

# Onderzoek effecten FSV Particulieren

22 december 2021

## Disclaimer

December 2021

Dit document betreft is geschreven onder verantwoordelijkheid van. Dit document wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft daarmee geen document opgesteld door accountants, belastingadviseurs of daaraan gelijk te stellen dienstverlening. Wij hebben ten aanzien van de aan ons aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) geen juridische of fiscaal-inhoudelijke beoordeling uitgevoerd. Voor zover wij in dit rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving kan dit niet beschouwd worden als het verstrekken van een juridische opinie of advies. U kunt contact over dit onderzoek opnemen via [nl\\_fsv@pwc.com](mailto:nl_fsv@pwc.com).

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

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

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

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



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

# Voorwoord

De directie Particulieren van de Belastingdienst is verantwoordelijk voor de fiscale behandeling van belastingplichtige burgers. De directie Particulieren heeft tevens een toezichthoudende taak. Ze moet nagaan of mensen hun belastingaangifte correct invullen conform de geldende fiscale regelgeving.

FSV was in de periode 2013-2019 één van de applicaties die onderzoek door de intensief toezichtteams van de Belastingdienst ondersteunde. FSV werd gebruikt door de directies Toeslagen, Particulieren en MKB.

Om de feiten omtrent FSV inzichtelijk te krijgen hebben de staatssecretarissen van Financiën toegezegd extern onafhankelijk onderzoek hiernaar in te stellen.<sup>1</sup> Dit onderzoek geeft inzicht in de handelswijze rondom FSV door te kijken naar effecten van het gebruik van FSV op de burger. Hierover is de afgelopen maanden steeds meer bekend geworden, bijvoorbeeld over de privacy elementen van FSV en de mogelijke werking van FSV op schuldsaneringsvraagstukken. Tegelijk is door de verschillen in werkwijzen met FSV binnen de Belastingdienst nog een groot aantal vragen onbeantwoord. Dit rapport poogt bij te dragen aan de inzichten over hoe FSV in de praktijk gebruikt is en heeft kunnen uitwerken op de burger. Alle betrokkenen willen immers weten wat de effecten van FSV zijn geweest zodat zij, die recht hebben op herstel, dit zo snel mogelijk kunnen krijgen.

Op 2 november 2021 hebben wij een rapport opgeleverd dat de effecten van FSV op burgers die door Toeslagen geregistreerd zijn in FSV beschrijft. Voorliggend onderzoek is het tweede in een reeks van drie onderzoeken naar de effecten van FSV. Het onderzoek betreft de effecten van FSV op burgers die in FSV geregistreerd zijn door de directie Particulieren. Nog volgend zijn rapportages over het effect op ondernemers die in FSV geregistreerd zijn door de directie MKB, en twee rapportages over deelonderwerpen die nauw aan FSV gerelateerd zijn en waarbij de Belastingdienst om extra verdieping heeft gevraagd: de FSV-gegevensdeling vanuit de fraudemeldpunten van de Belastingdienst en de invloed van “Query’s aan de Poort”.

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

Amsterdam, december 2021

# Leeswijzer

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

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

## Beschrijving per hoofdstuk van de sectie hoofdlijnen

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

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

*Hoofdstuk 3 – Implicaties van de interactie tussen FSV en het CAF* – beschrijft de implicaties van de interactie die er is geweest tussen FSV en het CAF (Combiteam Aanpak Facilitators)

*Hoofdstuk 4 – Het handelen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur* – Het beschrijft de handelswijze van Particulieren in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

*Hoofdstuk 5 – Tot slot* – beschrijft ons slotwoord. Hierin benoemen wij een aantal lessen die uit dit onderzoek getrokken kunnen worden en blikken wij vooruit.

## Beschrijving per hoofdstuk van de verdiepende sectie

*Samenvatting* – De samenvatting geeft op hoofdlijnen de conclusies van ons onderzoek naar de effecten van FSV voor burgers weer. Verder worden in de samenvatting de onderzoeksvragen beantwoord.

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

*Hoofdstuk 2 – Het gebruik van FSV binnen Particulieren* – gaat in op de gevolgde aanpak en werkwijze door de directie Particulieren bij het afhandelen van fraude-riscosignalen.

*Hoofdstuk 3 – Effecten van FSV* – gaat in op de directe effecten van een door Particulieren geregistreerde FSV-melding en de effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte.

*Hoofdstuk 4 – De interactie tussen FSV en het CAF (Combiteam Aanpak Facilitators)* – gaat in op de wijze waarop informatie vanuit FSV een rol heeft gespeeld in de verschillende fasen rondom CAF-onderzoeken.

*Hoofdstuk 5 – Waarnemingen ten aanzien van Zelfmelders* – geeft de waargenomen effecten specifiek weer ten aanzien van de zogeheten 'zelfmelders'. Dit hoofdstuk betreft daarmee een andere doorsnede van dezelfde effecten zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2 en 3.

*Hoofdstuk 6 – Waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur* – geeft een reflectie op de opgetreden effecten van FSV binnen Particulieren in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

### Beantwoording van onderzoeksvragen

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

Onderzoeksvraag	Onderdeel rapportage
1. Wat waren de effecten voor belastingplichtige burgers van FSV-registraties in het proces van selecteren en behandelen?	Hoofdstuk 2 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 3 (Verdieping)
2. In welke mate hebben deze effecten zich voorgedaan?	Hoofdstuk 2 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 3 (Verdieping)
3. Wat kan er geconcludeerd worden over de rechtmatigheid van de besluitvorming en het daaruit voortvloeiende handelen door de Belastingdienst die (mede) gebaseerd waren op een registratie in FSV?	Hoofdstuk 4 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 6 (Verdieping)
4. Wat waren de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het CAF in FSV?	Hoofdstuk 3 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 4 (Verdieping)
<b>Aanvullende vraag</b>	
Onderzoek naar zelfmelders	Hoofdstuk 2 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 5 (Verdieping)

# Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Leeswijzer	4
<b>Hoofdlijnen</b>	<b>8</b>
1. Inleiding	9
1.1. Onderzoeksopdracht	9
1.2. Gevolgde aanpak	9
1.3. Werkwijze directie Particulieren met FSV	10
2. Effecten van een melding in FSV	11
2.1. Directe effecten van een door Particulieren geregistreeerde FSV-melding	11
2.2. Effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte	13
2.3. Effect van registratie FSV op selectie	15
3. Implicaties van de interactie tussen FSV en het CAF	16
4. Het handelen in het licht van de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	17
5. Tot slot	19
<b>Verdieping</b>	<b>21</b>
1. Inleiding	22
1.1. Context: lopende en afgeronde onderzoeken naar effecten FSV door PwC	22
1.2. Onderzoeksvragen	22
1.3. Gevolgde aanpak	22
1.4. Verspreiding	23
2. Het gebruik van FSV binnen Particulieren	24
2.1. Redenen van opvoering in FSV	24
2.2. De rol van FSV-registraties bij besluiten	26
2.3. Implicaties ten aanzien van het gebruik van FSV binnen Particulieren	28
3. Effecten van FSV	29
3.1. Directe effecten van een door Particulieren geregistreeerde FSV-melding	29
3.2. Effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte	32
4. De interactie tussen FSV en het CAF	39
4.1. De werkwijze van het CAF in relatie tot FSV	39

4.2.	Implicaties van de interactie met het CAF	40
5.	Waarnemingen ten aanzien van zelfmelders	42
5.1.	Reden van opvoering in FSV	42
5.2.	Waarnemingen bij intensief toezicht	43
5.3.	Risico's op misinterpretatie en privacybeginselen	43
5.4.	Impact bij Invordering	44
5.5.	Interactie met CAF	45
6.	Waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	46
6.1.	Toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	46
6.2.	Waarnemingen ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	46
6.3.	Conclusies ten aanzien van de waarnemingen in het licht van de beginselen van behoorlijk bestuur	48
6.4.	Tot slot	49
	Bijlagen	51
A.	De Fraude Signalering Voorziening (FSV)	52
A.1.	Ontstaan van FSV	52
A.2.	Gebruik van FSV binnen de Belastingdienst	52
A.3.	Onderdelen van een FSV-registratie	53
A.4.	Uitschakeling van FSV	53
B.	Stroomschema afhandeling van frauderisicosignalen	54
C.	Onderzoeksverantwoording	55
C.1.	Van populatie tot steekproef	55
C.2.	Statistische uitspraken op basis van de ingevulde protocollen	57
C.3.	Weging van waarnemingen	57
C.4.	Statistische uitspraken op registratieniveau	58
C.5.	Statistische uitspraken op burgerniveau	59
C.6.	Toegepaste stratificatievariabelen	60
C.7.	Uitspraken over deelpopulaties: prestratificatie en poststratificatie	61
D.	Gebruikte definities en afkortingen	62
E.	Overzicht effecten van FSV	63

# Hoofdlijnen



# 1. Inleiding

In de debatten rond de Fraude Signaleringsvoorziening (hierna: FSV) zijn veelvuldig vragen gesteld over de werkwijze van de Belastingdienst, het toepassen van selectiemechanismen in de fraudebestrijding en op welke wijze de burger geraakt is door het handelen van de Belastingdienst. Inmiddels is bekend dat FSV niet voldeed aan de privacy eisen en heeft de Belastingdienst recentelijk aangegeven dat FSV geregistreerden mogelijk bij invordering onterecht zijn afgewezen voor een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldsanering natuurlijke personen. Om deze en andere feiten inzichtelijk te krijgen hebben de staatssecretarissen van Financiën toegezegd extern onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de effecten van de Fraude Signaleringsvoorziening.<sup>2</sup>

Voorliggende rapportage richt zich op de effecten van FSV-registraties zoals opgevoerd door de directie Particulieren en de effecten die de burger van deze registraties heeft ondervonden. Wij tekenen op voorhand aan dat de werkwijze van Particulieren met FSV sterk afwijkt van de gerapporteerde werkwijze rond FSV bij Toeslagen<sup>3</sup>. Overeenkomstig met Toeslagen zien we dat ook binnen Particulieren FSV geregistreerden (grote) directe effecten ondervonden op de terreinen van privacy, intensief toezicht en invordering. Daarnaast worden in dit rapport een aantal nieuwe risico's gesignaleerd over de manier van werken rond de frauderisicosignalering.

## 1.1. Onderzoeksopdracht

De Belastingdienst heeft PwC de volgende onderzoeksvragen gesteld:

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

## 1.2. Gevolgde aanpak

Voorliggend onderzoek gaat in op de door de directie Particulieren in de periode 2014 tot en met 2019 in FSV geregistreerde signalen.<sup>4</sup> Dit betreft 158.727 signalen die in deze periode zijn geregistreerd. Deze signalen hebben betrekking op 114.978 burgers. Om voor deze groep de effecten van een registratie in FSV in kaart te brengen hebben wij een steekproef van 480 casussen (registraties in FSV) bestudeerd en geëxtrapoleerd naar een representatief beeld voor de totale populatie van 114.978 burgers.

FSV had in het toezichtproces van de directie Particulieren een registratie- en raadpleegfunctie en daarmee een beperkt direct effect. Om antwoord te kunnen geven op de vraag wat de effecten zijn geweest voor FSV-geregistreerde burgers is het noodzakelijk om breder te kijken hoe een frauderisicosignaal zich in het dossier van een burger kon manifesteren. Aan de hand van een onderzoeksprotocol hebben wij voor de 480 casussen onderzocht waar en hoe een door Particulieren geregistreerd FSV-signaal invloed op de casus van een burger kon hebben, hoe de interactie met het CAF eruitzag en op welke wijze invulling is gegeven aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit laatste betreft geen fiscaal- of juridisch-inhoudelijke beoordeling van de casussen en daarmee dus ook geen (her)beoordeling van individuele casussen.

<sup>2</sup> Kamerbrief Staatssecretaris van Financiën – Fraude Signalering Voorziening (FSV) – Kenmerk 2020-0000082569.

<sup>3</sup> PwC, Onderzoek effecten FSV Toeslagen (2021).

<sup>4</sup> De onderzoeksperiode vangt aan in 2014 omdat dit het eerste volledige jaar was waarin FSV gebruikt werd.

### 1.3. Werkwijze directie Particulieren met FSV

Binnen de directie Particulieren bestonden verschillende aanleidingen om een burger in FSV te registreren: de uitkomst van risicosignalering via 'de Poort' (58%), informatieverzoeken van organisaties buiten de Belastingdienst (14%), interne risicosignalen (13%) en externe risicosignalen (11%).

De uitkomst van risicosignalering werd na het versturen van de centrale vragenbrieven in FSV opgevoerd. Alle binnenkomende interne en externe risicosignalen werden door de directie Particulieren eerst centraal geregistreerd in FSV, alvorens deze verder te onderzoeken. FSV vervulde hierbij een registratiefunctie.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de mate waarin binnen de populatie door de directie Particulieren onderzoek naar de aangifte van de burger is gedaan en of het onderzoek tot een correctie van de aangifte heeft geleid.

Waarneming	Aantal waarnemingen	% van totale populatie	% binnen de beschreven categorie
Er is onderzoek naar de belastingaangifte van de burger gedaan en burger is (vaak nadien) geregistreerd in FSV	~78.200	68% <sup>5</sup>	-
<i>Waarbij een Nota van Aanslagregeling (behandelverslag) aanwezig is</i>	~74.100	64%	94%
De aangifte van de burger is gecorrigeerd na uitvoering van het onderzoek	~60.100	51%	-
<i>Waarbij de onderbouwing hiervan is vastgelegd</i>	~54.000	47%	92%

Tabel 1. Waarnemingen ten aanzien van gedane onderzoeken

<sup>5</sup> De gepresenteerde cijfers in dit rapport zijn de meest waarschijnlijke schattingen ('maximum likelihood estimates'). Dit geven wij weer middels een '~'. Daar waar we de waarnemingen direct kunnen baseren op de bronbestanden van de belastingdienst, geven wij een exact getal.

## 2. Effecten van een melding in FSV

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

### 2.1. Directe effecten van een door Particulieren geregistreerde FSV-melding

#### 1. Effect FSV-registratie bij Invordering

40% van de burgers die in FSV geregistreerd stonden, hadden in FSV de indicatie '1x1'. Deze registratie betekende dat afhandeling door het '1x1-team' van de afdeling Invordering nodig was omdat er sprake was van mogelijke fraude. Uit gesprekken is gebleken dat sommige medewerkers van Invordering deze indicatie als bewezen fraude opgevat hebben, waardoor dit een rol kan hebben gespeeld bij de beslissing om de burger uit te sluiten voor MSNP of persoonlijke betalingsregeling. Dit heeft de Belastingdienst recentelijk ook aan de Kamer kenbaar gemaakt.<sup>6</sup>

We zien in onze steekproef twee effecten optreden die aan de '1x1'-registratie te relateren zijn. Het eerste is een effect voor de burger vanuit het onderzoek dat geregistreerd is in FSV. Uit ons onderzoek blijkt dat 4% van de populatie (~5.000 burgers) na de FSV-registratie die tot een onderzoek door de Belastingdienst heeft geleid een verzoek tot (gedeeltelijke) kwijtschelding van belastingschuld of tot minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP) heeft gedaan. Tevens blijkt dat 3% van de in FSV-geregistreerde burgers met een '1x1'-indicatie (~3.900 burgers) zijn uitgesloten van (gedeeltelijke) kwijtschelding of minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP), terwijl geen opzet of grove schuld is geconcludeerd. Er kunnen andere redenen dan de 1x1-registratie (mede) bepalend geweest zijn voor bovengenoemde uitsluiting. Tegelijkertijd achten wij de omvang van 3.900 op 5.000 burgers te groot om dit effect toeval te laten zijn.

Een tweede effect voor de burger kan optreden op een later moment in de tijd wanneer de burger een schuld opbouwt bij de belastingdienst. Wij hebben waargenomen dat circa 4.800 burgers met de indicatie '1x1' voor een schuld die in latere jaren door de burger wordt opgebouwd, zijn uitgesloten van (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP. Ook hebben wij waargenomen dat circa 100 burgers zijn uitgesloten van een persoonlijke betalingsregeling voor een toeslagenschuld. Dit toont naast het effect van de '1x1' registratie binnen het 'blauwe deel' van de dienst ook de directie-overstijgende effecten van sommige FSV-registraties aan.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste effecten van een '1x1'-indicatie bij een FSV-registratie op de invordering.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie <sup>7</sup>
Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet	Verhoogde kans op uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingschuld of MSNP	45.442	40%
Door de burger is (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP aangevraagd na de FSV-registratie		~5.000	4%

<sup>6</sup> Brief van 6 december kenmerk 2021-0000249588

<sup>7</sup> Dit betreft de totale populatie zoals deze door Particulieren in FSV is opgevoerd in de periode 2014-2019.

Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet en is (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP geweigerd, terwijl geen OGS is geconcludeerd.	Daadwerkelijke uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding van een belastingschuld of MSNP, terwijl burger geen grove schuld of opzet heeft	~3.900	3%
Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet en is daarna, na FSV-registratie, voor een andere schuld (gedeeltelijke) kwijtschelding, MSNP of persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschuld geweigerd.	Daadwerkelijke uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding van een andere <i>belastingschuld</i> of MSNP, mogelijk op basis van een eerdere 1x1 registratie in FSV.	~4.800	4%
	Daadwerkelijke uitsluiting van persoonlijke betalingsregeling van een <i>toeslagschuld</i> , mogelijk op basis van een eerdere 1x1 registratie in FSV.	~100	<1%

**Tabel 2. Waarnemingen ten aanzien van Invordering**

## 2. Schending van privacybeginselen

Uit eerdere onderzoeken naar het gebruik van FSV is al naar voren gekomen dat de brede openstelling en duur van de registratie strijdig zijn met de privacybeginselen.<sup>8</sup> Naast deze generieke bevinding zijn er specifiek voor Particulieren een aantal extra aandachtspunten. Burgers die vanuit een risicosignalering via 'Query's aan de Poort' werden onderzocht, werden standaard opgevoerd in FSV. De Excel-bestanden die hiervoor gebruikt werden, werden op gestructureerde wijze (in de jaren 2015 en 2016 op wekelijkse basis) opgeslagen op de samenwerkingsruimte van Particulieren (Q-schijven). Door het op deze wijze opslaan van deze bronbestanden werd feitelijk een kopie van een omvangrijk deel van FSV gecreëerd, doordat hier de exacte lay-out van een FSV-export werd gebruikt. Deze kopieën waren tijdens ons onderzoek nog aanwezig op de infrastructuur van de Belastingdienst; in de digitale samenwerkingsruimtes van Particulieren hebben wij tijdens ons onderzoek zo honderden bestanden<sup>9</sup> met de FSV-registraties aangetroffen.<sup>10</sup>

Daarnaast zijn er bij 11% van de geregistreerde burgers (~13.000 burgers) bijzondere persoonsgegevens (onder andere etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit<sup>11</sup> in FSV geregistreerd. Naast dat deze (bijzondere) persoonsgegevens in het vrije tekstveld opgenomen waren, hebben wij bijvoorbeeld ook scans van paspoorten aangetroffen in de bijlagen van FSV. Opschoning van FSV-registraties vond nauwelijks plaats. Het gevolg hiervan is dat signalen over burgers – eenmaal ingevoerd – altijd opvraagbaar zijn gebleven.

Onderstaande tabel vat onze belangrijkste waarnemingen ten aanzien van de schending van privacybeginselen van door Particulieren opgevoerde FSV meldingen samen.

<sup>8</sup> PwC (2021), Autoriteit Persoonsgegevens (2021), KPMG (2020) en Belastingdienst (2018).

<sup>9</sup> Het exacte aantal is niet te geven. Het gegeven aantal is gebaseerd op de waarneming dat voor 2015 en 2016 per week een mapje is aangetroffen op de Q-schijf, met in vrijwel ieder mapje meerdere bestanden met FSV-registraties (oplopend tot 10 per mapje).

<sup>10</sup> De verspreidingskring van deze bestanden hebben wij niet onderzocht.

<sup>11</sup> Nationaliteit betreft geen bijzonder persoonsgeven. In het onderzoeksprotocol is echter geen onderscheid gemaakt tussen nationaliteit en etniciteit. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft met betrekking tot de vermelding van nationaliteit in FSV geconcludeerd dat deze verwerking niet rechtmatig is.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie
Na registratie werd burger in FSV door Particulieren niet verwijderd	Privacy beginselen als doelbinding, dataminimalisatie en opslagbeperking worden niet nageleefd, waardoor persoonsgegevens van de burger inzichtelijk blijven.	114.633	99,97%
Bijzondere persoonsgegevens zijn vermeld in FSV	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, zijn bijzondere persoonsgegevens breed verspreid geraakt.	~13.000	11%

Tabel 3. Risico op misinterpretatie en privacy schending

## 2.2. Effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte

### 1. Intensief toezicht

Het grootste deel (58%) van de FSV-registraties kwam voort uit de risicosignalering via zogeheten 'Query's aan de Poort'<sup>12</sup>. De signalering die voortkwam uit de 'Query's aan de Poort' verwees naar vermoeden van mogelijke fraude en kon leiden tot de zogeheten code AKI 1043/1044.<sup>13</sup> De AKI 1043/1044, die de basis vormde voor een registratie in FSV, leidde tot de plaatsing van (de aangifte van) burgers onder intensief toezicht. De standaard duur van een AKI 1043/1044 opgelegd bij 'de Poort' was T+5 jaar (dus in totaal 6 jaar), waarbij ieder jaar geëvalueerd werd of de AKI nog nodig was.<sup>14</sup> Indien de AKI niet langer gewenst was, moest deze worden gedeblokkeerd en stond de burger niet langer onder intensief toezicht.

Onderstaande tabel geeft onze waarnemingen van burgers die te lang onder intensief toezicht stonden en ten aanzien van het gebruik van FSV in dit toezichtsproces. De tabel laat zien dat, vergelijkbaar met eerdere rapportages over het project 1043<sup>15</sup>, het deblokkeringsbeleid niet volledig is uitgevoerd waardoor zo'n 7.400 FSV-geregistreerde burgers te lang onder intensief toezicht hebben gestaan<sup>16</sup>. In deze periode kreeg de burger te maken met extra informatieverzoeken en uitstel van de vaststelling van diens aangifte. Verder laat de tabel zien dat op basis van onze dossieranalyse FSV geen rol lijkt te hebben gespeeld bij het trekken van inhoudelijke conclusies over aangiften die door de directie Particulieren in het intensief toezicht zijn afgehandeld.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie
AKI 1043/1044 jaar T niet gedeblokkeerd nadat er geen correctie heeft plaatsgevonden in de aangifte in jaar T-1	Burger bleef onder intensief toezicht ondanks een door Particulieren geaccepteerde aangifte	~7.400	6%

<sup>12</sup> Wij hebben een eerste analyse uitgevoerd op de werking van de Query aan de Poort en de werkwijze van de analisten daarbinnen. Uit deze analyse is gebleken dat de wijze waarop de beslisregels zijn opgesteld en de wijze waarop de analisten deze dienden te hanteren nader onderzoek behoeven, om precieze duiding te kunnen geven aan de opvoering van signalen in FSV via de Query aan de Poort. Dit mede omdat de AKI 1043/1044-registratie afkomstig van de Poort de belangrijkste opvoerreden in FSV was voor Particulieren. Dit onderzoek wordt op dit moment separaat uitgevoerd.

<sup>13</sup> Code AKI 1043 verwees naar een risicosignalering over een burger naar aanleiding van analyse van diens belastingaangifte, code AKI 1044 verwees naar een risicosignalering over een burger als klant van een facilitator.

<sup>14</sup> Feitenrelaas projectcode 1043, 8 oktober 2020.

<sup>15</sup> Onderzoek fiscale behandeling 1043, 1 april 2021.

<sup>16</sup> Het is mogelijk dat er een nieuwe reden voor een AKI 1043/1044 was en dus intensief toezicht voor sommige van de 7.400 burgers. Dit laatste hebben wij niet kunnen onderzoeken omdat de informatiebasis hiervoor niet aanwezig is.

AKI 1043/1044 opgelegd bij de risicoselectie aan de Poort langer dan T+5 jaar actief	Burger stond na opgelegde einddatum nog onder intensief toezicht	Waargenomen <sup>17</sup>
Er is gerefereerd aan FSV:		
- Bij de (interne) onderbouwing van de correctie Bij de (interne) onderbouwing van grove schuld	Waargenomen	< 1%
- Bij de (interne) onderbouwing van opzet	Niet waargenomen <sup>18</sup>	
- Bij de (interne) onderbouwing van een boete	Niet waargenomen	
- Bij het opstellen van overdrachtsdocumenten naar het CAF	Waargenomen <sup>19</sup>	

**Tabel 4. Effecten van intensief toezicht**

## 2. Misinterpretatie en het risico daarop

De brede inzichtelijkheid in FSV (> 4.200 medewerkers uit verschillende directies hadden leesrechten) in combinatie met de verschillende werkwijzen van de directies binnen de Belastingdienst zorgde voor een risico op misinterpretatie. 34% van de geregistreerde burgers (38.835 burgers) stonden in FSV geregistreerd met de indicatie 'Fraude'. Binnen Particulieren werd deze indicatie gebruikt wanneer er onderzoek werd gedaan in het kader van fraudeopsporing. Vanuit het eerdere onderzoek voor Toeslagen weten wij dat de directie Toeslagen de indicatie 'fraude' kon gebruiken in geval van opzet of grove schuld. Zo ontstond een risico dat medewerkers de indicatie 'Fraude' als bewezen fraude hebben opgevat waar vanuit de registratie slechts attentering op lopend onderzoek bedoeld was. De effecten hiervan hebben wij waargenomen bij de MSNP-beoordelingen waar bewezen fraude consequenties had voor het te volgen beleid voor de medewerkers van Invordering (zie onder andere de eerdere passage over invordering).

Onderstaande tabel vat onze belangrijkste waarnemingen ten aanzien van het risico op misinterpretatie samen.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie
Na registratie werd burger in FSV door Particulieren niet verwijderd.	Burgers konden effecten (zoals stigmatisering) ondervinden van registraties waarover controle heeft plaatsgevonden.	114.633	99,97%
Indicatie 'fraude' aangezet bij registratie(s) van burger in FSV.	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, kans op misinterpretatie en onbedoeld stigma 'fraudeur'.	38.835	34%
FSV-data wordt opgevraagd en gebruikt voor data-analyse ten behoeve van risicoselectie.	Zowel bewezen fraude als 'slechts' risico-signalering worden in de analyse met elkaar vermengd.	Waargenomen	

**Tabel 5. Risico op misinterpretatie**

<sup>17</sup> Vanuit data-analyse op de AKI-data hebben wij dit bij 26 burgers waargenomen (< 0,1% van de totaalpopulatie).

<sup>18</sup> Dat wij deze referenties niet hebben waargenomen in de steekproef betekent niet dat dit effect niet kan voorkomen in de populatie. Met 95% zekerheid kunnen wij stellen dat het effect bij maximaal 2% van de populatie voorkomt.

<sup>19</sup> Dit is niet op basis van de steekproef te bepalen. Handmatige zoekacties hebben geleid tot deze waarnemingen.

### **3. Gevolgen van aanpassing inkomen op toeslag(en)**

Wanneer een aangifte bij Particulieren gecorrigeerd werd had dit ook gevolgen bij Toeslagen. Alle correcties op een belastingaangifte kunnen leiden tot wijziging van de te ontvangen toeslagen aangezien de hoogte van een toeslag is gerelateerd aan het genoten inkomen. In dit verband worden inkomensgegevens ook verwerkt door Toeslagen. Uit onze analyse is gebleken dat correcties bij Particulieren 'automatisch' hebben geleid tot aanpassing van de toeslag.

Naast de automatische aanpassing van de toeslag konden ook ambtshalve aanpassingen in de toeslagen van burgers doorgevoerd worden. Wij hebben in de, vaak summiere, aantekeningen bij ambtshalve doorgevoerde correcties in ieder geval geen verwijzingen naar FSV aangetroffen. Tegelijkertijd is gebleken dat vastlegging en registratie van de afhandeling bij Toeslagen slechts beperkt plaats vond<sup>20</sup>. Gezien deze observatie kunnen we niet sluitend vaststellen wat de rol van FSV was in de ambtshalve correcties of stopzettingen van toeslagen.

### **4. Verschillende behandelwijzen binnen de Belastingdienst**

3% van de in FSV-geregistreerde burgers bij Particulieren (3.351 burgers) stond ook geregistreerd onder MKB. 1% (671 burgers) stond naast Particulieren ook bij Toeslagen in FSV geregistreerd. Wij hebben enkele gevallen (39 burgers) aangetroffen waarin de burger bij zowel Particulieren, MKB als Toeslagen in FSV geregistreerd stond.

Een deel van deze burgers is vanuit meerdere directies tegelijkertijd onderzocht waarbij wij hebben gezien dat een verschil in (be)handeling en beoordeling tussen directies tot uiteenlopende conclusies voor de burger over inhoudelijk hetzelfde vraagstuk kon leiden. Hoewel in deze gevallen de individuele directies conform eigen richtlijnen correct gehandeld kunnen hebben, zijn de consequenties voor de individuele burger lastig uitlegbaar. In het rapport hebben wij in paragraaf 3.3 een voorbeeld ten aanzien van de afhandeling van ID-fraude opgenomen en de manier waarop Particulieren en Toeslagen in deze casus tot andere van afhandelingsbeslissingen zijn gekomen.

#### **2.3. Effect van registratie FSV op selectie**

In de basis hoort bij het vermoeden van een frauderisico één registratie in FSV op te treden. In het onderzoek signaleren wij dat bij directie Particulieren een FSV-registratie via verschillende routes mogelijk nieuwe registraties in FSV kon veroorzaken. Uit ons onderzoek blijkt dat 5% (5.608 burgers) van de onderzochte populatie, een FSV-registratie volgde op een AKI 1043/1044 registratie, die weer gebaseerd was op een FSV-registratie. Hoewel wij in het onderzoek geen direct effect hebben waargenomen van een herhaalde registratie, nemen wij toch het risico waar dat de vele registraties een rol hebben kunnen spelen voor de burger. Dit kan wanneer FSV als data-inputbron is gebruikt in risico-analysemodellen. Wij hebben gezien dat deze modellen binnen de Belastingdienst gebruikt zijn, bijvoorbeeld het RAM (Risico Analyse Omgeving) binnen MKB. Daarnaast hebben wij ook in de andere onderzoeken die parallel aan dit onderzoek naar de effecten van door Particulieren opgevoerde FSV-registraties worden uitgevoerd waargenomen dat FSV-data voor analyse uitgevraagd en gebruikt is.



### 3. Implicaties van de interactie tussen FSV en het CAF

Het CAF (Combiteam Aanpak Facilitators) onderzocht mogelijke *facilitators*. De bevindingen van het CAF leidden regelmatig tot bredere onderzoeken bij Particulieren, bijvoorbeeld naar alle aangiften die zijn ingediend door een verdachte *facilitator*.

Uit ons onderzoek blijkt dat FSV een belangrijke bron is geweest voor casussen die het CAF in onderzoek genomen heeft. Van de 480 onderzochte casussen in onze steekproef zijn 40 casussen gerelateerd aan 24 onderliggende CAF-onderzoeken.

De interactie tussen FSV en het CAF is daarbij zowel dat vanuit de directie Particulieren FSV-signalen gedeeld zijn met het CAF als dat signalen vanuit het CAF reden zijn geweest voor FSV-registraties bij Particulieren. Ca. 5% (~5.800 burgers) van de door ons onderzochte populatie werden in FSV geregistreerd op basis van een intern signaal vanuit het CAF.

FSV speelde op meerdere momenten in het onderzoeksproces van het CAF een rol, onder andere door de groepsgewijze opvoeringen die vanuit het CAF via de directie Particulieren in FSV gedaan werden. Daarbij hebben signalen vanuit het CAF vaak op meerdere jaren betrekking en daarnaast hebben deze vaker navordering tot gevolg. In die zin maken CAF onderzoeken meer impact op de (financiën van) de burger dan andere FSV gerelateerde onderzoeken.

Hoewel ons onderzoek niet gericht was op het handelen van het CAF, hebben wij hierover een aantal observaties. In de CAF-zaken die raken aan ons onderzoek hebben wij waargenomen dat de medewerker suggereert dat in onderzoek naar een verdachte *facilitator*, het aanschrijven van burgers gebruikt kan worden als pressiemiddel naar een verdachte *facilitator*. Dit brengt het risico met zich mee dat een verdachte facilitator ten onrechte beschadigd raakt.

Verder hebben wij in verschillende CAF-onderzoeksanalyses op nationaliteit aangetroffen die hebben plaats gevonden om zicht te krijgen op groepen die mogelijk gebruik maakten van facilitators. Een voorbeeld hiervan is een CAF-onderzoek waarin meer dan 35 Excel-bestanden zijn bijgevoegd met daarin per BSN de 1e en 2e nationaliteit. Ook is hierbij een analyse van de omvang van de aftrekpost per nationaliteit opgenomen. Daarbij hebben wij ook waargenomen dat de uitkomsten van deze analyses zijn gebruikt voor nader onderzoek naar de aangifte(n) van deze specifieke groepen burgers. Wij hebben geen inhoudelijke beoordeling van de CAF-onderzoeken gedaan, aangezien dit buiten de scope van ons onderzoek valt.



## 4. Het handelen in het licht van de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Wij hebben de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: Abbb) als overkoepelend uitgangspunt genomen om het handelen van de Belastingdienst in de FSV-casussen zoals geregistreerd door Particulieren te duiden.

Uit de casussen blijkt dat de grootste effecten voor FSV-geregistreerden optreden wanneer het FSV-signaal de directie van opvoer (Particulieren) verliet, zoals blijkt uit de waarnemingen rondom invordering en de interactie met het CAF<sup>21</sup>.

Tegelijkertijd blijkt dat ook bij Particulieren een aantal effecten van FSV-registraties is opgetreden gerelateerd aan het gebruik van FSV binnen Particulieren.

In onderstaande tabel hebben wij per beschreven waarneming aangegeven dat deze duidt op een gebrekkige borging van één van de Abbb.

Categorie effect	Waarneming	Duidt op gebrekkige borging van ...
Directe effecten van een door Particulieren geregistreerde FSV-melding	<ul style="list-style-type: none"> <li>Door de afdeling Invordering werd een fraudesignaal in FSV met '1x1' indicatie als bewezen fraude geïnterpreteerd. Dit heeft geleid tot afwijzing van betalingsregelingen en toegang tot MSNP.</li> </ul>	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informatieverzoeken werden altijd in FSV geregistreerd.</li> <li>11% van de FSV-registraties bevat bijzondere persoonsgegevens (onder andere etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit.</li> </ul>	AVG- en privacybeginselen
Effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Burgers hebben in een beperkt aantal gevallen langer dan T+5 jaar onder intensief toezicht gestaan.</li> <li>Wij hebben waargenomen dat voor 7.400 burgers het geldende deblokkeringsbeleid (deblokken na correcte aangifte) niet is gevolgd.</li> </ul>	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>FSV zelf werd niet geschoond.</li> <li>De Q-schijf omgeving van Particulieren bevat nog honderden FSV kopieën/documenten met sterke gelijkenis aan FSV.</li> <li>Informatie uit FSV-registratie is gedeeld met derde (overheids-)partijen.</li> </ul>	(Materieel) zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 & 3:2 Awb)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afhankelijk van de directie (Particulier, Toeslagen, MKB) die een casus afhandelt,</li> </ul>	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)

<sup>21</sup> Dit betreft de handelingswijze na de selectie aan de poort en is geen uitspraak over de manier van risicoselectie.

kan de beoordeling van hoe de casus af te handelen verschillen.

---

Effecten vanuit de interactie van FSV met CAF	<ul style="list-style-type: none"><li>Bij de CAF-zaken in ons onderzoek hebben wij verschillende analyses op nationaliteit aangetroffen om zicht te krijgen op groepen die vermoedelijk gebruik maakten van facilitators.</li></ul>	Evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 Awb) Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb) Gelijkheidsbeginsel (art. 1 Grondwet)
---	---	--

---

**Tabel 6. Waarnemingen in het licht van de Abbb's**

De hoedanigheid en werking van de Abbb maken dat voor een sluitend oordeel over de mate waarin Particulieren 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.

## 5. Tot slot

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

- Dit onderzoek wijst kenmerken aan van casussen die duiden op een verhoogde kans van het optreden van onbedoelde effecten. Wij adviseren de Belastingdienst de focus te leggen op de casussen met deze kenmerken. Denk daarbij aan casussen waarin sprake is van:
  - afwijzingen van (gedeeltelijke) kwijtschelding, persoonlijke betalingsregelingen of MSNP met betrekking tot belastingschulden en/of toeslagschulden;
  - onvolledige vastlegging, bijvoorbeeld het ontbreken van een behandelverslag terwijl er wel een onderzoek heeft plaatsgevonden;
  - langere toepassing van intensief toezicht dan 6 jaar (startjaar + 5 jaar), zonder dat er een correctie heeft plaatsgevonden in één of meerdere tussenliggende belastingjaren.
  - FSV-registraties die onderdeel geweest zijn van CAF-onderzoeken.
- Het niet waterdicht functioneren van het deblokkeringsbeleid van intensief toezicht heeft ertoe geleid dat enkele duizenden burgers te lang onder intensief toezicht hebben gestaan. In aanloop naar de in werking stelling van de tijdelijke signaleringsvoorziening (TSV) bevelen wij de Belastingdienst aan een transparant ontwerp te maken van het afhandelingsproces van frauderisicosignalen 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.
- Zowel de waarneming omtrent het betrekken van burgers in onderzoeken naar *facilitators* als de waarneming omtrent de analyses op nationaliteit vragen om verdere duiding bij de werkwijze van het CAF via nader verdiepend onderzoek. Daarnaast nemen wij een samenhang waar tussen de risicoselectie van de verschillende directies, de handelwijze van de intensief toezichtteams en de CAF-onderzoeken. Wij adviseren de Belastingdienst de impact en effecten hiervan inzichtelijk te maken.
- In het kader van de dossieranalyse in het onderzoek naar de effecten van FSV bij Particulieren, maar ook bij Toeslagen en (lopend) naar MKB, hebben wij vele mailwisselingen en gespreksverslagen binnen de Belastingdienst en tussen de Belastingdienst en andere overheidsinstanties ingezien. Hierbij hebben wij met enige regelmaat (tientallen) in de signalering van fraude-risico's voorbeelden aangetroffen waarbij het risico op fraude wordt gebaseerd op persoonskenmerken zoals nationaliteit of uiterlijk voorkomen. Wij hebben geen onderzoek kunnen doen naar de mate waarin dit effect heeft gehad op individuele burgers. Wij adviseren de Belastingdienst dit aandacht te geven in toekomstige onderzoeken en te overwegen dit mee te nemen in lopende of nieuwe cultuurprogramma's op de werkvloer.
- In ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat in het toezichtsproces en de afhandeling van frauderisicosignalen vaak e-mail wordt gebruikt om informatie met betrekking tot het signaal uit te wisselen. Zoals ook uit dit onderzoek blijkt wordt e-mail ook gebruikt om informatie uit te wisselen met externe partijen. Gezien het informele karakter van e-mail raden wij de Belastingdienst aan het belang van dit communicatiemiddel in het toezichtsproces en de afhandeling van frauderisicosignalen te reduceren. Web-based

applicaties kunnen e-mail vervangen voor de registratie, ontvangst en gecontroleerde afhandeling van signalen. Dit voorkomt dat gevoelige informatie kan worden gedeeld met ongeautoriseerde gebruikers en beschikbaar komt voor oneigenlijk gebruik. Daarnaast bieden dergelijke registratieapplicaties betere voorzieningen voor logging en monitoring, waardoor voorzien wordt in de controle op de toepassing van waarborgen in het afhandelingsproces.

**Verdieping**

# 1. Inleiding

De directie Particulieren is verantwoordelijk voor de fiscale behandeling van de belastingaangiften van particulieren en de controle daarop. De Fraude Signalerings Voorziening (hierna: FSV) ondersteunde dit proces in de periode 2013-2019<sup>22</sup>. Ontvangen tips, interne risicosignalen en informatieverzoeken werden, voor de verschillende locaties, centraal geregistreerd in FSV. Bijlage A gaat in op het ontstaan en gebruik van FSV binnen de Belastingdienst.

## 1.1. Context: lopende en afgeronde onderzoeken naar effecten FSV door PwC

Naar aanleiding van diverse onderzoeken en rapporten naar het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst, is door de staatssecretarissen van Financiën aan de Tweede Kamer toegezegd een onderzoek te laten uitvoeren naar de effecten van een FSV-registratie op burgers (als toeslaggerechtigde en als particulier) en bedrijven. Het (eerste) onderzoek naar de effecten van FSV voor toeslaggerechtigden is al door PwC uitgevoerd. Dit (tweede) onderzoek richt zich op de effecten van FSV voor burgers. Na dit onderzoek volgt nog een derde onderzoek naar de effecten van FSV op MKB-ondernemers en -bedrijven.

Daarnaast heeft de Belastingdienst PwC opdracht gegeven specifiek onderzoek te doen naar de gegevensdeling uit FSV met derden en naar de zogeheten 'Query's aan de Poort' (selectie van aangiften op basis van beslisregels).

## 1.2. Onderzoeksvragen

De Belastingdienst heeft PwC de volgende onderzoeksvragen gesteld:

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

## 1.3. Gevolgde aanpak

Het voorliggende rapport heeft betrekking op de door de directie Particulieren opgevoerde FSV-registraties in de periode 2014–2019. Het betreffen 158.727 registraties die betrekking hebben op 114.978 burgers. Om de effecten van FSV-registraties te onderzoeken hebben wij voor een steekproef van 480 casussen (registraties in FSV) onderzocht hoe de afhandeling van het signaal is verlopen, welke rol FSV hierin had en op welke wijze invulling is gegeven aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

De uitkomsten van de 480 onderzochte casussen hebben wij geanalyseerd en geëxtrapoleerd naar de totale populatie van 114.978 burgers. Dit resulteert in de door ons waargenomen effecten van FSV en waargenomen effecten van het afhandelingsproces van frauderisicosignalen waar FSV onderdeel van uitmaakte.

De gepresenteerde cijfers in dit rapport zijn de meest waarschijnlijke schattingen (*maximum likelihood estimates*)<sup>23</sup>. Dit geven wij weer middels een tilde (~). Daar waar we de waarnemingen direct kunnen baseren op de bronbestanden van de Belastingdienst geven wij een exact getal. Uitspraken over een deelpopulatie doen wij indien relevant in de toelichtende tekst onder de tabellen.

<sup>22</sup> FSV is voor het eerst in gebruik genomen in 2013. 2014 is het eerste volledige jaar geweest waarin FSV is gebruikt.

<sup>23</sup> In een separate bijlage geven wij de statistieken en hun bijbehorende 95% betrouwbaarheidsintervallen.

Het onderzoek is gebaseerd op de aangetroffen informatie binnen de door de directie Particulieren beschikbaar gestelde applicaties en de gevoerde gesprekken met medewerkers binnen de directie Particulieren. Daarnaast hebben wij gebruikt gemaakt van onze observaties en inzichten uit het onderzoek naar het gebruik van FSV binnen de (toenmalige) directie Toeslagen.

#### **1.4. Verspreiding**

Op 13 december 2021 heeft PwC een definitieve conceptversie van dit rapport met kenmerk 2021-0573 met de begeleidingscommissie en opdrachtgever van dit onderzoek gedeeld. Het doel van deze deling is de begeleidingscommissie de gelegenheid te geven om eventuele feitelijke onjuistheden op te merken. Dit heeft geresulteerd in een lijst met commentaren vanuit de Belastingdienst. Feitelijke onjuistheden hebben wij gecorrigeerd. Het niet overnemen van commentaren hebben wij per commentaar kort gemotiveerd.

Dit eindrapport (kenmerk: 2021-0631) heeft PwC op 22 december 2021 zelfstandig en zonder interventie door de begeleidingscommissie of opdrachtgever vastgesteld en deze voor akkoord aan de opdrachtgever aangeboden.

## 2. Het gebruik van FSV binnen Particulieren

In paragraaf 2.1 beschrijven wij de verschillende redenen van opvoering in FSV, dit is van belang om de verschillende categorieën FSV-registraties nader te duiden. Vervolgens beschrijven wij in paragraaf 2.2 welke rol FSV bij besluiten in het toezichtproces van Particulieren en het aanpalende invorderingsproces had. In de navolgende paragrafen beschrijven wij effecten van FSV als gevolg van de wijze waarop het gebruikt werd binnen Particulieren.

### 2.1. Redenen van opvoering in FSV

FSV was een belastingdienst breed systeem en werd door verschillende directies gebruikt (Toeslagen, Particulieren en MKB). Deze directies maakten op verschillende wijzen gebruik van FSV. Binnen de directie Particulieren werd FSV gebruikt als een registratiesysteem waarbij er verschillende redenen waren om een burger in FSV te registreren. De aangetroffen redenen van opvoering van burgers in FSV waren:

- *AKI 1043 of AKI 1044<sup>24</sup>*: het meest voorkomende signaal waarmee binnen Particulieren werd gewerkt in onze onderzoeksperiode, betrof signalen die gegenereerd zijn door 'de Poort'. Dit betreft de risicoselectie die door analisten van de directie Particulieren bij de binnenkomst van aangiften werd toegepast. Bij vermoeden van mogelijke fraude registreerden de analisten aan de Poort de zogeheten code AKI 1043/1044. Code AKI 1043 refereert naar een risicosignalering over een burger naar aanleiding van analyse van diens belastingaangifte. Code AKI 1044 refereert naar een risicosignalering over burger als klant van een *facilitator*. Een *facilitator* betreft een tussenliggende partij die eventuele fraude faciliteert. De AKI 1043-code kon zowel als gevolg van de risicoselectie aan de voorkant van het aangifteproces opgelegd worden als mede na onderzoek van intensief toezicht. In latere jaren heeft men voor beide categorieën enkel de AKI 1043-code gehanteerd. Toevoeging van een van beide AKI-coderingen leidde tot 'uitworp' en daarmee tot nader onderzoek naar de aangifte van de betreffende burger;
- *Extern signaal*: er is een externe tip ontvangen over een burger of facilitator. Deze tip wordt in FSV geregistreerd voordat er een onderzoek overwogen wordt.
- *Intern signaal*: er is een interne tip ontvangen over een burger of facilitator.
- *Informatieverzoek*: een derde overheidspartij heeft om informatie gevraagd.
- *Overige signalen*: registraties waarvan de oorsprong onbekend is of een uitzondering vormen.

Door de directie Particulieren zijn in de periode 2014 tot en met 2019 158.727 registraties in FSV geplaatst. Aangezien burgers op basis van verschillende opvoereden meerdere keren in FSV geregistreerd konden staan, heeft dit aantal betrekking op 114.978 burgers.

Onderstaande tabel werkt de vijf hoofd-opvoereden van een burger in FSV verder uit.

Reden opvoering registratie in FSV	Voorbeeld	Gebuurkte formulieren FSV	Aandeel registraties
------------------------------------	-----------	---------------------------	----------------------

<sup>24</sup> AKI staat voor ABS Klant Informatie. ABS staat voor Aanslag Belastingen Systeem.

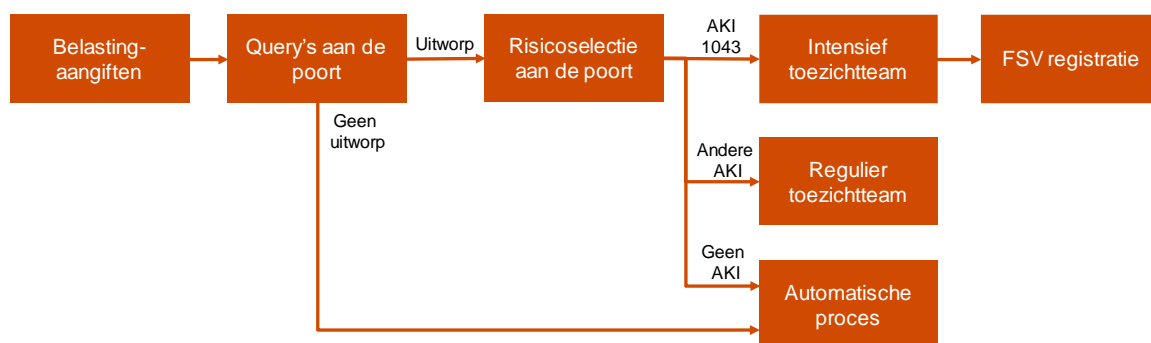


'Query aan de Poort' (hoofdzakelijk AKI 1043/1044)	Een aangifte wordt 'uitgeworpen' vanwege opvallend hoge ziektekosten in de belastingaangifte en middels een AKI 1043/1044 doorgezet naar een intensief toezichtteam. Na start van het onderzoek volgt een FSV-registratie.	Aangiftefraude	58%
Extern Signaal	De Belastingdienst ontvangt een anonieme tip dat een burger fraudeert met aftrekposten. De burger waar deze tip betrekking op heeft wordt in FSV geregistreerd voordat er besloten wordt of een onderzoek wordt gestart.	Tipklikmelding, Project/Overig	11%
Intern Signaal	De FIOD heeft geconcludeerd dat een fiscaal dienstverlener voor een groep burgers onjuiste aangiften heeft ingediend. De burgers waar dit betrekking op heeft worden in FSV geregistreerd en onderzocht.	Aangiftefraude, Tipklikmelding, Project/Overig	13%
Informatieverzoek	Een gemeente verzoekt de Belastingdienst om informatie met betrekking tot de financiële situatie van een burger met als doel de aanvraag van een uitkering van de burger te kunnen beoordelen. Het was binnen de directie Particulierengebruikelijk deze verzoeken in FSV te registreren.	Informatieverzoek	14%
Overige signalen	-	Aangiftefraude, Project/Overig	4%

**Tabel 7. De belangrijkste opvoerredeken in FSV**

Bij de registratie van signalen in FSV door de directie Particulieren hebben wij een consistent gebruik van de opvoerredeken in FSV waargenomen. Verder laat bovenstaande tabel zien dat het merendeel van de FSV-registraties een gevolg is van de risicosignalering aan de Poort, hoofdzakelijk betrof dit de registratie van de code AKI 1043/1044.

Onderstaande figuur geeft een vereenvoudigde weergave van de initiële analyse die leidde tot deze risicosignalering.



**Figuur 1. Proces 'Query's aan de Poort'**

De initiële analyse bestaat uit twee stappen: 1) de zogeheten ‘Query’s aan de Poort’ en 2) de handmatige risicoselectie.

1. De ‘Query’s aan de Poort’ bestaan uit verschillende zoekopdrachten (query’s) in de binnenkomende belastingaangiften. Hierbij worden op basis van risico indicatoren aangiften voor nadere analyse uitgeworpen. Uitworp gebeurt op basis van kenmerken die sterk afwijken van de norm, bijvoorbeeld relatief veel of hoge aftrekposten bij het opgegeven inkomen.
2. Uitgeworpen aangiften worden vervolgens bekeken bij de risicoselectie. Dit is een handmatig proces waarbij behandelaars beoordelen of de uitworp aanleiding geeft om de aangifte te beleggen bij een toezichtteam dan wel geen verdere aandacht vereist en geautomatiseerd kan worden afgedaan. De twee soorten toezichtteams zijn:
  - a. een intensief toezichtteam (bij vermoeden van fraude), of
  - b. een regulier toezichtteam (bij vermoeden van abusievelijk gemaakte fouten van de burger).

De behandelaars (‘analisten aan de Poort’) brachten bovenstaand onderscheid aan met respectievelijk een AKI 1043/1044, een andere AKI-code of geen AKI-codering. Het proces dat volgde op een AKI 1043/1044 leidde tot registratie in FSV. Andere AKI-coderingen leidden tot uitworp maar niet tot behandeling door een intensief toezichtteam.

Wij hebben een eerste analyse uitgevoerd op de werking van de Query aan de Poort en de werkwijze van de analisten daarbinnen. Uit deze analyse is gebleken dat de wijze waarop de beslisregels zijn opgesteld en de wijze waarop de analisten deze dienden te hanteren<sup>25</sup> nader onderzoek behoeven, om precieze duiding te kunnen geven aan de Query aan de Poort. Dit mede omdat de AKI 1043/1044-registratie afkomstig van de Poort de belangrijkste opvoerrede in FSV was voor Particulieren. Dit onderzoek wordt op dit moment separaat uitgevoerd.

Naast de initiële analyse kon ook op andere gronden een AKI 1043/1044 opgevoerd worden, bijvoorbeeld bij de start van een onderzoek of na een conclusie van gepleegde fraude, zodat de betreffende burger onder intensief toezicht bleef.

Tot slot vormde een AKI 1043/1044 uit een voorgaand jaar (jaar T-1) reden tot uitworp bij de Query’s aan de Poort het jaar erna (jaar T). In de risicoselectie van jaar T werden de aangiften van burgers met een actieve AKI 1043/1044 opnieuw uitgeworpen en door de analisten beoordeeld. Hierbij werd beoordeeld of er nog risico’s bestaan die om intensief toezicht vragen. Indien dit het geval was bleef de AKI-code actief en werd – na het verzenden van een nieuwe vragenbrief – een nieuwe registratie in FSV opgevoerd. Hierdoor is een effect van FSV ontstaan, namelijk dat op deze manier één uitworp tot meerdere jaren intensief toezicht kon leiden en daarmee tot meerdere FSV-registraties. Paragraaf 2.3 gaat dieper in op dit effect.

## 2.2. De rol van FSV-registraties bij besluiten

De uitkomst van risicosignalering werd na het versturen van de centrale vragenbrieven in FSV opgevoerd. Alle binnenkomende interne en externe risicosignalen werden door de directie Particulieren eerst centraal geregistreerd in FSV, alvorens deze verder te onderzoeken. FSV vervulde hierbij een registratiefunctie.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de mate waarin binnen de populatie door de directie Particulieren onderzoek naar de aangifte van de burger is gedaan en of het onderzoek tot een correctie van de aangifte heeft geleid.

Waarneming	Aantal waarnemingen	% van totale populatie	% binnen de beschreven categorie
------------	---------------------	------------------------	----------------------------------

<sup>25</sup> Handleidingen Query’s aan de Poort 2014, 2018, 2020

Er is onderzoek naar de belastingaangifte van de burger gedaan en burger is (vaak nadien) geregistreerd in FSV	~78.200	68% <sup>26</sup>	-
<i>Waarbij een Nota van Aanslagregeling (behandelverslag) aanwezig is</i>	~74.100	64%	94%
De aangifte van de burger is gecorrigeerd na uitvoering van het onderzoek	~60.100	51%	-
<i>Waarbij de onderbouwing hiervan is vastgelegd</i>	~54.000	47%	92%

**Tabel 8. Waarnemingen ten aanzien van gedane onderzoeken**

Van de 114.978 burgers is bij 68% (~78.200 burgers) onderzoek gedaan naar de belastingaangiften door Particulieren door middel van uitvragen aan de burger (centrale vragenbrief) en/of raadplegen van aanvullende bronnen. In geval van een AKI 1043/1044 volgde de FSV-registratie na het versturen van de centrale vragenbrief.

In bijlage B is een stroomschema opgenomen dat op hoofdlijnen de afhandeling van frauderisicosignalen door de directie Particulieren weergeeft. Er waren zes belangrijke beslismomenten in dit afhandelings- en daaraan gerelateerde invorderingsproces. Onderstaande tabel geeft de rol weer die FSV binnen deze beslismomenten gespeeld heeft.

Beslismoment	Functie FSV
1a. Bepaling of onderzoek nodig was: beoordeling of een frauderisicosignaal (intern of extern signaal) waardevol was om te onderzoeken	Op basis van gesprekken met behandelaars hebben wij vernomen dat FSV geraadpleegd kon worden. Wij hebben dit in de dossierreview niet waargenomen.
1b. Bepaling of onderzoek nodig was: de analisten aan de Poort bepaalden het vermoeden van fraude (AKI 1043/1044)	FSV kon geraadpleegd worden of burger reeds voorkwam. De werkwijze van de analisten aan de Poort wordt nader onderzocht in een separaat onderzoek naar 'Query's aan de Poort'.
2. Bepaling of een vragenbrief werd uitgestuurd	Uit de dossierreview is gebleken dat na het besluit dat een vragenbrief werd uitgestuurd, de burger geregistreerd werd in FSV.
3. Bepaling of een correctie op de ingediende aangifte nodig is	Uit de dossierreview is gebleken dat correcties op ingediende aangiften in sommige gevallen (< 1%) vastgelegd werden in FSV.
4. Conclusie over grove schuld	Uit de dossierreview is gebleken dat FSV geen rol speelde bij het trekken van de conclusie.
5. Conclusie over opzet	Uit de dossierreview is gebleken dat FSV geen rol speelde bij het trekken van de conclusie.
6. Conclusie opzet of grove schuld ten aanzien van de opgelopen belastingschuld	Uit de dossierreview is gebleken dat FSV een rol speelde bij Invordering, middels de indicatie "1x1" en verwijzingen naar FSV. Paragraaf 3.2 gaat hier dieper op in.

**Tabel 9. Rol van FSV bij verschillende beslismomenten**

<sup>26</sup> De gepresenteerde cijfers in dit rapport zijn de meest waarschijnlijke schattingen ('maximum likelihood estimates'). Dit geven wij weer middels een '~'. Daar waar we de waarnemingen direct kunnen baseren op de bronbestanden van de belastingdienst, geven wij een exact getal.

De conclusie uit bovenstaande tabel is dat op basis van onze dossieranalyse FSV geen rol lijkt te hebben gespeeld bij het trekken van conclusies over aangiften door Particulieren. Wel is zichtbaar dat buiten de directie effecten van FSV-signalen konden optreden. De volgende paragraaf en hoofdstuk 3 gaan hier dieper op in.

### **2.3. Implicaties ten aanzien van het gebruik van FSV binnen Particulieren**

In dit hoofdstuk hebben wij het gebruik van FSV binnen de directie Particulieren beschreven. Ten aanzien van het gebruik van FSV binnen Particulieren concluderen wij dat de directie zorgvuldig te werk ging ten aanzien van de vastlegging van onderzoeken en het onderbouwen van conclusies. Op de beslismomenten binnen het proces van afhandeling van fraudesignalen van Particulieren, werd FSV slechts in beperkte mate geraadpleegd (alleen bij de onderbouwing van correcties). Toch zien wij door het gebruik van FSV binnen Particulieren effecten ontstaan. Deze effecten hebben wij in het volgende hoofdstuk onderverdeeld naar directe effecten van een door Particulieren geregistreerde FSV-melding en effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte.

### 3. Effecten van FSV

In dit hoofdstuk beschrijven wij de effecten van FSV voor burgers. Daarbij maken wij onderscheid enerzijds naar directe effecten van een FSV-registratie en anderzijds naar de effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte. Dit afhandelingsproces beperkt zich niet tot de directie Particulieren, maar betreft meerdere directies, al naar gelang de afhandeling van een specifiek signaal.

In bijlage E zijn alle effecten en bijbehorende waarnemingen in het kort opgesomd met daarbij de paragraaf genoemd waarin deze verder worden toegelicht.

#### 3.1. Directe effecten van een door Particulieren geregistreerde FSV-melding

In deze paragraaf beschrijven wij de verschillende directe effecten van een door Particulieren geregistreerde FSV-melding.

##### 3.1.1. De impact van FSV bij Invordering

Particulieren gebruikte de FSV-registraties ten behoeve van Invordering middels de '1x1'-indicatie. Deze indicatie verwijst naar het 1x1-team bij het LIC. Dit team is gespecialiseerd in invordering in het geval van een vermoeden van opzet of grove schuld. Wanneer burgers een '1x1'-indicatie kregen in FSV werd deze informatie hiertoe gedeeld middels de zogeheten '1x1'-lijsten met het LIC en verwerkt in INL.

Een belastingschuld bij Particulieren mag naar draagkracht, in maximaal 12 maanden, betaald worden. De eventuele restschuld na 12 maanden moet dan worden kwijtgescholden.

Deze kwijtschelding werd echter geweigerd indien er sprake was van opzet of grove schuld, vanuit de gedachte dat 'fraude niet mag lonen'. Ook toegang tot de Minnelijke Schuldsanering Natuurlijke Personen (MSNP) werd om deze reden geweigerd. In lijn met onze bevindingen tijdens het onderzoek bij Toeslagen, bestond het risico dat het LIC de '1x1'-indicatie interpreteerde als een conclusie van opzet of grove schuld in plaats van een vermoeden van fraude.

40% van de burgers stond in FSV geregistreerd met de indicatie '1x1'. Deze registratie betekende dat afhandeling door het '1x1-team' van de afdeling Invordering nodig was omdat er sprake was van mogelijke fraude. Uit gesprekken is gebleken dat sommige medewerkers van Invordering deze indicatie als bewezen fraude opgevat hebben. Daarmee is het zeer aannemelijk dat referenties naar FSV in de dossiers met '1x1'-registratie een rol hebben gespeeld bij de beslissing om de burger uit te sluiten voor MSNP of persoonlijke betalingsregeling. Dit heeft de Belastingdienst recentelijk ook aan de Kamer kenbaar gemaakt.

We zien in onze steekproef twee effecten optreden die aan de '1x1'-registratie te relateren zijn. De eerste is een direct effect voor de burger vanuit het onderzoek dat geregistreerd is in FSV. Uit ons onderzoek blijkt dat 4% van de populatie (~5.000 burgers) na de FSV-registratie een verzoek tot (gedeeltelijke) kwijtschelding van belastingschuld of tot minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP) heeft gedaan. Tevens blijkt dat 3% van de in FSV-geregistreerde burgers met een '1x1'-indicatie (~3.900 burgers) zijn uitgesloten van (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP) voor een latere belastingschuld, terwijl geen opzet of grove schuld is geconcludeerd.

Er kunnen andere redenen dan de 1x1-registratie (mede) bepalend geweest zijn voor bovengenoemde uitsluiting. Daarom kunnen wij het directe verband tussen uitsluiting van de betalingsregeling MSNP en een '1x1' registratie in FSV niet sluitend aantonen. Tegelijkertijd achten wij de referentie aan FSV in de dossiers en de omvang van 3.900 op 5.000 burgers te groot om dit effect toeval te laten zijn.

Een tweede effect is een direct effect voor de burger op een later moment in de tijd wanneer de burger een schuld opbouwt bij de belastingdienst. Wij hebben waargenomen dat circa 4.800

burgers met de indicatie '1x1' voor een schuld die in latere jaren door de burger wordt opgebouwd, zijn uitgesloten van (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP. Ook hebben wij waargenomen dat circa 100 burgers zijn uitgesloten van een persoonlijke betalingsregeling voor een toeslagenschuld. Dit toont naast het effect van de '1x1' registratie binnen het 'blauwe deel' van de dienst ook de directie-overstijgende effecten van sommige FSV-registraties aan. In dit specifieke geval het effect van een door Particulieren opgevoerd signaal op beoordeling van toeslagenschuld.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste effecten van een '1x1'-indicatie bij een FSV-registratie op de invordering.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie
Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet	Verhoogde kans op uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingschuld of MSNP.	45.442	40%
Door de burger is (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP aangevraagd na de FSV-registratie		~5.000	4%
Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet en is (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP geweigerd, terwijl geen OGS is geconcludeerd.	Daadwerkelijke uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingschuld of MSNP, terwijl burger geen grove schuld of opzet heeft.	~3.900	3%
Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet en is daarna, na FSV-registratie, voor een andere schuld (gedeeltelijke) kwijtschelding, MSNP of persoonlijke betalingsregeling voor toeslagenschuld geweigerd.	Daadwerkelijke uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding van een andere <i>belastingschuld</i> of MSNP, mogelijk op basis van een eerdere 1x1 registratie in FSV.	~4.800	4%
	Daadwerkelijke uitsluiting van persoonlijke betalingsregeling van een <i>toeslagenschuld</i> , mogelijk op basis van een eerdere 1x1 registratie in FSV.	~100	<1%
In het vrije tekstveld van de invorderingsapplicatie wordt gerefereerd aan FSV	Verhoogde kans op uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding toeslagenschuld, belastingschuld of MSNP.	~4.600	4%

Tabel 10. Waarnemingen impact FSV bij Invordering

### 3.1.2. Schending van privacybeginselen

Uit eerdere onderzoeken naar het gebruik van FSV<sup>27</sup> is al naar voren gekomen dat de brede openstelling en duur van de registratie strijdig zijn met de privacybeginselen.

<sup>27</sup> Autoriteit Persoonsgegevens (2021), KPMG (2020) en de Belastingdienst (2018).

Burgers die vanuit een AKI 1043/1044 een vragenbrief ontvingen, die respectievelijk vanuit een groepscasus werden onderzocht, werden gezamenlijk opgevoerd in FSV. De Excel-bestanden die hiervoor gebruikt werden, werden op gestructureerde wijze (in de jaren 2015 en 2016 op wekelijkse basis) opgeslagen op de samenwerkingsruimte van Particulieren (Q-schijven). Door het op deze wijze opslaan van deze bestanden werd feitelijk een kopie van een belangrijk deel van FSV gecreëerd. In de digitale samenwerkingsruimtes van Particulieren hebben wij zo honderden bestanden<sup>28</sup> met de FSV-registraties van verschillende groepen burgers aangetroffen.

Bij 11% van de geregistreerde burgers (~13.000 burgers) hebben wij registratie van bijzondere persoonsgegevens (onder andere etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit<sup>29</sup> in FSV aangetroffen. Naast dat deze persoonsgegevens in het vrije tekstveld opgenomen waren, hebben wij ook scans van paspoorten aangetroffen in de bijlagen van FSV.

De FSV-applicatie bood daarnaast de mogelijkheid om een export van FSV-registraties te maken en om individuele registraties over te zetten naar een Word-bestand. Dit faciliteerde een breed gebruik en verspreidingskring. Dit beeld wordt bevestigd door de twee directe exportbestanden van FSV en enkele mails tussen medewerkers waarin een export vanuit FSV onderling gedeeld werd, die wij gedurende het onderzoek hebben aangetroffen op de Q-schijven van de directie Particulieren. Op dit specifieke punt doen wij nader onderzoek, dit onderzoek wordt op dit moment uitgevoerd.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie
Na registratie werd burger in FSV door Particulieren niet verwijderd	Privacy beginselen als doelbinding, dataminimalisatie en opslagbeperking worden niet nageleefd, waardoor persoonsgegevens van de burger inzichtelijk blijven.	114.633	99,97%
Bijzondere persoonsgegevens (onder andere etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit zijn vermeld in FSV-registratie(s) van burger.	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, zijn bijzondere persoonsgegevens breed verspreid geraakt.	~13.000	11%
Informatie uit FSV-registratie(s) van burger is gedeeld met derde (overheids)partijen. <sup>30</sup>	Wat derde partijen met de informatie uit FSV hebben gedaan blijkt niet uit ons onderzoek. Derhalve geen effect benoemd.	Waargenomen <sup>31</sup>	

**Tabel 11. Waarnemingen ten aanzien van schending van privacybeginselen**

Naast de schending van privacy beginselen zijn deze effecten met name gerelateerd aan de toepassing van intensief toezicht op basis van de AKI-registratie op aangiften van burger, die

<sup>28</sup> Het exacte aantal is niet te geven. Het gegeven aantal is gebaseerd op de waarneming dat voor 2015 en 2016 per week een mapje is aangetroffen op de Q-schijf, met in vrijwel ieder mapje meerdere bestanden met FSV-registraties (oplopend tot 10 per mapje).

<sup>29</sup> Nationaliteit betreft geen bijzonder persoonsgeven. In het onderzoeksprotocol is echter geen onderscheid gemaakt tussen nationaliteit en etniciteit. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft, met betrekking tot de vermelding van nationaliteit in FSV, geconcludeerd dat deze verwerking niet rechtmatig is.

<sup>30</sup> Op basis van de observaties van het onderzoek Toeslagen is opdracht gegeven de informatiedeling met derden nader te onderzoeken. Dit maakt geen deel uit van dit onderzoek.

<sup>31</sup> De steekproefomvang is niet afdoende om hier een cijfer te geven. De waarneming is gebaseerd op onze nadere analyse van de betreffende casussen. Een separaat onderzoek naar gegevensdeling vanuit FSV met derden loopt momenteel.



weer het gevolg konden zijn van een FSV-registratie. Op basis van onze waarnemingen dat er AKI-registraties actief bleven na de ingestelde einddatum en dat er AKI-registraties actief bleven ondanks het feit dat er geen correcties waren, concluderen wij dat burgers ten onrechte onder intensief toezicht konden staan. Het effect voor de burger was in deze gevallen een langere behandelduur van de aangifte en meer communicatie vanuit de Belastingdienst. Dit leidde tot langere onzekerheid voor ieder jaar dat de belastingplichtige onder het intensieve toezicht stond.

### 3.2. Effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte

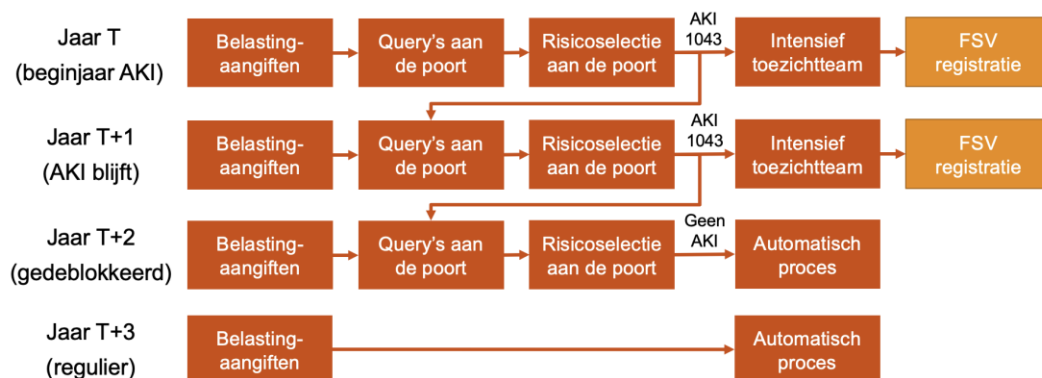
In deze paragraaf beschrijven wij de verschillende effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte.

#### 3.2.1. Interactie FSV met Intensief Toezicht op basis van AKI 1043/1044

Zoals eerder beschreven had de registratie van een AKI 1043/1044 tot gevolg dat de burger onder intensief toezicht werd geplaatst en het proces dat hierop volgde, leidde tot een registratie in FSV. Dit zorgde ervoor dat de belastingaangifte van de burger waar de AKI betrekking op had werd uitgeworpen en onderzocht werd door een intensief toezichtteam van Particulieren.

Op twee momenten in het toezichtsproces van Particulieren kon een AKI 1043/1044 worden opgevoerd:

1. Een AKI 1043/1044 werd meestal opgevoerd op basis van de risicoselectie aan de Poort. De standaard duur van een AKI 1043/1044 was T+5 jaar (dus in totaal 6 jaar).<sup>32</sup> Bij iedere latere uitworp werd geëvalueerd of de AKI 1043/1044 nog gewenst was. Indien dit het geval was volgde er – na verzending van een vragenbrief – een nieuwe FSV-registratie. Indien de AKI niet langer gewenst was, werd deze gedeblokkeerd en vervolgde de aangifte het automatische proces. De AKI voor de latere jaren vervalt hiermee dan ook. Figuur 2 biedt hier een schematische weergave van. In deze situatie waren één of meerdere FSV-registraties een effect van de toekenning van AKI 1043/1044.



Figuur 2. Procesoverzicht AKI 1043 leidt tot meerdere FSV-registraties

2. Een AKI 1043/1044 kon ook opgevoerd worden rondom de uitvoering van een onderzoek op basis van een FSV-signaal. Dit kon zowel bij de start van een onderzoek, om nieuwe informatie mee te kunnen nemen, als bij de afronding van een onderzoek, om de betreffende burger langer onder toezicht te plaatsen. In deze situatie was de AKI 1043/1044 een effect van het onderzoek dat uitgevoerd werd op basis van het FSV-



<sup>32</sup> Feitenrelaas projectcode 1043 stand oktober 2020



signaal. Een AKI 1043/1044 opgelegd rondom een onderzoek kon retrospectief worden opgelegd, hierbij werden voorgaande belastingjaren meegenomen in intensief toezicht. Indien deze AKI 1043/1044 (tevens) betrekking had op latere belastingjaren kon dit eveneens leiden tot nieuwe FSV-registraties. Figuur 3 biedt hier een schematisch overzicht van.

**Figuur 3. Procesoverzicht FSV-registraties leiden tot FSV-registraties**

Onderstaande tabel geeft aan hoe vaak de effecten vanuit de hierboven beschreven processen zich hebben voorgedaan. Hierbij was het effect voor de burger gelijk: intensief toezicht waarbij iedere aangifte werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld. Wel kon er verschil zijn hoe lang het effect zich heeft voorgedaan – hoe lang de burger dus onder intensief toezicht heeft gestaan.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie
Registratie van burger in FSV over hetzelfde jaar waar de registratie van AKI 1043/1044 betrekking op heeft <sup>33</sup>	Effect hiervan is hieronder beschreven.	63.106	55%
AKI registratie 1043/1044 als gevolg van een onderzoek gebaseerd op een FSV-signaal	Iedere aangifte werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld door de intensief toezichtteams	25.988	23%
FSV-registratie volgde op registratie van AKI 1043/1044	Effecten van een FSV-registratie zijn beschreven in dit rapport	46.528	40%
In een later belastingjaar volgde een FSV-registratie op AKI 1043/1044 als gevolg van een onderzoek gebaseerd op een FSV-signaal	Idem (effect kon zich meerdere jaren voordoen)	5.608	5%
AKI 1043/1044 jaar T niet gedeblokkeerd nadat er geen correctie heeft plaatsgevonden in de aangifte in jaar T-1	Burger werd onder intensief toezicht geplaatst zonder dat vanuit de aangifte hiertoe aanleiding bestaat	~7.400	6%
AKI 1043/1044 opgelegd bij de risicoselectie aan de Poort langer dan T+5 jaar actief	Burger stond na opgelegde einddatum nog onder intensief toezicht	Waargenomen <sup>34</sup>	

**Tabel 12. Waarnemingen bij intensief toezicht**

Toekenning van een AKI 1043/1044 betekende voor de burger dat zijn aangifte uitgeworpen werd en handmatig gecontroleerd moest worden. Voorts betekende dit in praktijk vaak dat de burger gevraagd werd bewijsstukken over zijn aangifte aan te leveren. Daarmee raakte de definitieve aanslag van de burger uitgesteld.

Ter verduidelijking van de regel 'AKI 1043/1044 jaar T niet gedeblokkeerd nadat er geen correctie heeft plaatsgevonden in de aangifte in jaar T-1', AKI-codes werden toegekend als er een vermoeden van fraude was bij een aangifte. Deze aangifte werd dan in het volgende jaar

<sup>33</sup> Dit is gebaseerd op basis van signalen uit de categorieën opvoering vanuit 'Query aan de Poort', Externe/Interne signalen of overige signalen.

<sup>34</sup> Vanuit data-analyse op de AKI-data hebben wij dit bij 26 burgers waargenomen (< 0,1% van de totaalpopulatie).

uitgeworpen en handmatig beoordeeld. Deze regel beschrijft de situatie waarin de aangifte niet gecorrigeerd werd en dus akkoord was, maar de AKI 1043/1044-codering desondanks niet gedeblokkeerd werd. In die gevallen stond de burger dan ten onrechte onder intensief toezicht<sup>35</sup>.

De AKI-codering werd in de periode 2014–2019 voor T+5 jaar (T is startjaar) opgelegd. Uit analyse van de AKI-data uit ABS blijkt dat 26 (< 0,1%) burgers uit de door ons onderzochte populatie op deze wijze langer dan 6 jaar een AKI 1043/1044-signalering hadden en konden daarmee meer dan 6 keer in FSV geregistreerd worden.

### 3.2.1.1. Effect van intensief toezicht op behandelduur

Op basis van data-analyse hebben wij een vergelijking gemaakt van de behandelduur van aangiften met AKI 1043/1044 en aangiften waar geen onderzoek op heeft plaatsgevonden en die tevens geen AKI 1043/1044 code opgelegd hebben gekregen. Hierbij hebben wij de 3 meest voorkomende aangiftescenario's met elkaar vergeleken:

- *Scenario 1: De burger stuurt een definitieve aangifte in, de Belastingdienst stuurt een definitieve aanslag terug. Dit is de meest eenvoudige variant.*
- *Scenario 2: De burger stuurt een definitieve aangifte in, de Belastingdienst stuurt eerst een voorlopig aanslag en daaropvolgend een definitieve aanslag naar de burger. Deze variant is te verwachten wanneer een aangifte wordt uitgeworpen voor onderzoek.*
- *Scenario 3: De burger ontvangt een voorlopige aanslag op basis van voorgaande belastingjaren. De burger doet daaropvolgend na het belastingjaar een definitieve aangifte. Hierop volgend ontvangt de burger respectievelijk een voorlopige en definitieve aanslag.*

Het verschil tussen scenario 2 en 3 is dat scenario 3 start met een voorlopige aanslag over het belastingjaar. Deze wordt door de Belastingdienst opgelegd op basis van voorgaande jaren. Daarbij heeft de Belastingdienst al 'voorkennis', waardoor de behandelduur korter is dan in scenario 2.

De vergelijking in behandelduur in dagen hebben wij hieronder in de tabel gepresenteerd:

Scenario:	Behandelduur (Gemiddelde)	% van totale populatie
<b>Scenario 1: Aangifte – DA</b>		
AKI 1043/1044	223 dagen	~27%
Geen AKI 1043/1044 <sup>36</sup>	62 dagen	~4%
<b>Scenario 2: Aangifte – VA – DA</b>		
AKI 1043/1044	333 dagen	~14%
Geen AKI 1043/1044	439 dagen	~2%
<b>Scenario 3: EVA – Aangifte – VA – DA</b>		
AKI 1043/1044	239 dagen	~11%
Geen AKI 1043/1044	66 dagen	~1%
<b>Totaal (gemiddeld over alle scenario's)</b>		
AKI 1043/1044	257 dagen	~52%
Geen AKI 1043/1044 en wel onderzoek	271 dagen	

<sup>35</sup> Er konden andere redenen zijn voor het niet deblokken van de AKI 1043.

<sup>36</sup> Dit betreft de categorie burgers die geen AKI 1043/1044 code hebben en geen onderzoek hebben gehad.

Geen AKI 1043/1044 en geen onderzoek	150 dagen	~19%
		~29%

**Tabel 13. Scenario vergelijking - AKI 1043/1044 of geen AKI 1043/1044**

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in twee van de drie meest voorkomende aangifte-scenario's de behandeling met intensief toezicht (op basis van AKI 1043/1044) tot een langere behandeltijd leidt.

Naast de gemiddelde behandelduur van de aangifte hebben wij het percentage van de populatie dat in een navorderingstraject terecht komt geanalyseerd voor zowel de AKI-populatie als de niet AKI-populatie. Dit is in onderstaande tabel weergegeven:

Scenario:	Gemiddelde behandelduur (Van definitieve aanslag tot navordering)	% van totale populatie (% van deelpopulatie)
<b>Burger is in navordering terecht gekomen</b>		
AKI 1043/1044	1.078 dagen	~5% (9%)
Geen AKI 1043/1044	872 dagen	~2% (3%)
Totaal	1.027 dagen	~6%

**Tabel 14. Vergelijking met betrekking tot navordering**

Bovenstaande tabel laat zien dat een navorderingstraject voor een burger met een AKI-registratie langer duurt dan bij een burger zonder AKI-registratie. Daarnaast zien we dat navordering vaker voorkomt bij de AKI-populatie.

### 3.2.2. Risico op misinterpretatie

FSV was breed toegankelijk binnen de Belastingdienst en ook de verspreidingskring van de informatie uit FSV was breed. Hoewel het aantal medewerkers met mutatierechten in FSV over de gehele gebruikperiode 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 en gebruik van FSV-registraties had, bestond een reëel risico op misinterpretatie van signalen over burgers.

Van slechts 345 van de 114.978 burgers (0,03%) die in FSV zijn opgevoerd bij Particulieren, zijn alle aan deze burger gerelateerde FSV-registraties verwijderd. Het gevolg hiervan is dat signalen over 114.633 burgers (99,97%) - eenmaal ingevoerd - altijd opvraagbaar bleven.

De brede inzichtelijkheid in FSV in combinatie met de verschillende werkwijzen van de directies brengt een belangrijk risico op misinterpretatie voort. 34% van de geregistreerde burgers (38.835 burgers) stond in FSV geregistreerd met de indicatie 'Fraude'. Binnen Particulieren werd deze indicatie gebruikt wanneer er onderzoek werd gedaan in het kader van fraudeopsporing. Het risico bestaat dat andere medewerkers dit als bewezen fraude hebben waargenomen. Daarnaast stond 40% van de geregistreerde burgers (45.442 burgers) in FSV met de indicatie "1x1". Deze indicatie verwijst naar het 1x1-team bij het Landelijk Incasso Centrum (hierna: LIC) en was bedoeld om bij de medewerkers van het LIC aandacht te vragen voor mogelijke fraude.

Tevens hebben wij in de andere (lopende) onderzoeken waargenomen dat data uit FSV opgevraagd en gebruikt werd om analyses op te doen. Dit gebeurde ook door medewerkers van de Belastingdienst die zelf geen toegangsrechten tot FSV hadden, maar deze data van andere medewerkers ontvingen.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie
Na registratie werd burger in FSV door Particulieren niet verwijderd.	Burgers konden effecten (zoals stigmatisering) ondervinden van registraties waarover controle heeft plaatsgevonden.	114.633	99,97%
De indicatie 'fraude' aangezet bij registratie(s) van burger in FSV. <i>NB: alleen bij registraties in het formulier 'aangiffraude'<sup>37</sup> bestond de mogelijkheid 'fraude' aan te vinken.</i>	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, kans op misinterpretatie en onbedoeld stigma 'fraudeur'.	38.835	34%
Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet. <i>NB: alleen bij registraties in het formulier 'aangiffraude' bestond de mogelijkheid '1x1' aan te vinken.</i>	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, kans op misinterpretatie en onbedoeld stigma 'fraudeur'.	45.442	40%
FSV-data worden opgevraagd en gebruikt voor analyse	Zowel bewezen fraude als 'slechts' risicosignalering worden in de analyse met elkaar vermengd.		Waargenomen

Tabel 15. Waarnemingen bij risico op misinterpretatie en privacybeginselen

### 3.2.3. Effecten van informatieverzoeken in FSV

De effecten van informatieverzoeken in FSV zijn beperkt. We hebben geen onderzoeken waargenomen die zijn gestart op basis van informatieverzoeken en bij de registratie van informatieverzoeken was er geen mogelijkheid om 'fraude' aan te vinken of om de 1x1-indicatie te registreren. Wel was er de mogelijkheid om bijzondere persoonsgegevens te registreren. Daarnaast kan de registratie in FSV op zichzelf stigmatiserende effecten hebben gehad, zeker omdat er geen geregistreerde informatieverzoeken zijn verwijderd uit FSV.

Van de 14.761 burgers die met een informatieverzoek in FSV stonden geregistreerd stonden 14.048 burgers enkel met informatieverzoeken in FSV. De overige burgers stonden niet alleen op basis van een informatieverzoek geregistreerd, en aanvullend geregistreerd op basis van een AKI 1043, een intern of extern signaal. De effecten die zij daardoor hebben ervaren hebben wij beschreven in voorgaande paragrafen.

### 3.2.4. Effecten van een door Particulieren geregistreerde FSV-registratie bij Toeslagen

We hebben al eerder beschreven dat FSV-registraties die door de directie Particulieren zijn opgevoerd effecten konden hebben bij andere directies. Zoals al is gebleken uit ons onderzoek naar de effecten van een FSV-registratie van toeslaggerechtigden<sup>38</sup> kan het definitief vaststellen van het inkomen leiden tot een aanpassing van de hoogte van Toeslagen. De definitieve toeslag wordt immers vastgesteld op moment dat het jaarinkomen definitief is vastgesteld door Particulieren.

In een analyse op de door Particulieren opgevoerde FSV-registraties waarna een correctie heeft plaatsgevonden is gebleken dat het doorvoeren van een correctie 'automatisch' leidde tot een

<sup>37</sup> Het gebruik van formulieren is toegelicht in tabel 7, paragraaf 2.1

<sup>38</sup> PwC - Onderzoek effecten FSV voor toeslaggerechtigden (2021)

aanpassing bij Toeslagen en dat hierbij geen ambtshalve correcties of stopzettingen plaatsvonden.

Naast de automatische aanpassing van de toeslag konden ook ambtshalve aanpassingen in de toeslagen van burgers doorgevoerd worden. Wij kunnen niet sluitend vaststellen wat de rol van FSV was in de ambtshalve correcties of stopzettingen van toeslagen. Wij hebben in de, vaak summiere, aantekeningen bij ambtshalve doorgevoerde correcties in ieder geval geen verwijzingen naar FSV aangetroffen.

Wel hebben wij waargenomen dat een 1x1-registratie vanuit een door Particulieren opgevoerde FSV-registratie tot een afwijzing van een schuldsanering of betalingsregeling van een toeslagenschuld geleid heeft. Daarbij hebben wij in de toeslagensystemen geen aanwijzingen van een conclusie opzet of grove schuld teruggevonden. Het effect hiervan is nader toegelicht in paragraaf 3.1.1.

### 3.2.5. Overige effecten die FSV-geregistreerde burgers hebben ervaren

Burgers die geregistreerd stonden in FSV onder Particulieren konden óók in FSV geregistreerd zijn onder Toeslagen en/of MKB. 1% van de geregistreerde burgers bij Particulieren (671 burgers), stond ook in FSV geregistreerd door Toeslagen. Hoewel deze FSV-registraties in merendeel inhoudelijk los van elkaar lijken te staan, hebben wij waargenomen dat externe signalen vóór onderzoek zijn gedeeld met Toeslagen. Hierdoor kwam het voor dat over dezelfde casus van een burger Particulieren en Toeslagen op dezelfde feitenbasis tot verschillende conclusies kwamen. Onderstaande box geeft een door ons aangetroffen voorbeeld hiervan weer.

Het parallel verwerken van signalen in FSV maakt het verschil in werkwijze tussen Particulieren en Toeslagen duidelijk. Twee van de door ons onderzochte FSV-registraties (van 480 FSV-registraties) betroffen een melding van ID-fraude van een burger die tevens stond geregistreerd in FSV bij Toeslagen. De burger had ~60.000 euro schuld, waarvan ~55.000 euro bij Toeslagen en ~5.000 euro bij Particulieren. Burger verklaarde dat zijn ex-partner met zijn DigiD valse toeslagen en belastingteruggaves had aangevraagd. Particulieren vond het verhaal van de burger aannemelijk en besloot de komende aangiften van de melder en vermoedelijke dader uit te werpen en vanuit dit oogpunt nader te onderzoeken. Toeslagen hield daarentegen vast aan het standpunt dat er in het geval van ID-fraude tussen ex-partners er geen sprake kan zijn van een slachtoffer. Verschillende berichten vanuit Particulieren richting Toeslagen die het verhaal van de burger ondersteunden brachten hier geen verandering in.

3% van de geregistreerde burgers bij Particulieren (3.351 burgers) stond ook geregistreerd onder MKB. Dit kon gebeuren als gevolg van het niet verwijderen van FSV-registraties.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie
De melding, registratie of afhandeling van het signaal leidt tot effecten bij andere directies.	De burger is mogelijk vanuit meerdere directies tegelijkertijd onderzocht.	Waargenomen <sup>39</sup> (zie bovenstaande box)	
De burger staat onder meerdere directies geregistreerd in FSV	De burger is mogelijk bij meerdere directies onderzocht		
- Bij Particulieren en Toeslagen		671	1%
- Bij Particulieren en MKB		3.351	3%

<sup>39</sup> De waarneming is gebaseerd op onze nadere analyse van de betreffende casussen.

---

**Tabel 16. Waarnemingen bij mogelijke directie-overstijgende effecten**

## 4. De interactie tussen FSV en het CAF

### 4.1. De werkwijze van het CAF in relatie tot FSV

Het CAF (Combiteam Aanpak Facilitators) onderzocht mogelijke *facilitators*. De bevindingen van het CAF leidden regelmatig tot bredere onderzoeken bij Particulieren, bijvoorbeeld naar alle aangiften die zijn ingediend door een verdachte *facilitator*. De burgers die op basis hiervan werden onderzocht werden hierbij geregistreerd in FSV. Wij beschouwen dit als een intern signaal.

De in directie Particulieren en het CAF verdeelt zich in 3 onderdelen. Deze onderdelen zijn hieronder uitgelegd. Daarbij hebben wij specifiek beschreven welke rol FSV hierin speelde.

**Fase 1 – Gebruik van FSV in opstart van CAF-onderzoeken:** Uit samenvattingen van CAF-zaken is ons gebleken dat FSV in meerdere onderzoeken de start vormde voor een CAF-onderzoek. In deze samenvattingen wordt dan ook direct naar FSV verwezen. Daarnaast vormde FSV één van de informatiebronnen die gebruikt werden in de opwerking van een signaal.

Ten aanzien van fase 1 hebben wij waargenomen dat er overdrachtsdocumenten gebruikt werden om een onderzoek van de directie Particulieren over te dragen naar het CAF. Dit kon zowel proactief vanuit de directie Particulieren als op verzoek van het CAF. Ten aanzien van de overdrachtsdocumenten hebben wij waargenomen dat hierin aan FSV gerelateerd werd.

**Fase 2 – Gebruik van FSV in CAF-onderzoek:** Na overdracht van de signalen door de directie Particulieren aan het CAF start het CAF-team het onderzoek naar de mogelijke *facilitator*. Gedurende het onderzoek worden verschillende informatiebronnen geraadpleegd, waaronder FSV. Na initieel onderzoek werden huisbezoeken bij klanten van de *facilitator* afgelegd en werden gesprekken met de *facilitator* gevoerd.

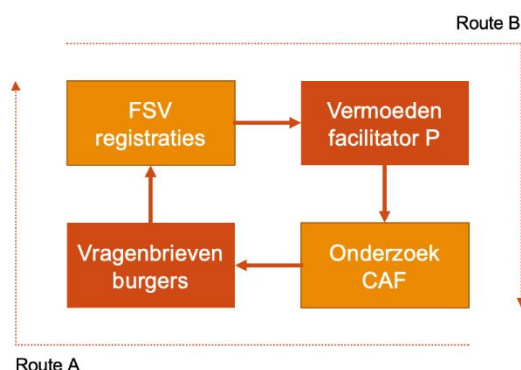
Ten aanzien van fase 2 hebben wij waargenomen dat in de samenvattingen van CAF-zaken gerefereerd is aan FSV. Hieruit bleek dat FSV ook gedurende het CAF-onderzoek geraadpleegd werd. Verder hebben wij waargenomen dat de burgers die gelieerd waren aan de *facilitator* ook al in deze fase betrokken werden in het onderzoek. In documentatie die wij hebben aangetroffen wordt gesuggereerd dat het onderzoek naar de burger gestart werd om als pressiemiddel in het onderzoek naar de *facilitator* te kunnen gebruiken. Dit wordt duidelijk uit de vastgelegd interne communicatie rondom deze brieven:

- Citaat vanuit logboek: *'[Facilitator] is niet blij met de toon van de brieven. Dat was ook de bedoeling.'*
- Citaat vanuit een Nota van Aanslagregeling (Behandelverslag): *'[Facilitator] is al eerder aangesproken op dit te makkelijke aangiftegedrag. Dat heeft niet geholpen. Nu is er een gesprek geweest met het CAF. Om de impact daarvan te vergroten is besloten het deel van de posten met een PGA > 2.500 en de posten <2.500 maar met weekenduitgaven >1500 uit te vragen voor heffing en/of navordering.'*

**Fase 3 – Gebruik van FSV bij overdracht van CAF naar directie Particulieren:** Op het moment dat het onderzoek naar de *facilitator* is afgerond wordt deze onder meer overgedragen naar de directie Particulieren voor verdere opvolging. Op basis van de uitkomsten van het CAF-onderzoek wordt onderzoek naar de aangiften van betrokken burgers gedaan. Alvorens onderzoek naar de burgers wordt opgestart, worden de burgers - na het verzenden van de vragenbrief - in FSV opgevoerd. Verder wordt in geval van een bevestiging van het vermoeden van een *facilitator* dit ook verwerkt in de selectieregels van de Poort.



Onderzoeken van het CAF, eventueel volgend op de overdrachtsdocumenten vanuit Intensief Toezicht, konden leiden tot nieuwe interne signalen voor Particulieren. Op deze wijze droegen FSV-registraties bij aan latere onderzoeken en FSV-registraties. Zo was er vanuit beide kanten interactie tussen FSV en het CAF. Onderstaande figuur 5 geeft een schematisch overzicht van deze interactie.



Figuur 2. Procesoverzicht interactie CAF

Onderstaande tabel geeft aan hoe vaak route A en B zijn opgetreden. Het effect voor de burger was telkens hetzelfde: intensief toezicht waarbij aangiften werden uitgeworpen en handmatig beoordeeld.

Waarneming	Effect voor burger	Aantal waarnemingen	% van totale populatie
Route A: Burgers werden in FSV geregistreerd op basis van een intern signaal vanuit het CAF	Iedere aangifte werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld door de intensief toezichtsteams	~5.800	5%
Route B: Signalen over burgers door Particulieren doorgegeven aan CAF	Buiten reikwijdte van dit onderzoek	Waargenomen	

Tabel 17. Interactie met CAF

Documentatie en mails scheppen het beeld dat iedereen betrokken in een CAF-onderzoek standaard een AKI 1043/1044 kreeg en in FSV werd opgevoerd. Ter illustratie hiervan geven wij onderstaand citaat uit een interne mail in de voorfase van een CAF-onderzoek:

*'[...] ik ga vandaag voor 578 BSN's behandelvoornemens (vier uitworp redenen) opnemen in ABS-AKI. Ook Dagboek FSV gaat z.s.m. gevuld worden met deze belastingplichtigen.'*

#### 4.2. Implicaties van de interactie met het CAF

Het dossieronderzoek toont aan dat er een interactie bestond tussen FSV en het CAF via de directie Particulieren. Van de 480 onderzochte casussen in onze steekproef zijn 40 casussen gerelateerd aan 24 onderliggende CAF-onderzoeken.

Een eerste analyse van de werkwijze van de directie Particulieren en het CAF laten zien dat op meerdere momenten in het onderzoeksproces FSV een rol speelde, onder andere door de grootschalige opvoeringen<sup>40</sup> die er vanuit het CAF via de directie Particulieren in FSV gedaan werden.

<sup>40</sup> Wij hebben waargenomen dat dit over minimaal honderden opvoeringen per casus ging (kleinste casus 272 opvoeringen, grootste casus 2.879 opvoeringen).



Onze analyse toont ook aan dat burgers betrokken werden in het onderzoek naar *facilitators*. Dit kon op basis van gesprekken die door het CAF met de burger gevoerd werden om meer over de *facilitator* te weten te komen, maar ook op basis van het versturen van brieven om zo extra pressie uit te voeren op de *facilitator*.

De analyse die wij verricht hebben is handmatig uitgevoerd en niet gebaseerd op data-analyse. Verder hebben wij in de analyse die wij hebben verricht, waargenomen dat analyses op nationaliteit in verschillende CAF-onderzoeken plaatsvonden. De grondslag voor de verwerking van deze persoonsgegevens hebben wij gezien de aard van ons onderzoek niet verder onderzocht.

Zowel de waarneming omtrent het betrekken van burgers in onderzoeken naar *facilitators* als de waarneming omtrent de analyses op nationaliteit vragen om verdere duiding bij de werkwijze van het CAF in relatie tot FSV. Om die reden dient de Belastingdienst hier aanvullend onderzoek naar uit te voeren, eventueel met als uitgangspunt de CAF-zaken in plaats van de FSV-registratie zelf.

## 5. Waarnemingen ten aanzien van zelfmelders

In het voorjaar van 2021 zijn toeslaggerechtigden en belastingplichtigen op de hoogte gesteld dat zij in FSV geregistreerd staan. In de brief die burgers ontvingen heeft de Belastingdienst burgers opgeroepen melding te doen wanneer de burger last heeft ervaren. Dit kon zowel telefonisch als via de website.

Vanuit de populatie burgers die door Particulieren in FSV zijn geregistreerd hebben in de periode tot juni 2021 1.249 burgers zich gemeld bij het Meldpunt FSV. Dit zijn de zogenoemde zelfmelders voor Particulieren.

Wij hebben van deze 1.249 burgers een steekproef van 30 BSN's getrokken, dit als onderdeel van de gestoken populatie van 480 zoals beschreven in paragraaf 1.3. Dit met als doel te onderzoeken welke effecten deze burgers hebben ondervonden en daarmee uitspraken over de hele populatie van 1.249 burgers te kunnen doen. Onze bevindingen presenteren wij in dit hoofdstuk. Het betreft daarmee een andere doorsnede van dezelfde effecten zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2 en 3. Daar waar relevant hebben wij in de tabellen ook de waarneming bij het percentage van de totaalpopulatie opgenomen. Hiermee kunnen wij een vergelijking maken van de opgetreden effecten bij de populatie zelfmelders en de opgetreden effecten bij de totaalpopulatie.

### 5.1. Reden van opvoering in FSV

Onderstaande tabel geeft de verdeling van reden van opvoering in FSV binnen de groep zelfmelders weer. Dit is gedaan op basis van analyse van de door Particulieren gebruikte formulieren hiervoor binnen FSV. Een nadere toelichting hierop is opgenomen in tabel 1 in paragraaf 2.1.

Reden opvoering registratie in FSV op basis van gebruikte formulieren	% van populatie zelfmelders
Aangiftefraude signalen (AKI 1043/1044 of intern signaal)	93%
Tip-klik-melding (extern signaal)	0%
Informatieverzoek	0%
Project/Overig	7%

Tabel 18. Reden van opvoering zelfmelders in FSV

Bovenstaande tabel laat zien dat de reden van opvoering binnen de groep zelfmelders voornamelijk bestaat uit AKI 1043/1044 of interne signalen en niet uit externe signalen en informatieverzoeken. Dit kan als volgt verklaard worden: enerzijds hebben wij gezien dat externe signalen in FSV vaak niet werden onderzocht en dat er geen onderzoeken gestart zijn op basis van informatieverzoeken – bij een niet onderzocht signaal is de kans dat een burger effecten ervaart beperkt. Dit hebben wij nader toegelicht in paragraaf 3.2.4. Anderzijds hebben de burgers die op basis van een tip/klik-melding of informatieverzoek in FSV geregistreerd stonden geen brief ontvangen over het feit dat zij in FSV geregistreerd stonden.

## 5.2. Waarnemingen bij intensief toezicht

Onderstaande tabel geeft onze waarnemingen ten aanzien van intensief toezicht binnen de groep zelfmelders weer. Een nadere toelichting op de gepresenteerde waarnemingen is opgenomen in paragraaf 3.

Waarneming	Effect voor zelfmelder	Aantal waarnemingen (zelfmelders)	% van populatie zelfmelders	Waarneming bij % van totale populatie
Registratie van burger in FSV over hetzelfde jaar waar de registratie van AKI 1043 of 1044 betrekking op heeft	Effect hiervan is hieronder beschreven.	1.006	78%	55%
Registratie AKI 1043/1044 als gevolg van een onderzoek gebaseerd op een FSV-sigitaal	Iedere aangifte werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld door de intensief toezichtteams	369	29%	23%
FSV-registratie volgde op registratie van AKI 1043/1044	Effecten van een FSV-registratie zijn beschreven in dit rapport	809	63%	40%
In een later belastingjaar volgde een FSV-registratie op AKI 1043 als gevolg van een onderzoek gebaseerd op een FSV-sigitaal	Idem (effect kon zich meerdere jaren voordoen)	112	9%	5%

Tabel 19. Waarnemingen bij intensief toezicht zelfmelders

Bovenstaande tabel laat zien dat zelfmelders vaker dan de reguliere populatie onder intensief toezicht hebben gestaan. Dit kan verklaard worden doordat zelfmelders aangeven effecten te hebben ondervonden. 78% van de zelfmelders had een AKI 1043/1044 over hetzelfde belastingjaar als hun FSV-registratie ten opzichte van 55% van de reguliere populatie.

## 5.3. Risico's op misinterpretatie en privacybeginselen

Onderstaande tabel geeft onze waarnemingen ten aanzien van de risico's op misinterpretatie en privacybeginselen binnen de groep zelfmelders weer. Een nadere toelichting op de gepresenteerde waarnemingen is opgenomen in paragraaf 3.2.2.

Waarneming	Effect voor zelfmelder	Aantal waarnemingen (zelfmelders)	% van populatie zelfmelders	Waarneming bij % van totale populatie
Bijzondere persoonsgegevens (onder andere etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit zijn	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, zijn bijzondere persoonsgegevens breed verspreid geraakt	~130	10%	11%

vermeld in FSV-registratie(s) van burger.				
De indicatie 'fraude' aangezet bij registratie(s) van zelfmelder in FSV. <i>NB: alleen bij registraties in het formulier 'aangiftefraude' bestond de mogelijkheid 'fraude' aan te vinken.</i>	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, kans op misinterpretatie en onbedoeld stigma 'fraudeur'	699	54%	34%
Bij registratie(s) van zelfmelder in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet. <i>NB: alleen bij registraties in het formulier 'aangiftefraude' bestond de mogelijkheid '1x1' aan te vinken.</i>	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, kans op misinterpretatie en onbedoeld stigma 'fraudeur'	809	63%	40%

**Tabel 20. Risico op misinterpretatie en privacybeginselen zelfmelders**

Een groter aandeel van de zelfmelders ten opzichte van het deel van de reguliere populatie heeft het risico op misinterpretatie gelopen van de indicatie 'fraude' (54% versus 34%) en van de '1x1'-indicatie (63% versus 40%). Dit verschil kan verklaard worden door het grote aandeel registraties in het formulier aangiftefraude (93%), zoals omschreven in tabel 7. Dit was enige formulier met de mogelijkheid tot de indicatie 'fraude' en de '1x1'-indicatie.

#### 5.4. Impact bij Invordering

Onderstaande tabel geeft onze waarnemingen ten aanzien van de impact op invordering binnen de groep zelfmelders weer. Een nadere toelichting op de gepresenteerde waarnemingen is opgenomen in paragraaf 3.1.1.

Waarneming	Effect voor zelfmelder	Aantal waarnemingen (zelfmelders)	% van populatie zelfmelders	Waarneming bij % van totale populatie
Bij registratie(s) van zelfmelder in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet.	Verhoogde kans op uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingschuld of MSNP.	809	63%	40%
In het vrije tekstveld van INL wordt er gerefereerd aan FSV	Verhoogde kans op uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding van een belastingschuld of MSNP.	~60	3%	4%

Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet en is (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP geweigerd, terwijl geen OGS is geconcludeerd.	Daadwerkelijke uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingsschuld of MSNP, terwijl burger geen grove schuld of opzet heeft.	~70	5%	3%
Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet en is daarna, na FSV-registratie, voor een andere schuld (gedeeltelijke) kwijtschelding, MSNP of persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschuld geweigerd.	Daadwerkelijke uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding van een andere <i>belastingsschuld</i> of MSNP, mogelijk op basis van een eerdere 1x1 registratie in FSV.	~70	5%	4%
	Daadwerkelijke uitsluiting van persoonlijke betalingsregeling van een <i>toeslagschuld</i> , mogelijk op basis van een eerdere 1x1 registratie in FSV.	Niet waargenomen		<1%

Tabel 21. Impact bij invordering zelfmelders

Bovenstaande tabel laat zien dat zelfmelders vaker een beroep doen op (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP dan de reguliere populatie. In de uitsluitingen van (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP zie wij geen grote verschillen tussen de populatie zelfmelders ten opzichte van de reguliere populatie met betrekking tot invordering. Hier komen geen aanvullende waarnemingen uit voort. Bovenstaande tabel laat zien dat er geen grote verschillen waren in het aandeel van de zelfmelders in de impact van de FSV-registratie op Invordering.

### 5.5. Interactie met CAF

Onderstaande tabel geeft onze waarnemingen ten aanzien van de interactie met de CA- teams binnen de groep zelfmelders weer. Een nadere toelichting op de gepresenteerde waarnemingen is opgenomen in hoofdstuk 4.

Waarneming	Effect voor zelfmelder	Aantal waarnemingen (zelfmelders)	% van populatie zelfmelders	Waarneming bij % van totale populatie
Burgers werden in FSV geregistreerd op basis van een intern signaal vanuit het CAF	Iedere aangifte werd uitgeworpen en handmatig beoordeeld door de intensief toezicht teams	~250	20%	5%

Tabel 22. Interactie met CAF bij zelfmelders

Bovenstaande tabel laat zien dat zelfmelders vaker in FSV geregistreerd werden op basis van een intern signaal vanuit het CAF dan de reguliere populatie. Hierdoor waren zelfmelders vaker onderwerp van intensief toezicht.

## 6. Waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

### 6.1. Toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Wij hebben, net als bij ons onderzoek naar het gebruik van FSV binnen Toeslagen, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ('Abbb') als overkoepelend uitgangspunt genomen om het handelen van het intensief toezichtteam van Particulieren van duiding te voorzien. De Abbb, aangevuld met andere rechtsbeginselen, geven duiding aan de wijze waarop bestuursorganen hun wettelijke taken dienen uit te voeren. De Belastingdienst hanteert deze Abbb als spelregels voor haar handelen<sup>41</sup>.

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 direct van toepassing op alle handelingen van Particulieren.

De hoedanigheid en werking van de Abbb maken dat voor een sluitend oordeel over de mate waarin Particulieren 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.

### 6.2. Waarnemingen ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Deze paragraaf geeft een overzicht van toepasselijke Abbb en andere onderliggende juridische beginselen voor het handelen van Particulieren in het licht van de hoofdwaarnemingen uit dit onderzoek. Voor de beginselen waar wij relevante waarnemingen hebben, geven wij een korte toelichting en benoemen we deze waarnemingen.

#### 6.2.1. 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)<sup>42</sup>. 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 waarneming van belang:

- Analyses op nationaliteit om zicht te krijgen op groepen die vermoedelijk gebruik maakten van facilitators. En het gebruik van deze analyses voor nader onderzoek op burgers.

#### 6.2.2. Het zorgvuldigheidsbeginsel

Bij 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.

<sup>41</sup>

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard\\_functies/prive/contact/meningsverschil/spelregels](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/contact/meningsverschil/spelregels)  
<sup>42</sup> 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.

Deze uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel gaat dus voornamelijk over de procedurele kant van de besluitvorming. Op basis van het formeel zorgvuldigheidsbeginsel mag worden aangenomen dat een fraudesignaal op zijn merites onderzocht en beoordeeld wordt, voor er conclusies aan verbonden worden of erop geacteerd wordt.

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

- De richtlijn was dat burgers maximaal 6 jaar onder intensief toezicht geplaatst mochten worden op basis van AKI 1043. Het is voorgekomen dat burgers langer dan deze 6 jaar onder intensief toezicht zijn geplaatst;
- Door de afdeling Invordering werd een fraudesignaal in FSV met '1x1' aangevinkt als bewezen fraude geïnterpreteerd;
- Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet en is daarna, na FSV-registratie, voor een andere schuld (gedeeltelijke) kwijtschelding, MSNP of persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschuld geweigerd;
- De burger staat onder meerdere directies geregistreerd in FSV;
- Een gebrek aan consequent handelen heeft binnen de dienst geleid tot uiteenlopende conclusies voor de burger;
- Analyses op nationaliteit om zicht te krijgen op groepen die vermoedelijk gebruik maakten van facilitators. En het gebruik van deze analyses voor nader onderzoek op burgers.

Het materieel zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) houdt in dat een bestuursorgaan een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen. Dit omvat correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, het correct volgen van procedures en deugdelijke besluitvorming. Het materieel zorgvuldigheidsbeginsel noodzaakt tot deugdelijke dossiervorming en eenduidige inhoudelijke beoordeling van informatie in de afhandeling van een fraudesignaal.

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

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

### 6.2.3. Privacybeginselen

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

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

### 6.2.4. Het gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat de Belastingdienst gelijke gevallen op een gelijke manier moet behandelen. Daarbij geldt het algemene principe dat iedere burger gelijke rechten heeft en een gelijke behandeling in gelijke gevallen moet krijgen. Het gelijkheidsbeginsel kan gerekend worden tot de gelijkheidsrechten onder de grondrechten en/of mensenrechten en is vastgelegd in veel internationale verdragen.

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

- Analyses op nationaliteit om zicht te krijgen op groepen die vermoedelijk gebruik maakten van facilitators. En het gebruik van deze analyses voor nader onderzoek op burgers.

### 6.3. Conclusies ten aanzien van de waarnemingen in het licht van de beginselen van behoorlijk bestuur

Onderstaande tabel geeft een samenvatting weer van verhouding tussen de waargenomen effecten van FSV en het afhandelingsproces ten opzichte van verschillende Abb's en andere rechtsbeginselen verhouden.

Categorie effect	Waarneming	Duidt op gebrekkige borging van ...
Directe effecten van een door Particulieren geregistreerde FSV-melding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de afdeling Invordering werd een fraudesignaal in FSV met '1x1' indicatie als bewezen fraude geïnterpreteerd. Dit heeft geleid tot afwijzing van betalingsregelingen en toegang tot MSNP.</li> </ul>	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatieverzoeken werden altijd in FSV geregistreerd.</li> <li>• 11% van de FSV-registraties bevat bijzondere persoonsgegevens (onder andere etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit.</li> </ul>	AVG- en privacybeginselen
Effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Burgers hebben in een beperkt aantal gevallen langer dan T+5 jaar onder intensief toezicht gestaan.</li> <li>• Wij hebben waargenomen dat voor 7.400 burgers het geldende deblokkeringsbeleid (deblokken na correcte aangifte) niet is gevolgd.</li> </ul>	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FSV zelf werd niet geschoond.</li> <li>• De Q-schijf omgeving van Particulieren bevat nog honderden FSV kopieën/documenten met sterke gelijkenis aan FSV.</li> <li>• Informatie uit FSV-registratie is gedeeld met derde (overheids-)partijen.</li> </ul>	(Materieel) zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 & 3:2 Awb)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afhankelijk van de directie (Particulier, Toeslagen, MKB) die een casus afhandelt, kan de beoordeling van hoe de casus af te handelen verschillen.</li> </ul>	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
Effecten vanuit de interactie van FSV met CAF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij de CAF-zaken in ons onderzoek hebben wij verschillende analyses op nationaliteit aangetroffen om zicht te krijgen op groepen die vermoedelijk gebruik maakten van facilitators.</li> </ul>	Evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 Awb) Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb) Gelijkheidsbeginsel (art. 1 Grondwet)

Tabel 23. Waarnemingen in relatie tot algemene beginselen behoorlijk bestuur

Vanuit de tabel is af te leiden dat zowel het gebruik van FSV binnen de directie Particulieren als het directie-overstijgende effect van FSV zich hebben kunnen voordoen door een gebrekkige



borging van verschillende Abbv. Dit geldt met name voor die casussen die de directie Particulieren hebben verlaten en breder (wellicht door meerdere directies) zijn behandeld.

#### 6.4. Tot slot

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

- Dit onderzoek wijst kenmerken aan van casussen die duiden op een verhoogde kans van het optreden van onbedoelde effecten. Wij adviseren de Belastingdienst de focus te leggen op de casussen met deze kenmerken. Denk daarbij aan casussen waarin sprake is van:
  - afwijzingen van (gedeeltelijke) kwijtschelding, persoonlijke betalingsregelingen of MSNP met betrekking tot belastingschulden en/of toeslagschulden;
  - onvolledige vastlegging, bijvoorbeeld het ontbreken van een behandelverslag terwijl er wel een onderzoek heeft plaatsgevonden;
  - langere toepassing van intensief toezicht dan 6 jaar (startjaar + 5 jaar), zonder dat er een correctie heeft plaatsgevonden in één of meerdere tussenliggende belastingjaren.
  - FSV-registraties die onderdeel geweest zijn van CAF-onderzoeken.
- Het niet waterdicht functioneren van het deblokkeringsbeleid van intensief toezicht heeft ertoe geleid dat enkele duizenden burgers te lang onder intensief toezicht hebben gestaan. In aanloop naar de in werking stelling van de tijdelijke signaleringsvoorziening (TSV) bevelen wij de Belastingdienst aan een transparant ontwerp te maken van het afhandelingsproces van frauderisicosignalen 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.
- Zowel de waarneming omtrent het betrekken van burgers in onderzoeken naar *facilitators* als de waarneming omtrent de analyses op nationaliteit vragen om verdere duiding bij de werkwijze van het CAF via nader verdiepend onderzoek. Daarnaast nemen wij een samenhang waar tussen de risicoselectie van de verschillende directies, de handelwijze van de intensief toezichtteams en de CAF-onderzoeken. Wij adviseren de Belastingdienst de impact en effecten hiervan inzichtelijk te maken.
- In het kader van de dossieranalyse in het onderzoek naar de effecten van FSV bij Particulieren, maar ook bij Toeslagen en (lopend) naar MKB, hebben wij vele mailwisselingen en gespreksverslagen binnen de Belastingdienst en tussen de Belastingdienst en andere overheidsinstanties ingezien. Hierbij hebben wij met enige regelmaat (tientallen) in de signalering van fraude-risico's voorbeelden aangetroffen waarbij het risico op fraude wordt gebaseerd op persoonskenmerken zoals nationaliteit of uiterlijk voorkomen. Wij hebben geen onderzoek kunnen doen naar de mate waarin dit effect heeft gehad op individuele burgers. Wij adviseren de Belastingdienst dit aandacht te geven in toekomstige onderzoeken en te overwegen dit mee te nemen in lopende of nieuwe cultuurprogramma's op de werkvloer.
- In ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat in het toezichtsproces en de afhandeling van frauderisicosignalen vaak e-mail wordt gebruikt om informatie met betrekking tot het signaal uit te wisselen. Zoals ook uit dit onderzoek blijkt wordt e-mail ook gebruikt om informatie uit te wisselen met externe partijen. Gezien het informele karakter van e-mail raden wij de Belastingdienst aan het belang van dit communicatiemiddel in het toezichtproces en de afhandeling van frauderisicosignalen te reduceren. Web-based

applicaties kunnen e-mail vervangen voor de registratie, ontvangst en gecontroleerde afhandeling van signalen. Dit voorkomt dat gevoelige informatie kan worden gedeeld met ongeautoriseerde gebruikers en beschikbaar komt voor oneigenlijk gebruik. Daarnaast bieden dergelijke registratieapplicaties betere voorzieningen voor logging en monitoring, waardoor voorzien wordt in de controle op de toepassing van waarborgen in het afhandelingsproces.

# Bijlagen

# A. De Fraude Signalering Voorziening (FSV)

## A.1. Ontstaan van FSV

De Belastingdienst heeft als wettelijke taak om toezicht te houden op de naleving van fiscale wetten en regels. De Belastingdienst heeft een breed palet aan toezichtsbevoegdheden om misbruik van belastingmiddelen te voorkomen. Hiertoe kan zij onder andere handelen op basis van waargenomen opvallende patronen in (voorlopige) aanslagen. De Belastingdienst ontvangt hiertoe signalen van mogelijk onrechtmatig ontvangen toeslagen of mogelijk onjuiste aangiften. 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 frauderisicosignalen 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 Dagboek-PIT binnen MKB lag in het grip krijgen op georganiseerde fraude via facilitators. Signalen moesten daarom in samenhang gezien kunnen worden en voor de medewerkers van de verschillende belastingdienstkantoren inzichtelijk zijn zodat zij dossiers intern goed konden doorverwijzen en verdelen.

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

## A.2. Gebruik van FSV binnen de Belastingdienst

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

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

1. Aangiftefraudesignalen – Dit betreft signalen die een (vermoeden van) mogelijke fraude vastlegt, waaronder aangiftefraude. Binnen Toeslagen betreft dit vermoedens van mogelijke fraude met toeslagen.
2. Verwijderde aangiftefraudesignalen – Dit betreffen aangiftefraudesignalen die na opvoering FSV weer verwijderd zijn. Deze waren niet zichtbaar voor medewerkers maar werden wel in het archief vastgehouden.
3. Informatieverzoeksignalen – 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/reenseignements 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 kliksignalen – Dit betreft de registratie van tips en meldingen van personen over mogelijke fraude<sup>43</sup>. Deze variant werd binnen de directie Toeslagen in de onderzoeksperiode niet gebruikt.

Enkel binnen de directies Particulieren, 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 Particulieren, werden direct geregistreerd in FSV en werden na registratie beoordeeld op onderzoekwaardigheid. Indien deze niet onderzoekwaardig bleken, kregen signalen de status 'afgesloten' maar bleven wel raadpleegbaar.

De overige directies binnen de Belastingdienst (Grote Ondernemingen, Centrale Administratieve Processen, en FIOD) gebruikten FSV, voor zover nu bekend, (beperkt) ter raadpleging door op basis van een BSN of RSIN<sup>44</sup> te bezien of een burger in FSV geregistreerd stond. Gebruik van FSV vond plaats op basis van permissies (autorisaties). Voor opschoning in 2019 kende FSV circa 4.200 raadpleegpermissies. Een gebruiker kon daarnaast meerdere autorisaties hebben, bijvoorbeeld behandelaar of beheerder.

### A.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.).

### A.4. Uitschakeling van FSV

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

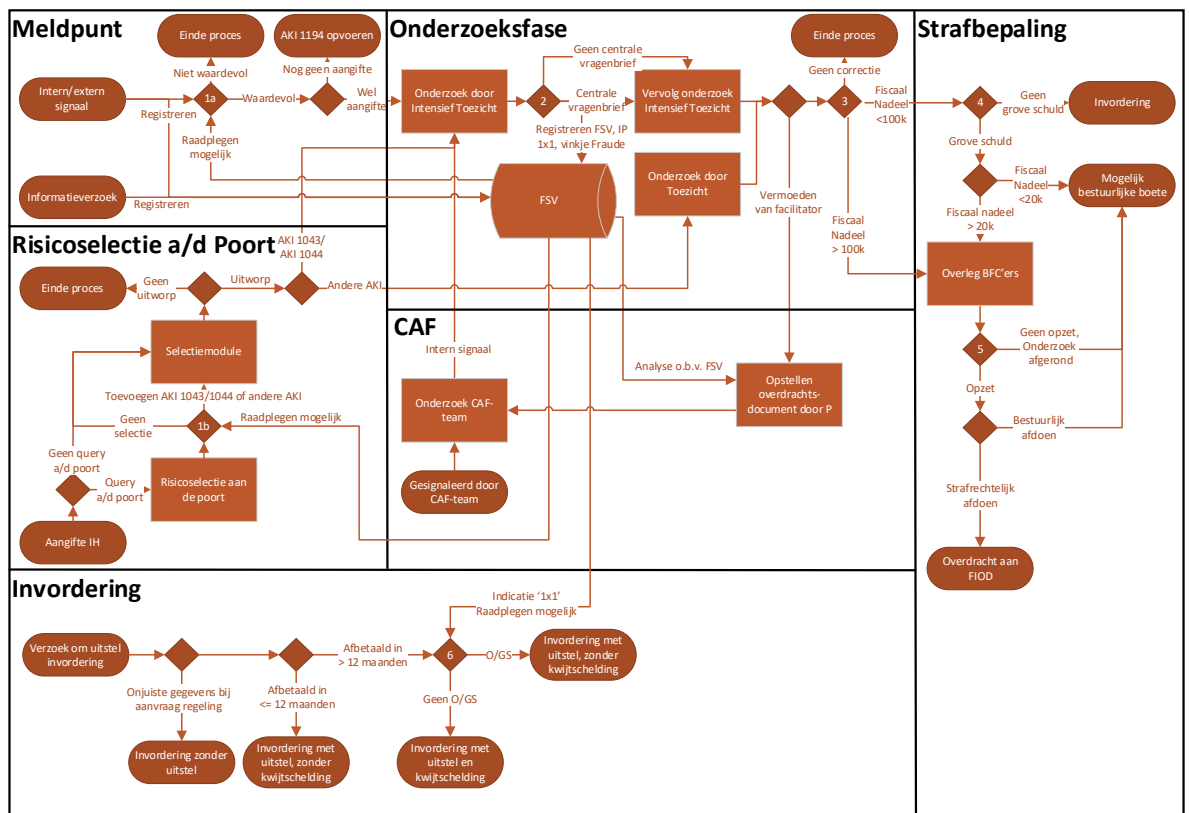
De Belastingdienst werkt momenteel aan een tijdelijke voorziening waarmee de registratie van signalen weer kan worden hervat. Deze Tijdelijke Signalering Voorziening (TSV) wordt zo ontworpen dat de hiervoor beschreven problemen door middel van waarborgen kunnen worden voorkomen. Ook worden processen, procesbeschrijvingen, normenkaders en werkinstructies opgesteld, ook gericht op het voldoen aan de eisen van de AVG, BIO<sup>45</sup> en Archiefwet.

<sup>43</sup> Ontwikkelingspecificatie Dagboek FSV v1.1. - 2013

<sup>44</sup> Rechtspersonen Samenwerkingsverbanden Informatie Nummer

<sup>45</sup> Baseline Informatiebeveiliging Overheid.

## B. Stroomschema afhandeling van frauderisicosignalen



### Belangrijke beslismomenten:

- 1a. Bepaling of onderzoek nodig was: Beoordeling of een frauderisicosignaal (intern of extern signaal) waardevol was om te onderzoeken
- 1b. Bepaling of onderzoek nodig was: De analisten aan de Poort bepaalden het vermoeden van fraude (AKI 1043/1044)
2. Bepaling of een vragenbrief werd uitgestuurd
3. Bepaling of een correctie op de ingediende aangifte nodig is
4. Conclusie grove schuld
5. Conclusie opzet
6. Conclusie opzet of grove schuld ten aanzien van de opgelopen belastingschuld

## C. Onderzoeksverantwoording

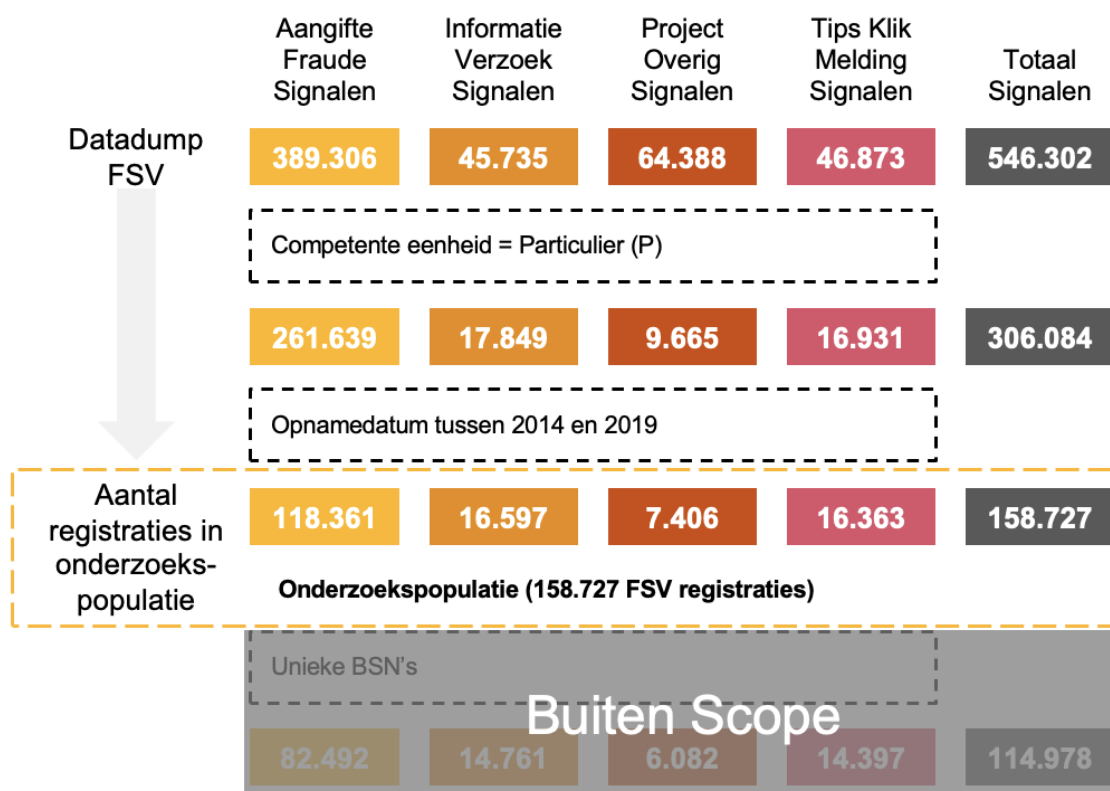
### C.1. Van populatie tot steekproef

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

- **Aangiftefraudesignalen** – Dit betreft signalen die een (vermoeden van) mogelijke fraude vastlegt, waaronder aangiftefraude. Binnen Toeslagen betreft dit vermoedens van mogelijke fraude met toeslagen.
- **Verwijderde aangiftefraudesignalen** – Dit betreffen aangiftefraudesignalen die na opvoering FSV weer verwijderd zijn.
- **Informatieverzoek signalen** – Dit betreffen registraties wanneer een externe overheidspartij op basis van een wettelijke grondslag inlichtingen vordert. Hierbij geldt dat informatie aangaande het verzoek wordt vastgelegd ten behoeve van een goede verwerking en contra-informatie/renseignementen worden vastgelegd. Deze categorie is inclusief de verwijderde informatieverzoeksignalen.
- **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 kliksignalen** – Dit betreft de registratie van tips en meldingen van personen over mogelijke fraude<sup>46</sup>. Deze variant werd binnen de directie Toeslagen in de onderzoeksperiode niet gebruikt.

Voor ons onderzoek richten wij ons op de registraties van de directie Particulieren, dit betreffen 306.084 registraties. 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 158.727 signalen. Uit een eerste analyse blijkt dat er per BSN meerdere FSV-registraties kunnen zijn die over hetzelfde signaal gaan.

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



**Figuur 3. Van onderzoekspopulatie naar steekproef**

Op basis van de 158.727 registraties voeren wij een steekproef uit. We analyseren 480 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 groepen (hierna: 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. 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.
- 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.

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 bijlage.

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

## C.2. Statistische uitspraken op basis van de ingevulde protocollen

Wij hebben het onderzoeksprotocol toegepast op 480 dossiers. De onderzochte dossiers zijn niet evenredig verdeeld over de populatie om zo de efficiëntie van de steekproef te vergroten.

Een visuele weergave van de verdeling van deze dossiers over de populatie staat in bijlage C.7. Om van de ingevulde protocollen tot statistisch verantwoorde uitspraken voor de gehele populatie te komen is gebruik gemaakt van Bayesiaanse statistiek.

De steekproef is gestoken uit de populatie van FSV-registraties. In de reikwijdte van dit onderzoek bestaat deze populatie uit 158.727 registraties binnen Particulieren. Daaruit zijn 480 registraties gestoken. Eén burger kan onder meerdere registraties in FSV kan staan. De 480 registraties in de steekproef horen bij 461 burgers. In dit rapport doen we uitspraken op zowel registratieniveau als op burgerniveau. Voorbeelden van uitspraken op respectievelijk registratie- en burgerniveau zijn:

- Bij x% van de FSV-registraties is er een behandelverslag opgesteld.
- Bij y% van de burgers is er minimaal één keer een behandelverslag opgesteld.

Daarnaast worden in het rapport uitspraken gedaan over de gehele populatie en voor deelpopulaties. Uitspraken over deelpopulaties worden gedaan op basis van prestratificatie of poststratificatie. Bij prestratificatie wordt een uitspraak gedaan over een van tevoren gedefinieerde deelpopulatie (ook wel stratum genoemd). Bij poststratificatie wordt een achteraf een deelpopulatie gedefinieerd, bijvoorbeeld aan de hand van een uitkomst in het protocol, en worden voor deze groep uitspraken gedaan. Voorbeelden van pre- en postgestratificeerde uitspraken zijn respectievelijk:

- In hoeveel procent van de dossiers van ‘stratum x’ is een behandelverslag opgesteld?
- In hoeveel procent van de dossiers waarbij onrechtmatigheid is vastgesteld, is een behandelverslag opgesteld?

## C.3. Weging van waarnemingen

Bij het evalueren van een gestratificeerde steekproef worden de gevonden resultaten gewogen om representatieve uitspraken te doen over de gehele populatie. Als  $n_i$  en  $N_i$  de steekproef- en populatieomvang van stratum  $i$  voorstellen en  $n$  en  $N$  de totale steekproef- en populatieomvang, dan wordt de volgende formule berekend de wegingsfactor  $w_i$  voor een bevinding in stratum  $i$ :

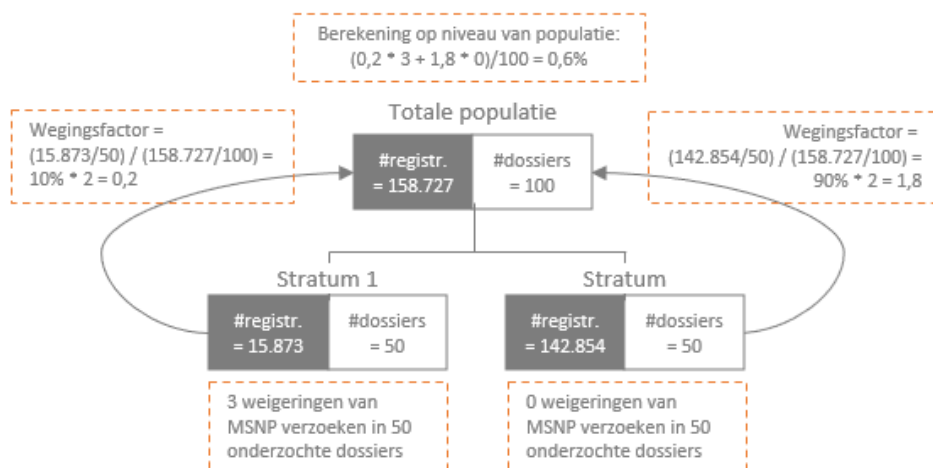
$$w_i = \frac{N_i/n_i}{N/n}$$

Ter illustratie dient het volgende voorbeeld:

Stel dat er maar twee strata zijn: één met een omvang van 10% (15.873 registraties) en één met de overige 90% (142.854 registraties). Stel tevens dat er reden is om aan te nemen dat de kans dat een MSNP-verzoek geweigerd is in het eerste stratum groter is dan in het tweede stratum.

Als daarnaast de kans op een weigering van een MSNP-verzoek in alle registraties klein is, dan is de kans dat in een relatief kleine, ongestratificeerde, steekproef geen enkele MSNP-weigering wordt aangetroffen groot. Om deze reden zijn er 50 dossiers onderzocht in beide strata.

De trekkingskans verschilt dus per stratum. Om het totaal aantal weigeringen van MSNP te schatten, vermenigvuldigen we elke waarneming met de wegingsfactor. Bovenstaande formule leidt tot een wegingsfactor van 0,2 voor het eerste stratum en 1,8 voor het tweede stratum. Merk op dat de som van de gewichten van alle posten in de steekproef altijd 1 is. Zie hieronder voor schematische weergave.



Dit voorbeeld toont het nut van stratificatie bij het schatten van een binaire variabele: Zodra een heterogene populatie opgedeeld kan worden in homogenere strata heeft stratificatie zin. De steekproef wordt daarmee efficiënter: bij gelijke steekproefomvang leidt dit tot betrouwbaardere en/of nauwkeurigere schattingen dan een ongestratificeerde steekproef.

#### C.4. Statistische uitspraken op registratieniveau

Om uitspraken te vertalen naar percentages in de populatie is gebruikt gemaakt van Bayesiaanse statistiek. We lichten hier louter de belangrijkste uitgangspunten van deze benadering toe. Voor een uitgebreidere uitleg verwijzen we naar de literatuur.<sup>47</sup> Elke uitspraak maakt gebruik van dezelfde prior-verdeling  $\beta(1, 1)$ . Op basis van de waarnemingen wordt deze a priori verwachting aangescherpt tot een posteriorverdeling. Een steekproef met  $n$  waarnemingen waarin  $k$  taints zijn gevonden, leidt bij een aselechte steekproef tot de posteriorverdeling  $\beta(1 + k, 1 + n - k)$ . Om rekening te houden met de verschillende trekkansen van de dossiers worden de taints gewogen opgeteld. De posteriorverdeling wordt dan gegeven door:

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

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

De in de rapportage genoemde cijfers zijn de op basis van deze verdeling vastgestelde meest waarschijnlijke schattingen (*maximum likelihood estimates*, oftewel MLE) en 5%- en 95%-percentielen voor de onder- en bovengrenzen van de deze posteriorverdelingen, die wordt berekend met behulp van gewichten zoals hiervoor geschetst. Er is gekozen voor de MLE in plaats van de verwachtingswaarde, omdat de MLE onafhankelijk is van de aprioriverdeling. De 95% betrouwbaarheidsintervallen van de in het rapport benoemde cijfers staan in een separaat opgeleverde bijlage.

<sup>47</sup> Derks, K., de Swart, J., van Batenburg, P., Wagenmakers, E., Wille, J., & Wetzels, R. (2021). Priors in a Bayesian audit: How integration of existing information into the prior distribution can improve audit transparency and efficiency. *International Journal of Auditing*, Volume 25, Issue 3.

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

### C.5. Statistische uitspraken op burgerniveau

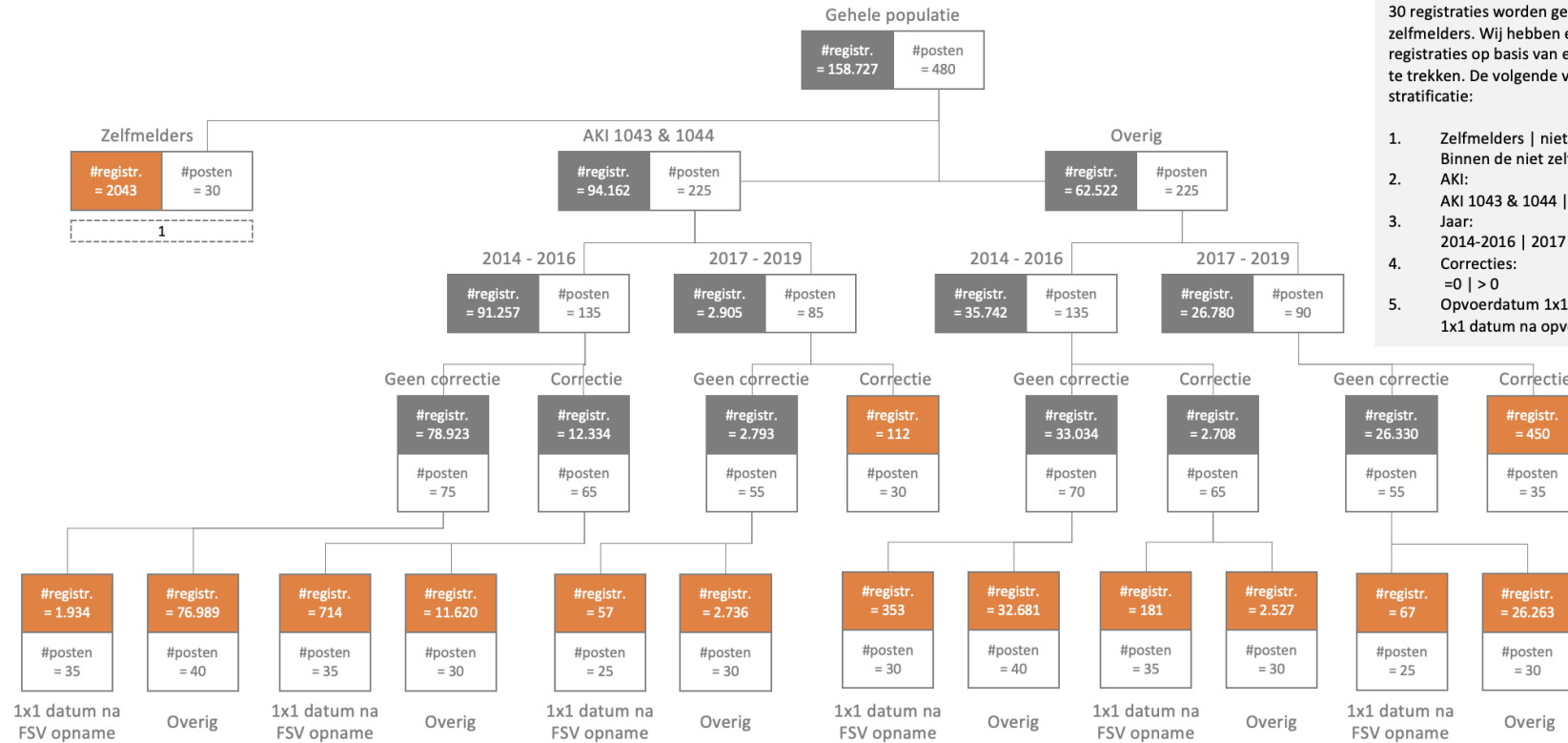
Naast uitspraken op registratieniveau worden in het rapport ook uitspraken gedaan op burgerniveau. Omdat een burger met meerdere registraties in FSV kan staan, worden deze burgeruitspraken gebaseerd op de onderliggende registraties. Zo wordt de kans op burgerniveau voor iedere burger in FSV berekend aan de hand van de verschillende kansen van de onderliggende FSV-registraties.

Om de meest waarschijnlijke schatter van een bepaald effect op burgerniveau te berekenen wordt gekeken naar de kans dat het effect minimaal 1 keer voorkomt voor de burger. Deze kans wordt berekend door de complement kans. Zo wordt de kans  $P$  op enig effect voor burger  $b$  berekend door 1 min het product van de kansen dat dit effect nooit voorkomt ( $\bar{P}$ ) voor iedere FSV-registratie  $j$  van burger  $b$ . In formulevorm ziet dit er als volgt uit:

$$P_b = 1 - \prod \bar{P}_{b,j}$$

Om een uitspraak te doen op burgerniveau, dus voor de gehele populatie, wordt voor elke burger bovenstaande kans berekend en daarvan het gemiddelde genomen.

## C.6. Toegepaste stratificatievariabelen



Van de 158.727 FSV registraties in de onderzoekpopulatie analyseren wij 480 registraties.

30 registraties worden gestoken uit de populatie zelfmelders. Wij hebben ervoor gekozen de overige 450 registraties op basis van een gestratificeerde steekproef te trekken. De volgende variabelen zijn gebruikt bij de stratificatie:

1. Zelfmelders | niet zelfmelders  
Binnen de niet zelfmelder groep:
2. AKI:  
AKI 1043 & 1044 | overig
3. Jaar:  
2014-2016 | 2017-2019
4. Correcties:  
=0 | > 0
5. Opvoerdatum 1x1 label:  
1x1 datum na opvoeren FSV | overig

### **C.7. Uitspraken over deelpopulaties: prestratificatie en poststratificatie**

Binnen de vooraf gedefinieerde strata (zie bijlage C.7) hebben alle waarnemingen gelijk gewicht. Hierdoor kunnen uitspraken voor deze strata simpelweg op een ongewogen manier worden berekend.

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

## D. Gebruikte definities en afkortingen

**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.

**CAF** – Combiteam Aanpak Facilitators

**Kwijtschelding** – Een belastingschuld bij Particulier mag naar draagkracht afbetaald worden, mits er binnen 12 maanden afbetaald is. De eventuele restschuld na 12 maanden moet dan worden kwijtgescholden.

**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).

## E. Overzicht effecten van FSV

Categorie van effect	Effect	Waarnemingen
Directe effecten van een door Particulieren geregistreerde FSV-melding  (Paragraaf 3.1)	Burgers zijn mogelijk op basis van de 1x1-registratie in FSV afgewezen voor (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP zonder dat opzet of grove schuld is geconcludeerd.	Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet.  Door de burger is (gedeeltelijke) kwijtschelding, persoonlijke betalingsregeling of MSNP aangevraagd na registratie in FSV.  Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet en is (gedeeltelijke) kwijtschelding of MSNP geweigerd, terwijl geen opzet of grove schuld is geconcludeerd.  In het vrije tekstveld van INL wordt er gerefereerd aan FSV
	Schending van privacybeginselen door onder andere blootstelling van (bijzondere) persoonsgegevens en deling van informatie met derde partijen.	Bijzondere persoonsgegevens (o.a. etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit zijn vermeld in FSV-registratie(s) van burger.  Informatie uit FSV-registratie(s) van burger is gedeeld met derde (overheids-) partijen. <sup>48</sup>
Effecten van het afhandelingproces waar FSV onderdeel van uitmaakte  (Paragraaf 3.2)	Burgers zijn mogelijk onterecht onder intensief toezicht geplaatst en hebben daardoor langer dan nodig verzwaarde administratieve lasten en onzekerheid ervaren.	Registratie van burger in FSV over hetzelfde jaar waar de registratie van AKI 1043/1044 betrekking op heeft <sup>49</sup>  AKI registratie 1043/1044 als gevolg van een onderzoek gebaseerd op een FSV-signaal  FSV-registratie volgde op registratie van AKI 1043/1044  In een later belastingjaar volgde een FSV-registratie op AKI 1043/1044 als gevolg van een onderzoek gebaseerd op een FSV-signaal

<sup>48</sup> Op basis van de observaties van het onderzoek Toeslagen is opdracht gegeven de informatiedeling met derden nader te onderzoeken. Dit maakt geen deel uit van dit onderzoek.

<sup>49</sup> Dit is gebaseerd op basis van signalen uit de categorieën opvoering vanuit 'Query aan de Poort', Externe/Interne signalen of overige signalen.

	AKI 1043/1044 jaar T niet gedeblokkeerd nadat er geen correctie heeft de aangifte plaatsgevonden in jaar T-1
	AKI 1043/1044 opgelegd bij de risicoselectie aan de Poort langer dan T+5 jaar actief
Risico op misinterpretatie door brede inzichtelijkheid in FSV in combinatie met verschillende werkwijzen van directies.	Na registratie werd burger in FSV door Particulieren niet verwijderd.  De indicatie 'fraude' aangezet bij registratie(s) van burger in FSV. <i>NB. alleen bij registraties in het formulier 'aangiftefraude' bestond de mogelijkheid 'fraude' aan te vinken.</i>  Bij registratie(s) van burger in FSV werd de indicatie '1x1' aangezet. <i>NB. alleen bij registraties in het formulier 'aangiftefraude' bestond de mogelijkheid '1x1' aan te vinken.</i>  FSV data wordt opgevraagd en gebruikt voor analyse
Op basis van de door Particulieren opgevoerde FSV-registratie hebben burgers bij Toeslagen mogelijk ambtshalve correcties of stopzettingen ervaren.	
Burgers zijn op basis van hetzelfde signaal bij meerdere directies opgevoerd en ervaren (compleet) verschillende afhandelingswijzen en daarbij behorende consequenties.	De melding, registratie of afhandeling van het signaal leidt tot effecten bij andere directies.  De burger staat onder meerdere directies geregistreerd in FSV

**Tabel 24. Overzicht effecten van FSV**