

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

Nr. 935

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2021

Bijgaand sturen wij u het definitieve onderzoeksrapport van PricewaterhouseCoopers (PwC) over de effecten van de Fraudesignaleringsvoorziening (FSV) op toeslaggerechtigde burgers die door de toenmalige directie Toeslagen van de Belastingdienst zijn geregistreerd in FSV¹.

Zoals in de brief van 30 november jl. (Kamerstuk 31 066, nr. 934) aan uw Kamer is aangegeven, betreuren wij het zeer dat informatie uit dit rapport in de media is gekomen voordat het rapport definitief was vastgesteld en wij dit rapport met uw Kamer hebben kunnen delen. Wij vinden het belangrijk om uw Kamer, maar ook de betrokken burgers, zoveel mogelijk in één keer volledig te informeren. In dat licht willen wij gelijktijdig met de publicatie van het rapport, in deze brief de bevindingen aanbieden uit een aanvullende analyse op het onderzoek van PwC. Wij hebben de onderzochte doelgroep vergeleken met de populatie aanmeldingen voor herstel toeslagen bij UHT, opzet/grove schuld (O/GS) en minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP). De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in tabel 2 van deze brief.

Onderzoeken FSV

Op 26 mei 2020 hebben wij u toegezegd in twee fasen een onderzoek te laten doen naar FSV. De eerste fase is op 10 juli 2020 afgerond met een rapport van KPMG.² Fase twee van het onderzoek bestaat uit de onderzoeken door PwC over de effecten van een FSV-registratie op burgers (toeslagen en inkomstenbelasting) en bedrijven (o.a. omzetbelasting, loonheffing en vennootschapsbelasting).

Het bijgevoegde rapport over de effecten van FSV-registraties die door Toeslagen zijn opgevoerd, is het eerste voltooide deel van dit bredere onderzoek door PwC over de populatie die in de jaren 2014–2019 door

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 31 066, nr. 681.

Toeslagen, Particulieren en MKB zijn opgevoerd. In totaal betreffen dit 270.000 registraties. Voorliggend onderzoek betreft de in FSV geregistreerde signalen die door de directie Toeslagen in de periode 2014–2019 zijn vastgelegd en zijn te herleiden tot 9.084 burgers.

Voor een compleet beeld van de gevolgen van FSV voor alle burgers moeten ook de volgende onderzoeken door PwC nog worden afgerond:

- a. de onderzoeken bij de directies Particulieren en MKB van de Belastingdienst;
- b. de onderzoeken naar de externe deling van FSV-gegevens en die naar de werking van de query's in het proces «analyse aan de poort» (die tot opname in FSV konden leiden).

De onderzoeken naar Particulieren en externe gegevensdeling worden naar verwachting voor het einde van het jaar opgeleverd, de onderzoeken naar MKB en de query's in januari. Wij zullen daarna de bevindingen zo snel mogelijk met uw Kamer delen.

Hoe werd FSV-registratie bij Toeslagen gebruikt?

In 2014 heeft de directie Toeslagen FSV voor het eerst volledig gebruikt. In deze tijd speelde de zogenoemde «Bulgarenfraude» waarmee er veel politieke en maatschappelijke aandacht kwam voor de aanpak van fraude met toeslagen. FSV was het centrale registratiesysteem binnen de Belastingdienst, dat al vanaf 2013 beschikbaar was voor het inzichtelijk maken van fraude-risicosignalen. De binnen FSV bestaande onderverdeling van signalen bevatte geen categorie voor fraude-risicosignalen met betrekking tot toeslagen. Het systeem is hier ook niet op aangepast.

PwC concludeert dat FSV in ontwerp is bedoeld als een zelfstandig werkend («standalone») registratiesysteem. Het systeem kende geen geautomatiseerde systeemkoppelingen met andere applicaties en had zonder menselijke tussenkomst geen effect. De wijze van gebruik van FSV binnen de directie Toeslagen verschilde over de tijd. Hierbij zijn twee perioden te onderscheiden, te weten voor en na 2017:

1. Van 2014 tot 2017 werd FSV door Toeslagen naast registratiesysteem ook als workflow-managementsysteem gebruikt.

Het gebruik als workflow-systeem hield in dat de behandelaars vanuit het intensief toezichtteam hun werkvoorraad in FSV bijhielden. Ook konden dossiers op naam van de onderzoeker geplaatst worden, zodat deze inzichtelijk had wat zijn of haar werkvoorraad was.

FSV werd met andere woorden door het intensief toezichtteam binnen Toeslagen gebruikt in het proces van afhandeling van fraude-risicosignalen. Naast FSV werden door het intensief toezichtteam nog verschillende andere systemen gebruikt in het onderzoeken van fraude-risicosignalen. De informatie uit FSV werd door de behandelaars van het intensief toezichtteam gebruikt voor zoekopdrachten, bewerkingen en conclusies in andere systemen. Het in kaart brengen van het proces van afhandeling van de fraude-risicosignalen binnen Toeslagen is dan ook randvoorwaardelijk om daarbinnen de effecten van FSV in volle breedte te kunnen begrijpen. Bij het volgen van het proces van afhandeling van een fraudesignaal concludeert PwC dat in de praktijk vele verschillende afhandelingsroutes gevolgd werden. PwC is tientallen routes tegengekomen, die afwijken van de richtlijnen voor reguliere afhandeling (zoals gespecificeerd in hoofdstuk 3 van het verdiepende rapport). Daarbij waren voor veel van de afgelegde routes waarborgen voor een zorgvuldige beoordeling en afhandeling van een signaal onvoldoende aanwezig.

PwC concludeert dat één integraal beeld van een dossier lastig op te bouwen is.³ Dossiers worden opgebouwd uit circa tien verschillende bronsystemen. Het gebrek aan een integraal beeld van een dossier voor de medewerkers van Toeslagen is één van de redenen dat de genoemde (onbedoelde) effecten hebben kunnen ontstaan. Veel van de effecten op burgers zijn dan ook niet zozeer een gevolg te noemen van de registratie in FSV op zichzelf, maar een gevolg van de onvoorspelbaarheid in de gevolgde werkwijze door Toeslagen en het gebrek aan inzicht per dossier. Met het verbeterplan voor het op orde brengen van de informatiehuishouding⁴ en het ontwikkelen van een adequate handhavingsstrategie moet een samenhangend geheel tot stand komen van waarborgen, beoogde doelen en uitgangspunten. Dit is in lijn met de aanbeveling van PwC om een transparant ontwerp te maken van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen dat recht doet aan het spanningsveld dat inherent gepaard gaat met fraudesignalering. Te weten de registratie van signalen over potentiële fraudeurs versus het risico op verkeerd gebruik van deze signalen. Dit vraagt om waarborgen voor een rechtvaardige, zorgvuldige en proportionele behandeling van signalen.

2. Nadat in 2017 een nieuw workflow-managementsysteem in gebruik is genomen, is FSV door Toeslagen alleen als registratiesysteem gebruikt.

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

1. Aangifte fraudesignalen,
2. Verwijderde aangifte fraudesignalen,
3. Informatieverzoek signalen,
4. Projecten overige signalen en
5. Tips- en kliksignalen.
6. Toeslagen maakte alleen gebruik van de eerste drie categorieën.

Alle fraude-risicosignalen werden binnen Toeslagen in de categorie «aangifte fraudesignalen» geregistreerd. Ook fraude-risicosignalen vanuit burgers («tips en kliks») werden in deze categorie ondergebracht. De categorie informatieverzoeken in FSV, oorspronkelijk bedoeld voor informatieverzoeken vanuit andere overheidsorganisaties, werd door Toeslagen gebruikt voor – kort gezegd – alle signalen die geen fraude-sigitaal waren. Zo werden ook verzoeken vanuit burgers onder deze categorie opgevoerd. Door het gebruik van FSV door Toeslagen raakte het systeem «vervuild». Het niet juist gebruiken van de categorieën van signalen,

leidde tot het risico dat een werkwijze werd toegepast op een signaal of verzoek die niet passend was voor het specifieke signaal. Zoals hierboven onder de beschrijving van de periode 2014–2017 reeds is benoemd, is het gevolg van de handelwijze dat de effecten op burgers vooral een gevolg zijn van de onvoorspelbaarheid in de gehanteerde werkwijze door Toeslagen en het gebrek aan inzicht per dossier.

Tot welke negatieve effecten heeft het gebruik van FSV geleid?

Omdat FSV in de loop van de tijd op twee verschillende manieren door Toeslagen is gebruikt, is het van belang om de mogelijke effecten van een FSV-registratie te categoriseren: 1) in effecten van het systeem FSV en 2) in de effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen door Toeslagen.

³ Dit is in lijn met de bevindingen van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (OCW) – Rapport *De informatiehuishouding van Toeslagen (2021)*.

⁴ Rijksprogramma «open op orde».

Tabel 1 geeft de door PwC geconstateerde effecten in beide categorieën weer. PwC heeft 450 casussen onderzocht en de uitkomsten geanalyseerd en geëxtrapoleerd naar de totale populatie van 9.084 burgers. De opgenomen aantallen in de tabel zijn dan ook schattingen. Onder de tabel is een korte toelichting opgenomen. Voor een uitputtend overzicht van de effecten verwijzen wij u naar hoofdstukken 5 (Effecten van FSV) en 6 (Effecten van het afhandelingsproces van fraude-risicosignalen) van het rapport. PwC heeft geen inhoudelijke beoordeling van de casussen gedaan en daarmee dus ook geen beoordeling of er sprake is van een terecht of een onterecht effect.

Tabel 1. Geconstateerde effecten PwC

1. Effecten van systeem FSV

Effect	Aantallen	Percentage	Actie
Geen minnelijke schuldsanering of persoonlijke betalingsregeling, mogelijk omdat het «1x1»-vinkje in FSV was aangevinkt. Dit vinkje werd door Toeslagen gebruikt voor <i>mogelijke</i> , maar door de afdeling Invordering geïnterpreteerd als <i>bewezen</i> fraude.	1.000	12%	FSV is uitgezet. Werkinstructie voor MSNP en persoonlijke betalingsregeling is aangepast vanaf maart 2020.
Schending privacy doordat registratie in FSV niet verwijderd is na afdoening.	9.000	99,8%	FSV is uitgezet. Signalenproces wordt pas hervat na toetsing aan AVG door Functionaris Gegevensbescherming en AP.
(Bijzondere) persoonsgegevens in FSV, dit betreffen onder andere gegevens over nationaliteit, medische gegevens en strafrechtelijke gegevens.	500	6%	

Herstel

Er is een zoekactie gestart door de Belastingdienst naar alle mogelijk onterechte afwijzingen MSNP o.b.v. FSV-registratie, O/GS of grensbedrag bij de schuldhoogte bij zowel Toeslagen als Belastingdienst. De laatste stand is beschreven in de kwartaalrapportage HVB van 25 november jl. Bij de zoekactie zijn tussen de 1.000 en 1.800 burgers geïdentificeerd die door Toeslagen zijn geregistreerd in FSV. Dit past in de bandbreedte van de schatting van PwC. Voor de hele groep onterechte afwijzingen MSNP wordt herstelbeleid ontwikkeld in lijn met motie Snels.

2. Effecten van behandelproces van risicosignalen bij Toeslagen

Effect	Aantallen	Percentage	Actie
Burger is op toezichtlijst geplaatst: iedere nieuwe aanvraag of wijziging handmatig beoordeeld.	4.300	48%	Vaktechnisch gevalideerd kader is vastgesteld en opschoning lijsten heeft plaatsgevonden. Het uitstellen van het afgeven van een definitieve beschikking wordt ingebed in vaktechnisch gevalideerde behandelplannen.
Burger is langer dan 1 jaar op uitsluitlijst geplaatst: definitieve beschikking toeslag uitgesteld.	4.300	47%	
Stopzetting toeslag op dag van registratie in FSV.	250	3%	Het intensief toezichtproces binnen Toeslagen is herijkt, nieuwe werkwijzen zijn vastgesteld en met waarborgen omklede kaders zijn in ontwikkeling.
Toeslag stopgezet terwijl onrechtmatigheid niet is vastgesteld.	500	6%	
Geen behandelverslag aanwezig bij geconstateerde onrechtmatigheid.	4.000	44%	

Herstel

Ca. 3.600 mensen die door Toeslagen in FSV zijn geregistreerd hebben zich gemeld bij UHT. De Belastingdienst heeft daarnaast een meldpunt geopend voor mensen die vermoeden dat ze onterechte gevolgen van hun FSV-registratie hebben ondervonden. Ongeveer 4.000 personen hebben een melding gedaan. Dit betreft ook mensen die door de directies Particulieren en MKB in FSV zijn geregistreerd. Al hun dossiers worden onderzocht.

Geen effecten van FSV of behandelproces

Geen materiële effecten	1.100	12%	
-------------------------	-------	-----	--

1. Effecten van systeem FSV

Uit het onderzoek komt naar voren dat een registratie in FSV in ieder geval twee mogelijk onterechte nadelige effecten kon hebben:

- Ten eerste konden er voor burgers waarbij het «1x1»-vinkje aanstond financiële consequenties zijn in relatie tot een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP). De registratie «1x1» in FSV indiceert dat afhandeling door het 1x1-team van Invordering nodig was. Door de afdeling Invordering werd een 1x1-registratie als bewezen fraude geïnterpreteerd. Dit terwijl de «1x1»-registratie door Toeslagen enkel zag op de signalering van *mogelijke* fraude. Omdat de afdeling Invordering ervanuit ging dat burgers met een 1x1-registratie niet te goeder trouw hadden gehandeld, werkte de Belastingdienst bij hen niet mee als zij een verzoek tot MSNP deden en werden verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling afgewezen. Bij 45% van de onderzochte doelgroep is het 1x1-vinkje aangezet. Deze mensen hebben niet allemaal daadwerkelijk een verzoek tot MSNP of een persoonlijke betalingsregeling gedaan. Bij naar schatting 12% van de registraties is zo'n verzoek wel gedaan en vervolgens afgewezen. Een direct verband is niet volledig aantoonbaar, er kunnen andere redenen zijn geweest voor uitsluiting van betalingsregeling of MSNP.
- Ten tweede was er door de wijze waarop FSV werd gebruikt door de verschillende onderdelen van de Belastingdienst voor alle geregistreerden het risico op misinterpretatie en schending van privacybeginselen.

2. Effecten van behandelproces van risicosignalen bij Toeslagen.

PwC concludeert dat veel van de effecten op burgers niet zozeer een gevolg zijn van de registratie in FSV op zichzelf. Zij zijn het gevolg van de gevolgde werkwijze door Toeslagen bij het afhandelingsproces van een dossier. Dit leidde rond het gebruik van FSV tot veel onvoorspelbaarheid. Ook ontbraken vaak behandelverslagen waardoor in de vervolgbehandeling van de burgers geen inzicht per dossier aanwezig was en onduidelijk was waarom een burger was geregistreerd. Het rapport bevestigt nogmaals het beeld van onvolkomenheden in de Informatiehuishouding bij Toeslagen zoals ook in de kabinetsreactie op de POK⁵ en in een eerder rapport van de Auditdienst Rijk⁶ is vastgesteld. Door het gebrek aan een integraal beeld van een dossier en de verschillende gevolgde afhandelingroutes heeft Toeslagen verschillende algemene beginselen van behoorlijk bestuur geschaad, hebben burgers nadelige financiële consequenties ondervonden dan wel langer in onzekerheid gezeten over hun toekenning en kunnen nadelige effecten zijn ontstaan voor burgers ten aanzien van het uitgeoefende verscherpte toezicht.

Combiteam Aanpak Facilitators (CAF)

PwC heeft tijdens het onderzoek geen groepsgewijze opvoering door Toeslagen vanuit het CAF-team in FSV waargenomen. Wel hebben de onderzoekers meermaals gezien dat een registratie uit FSV onderdeel uitmaakte van een dossier van een bredere CAF-zaak.

Welke burgers zijn in beeld bij UHT?

Op basis van de conceptversie van het PwC rapport is een aanvullende analyse uitgevoerd door Toeslagen en de Belastingdienst. Hierin is de onderzochte doelgroep vergeleken met de populatie aanmeldingen voor herstel toeslagen bij UHT, opzet/grove schuld (O/GS) en minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP). In de onderstaande tabel is deze uitsplitsing inzichtelijk gemaakt.

⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 915.

Tabel 2. Aantallen door Toeslagen in FSV geregistreeerde burgers.

Door Toeslagen in FSV geregistreeerde burgers		Totaal	9.084
In beeld bij UHT	Totaal		~3.600
	Waaronder:	Kwalificatie O/GS ¹	~1.700
		Afwijzing verzoek MSNP ¹	~1.000
Niet in beeld bij UHT	Totaal		~5.500
	Waaronder:	Kwalificatie O/GS ¹	~250
		Afwijzing verzoek MSNP ¹	~500

- ~70–85% heeft op enig moment zorg- of huurtoeslag ontvangen, vaak in combinatie met een of meer andere toeslagen;
- ~25% ontving op enig moment alle vier de toeslagen (huur, zorg, kindgebondenbudget, kinderopvang);
- ~10% heeft over de periode slechts één van de toeslagmiddelen ontvangen.

¹ Burgers kunnen binnen meerdere categorieën vallen, dus zowel een kwalificatie O/GS hebben als een afwijzing van verzoek tot MSNP.

Een groot gedeelte van de conclusies die PwC in het rapport trekt, is al eerder onderkend en hierop zijn acties ingezet. Bij de aanvullende analyse is geconstateerd dat een substantieel deel van de populatie (3.600) zich heeft gemeld bij een van de herstelregelingen van UHT. UHT onderzoekt in haar beoordeling voor het recht op herstel voor welke toeslagjaren een gedupeerde ouder in aanmerking komt voor compensatie. Als er toeslagjaren zijn waarin dit niet het geval lijkt te zijn, dan wordt gekeken of de inhoud van een FSV-registratie eventueel tot een ander oordeel leidt. Op deze wijze neemt UHT een FSV-registratie van deze burgers mee in de beoordeling voor het recht op herstel.

Tevens blijkt uit de analyse dat van de groep van 9.084 erbij ongeveer 2.000 burgers opzet, grove schuld (hierna: O/GS) is gesteld. Hiervan hebben bijna 1.700 burgers zich reeds bij UHT gemeld; zij vallen onder de hierboven genoemde groep van 3.600 burgers en daarmee onder de herstelregelingen van UHT. Voor O/GS hebben we al eerder gemeld dat personen met deze kwalificatie in aanmerking komen voor compensatie. De onterechte afwijzingen van deelname MSNP op grond van registratie in FSV, de kwalificatie Opzet/Grove schuld (O/GS), de hoogte van hun schuld of een combinatie van redenen worden – Belastingdienst breed – in beeld gebracht. Het herstel dat aan deze groep geboden gaat worden, wordt op dit moment vormgegeven.

Circa 5.000 burgers van de 9.084 burgers die door Toeslagen in FSV zijn geregistreerd, hebben zich niet gemeld bij UHT, hebben geen kwalificatie O/GS (~250) gekregen en zijn ook niet in beeld bij de zoekactie MSNP (~500). Wij proberen te achterhalen of zij op andere wijze nadelige gevolgen hebben gehad van de registratie in FSV. In de komende periode vervolgen wij de analyse om na te gaan of en zo ja welke van deze burgers eventueel ook onterechte nadelige effecten hebben ondervonden. PwC heeft namelijk ook geconstateerd dat onzorgvuldigheden binnen het afhandelingsproces zowel fraudeurs als niet fraudeurs heeft geraakt.

Verbetering interne informatiehuishouding

Het is daarnaast duidelijk dat binnen het behandelproces van Toeslagen de nodige waarborgen voor consistente en zorgvuldige beoordeling ontbraken. Er wordt binnen Toeslagen hard gewerkt aan een actuele, transparante en toegankelijke informatiehuishouding die voldoet aan de wettelijke vereisten en die wordt gesteund door bijbehorende

IV-voorzieningen. Het intensief toezichtproces binnen Toeslagen is herijkt, nieuwe werkwijzen zijn vastgesteld en met waarborgen omklede kaders zijn in ontwikkeling.

Extracties FSV

Gedurende het onderzoek zijn door PwC meer dan 25 lokaal opgeslagen (deel)extracties van FSV gevonden op netwerkschijven van Toeslagen, waartoe een beperkt aantal medewerkers toegang had. Dit is een ernstige constatering nu FSV op het moment van onderzoek niet vrij toegankelijk had moeten zijn voor medewerkers. Wij hebben actie ondernomen om de netwerkschijven te laten schonen en de (deel)extracties zijn veiliggesteld en opgeslagen in de datakluis.

De FSV-applicatie bevatte de knop «Word», waarmee een FSV-registratie op BSN-niveau met een druk op deze knop overgezet werd naar een Word-bestand.

Het is daarmee niet uit te sluiten dat individuele FSV-registraties op persoonlijke schijven van medewerkers zijn opgeslagen en dat ondanks de meerdere zoekacties deze mogelijk niet allemaal zijn veiliggesteld.

Tot slot

Het gebruik van FSV en de behandelprocessen voor risicosignalen verschilden per dienstonderdeel. Met het huidige onderzoek kunnen nog geen conclusies worden getrokken over de FSV-registraties die door de directies Particulieren en MKB zijn opgevoerd. Op basis van de definitieve aantallen en de waargenomen effecten in de overige door PwC uitgevoerde onderzoeken zullen wij, in lijn met de motie Snels⁷, oplossingsrichtingen uitwerken voor passend herstel. Wij zullen de Tweede Kamer informeren over de – op basis van ingeschatte aantallen – verwachte budgettaire effecten en om autorisatie vragen voordat een dergelijke herstelregeling in werking treedt. Wij houden uw Kamer graag betrokken bij de verdere uitwerking. Dit rapport biedt ook handvatten die gebruikt worden bij het opstellen en uitvoeren van een adequate handhavingsstrategie voor Toeslagen. In het jaarplan 2022 wordt de handhavingsstrategie van Toeslagen benoemd, die op dit moment wordt ontwikkeld, en waar verder moet worden uitgewerkt wat we onder handhaving verstaan, welke doelen we willen bereiken en welke uitgangspunten hiervoor gelden.

Wij willen PwC bedanken voor het zorgvuldige onderzoek dat is verricht naar de effecten van FSV voor burgers over wie door de toenmalige directie Toeslagen signalen zijn geregistreerd. Het is volkomen duidelijk dat FSV nooit op deze wijze gebruikt had mogen worden. Wij zetten ons volledig in om burgers die onbedoelde en onterechte nadelige effecten hebben ondervonden van de registratie in FSV in beeld te krijgen en deze burgers op passende wijze een oplossing te bieden.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 776.