmatigheid' is geconcludeerd, de burger niet op de toezichtlijst heeft gestaan, er geen

¹² Dit stellen wij omdat veel van de wel aangetroffen behandelverslagen een neerwaartse bijstelling van oorspronkelijke oordeel laten zien (dus in voordeel van burger).

¹³ De steekproefomvang is niet afdoende om hier een exact cijfer te geven. De waarneming is gebaseerd op onze nadere analyse van de betreffende casussen.

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

Antwoord onderzoeksvraag 3

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

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

Categorie effect	Waarneming PwC	Duidt op gebrekkige borging van ...
Effecten van registratie in FSV	- Door de afdeling Invordering werd een fraudesignaal in FSV met '1x1' aangevinkt als bewezen fraude geïnterpreteerd	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
	- Registratie in FSV werd na afdoening door Toeslagen niet verwijderd - Informatie uit FSV-registratie is gedeeld met derde (overheids-)partijen	Materieel zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb)
	- Bijzondere persoonsgegevens (o.a. nationaliteit, medische gegevens, justitieel verleden) zijn vermeld in FSV-registratie.	AVG- en privacybeginselen
Effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door Toeslagen	- Gemiddeld stond een burger 4,8 jaar op toezichtlijst - Duur van het verwerken van uitworpen als gevolg van plaatsing op toezichtlijst - Burger werd in FSV geregistreerd en langer dan 1 jaar op uitsluitlijst geplaatst - Burger werd in FSV geregistreerd, bleek na onderzoek rechtmatig toeslag te hebben ontvangen en is hierna op toezichtlijst blijven staan.	Evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 Awb)
	- Geen behandelverslag aanwezig bij geconstateerde onrechtmatigheid - Bij vastgestelde fraude (OGS of opzet of grove schuld aan het ontstaan van de schuld (O/GS), geen behandelverslag of preweegdocument aanwezig - Burger is op basis van informatieverzoek ¹⁴ op toezicht- of uitsluitlijst geplaatst	Motiveringsbeginsel (art. 3:46 Awb)
	- Stopzetting toeslag op dag van registratie in FSV - Toeslag stopgezet terwijl onrechtmatigheid niet is vastgesteld	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
	- Tientallen verschillende afhandelroutes van dossiers die in de basis identiek zijn - Geen reactie Toeslagen op toezending bewijsstukken door burger	Rechtszekerheidsbeginsel

¹⁴ Vraag burger, melding ID-fraude, bezwaar of verzoek betalingsregeling of MSNP.

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

Antwoord onderzoeksvraag 4

Met betrekking tot de vierde onderzoeksvraag, de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het CAF¹⁵ in FSV, hebben wij geen groepsgewijze opvoering vanuit het CAF waargenomen. Wel hebben wij meermaals gezien dat een registratie uit FSV ook deel uitmaakte van een bredere CAF-zaak.

Conclusie

Dit onderzoek toont welke effecten in welke frequentie zijn opgetreden voor de populatie van 9.084 burgers die door Toeslagen zijn geregistreerd in FSV in de periode 2014-2019. Hoewel een deel van deze effecten bedoeld kunnen zijn geweest in verband met vermoedens van fraude, tonen de analyses uit dit onderzoek (over het gebrek aan waarborgen in de fraudeafhandeling) dat over de correctheid van het effect voor de burger geen zekerheid kan bestaan. Hierbij geldt dat zowel fraudeurs als niet-fraudeurs onderwerp zijn geweest van de geconstateerde onzorgvuldigheden binnen het afhandelingsproces. Tevens blijkt uit dit onderzoek dat de onzekerheid die burgers hebben ervaren tijdens de behandeling van fraude-risicosignalen ook geleid heeft tot financiële consequenties en -onzekerheid, meest duidelijk in de vorm van het (tijdelijk) stopzetten van de toeslag.

Dit onderzoek wijst kenmerken aan van casussen die duiden op een verhoogde kans van het optreden van onbedoelde effecten. Wij adviseren de directie UHT (Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen) de focus te leggen op de casussen met deze kenmerken.

Dit onderzoek signaleert ook dat het afhandelingsproces weinig waarborgen kende in de periode 2014 – 2019. De hiaten die dit onderzoek toont rond het proces van afhandeling van fraude-risicosignalen dienen – indien niet reeds gedaan – opgelost te worden voordat de tijdelijke signaleringsvoorziening (TSV) in werking wordt gesteld. Wij bevelen de Belastingdienst aan een transparant ontwerp te maken van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen dat recht doet aan het spanningsveld dat inherent gepaard gaat met fraudesignalering – te weten de registratie van signalen over potentiële fraudeurs versus het risico op verkeerd gebruik van deze signalen. Dit vraagt om waarborgen voor een rechtvaardige, zorgvuldige en proportionele behandeling van signalen.



¹⁵ Combiteam Aanpak Facilitators.